



**Brussels, 21 October 2014
(OR. sk)**

EG 4/14

**ECOFIN 933
UEM 336
EUROGROUP 9**

COVER NOTE

From: Peter Palus, Financial Counsellor, Permanent Representation of the Slovak Republic to the EU

date of receipt: 15 October 2014

To: Mr Carsten PILLATH, Director General, Council of the European Union

Subject: Slovakia:
Draft Budgetary Plan of Slovakia for 2015, as laid down in Article 6(1) of Reg. (EU) 473/2013 on Common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the member states in the euro area

Delegations will find attached the Draft Budgetary Plan of Slovakia for 2015.

This document is aimed for discussion in the **Eurogroup**.



**Permanent Representation
of the Slovak Republic to the EU**

Mr. Carsten Pillath
Director-General
General Secretariat of the Council of the
European Union

Your reference	Our reference	Responsible person / ☎	Brussels
	100613/2014 - BESZ/1	P. Paluš/0477 541 067	15.10.2014

Subject: **Draft Budgetary Plans – Slovak Republic**

Dear Director – General,

please find enclosed the Draft Budgetary Plan of the Slovak Republic. The English version of the document will follow next week.

The electronic form of the Draft Budgetary Plan was sent today by e-mail to: dgg1a.economic-policy@consilium.europa.eu.

Sincerely Yours,

Peter Paluš
Financial Counsellor





Návrh rozpočtového plánu Slovenskej republiky na rok 2015

október 2014



OBSAH

ZHRNUTIE	4
I. Makroekonomické predpoklady návrhu rozpočtu	7
I.1. Externé predpoklady prognózy	7
I.2. Makroekonomická prognóza - rast potiahne aj spotreba domácností	8
I.3. Vplyvy konsolidácie	11
I.4. Hodnotenie prognóz výbormi pre makroekonomické a daňové prognózy	13
II. Rozpočtové ciele	14
II.1. Aktuálny vývoj verejných financií	14
II.2. Štrukturálna bilancia a výdavkový benchmark	16
II.2.1. Štrukturálna bilancia	16
II.2.2. Výdavkový benchmark	20
II.3. Prognóza hrubého dlhu verejnej správy	21
II.4. Uplatnenie ustanovení zákona o rozpočtovej zodpovednosti	24
III. Príjmové a výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy	26
III.1. Príjmové ciele rozpočtu verejnej správy	26
III.1.1. Boj proti daňovým únikom	26
III.1.2. Príjmy verejnej správy v 2014 a 2015	26
III.2. Výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy podľa ich funkcie	27
III.3. Saldo verejnej správy v scenári nezmenených politík	29
III.4. Popis opatrení	30
IV. Naviazanie rozpočtového plánu na ciele stratégie rastu a zamestnanosti a špecifické odporúčania Európskej komisie	36
IV.1. Zamestnanosť	36
IV.2. Školstvo a podpora vedy a výskumu	37
IV.3. Podpora podnikateľského prostredia a rastu	37
V. Porovnanie s programom stability	38
PRÍLOHY	39



ZOZNAM BOXOV

Box 1: Makroekonomická prognóza v metodike národných účtov ESA2010.....	9
Box 2: Odhad produkčnej medzery na roky 2014 a 2015.....	10
Box 3: Konsolidačné úsilie podľa preventívnej časti Paktu stability a rastu.....	19
Box 4: Vplyv ESA 2010 revízie národných účtov na verejný dlh	23
Box 5: Úprava vyhlášky a metodického usmernenia ku klasifikácii COFOG ŠUSR	28
Box 6: Reforma štátnej správy ESO	33

ZOZNAM TABULIEK

Tab 1: Veľkosť konsolidačných opatrení	11
Tab 2: Rozpočtové opatrenia s vplyvom na HDP	11
Tab 3: Vplyv opatrení na HDP (v p. b.) podľa makromodelu IFP	12
Tab 4: Aktuálny odhad salda verejnej správy v roku 2014 (zmeny oproti schválenému rozpočtu).....	14
Tab 5: Daňové a odvodové príjmy verejnej správy v roku 2014	15
Tab 6: Plnenie kritérií investičnej klauzuly Paktu stability a rastu pre SR.....	17
Tab 7: Konsolidačné úsilie	19
Tab 8: Výdavkový benchmark	20
Tab 9: Hrubý dlh verejnej správy	21
Tab 10: Vplyv na zmenu hrubého dlhu verejnej správy	22
Tab 11: Príjmy verejnej správy v roku 2014 a 2015	27
Tab 12: Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG	27
Tab 13: Porovnanie bilancie výdavkov a príjmov a scenára nezmenených politík v roku 2015	30
Tab 14: Opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy	30
Tab 15: Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR	38
Tab 17: Porovnanie s Programom stability.....	38

