



# **Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2013**

*Vyhodnotenie odchýlky od strednodobého rozpočtového cieľa a uplatňovanie korekčného mechanizmu*

November 2014



## Obsah

ZHRNUTIE .....	3
I. POVINNOSTI VYPLÝVAJÚCE Z FIŠKÁLNEHO KOMPAKTU .....	4
I.1. Metodologické zmeny oproti vyhodnoteniu pravidla v júni 2014.....	5
I.2. Postup pri hodnotení pravidla vyrovnaného rozpočtu.....	5
II. VYHODNOTENIE PRAVIDLA O VYROVNaNOM ROZPOČTE ZA ROK 2013.....	8
II.1. Dosiahnutie strednodobého cieľa .....	8
II.2. Plnenie konsolidačného úsilia .....	9
II.3. Plnenie výdavkového pravidla .....	10
II.4. Výrazná odchýlka .....	11
II.5. Výnimočné okolnosti .....	12
Príloha 1 - Metodické rozdiely pri výpočte potenciálneho produktu EK a MF SR.....	13
Príloha 2 - Výpočet cyklickej zložky salda verejných financií.....	15
Príloha 3 - Jednorazové a dočasné opatrenia .....	17
Príloha 4 - Metodické zmeny v národných účtoch v ESA2010 .....	19
Príloha 5 - Požadované konsolidačné úsilie podľa kritérií Paktu stability a rastu .....	20
Príloha 6 – Príjmové diskrečné opatrenia .....	22



## ZHRNUTIE

Podľa novely zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy (transpozícia tzv. fiškálneho kompaktu) je Slovensko povinné plniť pravidlo vyrovnaného štrukturálneho rozpočtu. Ministerstvo financií (MF SR) zároveň vyhodnocuje, či za uplynulý rok nenastala výrazná odchýlka v plnení tohto pravidla.

**Hodnotenie konštatuje, že v roku 2013 nedošlo k výraznej odchýlke. Slovensko síce nedosahovalo vyrovnaný rozpočet, ale nachádzalo sa na konvergenčnej ceste k nemu. Konsolidačné úsilie bolo výrazne vyššie, než požadoval fiškálny kompakt a vývoj upravených verejných výdavkov spĺňal výdavkové pravidlo. Zároveň nenastala v roku 2013 žiadna zo skutočností, ktoré možno považovať za výnimočnú okolnosť. Ministerstvo financií preto nenavrhuje spustiť korekčný mechanizmus.**

V súlade s pravidlami fiškálneho kompaktu sa Slovensko zaviazalo dosiahnuť vyrovnaný rozpočet v podobe štrukturálneho deficitu 0,5 % HDP v roku 2017. V roku 2013 dosiahol štrukturálny deficit 2,2 % HDP, z čoho vyplýva povinnosť jeho medzročného znižovania dostatočným tempom. Oproti roku 2012 sa štrukturálny deficit znížil o 1,8 p.b. Konsolidácia presiahla požadované konsolidačné úsilie až o 1,3 % HDP. Výdavkové pravidlo, ktoré hodnotí, či tempo rastu výdavkov zodpovedá priemernému rastu potenciálu ekonomiky, bolo taktiež splnené s dostatočnou rezervou.

Táto správa aktualizuje vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte z júna 2014. Riadi sa novou národnou metodikou, ktorá lepšie zohľadňuje národné špecifiká. Národnou metodikou sa hodnotí rozpočtová pozícia za ukončený rok. Zámerom je vyjadriť tzv. „skutočný“ resp. národný štrukturálny deficit, ktorý by lepšie odrážal ekonomický vývoj v SR.

Na základe tejto metodiky sa aktualizuje výpočet štrukturálneho salda, ktoré sú pre vyhodnotenie fiškálneho kompaktu kľúčové. Vychádza sa z nového odhadu cyklickej zložky a rovnako došlo k prehodnoteniu jednorazových opatrení. Metodické zmeny, ktoré odrážajú snahu lepšie zachytiť skutočný ekonomický vývoj SR, boli konzultované s RRZ.

Prechod na národnú metodiku predstavuje prvý krok ku zrozumiteľnejšiemu hodnoteniu požiadaviek fiškálneho kompaktu. MF SR plánuje pokračovať v analytickom aj metodickom zblížení s RRZ za účelom zvyšovania transparentnosti národnej metodiky.

Aktuálne hodnotenie je spracované na základe novej transparentnejšej metodike národných účtov (ESA 2010), ktorá priniesla oproti aprílovej notifikácii aj miernu revíziu HDP a dlhu a deficitu verejnej správy.



## I. POVINNOSTI VYPLÝVAJÚCE Z FIŠKÁLNEHO KOMPAKTU

Fiškálny kompakt v rámci Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii zakotvuje európske fiškálne pravidlá do národnej legislatívy. Slovensko implementovalo fiškálny kompakt s účinnosťou od januára 2014 novelou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.<sup>1</sup> Zo zákona vyplývajú nové rozpočtové povinnosti, najmä pravidlo vyrovnaného rozpočtu a aplikácia korekčného mechanizmu v prípade výraznej odchýlky od tohto pravidla.

Materiál aktualizuje vyhodnotenie plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu podľa fiškálneho kompaktu za rok 2013. Prvý raz bol materiál predložený v júni 2014, pričom v aktuálnom hodnotení nastal posun k vytvoreniu národnej metodiky a z toho vyplývajúce metodické zmeny.

Kľúčovou časťou fiškálneho kompaktu je dosiahnutie vyrovnaného štrukturálneho rozpočtu. Analytickým účelom štrukturálneho salda je ukázať, aká je udržateľná fiškálna pozícia krajiny s prihliadnutím na potenciálny stav ekonomiky a jednorazové vplyvy.

Štrukturálne saldo môže plniť v závislosti od účelu dva základné ciele. Prvým cieľom je výpočet pre účely európskeho fiškálneho dohľadu s relatívne mechanickým prístupom. Druhým je ambícia vyjadriť „skutočný“ deficit krajiny v zmysle analytického ukazovateľa. Tieto ciele nie sú vo vzájomnom rozpore, ale vzhľadom na praktické využitie môže dochádzať k značným rozdielom. Dôvodom je fakt, že štrukturálne saldo je základným ukazovateľom pre hodnotenie európskych fiškálnych pravidiel pre všetky členské štáty. EK ako garant európskych pravidiel využíva tzv. jednotnú metodiku, kde hrá dôležitú úlohu horizontálna porovnateľnosť medzi krajinami. Následkom je, že národné špecifiká nemusia byť zohľadnené. Inými slovami, harmonizácia metodiky naprieč 28 krajinami stiera národné rozdiely a môže viesť ku vzdiaľovaniu sa od „skutočného“ štrukturálneho salda. Podľa tohto je vhodnejšie využiť rozdielne metodiky pre výpočet jednotlivých zložiek štrukturálneho salda.

MF SR sa po diskusiách s RRZ, ktorá má povinnosť monitorovať plnenie fiškálneho kompaktu, rozhodlo pristúpiť k vykazovaniu dvoch metodík:

- **Metodiku EK<sup>2</sup>** bude MF SR používať vo svojich strategických dokumentoch (program stability a návrh rozpočtového plánu). Cieľom strategických materiálov je čo najviac sa priblížiť k hodnoteniu EK, ktoré má rozhodujúcu úlohu pri posudzovaní súladu fiškálnej politiky s európskymi pravidlami.
- **Národnou metodikou** sa hodnotí rozpočtová pozícia za ukončený rok. Zámerom je vyjadriť tzv. „skutočný“ resp. národný štrukturálny deficit, ktorý by lepšie odrážal ekonomický vývoj v SR.

Tento dvojitý pohľad na štrukturálne saldo zohľadňuje na jednej strane potreby tvorby hospodárskej politiky, ktorá je v súlade s európskymi fiškálnymi pravidlami. Na druhej strane sa približuje čo najviac k skutočnému deficitu podľa národných špecifik a platnej legislatívy.

<sup>1</sup> Od 1. januára 2014 nadobudol účinnosť zákon č. 436/2013 Z. z., ktorým bol novelizovaný zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>2</sup> Na schvaľovaní metodiky EK sa podieľajú členské štáty EÚ prostredníctvom svojich reprezentantov počas zasadnutí pracovnej skupiny (Output gap working group). MF SR využíva metodiku EK, pričom využíva vlastné vstupy z Výboru pre makroekonomickej prognózy. Nejedná sa o oficiálnu prognózu Komisie.