ZOZNAM GRAFOV

Graf 1: Konsolidačné úsilie a saldo VS	4
Graf 2: Vývoj hrubého dlhu	5
Graf 3: Porovnanie výnosov krajín jadra a periférie (%)	8
Graf 4: Vývoj indikátorov dôvery v krajinách eurozóny.....	8
Graf 5: Príspevky k rastu HDP - štvrťročne	9
Graf 6: Príspevky k rastu HDP - prognóza	9
Graf 7: Porovnanie prognóz makroekonomických základní pre rozpočtové príjmy s členmi výboru	13
Graf 8: Príspevky faktorov k zmene hrubého dlhu	23
Graf 9: Čistý dlh	23
Graf 10: Vývoj efektívnej daňovej sadzby DPH (2008 – 2014).....	26
Graf 11: Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG v roku 2015 (medziročné zmeny)	28

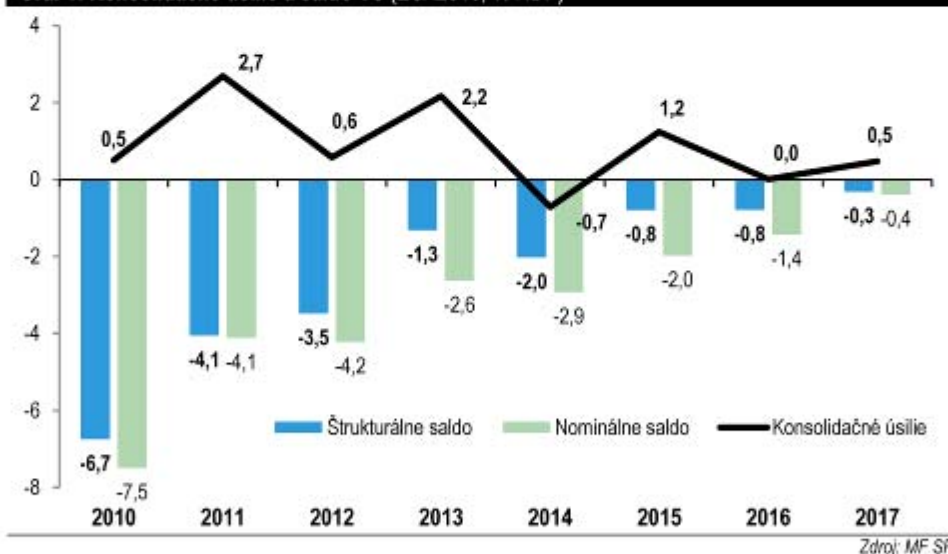
ZHRNUTIE

Deficit verejných financií v roku 2013 klesol na 2,6 % HDP a štrukturálny deficit dosiahol historicky najnižšiu hodnotu 1,3 % HDP. Slovensko vystúpilo z procedúry nadmerného deficitu. Vláda bude v strednodobom horizonte pokračovať v ozdravovaní verejných financií smerom k štrukturálne vyrovnanému rozpočtu. Návrh rozpočtu na rok 2015 je ambicióznejší než vyžadujú európske pravidlá a národná legislatíva. Je zostavený so schodkom na úrovni 1,98 % HDP, ktorý zodpovedá štrukturálnej konsolidácii o 1,2 % HDP. Vývoj počas roka 2014 naznačuje riziká vo výške 0,3 % HDP, no pôvodný cieľ 2,64 % HDP zostáva naďalej v platnosti. Ak by nedošlo k žiadnym zmenám v hospodárskych politikách, deficit by v roku 2015 dosiahol úroveň 3,5 % HDP. Konsolidácia v roku 2015 je takmer z troch štvrtín na strane výdavkov. Hrubý dlh neprekročil ani v roku 2013 hranicu 55 % HDP a v ďalších rokoch bude postupne klesať: Čistý dlh sa stabilizuje okolo 50 % HDP.

Slovensko po výraznom konsolidačnom úsilí v uplynulých rokoch vystúpilo v júni 2014 z procedúry nadmerného deficitu, keďže znížilo udržateľným spôsobom deficit verejných financií pod 3 % HDP. V roku 2013 dosiahlo Slovensko jedno z doteraz najvyšších konsolidačných úsilí vo výške 2,2 % HDP. Podľa predbežných údajov z jesennej notifikácie klesol deficit na 2,6 % HDP, čo predstavuje zlepšenie v porovnaní s pôvodným rozpočtovým cieľom až o 0,3 % HDP. **Štrukturálny deficit podľa metodiky EK dosiahol najnižšiu hodnotu – 1,3 % HDP – v histórii Slovenska.** Priemerné konsolidačné úsilie za roky 2010-2013 dosiahlo 1,5 % HDP, vyššie ako požadované 1 % HDP podľa odporúčani Rady EÚ.