## I.1. Metodologické zmeny oproti vyhodnoteniu pravidla v júni 2014

V prvom vyhodnotení pravidla v júni 2014 bola použitá metodika EK. Vzhľadom na ambíciu hodnotiť fiškálny kompakt na základe národnej metodiky MF SR a RRZ nastali zmeny v metodológii výpočtu štrukturálneho salda, ktoré sa týkajú všetkých troch fáz potrebných pre jeho vyčíslenie:

- **Pre odhad potenciálneho produktu a produkčnej medzery je použitá metodika MF SR.** Odhady MF SR v porovnaní s odhadmi EK viac zohľadňujú národné špecifiká vrátane štrukturálnych zmien, ktoré prispeli k rastu potenciálu ekonomiky pred krízou. Podrobnejšia diskusia rozdielnosti metodík a ich výsledkov je popísaná v prílohe č. 1.
- **Pre odhad cyklickej zložky salda verejných financií MF SR preberá metodológiu RRZ.** Podobne ako pri výpočte produkčnej medzery, agregovaný prístup EK nezohľadňuje dostatočne národné špecifiká. Technické detaily sú zhrnuté v prílohe č. 2.
- **Zoznam jednorazových vplyvov a pravidiel pre ich identifikáciu boli upravené.** Došlo k väčšiemu zosúladieniu jednotlivých položiek medzi MF SR a RRZ. Pre účely hodnotenia kompaktu bude ambíciou aj naďalej konzultovať zaradenie sporných jednorazových opatrení. Príloha č. 3 obsahuje podrobnú informáciu o jednotlivých jednorazových opatreniach pre účely vyhodnotenia pravidla vyrovnaného rozpočtu.

**Nad rámec metodických zmien zo strany MF SR došlo aj k zmene národných účtov na ESA 2010 od septembra 2014.** Predošlé hodnotenie bolo na základe jarnej notifikácie<sup>3</sup> Eurostatu v metodike ESA 95. Aktuálne vyhodnotenie je spracované podľa výsledkov jesennej notifikácie, ktorá bola zostavená už v novej metodike národných účtov ESA 2010. Ide o najvýznamnejšiu zmenu národných účtov za posledné roky, ktorá zvýšila nominálne HDP a viedla k revízií salda verejnej správy (viac v prílohe č. 4).

## I.2. Postup pri hodnotení pravidla vyrovnaného rozpočtu

Transpozícia fiškálneho kompaktu v národnej legislatíve popisuje stanovený harmonogram krokov a úlohy, za ktoré sú v celom procese hodnotenia pravidla vyrovnaného rozpočtu zodpovedné jednotlivé inštitúcie. Podľa zákona je MF SR povinné dvakrát ročne<sup>4</sup> zverejniť hodnotenie, či za uplynulý rok došlo k výraznému odchýleniu od strednodobého cieľa. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) ako nezávislá inštitúcia taktiež vyhodnocuje existenciu prípadnej výraznej odchýlky (tzv. hodnotenie pravidla vyrovnaného rozpočtu). Hodnotenie ministerstva financií je základný predpoklad pre prípadné nápravné kroky, pričom dôveryhodnosť hodnotenia zabezpečuje RRZ.

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

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

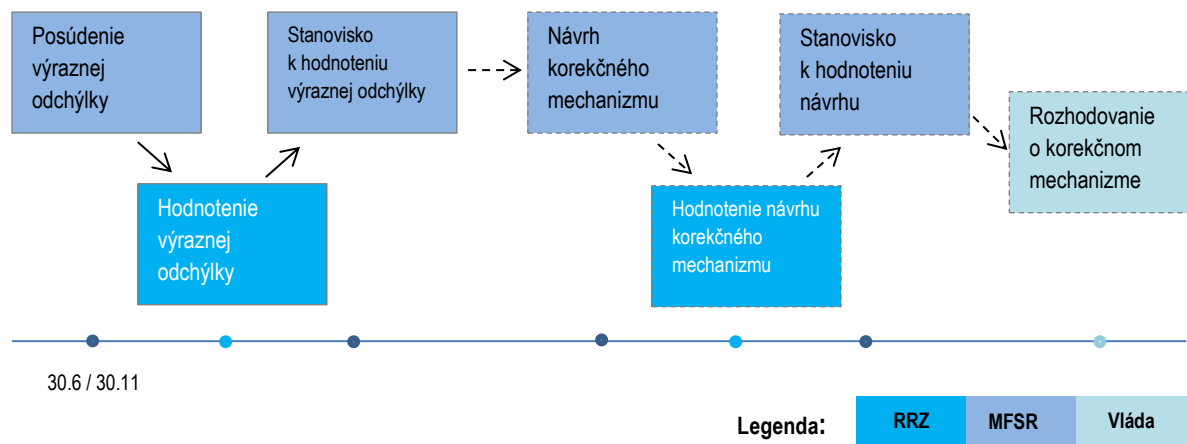
---

<sup>3</sup> Eurostat zverejňuje dvakrát ročne výsledky notifikácie výšky dlhu a deficitu, tzv. jarnej a jesennej notifikácia.

<sup>4</sup> Hodnotenie sa predkladá do 30. júna a 30. novembra bežného roka. Hodnotenie pravidla je naviazané na notifikáciu deficitu a dlhu VS zverejnenú Eurostatom.



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 boxe č. 1.



### Box 1 – Transpozícia fiškálneho kompaktu

Podľa pravidiel fiškálneho kompaktu má byť rozpočet verejnej správy vyrovnaný alebo prebytkový. Tým sa rozumie dosiahnutie štrukturálneho schodku vo výške maximálne 0,5 % HDP alebo 1 % HDP v závislosti na výške dlhu verejnej správy a rizikách v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií. Táto hodnota štrukturálneho salda sa nazýva strednodobý rozpočtový cieľ (strednodobý cieľ alebo MTO).<sup>5</sup> V prípade, ak strednodobý cieľ ešte nie je dosiahnutý, je potrebné k nemu postupovať v súlade s pravidlami fiškálneho kompaktu. Časový horizont pre dosiahnutie MTO určuje EK v kalendári konvergenzie k MTO.<sup>6</sup> V prípade iného než predpokladaného ekonomického vývoja môže dochádzať aj k zvýšeniu alebo zníženiu požadovaného konsolidačného úsilia a z toho vyplývajúcej zmene cieľového roka pre dosiahnutie MTO.

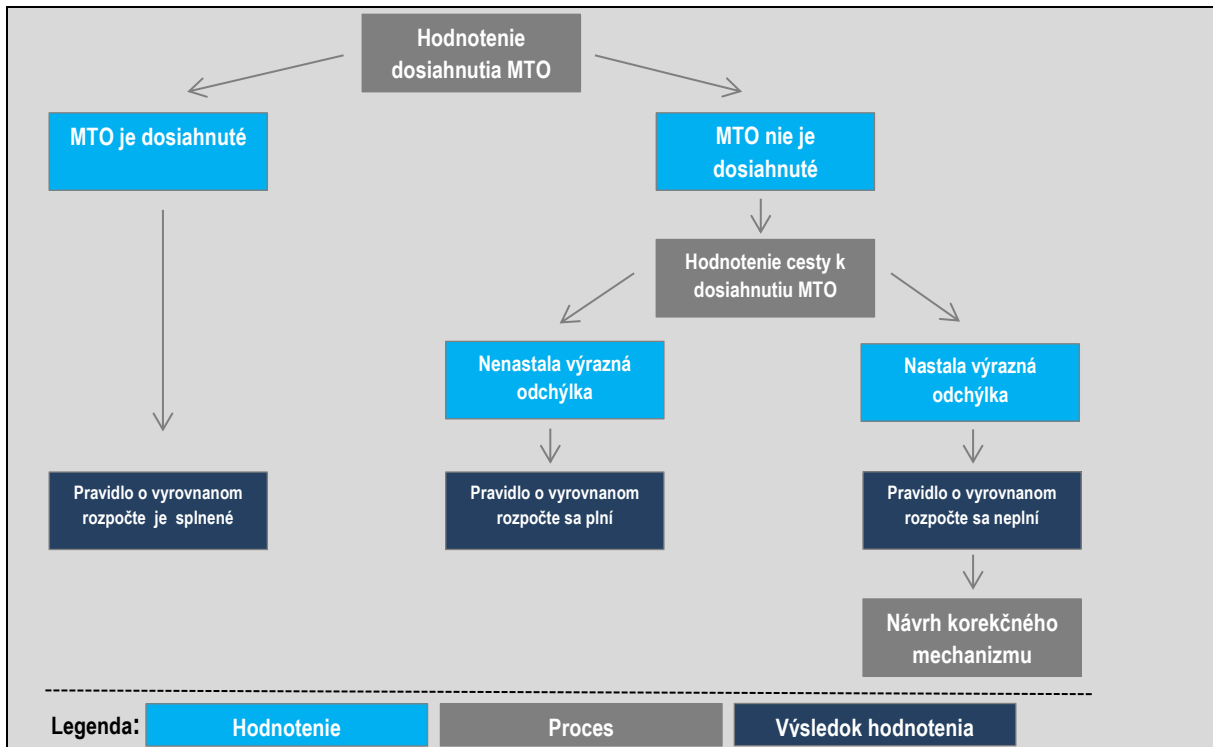
Ministerstvo financií SR v prvom kroku posudzuje splnenie strednodobého cieľa. Ak zhodnotí, že tento cieľ nebol dosiahnutý, vyhodnocuje sa v ďalšom kroku, či Slovensko napredovalo dostatočne k jeho splneniu. Dostatočný pokrok k splneniu MTO sa formálne posudzuje podľa toho, či došlo k tzv. výraznej odchýlke. Výrazná odchýlka je definovaná v preventívnej časti Paktu stability a rastu<sup>7</sup> a je bližšie popísaná v tretej kapitole. Pri jej posudzovaní sa berie do úvahy celkové hodnotenie, ktoré pozostáva z hodnotenia zlepšovania štrukturálneho salda a tzv. výdavkového pravidla, ktoré sú popísané v ďalšej kapitole.

Ak sa v rámci hodnotenia identifikuje výrazná odchýlka, je potrebné spustiť korekčný mechanizmus a navrhnuť opatrenia, ktoré umožnia splnenie strednodobého cieľa. Vláda následne rozhodne o korekčnom mechanizme, v rámci ktorého rozhodne o návrhu na limit výdavkov a schváli opatrenia, ktoré sa budú v rámci korekčného mechanizmu realizovať. V prípade, že vláda neuplatní korekčný mechanizmus, musí zaslať národnej rade písomné zdôvodnenie rozhodnutia o neuplatnení korekčného mechanizmu. Nasledujúca schéma znázorňuje postup hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte.

<sup>5</sup> V kontexte pravidiel Paktu stability a rastu si krajiny určujú vlastný MTO (ang. Medium Term Objective) v programoch stability a konvergenčných programoch spĺňajúci minimálne požiadavky, ktoré na trojročnej báze prepočítava EK a v prípade významnej štrukturálnej reformy aj častejšie.

<sup>6</sup> Kalendár konvergenzie je stanovený v špecifických odporúčaniach (ang. country specific recommendations), ktoré navrhuje EK a schvaľuje Rada EÚ. Kalendár vychádza z jarnej prognózy EK a údajov v programe stability 2014 až 2017. MTO nebolo v aktuálnejších materiáloch zmenené. EK pripúšťa zmenu MTO napr. z dôvodu zhoršeného ekonomického vývoja.

<sup>7</sup> Výnimočné okolnosti sú definované v Pakte stability a rastu ako nezvyčajná udalosť mimo kontroly vlády, ktorá má významný vplyv na finančnú pozíciu verejnej správy alebo obdobie prudkého hospodárskeho poklesu. Platí to za predpokladu, že dočasné odchýlenie neohrozí fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte.





## II. VYHODNOTENIE PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE ZA ROK 2013

V roku 2013 Slovensko nedosiahlo strednodobý rozpočtový cieľ, ale nachádzalo sa na konvergenčnej ceste k nemu. MF SR konštatuje, že v roku 2013 Slovensko postupovalo k svojmu strednodobému rozpočtovému cieľu a nedochádzalo k výraznej odchýlke v zmysle fiškálneho kompaktu. Vývoj štrukturálneho salda bol v súlade s konvergenčnou cestou k tomuto cieľu. Konsolidačné úsilie bolo vyššie než požadované a vývoj upravených verejných výdavkov očistených o príjmové opatrenia plnil výdavkové pravidlo s výraznou rezervou.

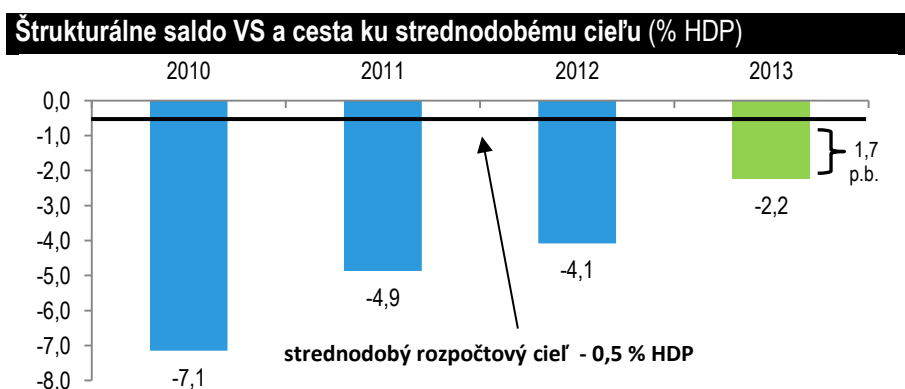
Vzhľadom na to, že nedošlo k výraznej odchýlke od konvergenčnej cesty k strednodobému cieľu, nenavrhuje sa aktivácia korekčného mechanizmu. V roku zároveň nenastala 2013 žiadna zo skutočností, ktoré možno považovať za výnimočnú okolnosť.

### II.1. Dosiahnutie strednodobého cieľa

Podľa pravidiel fiškálneho kompaktu má byť rozpočet verejnej správy vyrovnaný alebo prebytkový, čím sa rozumie dosiahnutie štrukturálneho schodku vo výške maximálne 0,5 % HDP. Ak je výška dlhu verejnej správy výrazne nižšia ako 60 % HDP a riziko v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je nízke, štrukturálny schodok môže byť maximálne 1 % HDP.

Program stability na roky 2014-2017 určil ako strednodobý rozpočtový cieľ štrukturálny deficit 0,5 % HDP, ktorý je v súlade s požiadavkami fiškálneho kompaktu a je striktnější ako požiadavky Paktu. V kontexte pravidiel Paktu stability a rastu si Slovensko môže určiť vlastný MTO v programe stability, ktorý musí spĺňať minimálne požiadavky.<sup>8</sup> Podľa prepočtov MF SR pre Slovensko vychádza minimálne MTO podľa Paktu vo výške 1 % HDP, pričom potvrdenie podlieha schváleniu projekcií EK.

V rokoch 2010 až v 2013 sa Slovensko približovalo k svojmu strednodobému cieľu, keďže štrukturálny deficit sa kontinuálne znižoval. Úroveň štrukturálneho deficitu v roku 2013 dosiahla 2,2 % HDP, čo znamená že na dosiahnutie strednodobého cieľa je ešte potrebná štrukturálna konsolidácia vo výške 1,7 % HDP.



Zdroj: MF SR, EK

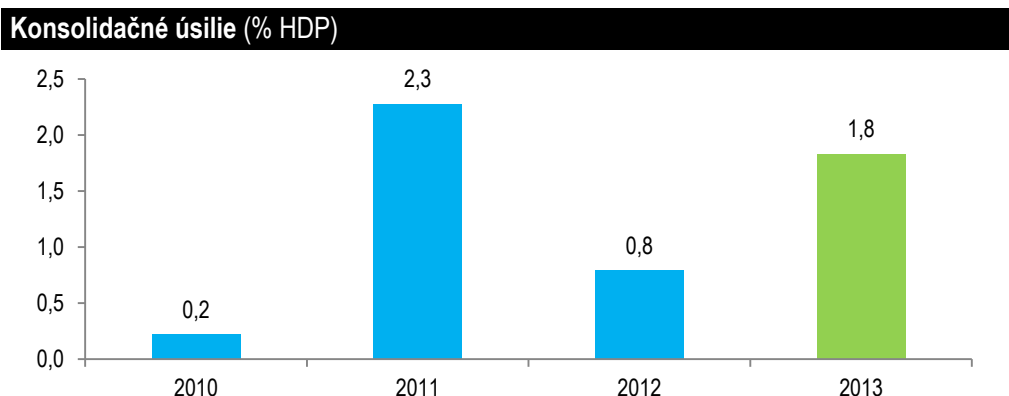
<sup>8</sup> Podľa Code of Conduct musí MTO zohľadňovať tri požiadavky: 1) hodnota salda VS, ktorá stabilizuje hrubý verejný dlh na úrovni 60 % HDP; 2) dodatočné konsolidačné úsilie pre krajiny s vyšším dlhom ako 60 % HDP; 3) MTO má zohľadňovať náklady súvisiace so starnutím populácie.





## II.2. Plnenie konsolidačného úsilia

**Kedže strednodobý cieľ nebol dosiahnutý, je potrebné k nemu postupovať v súlade s pravidlami fiškálneho kompaktu a Paktu stability a rastu.** Postup k naplneniu strednodobého cieľa je hodnotený na základe štrukturálneho konsolidačného úsilia<sup>9</sup>. Konsolidačné tempo má dosahovať v princípe 0,5 % HDP ročne až do splnenia MTO, pričom v lepších ekonomických časoch má byť tempo rýchlejšie a v horších môže byť pomalšie (podrobnejšie v prílohe č. 5).



Zdroj: MF SR, EK

**Konsolidácia v roku 2013 presiahla požadované konsolidačné úsilie až o 1,3 % HDP.**<sup>10</sup> Štrukturálny schodok sa zlepšil až o 1,8 p.b. HDP z 4,1 % HDP na 2,2 % HDP v 2013, čo predstavovalo jedno z najväčších ročných ozdravení verejných financií od vstupu Slovenska do Európskej únie. Hlavnými faktormi prispievajúcimi k poklesu štrukturálneho salda bolo zníženie deficitu verejnej správy a prehĺbenie negatívnej cyklickej zložky v súvislosti s recesiou v eurozóne. V roku 2013 boli identifikované jednorazové opatrenia len vo výške 0,1 % HDP v 2013, ktoré štrukturálne saldo nezahŕňa. Konsolidačné úsilie za roky 2012 a 2013 v priemere dosahovalo 1,3 % HDP a tiež presiahlo priemerné dvojročné požadované úsilie na pokrok k strednodobému cieľu.

<b>Konsolidačné úsilie (ESA2010, % HDP)</b>				
	2010	2011	2012	2013
<b>1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté</b>	-7,5	-4,1	-4,2	-2,6
2. Cyklická zložka	0,1	0,1	-0,2	-0,5
3. Jednorazové efekty	-0,4	0,7	0,0	0,1
<b>4. Štrukturálne saldo (1-2-3)</b>	<b>-7,1</b>	<b>-4,9</b>	<b>-4,1</b>	<b>-2,2</b>
<b>Konsolidačné úsilie</b>	<b>0,2</b>	<b>2,3</b>	<b>0,8</b>	<b>1,8</b>
<b>Priemerné dvojročné konsolidačné úsilie</b>				<b>1,3</b>

Zdroj: EK, MF SR

<sup>9</sup> Počítané ako medziročná zmena štrukturálneho salda

<sup>10</sup> Hodnotenie vychádza z požiadavky fiškálneho kompaktu, na základe ktorého by vznikla nutnosť konsolidovať o 0,5 % HDP. V roku 2013 bolo Slovensko v procedúre nadmerného deficitu, ktoré vo fiškálnom kompakte nie je explicitne zohľadnené. V procedúre nadmerného deficitu malo Slovensko splniť priemerné konsolidačné úsilie v rokoch 2010 až 2013 vo výške 1 % HDP ročne.



### II.3. Plnenie výdavkového pravidla

Doplňkovým ukazovateľom v rámci celkového hodnotenia je výdavkové pravidlo. Nie je špecificky vymedzené v národnej legislatíve, ale výpočet je popísaný v Pakte stability a rastu a vysvetľujúcich dokumentoch k Paktu. Z tohto dôvodu sa pre účely hodnotenia plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte zohľadňuje prístup EK<sup>11</sup>.

**Výdavkové pravidlo má za cieľ porovnať, či tempo rastu výdavkov zodpovedá priemernému rastu potenciálu ekonomiky.**<sup>12</sup> Pre krajinu ako Slovensko, ktorá smeruje k svojmu strednodobému cieľu, sa potenciálny rast výdavkov upravuje<sup>13</sup> o požadované konsolidačné úsilie. Výdavkové pravidlo vychádza z dlhodobšieho a stabilnejšieho odhadu potenciálneho rastu ako štrukturálne saldo. Rozdiely medzi výsledkami týchto dvoch prístupov môžu byť spôsobené viacerými faktormi, ktoré v prípade rozdielného vyhodnotenia podlieha celkovému hodnoteniu.<sup>14</sup>

**Pri výpočte výdavkového pravidla dochádza k úprave nominálnych výdavkov verejnej správy o také položky, ktoré nie sú priamo pod kontrolou vlády a nemajú vplyv na saldo verejnej správy.** Celkové výdavky sa preto očisťujú o náklady na dlh, výdavky reagujúce na ekonomický cyklus a výdavky financované z fondov EU. Pri výpočte sa berú do úvahy vyhladené<sup>15</sup> verejné investície. Takto upravené výdavky sa následne očisťujú o diskrečné príjmové opatrenia (zoznam je uvedený v prílohe č. 6). Zámerom je umožniť nárast výdavkov, ktorý je krytý dodatočnými príjmami.

**Napriek nominálnemu rastu verejných výdavkov, výdavkový agregát po očistení o príjmové opatrenia klesol.** Podľa výdavkového pravidla mohli upravené výdavky verejnej správy rásť o 1,8%. V stálych cenách klesli výdavky očistené o diskrečné opatrenia o 2,8%. Dostatočná odchýlka medzi týmito dvoma údajmi znamená, že upravené výdavky nerastú v roku 2013 rýchlejšie, ako je priemerný potenciálny rast ekonomiky. Vzhľadom na požiadavky hodnotenia výraznej odchýlky sú smerodajné hodnoty v percentách HDP. **Očistený vývoj výdavkov tak prispieval ku konsolidácii v objeme 1,7 % HDP v 2013 resp. 1,3 % HDP za dva roky. MF SR konštatuje, že výdavkové pravidlo sa za rok 2013 plní.**

<sup>11</sup> Podrobný popis vstupov vrátane metodiky výpočtu výdavkového pravidla je uvedený vo Vade mecum on the Stability and Growth Pact.

<sup>12</sup> Potenciál ekonomiky sa vyjadruje referenčnou mierou rastu výdavkov, teda 10-ročným priemerom potenciálneho rastu.

<sup>13</sup> Podobne ako pri hodnotení vývoja štrukturálneho salda sa rozlišuje sa, či daná krajina už dosiahla svoje MTO alebo k nemu smeruje. Ak krajina ešte nespĺnila svoj cieľ, tak vyžaduje výdavkové pravidlo pomalší rast výdavkov aby bolo zabezpečené približovanie sa k MTO.

<sup>14</sup> Napr. keby výdavkové pravidlo bolo splnené a štrukturálna konsolidácia nie. Celkové hodnotenie by sa malo zamerať na príčiny rozdielných trendov oboch indikátorov. Nejde o mechanické posúdenie ale o komplexnú analýzu.

<sup>15</sup> Investície môžu v závislosti od konkrétneho projektu výrazne kolísat'. V záujme vyššej stability ukazovateľa sa berie do úvahy štvorročný priemer namiesto aktuálnej hodnoty verejných investícií.



## Výdavkové pravidlo (ESA 2010)

	m.j	2012	2013	
<b>1. Celkové výdavky</b>	mil. eur	<b>29 018</b>	<b>30 193</b>	očisťovanie celkových výdavkov
2. Úrokové náklady	mil. eur	1 286	1 393	
3. Tvorba hrubého fixného kapitálu	mil. eur	2 182	2 193	
4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (priemer za 4 roky)	mil. eur	2 378	2 328	
5. Výdavky na EU programy plne kryté príjmami z EU fondov	mil. eur	919	957	
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	mil. eur	7	9	
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	mil. eur	0	0	
<b>8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3+4-5-6-7)</b>	mil. eur	<b>27 001</b>	<b>27 969</b>	
9. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu (8 <sub>t</sub> -8 <sub>t-1</sub> )	mil. eur	563	967	zohľadnenie diskrečných príjmov
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení	mil. eur	257	1 213	
11. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia ((9 <sub>t</sub> -10 <sub>t</sub> )/8 <sub>t-1</sub> )	%	1,2	-0,9	prepočet na reálny rast výdavkov
12. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia	%	-0,7	-2,8	
13. Výdavkové pravidlo (znižená referenčná miera potenciálneho rastu HDP)	p.b.	1,8	1,8	hodnotenie výdavkového pravidla
14. Odchýlka od výdavkového pravidla (12-13) <sup>1</sup>	p.b.	-2,5	-4,6	
<b>15. Odchýlka od výdavkového pravidla<sup>16</sup></b>	% HDP	<b>-0,9</b>	<b>-1,7</b>	
<b>16. Dvojročná odchýlka od výdavkového pravidla</b>	% HDP	<b>-</b>	<b>-1,3</b>	
<i>p. m. deflátor HDP<sup>2</sup></i>		1,8	1,9	
[1] Negatívna hodnota predstavuje plnenie výdavkového pravidla (nižší rast výdavkov)		<b>Plnenie pravidla</b>		
[2] Priemer dvoch prognóz EK				

## II.4. Výrazná odchýlka

Vyhodnotenie výraznej odchýlky sa posudzuje na základe celkovej analýzy zmeny štrukturálneho salda a vývoja výdavkového pravidla. V zákone o rozpočtových pravidlách je výrazná odchýlka naviazaná na Pakt stability a rastu resp. na podrobný výklad v podobe Code of Conduct.<sup>17</sup> Výraznou odchýlkou<sup>18</sup> sa podľa tohto vymedzenia rozumie<sup>19</sup>:

- A. Odchýlka od požadovaného štrukturálneho zlepšenia:** Odchýlka od požadovaného zlepšenia štrukturálneho salda najmenej 0,5 % HDP v jednom roku alebo v priemere 0,25 % HDP v dvoch po sebe nasledujúcich rokoch;
- B. Odchýlka od výdavkového pravidla:** Výdavkové pravidlo sa vyhodnocuje na základe toho, či upravený rast výdavkov v porovnaní so zníženou referenčnou mierou rastu výdavkov<sup>20</sup> má negatívny vplyv na saldo najmenej 0,5 % HDP ročne alebo kumulatívne v dvoch po sebe nasledujúcich rokoch.

**Pri vyhodnotení plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte je dôležité celkové hodnotenie.** Z pohľadu celkového hodnotenia výrazná odchýlka nastáva, ak:

<sup>16</sup> Odchýlka v percentách HDP sa posudzuje sa na základe nasledovného vzorca = [primárny výdavkový agregát <sub>t-2</sub> \*(odchýlka od výdavkového benchmarku)]/HDP<sub>t-1</sub>.

<sup>17</sup> Vade mecum on the Stability and Growth Pact: Ex-post vyhodnotenie

<sup>18</sup> Nariadenie 1466/97 čl. 5 a čl. 6

<sup>19</sup> V rámci Paktu stability a rastu je možné uplatniť aj tzv. investičnú klauzulu, ktorá umožňuje dočasne sa odchýliť od požadovaného konsolidačného úsilia. Využitie investičnej klauzuly znižuje pravdepodobnosť výraznej odchýlky. V hodnotení fiškálneho kompaktu nie je možné uplatniť investičnú klauzulu.

<sup>20</sup> Znížená miera rastu výdavkov je bližšie popísane v časti II.3



1. Došlo k výraznému odchýleniu podľa oboch ukazovateľov v A a B;
2. Jeden z ukazovateľov je výrazne odchýlený a druhý na základe celkového hodnotenia vykazuje čiastočný súlad (ang. limited compliance). V tomto prípade nie je jednoznačne určené či došlo k výraznej odchýlke a smerodajné je odôvodnenie v rámci celkového hodnotenia.

**Berúc do úvahy výsledky z roku 2013, k výraznej odchýlke nedošlo ani v jednom z ukazovateľov cesty k splneniu strednodobého rozpočtového cieľa.**

## II.5. Výnimočné okolnosti

V rámci hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte sa posudzuje aj to, či počas roka nenastali výnimočné okolnosti. V prípade, že nastanú výnimočné okolnosti, ktoré vysvetľujú odchýlku od plnenia pravidla o vyrovnanom pravidla, korekčný mechanizmus sa neuplatňuje. MF SR súčasne navrhuje začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností.

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

Bližšie definované nie sú udalosti s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu, obdobie negatívneho medziročného rastu HDP, dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom a taktiež prudký ekonomický pokles v eurozóne ako celku. V rámci vytvorenia jednotnej národnej metodiky pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte MF SR pristupuje k priblíženiu k výkladu RRZ v posudzovaní nejednoznačne vymedzených kritérií výnimočných okolností.<sup>21</sup>

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

**V roku 2013 nenastala žiadna udalosť s vplyvom na finančnú pozíciu podľa vymedzenia ústavného zákona.** Ekonomika Slovenska zaznamenala kladný rast a negatívna produkčná medzera dosahovala hodnotu 1,1 % HDP, čo je výrazne pod 3% hranicou. V prípade posudzovania hospodárskeho vývoja eurozóny sa MF SR rovnako ako RRZ riadi stanoviskom Európskej komisie, ktorá rok 2013 nevyhodnotila ako rok prudkého hospodárskeho poklesu.

**Na základe vyššie uvedeného konštatujeme, že v roku 2013 nenastala žiadna zo skutočností, ktoré možno považovať za výnimočnú okolnosť.**

<sup>21</sup> RRZ (2014): Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2013, júl

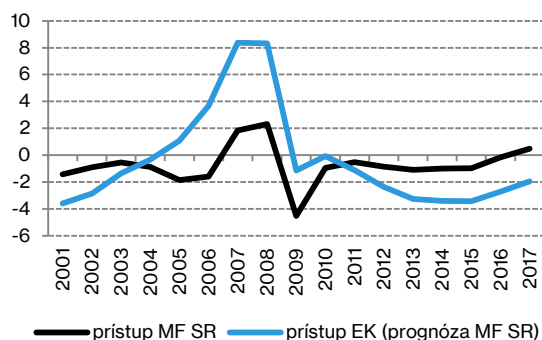
## PRÍLOHY

### Príloha 1 - Metodické rozdiely pri výpočte potenciálneho produktu EK a MF SR

Pre účely fiškálneho kompaktu sa využíva odhad potenciálneho produktu a produkčnej medzery pomocou metodiky MF SR, ktorá je schvaľovaná Výborom pre makroekonomické prognózy trikrát ročne. Výsledné odhady potenciálu podľa MF SR sú v porovnaní s odhadmi EK menej procyklické a lepšie zohľadňujú ponukové faktory a štrukturálne zmeny, ktoré prispeli k rastu potenciálu ekonomiky pred krízou. Veľká amplitúda produkčnej medzery v predkrízovom období podľa odhadov EK nie je v súlade s veľkosťou pozorovaných nerovnováh v ekonomike, ktoré boli len mierne s výnimkou prehrievania na trhu nehnuteľností. To má za následok aj rozdielne odhady pre rok 2009, v ktorom sa podľa odhadu MF SR produkčná medzera významne prehĺbila, kým podchladenie ekonomiky bolo podľa EK iba mierneho charakteru. Rozdielne pohľady na veľkosť podchladenia pretrvávajú i pre súčasné obdobie, keď odhady EK v rozpore s pozorovanými nerovnovahami naznačujú hlbšiu produkčnú medzeru v súčasnosti ako v krízovom roku 2009.

Z dôvodu metodickej zmeny v národných účtoch ESA2010 MF SR mimoriadne aktualizovalo odhad potenciálneho produktu a produkčnej medzery pre potreby fiškálneho kompaktu v novembri. Revízia národných účtov ESA2010 priniesla významnú zmenu v štruktúre rastu ekonomiky, keď zásadnou zmenou prešiel hlavne časový rad investícií, ktorý priamo vstupuje do výpočtu potenciálneho rastu. Zmena sa významne dotkla aj sezónne očistených kvartálnych profilov časových radov, vrátane HDP.

**Graf A: Vývoj produkčnej medzery (% potenciálneho HDP) – prístup EK a MF SR**



Zdroj: EK, MF SR

**Tab A: Pot. produkt a produkčná medzera – prístup EK a MF SR**

	EK (prognóza MF SR)		MF SR	
	Pot. HDP (rast, %)	OG* (% pot. HDP)	Pot. HDP (rast, %)	OG* (% pot. HDP)
2009	3,8	-1,1	1,5	-4,5
2010	3,7	-0,1	1,0	-0,9
2011	3,8	-1,1	2,3	-0,5
2012	2,9	-2,4	1,9	-0,9
2013	2,3	-3,3	1,7	-1,1
2014F	2,5	-3,4	2,3	-1,0
2015F	2,6	-3,4	2,6	-1,0
2016F	2,7	-2,7	2,7	-0,2
2017F	2,7	-1,9	2,8	0,5

\*produkčná medzera

Zdroj: EK, MF SR

Rozdiely v metodikách MF SR a EK sa týkajú takmer všetkých zložiek výpočtu, aj keď základná metóda je totožná. Obe inštitúcie počítajú potenciálny produkt pomocou Cobb-Douglasovej produkčnej funkcie. No kým MF SR počíta potenciálny produkt zo štvrťročných údajov, EK používa ročné dáta.

EK používa spoločné podiely výrobných faktorov kapitálu a práce v produkčnej funkcii pre všetky nové členské krajiny – 0,63 pre elasticitu práce a 0,37 pre elasticitu kapitálu, Na druhej strane MF SR kalibruje podiel faktorov z národných účtov - práca je určená ako podiel kompenzácií zamestnancov (bez živnostníkov) na HDP na úrovni 0,43 a podiel kapitálu je dopočítaný na úrovni 0,57 (priemerné hodnoty za roky 1995-2010).



Pri zásobe kapitálu spočíva hlavný rozdiel v pôvodnej hodnote a v miere odpisov. EK pre všetky nové členské krajiny (s výnimkou ČR) odhadla zásobu kapitálu v roku 1995 ako dvojnásobok HDP a používa spoločnú mieru depreciaácie na úrovni 5 %. MF SR používa skutočný odhad zásoby kapitálu z roku 1999 od Štatistického úradu a miera odpisov je získaná z ročných národných účtov.

Odhad rovnovážnej zamestnanosti obe inštitúcie získavajú z obyvateľstva v pracovnom veku použitím trendu miery participácie, NAIRU a trendu odpracovaných hodín. Rozdiel však nastáva pri vstupe – MF používa obyvateľstvo vo veku 15 rokov a vyššie, kým EK obyvateľstvo vo veku 15 až 64 rokov.

Rozdiel pri produktivite faktorov (TFP) spočíva najmä v historických dátach. MF SR zvyšuje potenciálny produkt v rokoch 2005-2008, tak aby odrážal štrukturálne zmeny v ekonomike, ktoré spoločná metóda EK nedokáže zachytiť. Nadmerne vysokú produkčnú medzeru v rokoch 2007-2008, ktorá vyplýva z metódy EK, pritom nepotvrdzujú iné ukazovateľov nerovnováhy – saldo BÚ PB, čistá inflácia, jednotkové náklady práce.



## Príloha 2 - Výpočet cyklickej zložky salda verejných financií

Vo všeobecnosti existujú dva rôzne metodologické prístupy pre výpočet cyklickej zložky salda verejných financií. EK používa agregovaný prístup, ktorý odhaduje vzťah medzi fiškálnymi indikátormi a produkčnou medzerou. Hlavnou výhodou tejto metodológie je jednoduchosť aplikácie a nenáročnosť na vstupné údaje, keď pre výpočet stačí odhadnúť jednu v praxi nepozorovanú makroekonomickú premennú – produkčnú medzeru. Pri EK prístupe sa preto logicky ťažisko analytickej práce sústreďuje na správne zachytenie a odhad (agregovaného) ekonomického cyklu. Z pohľadu odhadu cyklickej zložky salda verejných financií však nemusí byť takýto prístup ideálny, keďže jednotlivé makroekonomické základne daní majú svoj individuálny ekonomický cyklus, ktorý môže a nemusí byť vysoko korelovaný s produkčnou medzerou. Tento nedostatok prekonáva disagregovaný prístup, v ktorom sa cyklická zložka odhaduje pomocou medzier v relevantných makroekonomických základniach. Inštitucionálne je priekopníkom tohto prístupu Európska Centrálna Banka a na Slovensku ho používa RRZ.

**V prípade slovenskej ekonomiky poskytuje disagregovaný odhad cyklickej zložky verejných financií relevantnejší obraz o stave verejných financií, keďže štruktúra rastu podlieha významným zmenám, ktoré agregovaný indikátor produkčnej medzery nemusí zachytiť správne.** Špeciálnu pozornosť si z hľadiska významnosti daňových príjmov zaslúži správne odhadnutie cyklickej zložky mzdovej bázy a spotreby domácností.

S cieľom analyticky správnejšie zachytiť cyklickú zložku salda verejných financií a zámerom zjednotenia národného hodnotenia fiškálneho kompaktu s RRZ, **MF SR pre účely hodnotenia preberá metodológiu disagregovaného prístupu pre výpočet cyklickej pozície verejných financií podľa analýzy RRZ<sup>22</sup>.**

Na príjmovej strane rozpočtu sa o cyklus očisťujú štyri základné kategórie príjmov - daň z príjmov právnických osôb, daň z príjmov fyzických osôb, daň z pridanej hodnoty spolu so spotrebnými daňami a príjmy z odvodov. Štandardné očistenie dávok nezamestnanosti na výdavkovej strane je doplnené o očistenie o dôchodkov, vzhľadom na významnosť dôchodkových dávok na výdavkovej strane rozpočtu. Prislúchajúcimi makroekonomickými základňami sú ziskovosť finančných a nefinančných podnikov, zamestnanosť v súkromnom sektore a kompenzácie na zamestnanca v súkromnom sektore, spotreba domácností v stálych cenách a miera nezamestnanosti. Výdavky na dôchodky sú v rozpočte indexované podľa vývoja priemernej mzdy v hospodárstve za minulý rok, preto makroekonomickou základňou pre ich vývoj sú kompenzácie na zamestnanca posunuté o jeden rok.

**Pre odhad medzier v jednotlivých makroekonomických základniach je použitý viacrozmerný Hodrick-Prescott filter** podľa analýzy MNB(2005)<sup>23</sup>, v ktorom je zabezpečená aj ekonomická konzistentnosť jednotlivých medzier vrátane agregovania na produkčnú medzeru.

Produkčná medzera ( $y$ ) sa rozkladá na dve zložky – medzeru v kompenzáciách ( $wp$ ) a ziskovosti, ktorá je aproximovaná hrubým prevádzkovým prebytkom a zmiešaným dôchodkom ( $f$ ). Medzera v kompenzáciách sa ďalej dizagreguje na medzeru v zamestnanosti ( $ep$ ) a kompenzáciách na zamestnanca, pričom je zabezpečená ekonometrická väzba na spotrebu domácností ( $cp$ ). Gap v nezamestnanosti je odvodený z medzery v zamestnanosti a ekonomicky aktívneho obyvateľstva. Použitý rozklad odstraňuje aj metodologický nedostatok vyplývajúci z faktu, že cyklická pozícia salda sa týka nominálnych veličín, kým makroekonomické základne sú reálnymi ukazovateľmi. Zároveň pre časť očisťovaných príjmov je relevantnejší cenový index CPI (spotreba domácností, kompenzácie), kým reálna ziskovosť je ekonomicky odvodená z HDP deflátoru. Problém je eliminovaný začlenením cenovej medzery ( $p^{gap}$ ), ktorá vyjadruje vzťah deflátoru HDP ( $p^y$ ) a CPI ( $p^{CPI}$ ).

$$(y_i - y_i^*) = \alpha_t(wp_i - wp_i^*) + (1 - \alpha_t)(f_i - f_i^*)$$

<sup>22</sup> M. Marčanová, L. Ódor (2014): The „True“ Deficit, Improving Structural Budget Balance Estimation for Slovakia

<sup>23</sup> P. Kiss a Vadas (2005): Mind the Gap – International Comparison of Cyclical Adjustment of the budget

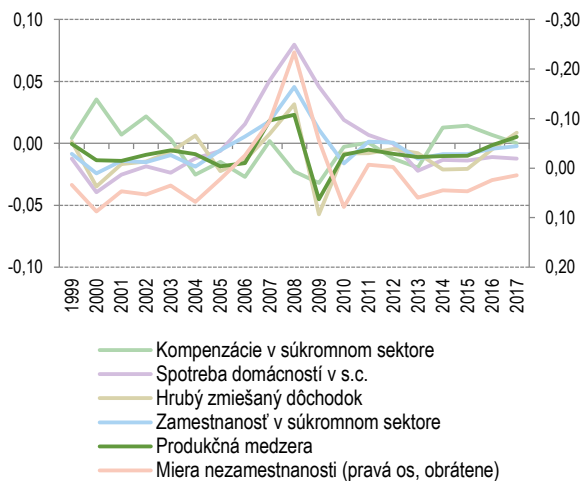
$$\begin{aligned} \min_{f^*, wp^*, cp^*, \theta_1, \theta_2, \theta_3, \theta_4} = & \left[ \sum (f_i - f_i^*)^2 + \lambda \sum (\Delta f_i^* - \Delta f_{i-1}^*)^2 + \sum (wp_i - wp_i^*)^2 + \lambda \sum (\Delta wp_i^* - \Delta wp_{i-1}^*)^2 \right. \\ & + \sum (cp_i - cp_i^*)^2 + \lambda \sum (\Delta cp_i^* - \Delta cp_{i-1}^*)^2 \\ & + \sum [\Delta cp_i^* - (\theta_1 + \theta_2(cp_{i-1}^* + \rho - wp_{i-1}^*) + \theta_3 \Delta cp_{i-1}^* + \theta_4 wp_{i-1}^*)]^2 \\ & \left. + \sum (u_i - u_i^*)^2 + \lambda \sum (\Delta u_i^* - \Delta u_{i-1}^*)^2 \right] \\ p^{gap} = & p^y - p^Y - \alpha p^{CPI} \end{aligned}$$

Elasticity jednotlivých príjmových a výdavkových kategórií vzhľadom na ich makroekonomické základne sú priamo odvodené z daňových zákonov alebo sú ekonometricky odhadnuté. Použité odhady sú prevzaté z NBS a sú publikované v M. Marčanová a L. Ódor (2014) „The True Deficit“.

Rozklad základni potvrdzuje predpoklad nízkej korelácie medzery kompenzácií v súkromnom sektore (vyjadrenej percentuálnou odchýlkou od potenciálnej resp. trendovej premennej príslušnej makrozákladne) s produkčnou medzerou. Korelačný koeficient nadobúda hodnoty menšiu ako 0,2 na histórii 1999 až 2013. Na druhej strane, vývoj medzery v hrubom prevádzkovom prebytku a zmiešanom dôchodku je úzko spätý s produkčnou medzerou a vykazuje koreláciu vyššiu ako 0,9.

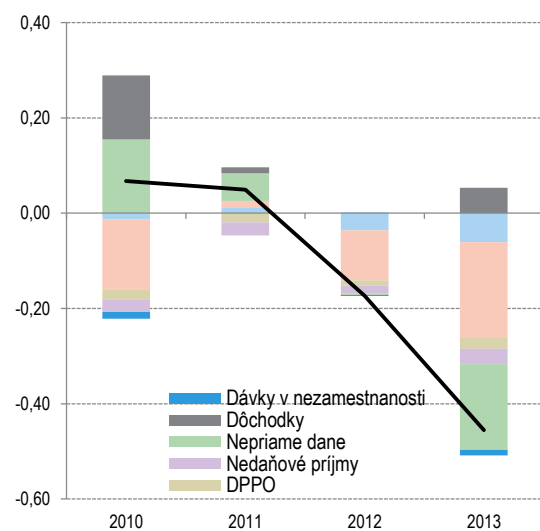
Výrazne procyklický vývoj má medzera spotreby domácností (v stálych cenách) a medzera v miere nezamestnanosti, avšak v pokrízovom období má významné oneskorenie oproti produkčnej medzere. To má za následok zachytenie menšej cyklickej zložky v krízovom roku, oproti agregovanému prístupu.

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



Zdroj: MF SR podľa metodiky RRZ

**Graf B: Príspevky k cyklickej zložke salda v disagregovanej metodike (v % z HDP.)**



Zdroj: MF SR podľa metodiky RRZ

V ďalšom výskume metodiky výpočtu cyklickej pozície verejných financií považuje MF SR nutné zamerať sa na:

- Zahnutie ďalších výdavkových kategórií rozpočtu napr. výdavky na štátne dávky do cyklicky očisťovaných výdavkov
- Rozčlenenie výpočtu cyklickej zložky spotrebných daní a DPH kvôli rozdielnej makroekonomickej základni
- Rozšírenie ekonometrických odhadov elasticít resp. time-varying simulácie na základe EUROMOD modelu





### 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 pripravilo podrobnejší manuál, ktorý sa venuje problematike jednorazových opatrení.<sup>24</sup>

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

**Tab A: Jednorazové vplyvy pre účely fiškálneho kompaktu (ESA2010, mil. eur)**

	2012	2013
<b>Spolu:</b>	<b>24</b>	<b>57</b>
1. splácanie návratnej finančnej výpomoci Cargo (kapitálový transfer v 2009)	10	20
2. splácanie návratnej finančnej výpomoci Vodohospodárskej výstavbe (kap. transfer pred rokom 2002)	27	30
3. rozdielne zaznamenanie príjmov DPH	-47	137
3. mimoriadny odvod v bankovom sektore (vrátane DPPO)	40	-
4. príjem/úhrada DPH z PPP projektu	-6	-6
5. korekcie k EÚ fondom	-	-125

Zdroj: MF SR

- 1. Splácanie návratnej finančnej výpomoci Cargo Slovakia, a.s.** Železničnej spoločnosti Cargo Slovakia, a. s. bola v roku 2009 poskytnutá návratná finančná výpomoc zo štátnych finančných aktív. Uvedená transakcia ovplyvnila schodok a dlh verejnej správy v roku 2009 v sume 166 mil. eur. Realizované splátky istiny sa považujú v zmysle metodiky ESA 2010 za kapitálový transfer s pozitívnym vplyvom na schodok rozpočtu verejnej správy. Splátkový kalendár predpokladá úplné splatenie úveru v roku 2016.
- 2. Splácanie návratnej finančnej výpomoci Vodohospodárskej výstavby** - Vodohospodárska výstavba, š.p. (VHV) dostala od štátu dve návratné finančné výpomoci v rokoch 2002 a 2006. Obe boli klasifikované z dôvodu neočakávanej návratnosti v daných rokoch ako kapitálový transfer. Po reštrukturalizácii dlhovej služby VHV sa očakáva, že bude splatená suma do konca roku 2014, pričom zaznamenanie má pozitívny vplyv na saldo VS podobne ako v prípade železničnej spoločnosti Cargo Slovakia.
- 3. Rozdielne zaznamenanie príjmov z DPH** - Rozdiel vychádza z nedokonalosti aktualizácie DPH podľa metodiky ESA2010. Aktualizácia podľa ESA2010 vychádza z tzv. metódy posunutého cashu, kde hotovostný výnos je priradený do jednotlivých období s fixným posunom. Takýto prístup nezohľadňuje v plnej miere skutočnosť najmä v prípade nadmerných odpočtov. Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie nadmerných odpočtov môže výrazným spôsobom ovplyvniť aktuálny výnos DPH

<sup>24</sup> Kompletný prehľad jednorazových opatrení je možné nájsť v manuáli MFSR, ktorý sa bude aktualizovať. Je dostupný na <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=9595>.



podľa ESA2010. V roku 2013 sa predlžovala dĺžka trvania kontroly nadmerných odpočtov, čo zvýšilo objem nevyplatených nadmerných odpočtov a tým pádom aj aktuálny výnos DPH.

4. **Mimoriadny odvod pre vybrané finančné inštitúcie** - V poslednom kvartáli 2012 bol zavedený mimoriadny jednorazový odvod v bankovom sektore. Ako základňa pre sadzbu bola použitá hodnota chránených vkladov a vkladov firemných klientov. Opatrenie malo pozitívny vplyv na výnos verejnej správy vo výške 40 mil. eur v roku 2014.
5. **Splácanie DPH z PPP projektu** – V roku 2011 došlo k pozitívnemu vplyvu na saldo verejnej správy 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 verejnej správy.
6. **Korekcie k EÚ fondom** – V roku 2013 došlo na základe auditu EK k porušeniu pravidiel čerpania prostriedkov EÚ fondov. Celkovo bolo v roku 2013 zaznamenané zhoršenie salda o 125 mil. eur. EÚ korekcie vznikali za čerpanie zdrojov z 2. programového obdobia a predpokladá sa, že aj v roku 2014 dôjde k zaznamenaní EÚ korekcií. Vzhľadom na výrazné korekcie naviazané na konkrétne projekty z 2. programového obdobia sú považované za jednorazové.



## Príloha 4 - Metodické zmeny v národných účtoch v ESA2010

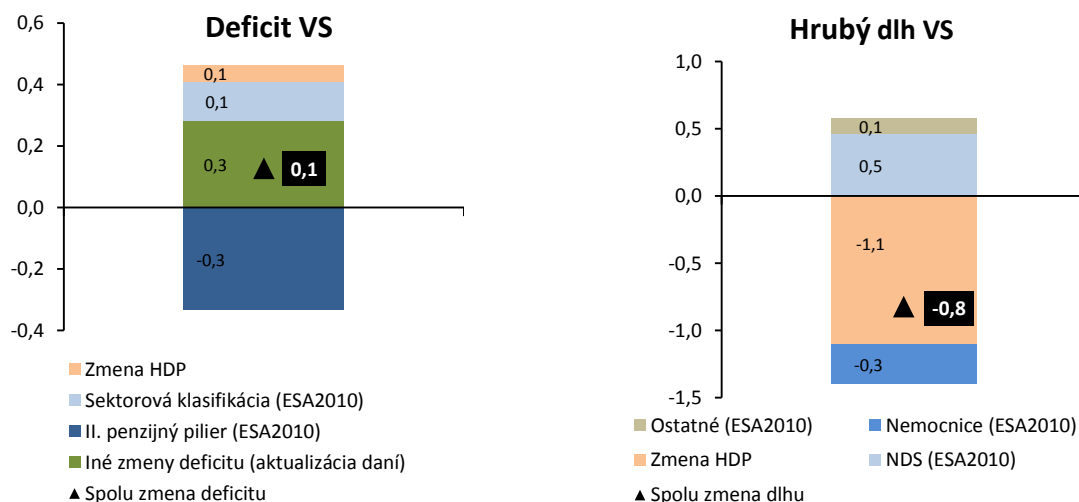
Národné účty prechádzajú pomerne častými revíziami. Od septembra 2014 začala platiť ESA2010, ktorá predstavuje najvýznamnejšiu zmenu za posledné roky a má priniesť prehĺbenie a zlepšenie celého systému národných účtov.

Dôležitou novinkou je zaradenie výdavkov na vedu a výskum, vojenských výdavkov a malých nástrojov (napríklad sekery, ale aj kalkulačky) do investícií, kým podľa ESA95 boli súčasťou medzispotreby (a teda neboli zahrnuté v HDP). Výsledkom prechodu na novú metodiku je zvýšenie nominálneho HDP na celom časovom horizonte v rozsahu. Za rok 2013 HDP vzrástlo o viac ako 1,5 mld. EUR (2%).

Z pohľadu verejných financií je najvýznamnejšou metodickou zmenou nová sektorová klasifikácia jednotiek, na základe ktorej došlo k preradeniu viacerých subjektov do verejnej správy. Nové kvalitatívne kritéria umožňujú väčšiu flexibilitu pri posudzovaní sektorovej klasifikácie. Zaradenie subjektov do verejnej správy malo výraznejší vplyv na hrubý dlh (najmä kvôli Národnej diaľničnej spoločnosti a nemocniciam). Na základe vyššie popísaných zmien sa zároveň aktualizuje dlh a deficit verejnej správy oproti hodnotám, ktoré boli prezentované v hodnotení pravidiel o vyrovnanom rozpočte z júna 2014, keďže tie vychádzali z predošlej aprílovej notifikácie Eurostatu (spracovanej v metodike ESA95)

Zmeny v metodike ESA2010 prehĺbili saldo VS v roku 2013 o 0,1 p.b. Oproti aprílovej notifikácii je však celkový deficit nižší o 0,1 p.b. vďaka aktualizácii daní, ktorá zlepšila saldo o 0,3 p.b. Nová metodika sa dotkla transferu naakumulovaných aktív z druhého piliera do priebežného systému, ktorý sa v novej metodike už nepovažuje za aktuálny príjem verejných financií. Mierny pozitívny vplyv (0,1 p.b.) mali zmeny v sektorovej klasifikácii a revízia HDP.

### Príspevky k zmene deficitu a dlhu VS v roku 2013 (rozdíly medzi aprílovou a októbrovou notifikáciou; v % HDP)



Zdroj: Eurostat, MF SR

Zdroj: Eurostat, MF SR

Prechod na novú metodiku mal značný vplyv aj na vykazovanie podielu hrubého dlhu VS na HDP. V roku 2013 spôsobili zmeny zníženie dlhu o 0,8 p.b. Najvýraznejšie sa pod túto zmenu podpísala revízia nominálneho HDP smerom nahor, čo spôsobilo pokles dlhu až o 1,1 p.b. Metodicky konzistentný spôsob vykazovania záväzkov nemocníc viedol k o 0,3 p.b., kým preradenie dlhov NDS naopak viedlo k nárastu dlhu o 0,5 p.b.



## Príloha 5 - Požadované konsolidačné úsilie podľa kritérií Paktu stability a rastu

Fiškálny kompakť<sup>25</sup> je svojou podstatou medzivládna zmluva, ktorá má zabezpečiť aby koncepty definované v Pakte stability a rastu boli implementované v národnej legislatíve. Analytické koncepty ako štrukturálne saldo a strednodobý rozpočtový cieľ sú súčasťou oboch legislatívnych dokumentov, pričom fiškálny kompakť sa odkazuje na Pakt stability a rastu.

Zároveň môže dôjsť k rozdielnym výkladom pri aplikovaní zásad Paktu a fiškálneho kompaktu. Najvýznamnejšia sa týka smerovania k MTO, ktoré je popísané nižšie v texte. Prepojenosť Paktu aj fiškálneho kompaktu môže viesť k rozdielnym výsledkom hodnotenia fiškálnej pozície zo strany EK a nezávislej fiškálnej inštitúcie. Napriek snahe sa priblížiť k jednotnej národnej metodike, musí MF SR zohľadňovať aj povinnosti vyplývajúce z Paktu. Slovensko je viazané európskymi nariadeniami Paktu, na ktoré je priamo naviazaná transpozícia fiškálneho kompaktu. Samotný fiškálny kompakť prisudzuje EK významnú úlohu napr. pri stanovení MTO. EK v rámci zverejnených spoločných zásad<sup>26</sup> uvádza požiadavku na konzistentný národný korekčný mechanizmus s európskym fiškálnym rámcom. MF SR preto pokladá dokumenty špecifikujúce postupy EK pri hodnotení krajín<sup>27</sup> za relevantné aj v kontexte fiškálneho kompaktu.

Podľa pravidiel preventívnej časti Paktu (nariadenie 1466/97, čl. 5) musia krajiny eurozóny<sup>28</sup>, ktoré zatiaľ nedosiahli svoj strednodobý rozpočtový cieľ, splňať konsolidačné úsilie spravidla vo výške 0,5 % HDP ročne. Flexibilita v rámci konsolidačného úsilia vyplýva z doplňujúceho výkladu hodnotenia fiškálnych pravidiel EK.<sup>29</sup> Požadované konsolidačné úsilie má byť diferencované podľa cyklickej pozície krajiny, výšky hrubého dlhu a rizík fiškálnej udržateľnosti:

- V prípade, ak je ekonomický rast záporný alebo záporná produkčná medzera presahuje -4 % HDP, nie je v danom roku požadovaná konsolidácia.
- Pri dlhu presahujúcom 60 % HDP alebo s výrazným rizikom pre udržateľnosť dlhu meraného indikátorom udržateľnosti S1 má konsolidačné úsilie presahovať 0,5 % HDP ročne, pod čím sa rozumie aspoň 0,6 % HDP.
- V prípade dobrých ekonomických časov, teda s produkčnou medzerou presahujúcou 1,5 % HDP, má konsolidačné úsilie taktiež presahovať 0,5 % HDP ročne. Naopak, pri zápornej produkčnej medzere vyššej ako -1,5 % HDP môže byť konsolidačné úsilie nižšie ako 0,5 % HDP ročne, ale aspoň 0,1 % HDP.

Tabuľka nižšie poskytuje prehľad požadovaného konsolidačného úsilia pre krajiny eurozóny, ktoré nedosiahli strednodobý rozpočtový cieľ.

### Požadované konsolidačné úsilie pre krajiny ktoré nedosiahli strednodobý rozpočtový cieľ podľa Paktu (% HDP)

<sup>25</sup> Zmluvu o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii, článok 3.

<sup>26</sup> Vade mecum on the Stability and Growth Pact: Common principles on national correction mechanism, str. 37

<sup>27</sup> Dokumenty sú prezentované na pracovnej úrovni, ktorých členmi sú členské štáty a zástupcovia medzinárodných organizácií. Nezávislé fiškálne inštitúcie, ktoré nadobudli monitorovacie kompetencie, tak nemusia mať vždy prístup k prezentovaným stanoviskám Komisie. Tento nesúlad sa dá riešiť väčšou transparentnosťou na strane EK alebo zdieľaním dokumentov na pracovnej skupine pre fiškálne inštitúcie.

<sup>28</sup> Nariadenie 1466/97 nešpecifikuje požadované konsolidačné úsilie pre krajiny mimo ERMII a eurozóny s dlhom pod 60 % HDP a bez vysokého rizika udržateľnosti, ale podľa interpretácie EK by malo byť 0,5 % HDP ročne ak nie je iný dôvod.

<sup>29</sup> The Significant Deviation Procedure In The Preventive Arm Of The SGP, Note for the Alternates of the Economic and Financial Committee, Ares(2014)1051386 - 03/04/2014



	Hrubý dlh < 60 % a nízke alebo stredné riziko udržateľnosti (indikátor S1)	Hrubý dlh > 60 % alebo vysoké riziko udržateľnosti (indikátor S1)
<b>Bez potreby konsolidácie:</b> reálny rast < 0 % alebo produkčná medzera pod -4 % potenciálneho HDP	<b>Nie je potrebná konsolidácia</b>	
<b>„Zlé“ ekonomické časy:</b> produkčná medzera medzi -4 % a -1,5 % potenciálneho HDP	> 0	≥ 0,5
<b>„Ani zlé ani dobré“ ekonomické časy:</b> Produkčná medzera medzi -1,5 % a 1,5 % potenciálneho HDP	0,5	> 0,5
<b>„Dobré“ ekonomické časy:</b> Produkčná medzera > 1,5 % alebo mierne nižšia ako 1,5 % ale rýchlo sa približujúca hodnote nad 1,5 % potenciálneho HDP		> 0,5



## Príloha 6 – Príjmové diskrečné opatrenia

Diskrečné (ang. discretionary) príjmové opatrenia pre účely výdavkového pravidla sú v roku 2013 vo výške 1213 mil. eur. V porovnaní s júnovou verziou tohto materiálu došlo k úpravám skutočných daňových príjmov na základe vyhodnotenia za rok 2013.<sup>30</sup>

Diskrečné opatrenia sa zaznamenávajú podľa metodiky EK pomocou tzv. marginálnych zmien. Rozlišuje sa taktiež, či sa jedná o trvalé opatrenie alebo jednorazové. Trvalé opatrenia sa zaznamenávajú s vplyvom v prvom roku kedy bolo zavedené 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), zaznamenáva sa len marginálna zmena.<sup>31</sup> Pri jednorazových príjmových opatreniach sa zaznamenáva vplyv v jednom roku a v nasledujúcom výpadok v rovnakej sume, t.z. celkový vplyv opatrenia v dvoch po sebe idúcich rokoch je nulový (napríklad mimoriadny odvod v bankovom sektore).

Príjmové diskrečné opatrenia (mil. eur, ESA2010)	celkový vplyv		marginálna zmena	
	2012	2013	2012	2013
<b>Popis</b>				
Zvýšenie a zosúladenie maximálnych vymeriavacích základov		160		160
Zvýšenie odvodovej povinnosti SZČO a iné zmeny		27		27
Zavedenie odvodovej povinnosti na príjmy z dohôd		130		130
Zníženie sadzby do II. piliera dôchodkového systému *	159	507	159	338
Rozšírenie osobitného odvodu v bankovom sektore	63	92	63	21
- mimoriadny jednorazový odvod	40	0	40	-40
- osobitný odvod *	23	92	23	61
Zavedenie odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach	28	71	28	42
Zvýšenie spotrebnej dane z tabaku		20		20
Zvýšenie poplatku pri registrácii automobilov *	6	27	6	21
Zmeny v zdaňovaní hazardných hier	0	0		-1
Prechod DPPO z 19% na 23% u opatrení schválených NRSR		-9		-9
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
Znovuzavedenie koncesionárskych poplatkov		71		71
Zmena spôsobu zdaňovania dlhopisov		0		0
Zdanenie nerozdelených ziskov spred roku 2004		4		4
Odvodová úľava pre dlhodobo nezamestnaných		-1		-1
<b>SPOLU</b>	<b>257</b>	<b>1 489</b>	<b>257</b>	<b>1 213</b>

Pozn. Opatrenia označené \* začali platiť v 4. kvartáli roku 2012. Pre účely výpočtu marginálnej zmeny sa berie do úvahy len ich pomerná časť v aktuálnom roku. Napr. marginálna zmena osobitného odvodu v roku 2013 je 8 mesiacov z celoročnej sumy, keďže už 4 mesiace platilo opatrenie v roku 2012.

<sup>30</sup> Vyhodnotenie bolo zverejnené IFP na stránke: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=9660>

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