Základným cieľom fiškálnej politiky Slovenskej republiky je zabezpečenie efektívnych a dlhodobou udržateľných verejných financií, umožňujúcich trvalý rast kvality života na Slovensku, čo si vyžaduje pokračovať v ozdravovaní verejných financií aj v ďalších rokoch. Stratégia rozpočtovej politiky sa preto po úspešnom vystúpení z procedúry nadmerného deficitu zameria na dosiahnutie **strednodobého rozpočtového cieľa** v roku 2017, ktorý predstavuje štrukturálny deficit vo výške 0,5 % HDP.

Graf 1: Konsolidačné úsilie a saldo VS (ESA2010, % HDP)



Vládny návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2015 je zostavený so **schodkom na úrovni 1,98 % HDP**, ktorý zodpovedá **štrukturálnej konsolidácii o 1,2 % HDP** v porovnaní s aktuálnym odhadom salda v roku 2014. Predkladaný rozpočet verejnej správy na rok 2015 je ambicióznejší než vyžadujú európske pravidlá a ich premietnutie do národnej legislatívy. Vytvorený fiškálny priestor oproti pravidlami vyžadovanému cieľu bude tvoriť rezervu pre makroekonomický vývoj a môže slúžiť na krytie nákladov na odvodovú reformu (zavedenie

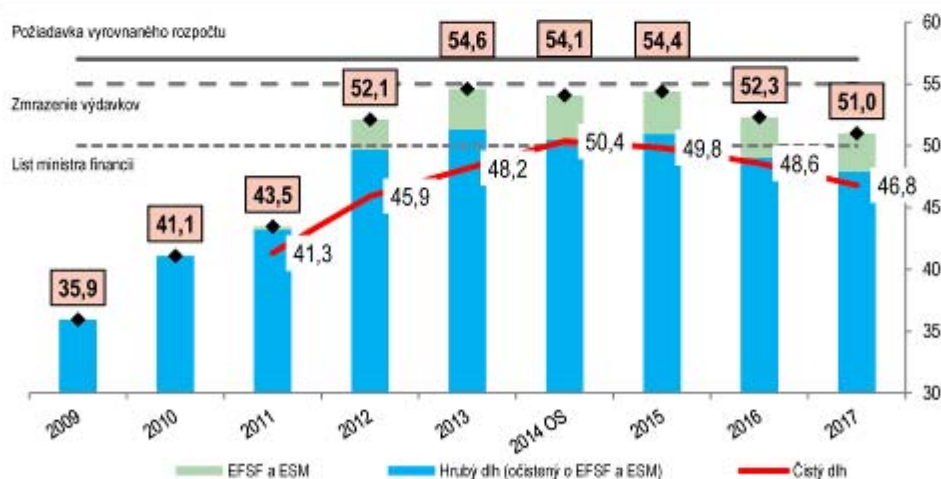
odpočítateľnej položky na zdravotné odvody pre nízko príjmových zamestnancov) a možných potrieb z kolektívneho vyjednávania najmä v oblasti školstva. V prípade naplnenia cieľa schváleného rozpočtu na rok 2014 vo výške 2,64 % HDP zodpovedá pravidlami požadovanému medziročnému zlepšeniu štrukturálneho salda o približne 0,5 % HDP deficit vo výške 2,49 % HDP na rok 2015.

Riziká pre schodok verejnej správy na rok 2014 oproti schválenému rozpočtovému cieľu vo výške 2,64 % HDP dosahujú 0,3 % HDP, no pôvodný cieľ zostáva naďalej v platnosti. V prípade naplnenia rizík by deficit v roku 2014 dosiahol 2,93 % HDP. Hlavné negatívne faktory sú neuznanie nedaňových príjmov z dividend ako akruálnych príjmov v metodike ESA2010, nepriaznivejšie hospodárenie miestnych samospráv, výpadok iných nedaňových príjmov, korekcie EÚ fondov a vyššie výdavky zdravotných poisťovní. **Tieto riziká sú do značnej miery kompenzované lepším výberom daní a odvodov.**

Za predpokladu, že by nedošlo k žiadnym zmenám v hospodárskych politikách (No Policy Change Scenario, NPC), deficit verejnej správy by v roku 2015 dosiahol úroveň 3,5 % HDP. Rozdiel v salde verejnej správy medzi scenárom nezmenených politík a návrhom rozpočtu na rok 2015 predstavuje 1,6 % HDP. **Na výdavkovej strane je úspora voči NPC vo výške 1,1 % HDP.** Dosahuje sa prostredníctvom reformy štátnej správy ESO a tmením niektorých verejných výdavkov, aj v súvislosti s tretím sankčným pásmom dlhovej brzdy. **Na príjmovej strane je celkový pozitívny vplyv oproti NPC vo výške 0,4 % HDP.** Najvýznamnejšie opatrenia sú rozsiahlejšia novela zákona o dani z príjmov, odstraňujúca niektoré výnimky a rozširujúca daňovú základňu, a zachovanie sadzby dane z pridanej hodnoty na úrovni 20 %.

Hrubý dlh verejnej správy dosiahol podľa pôvodnej aprílovej notifikácie Eurostatu ku koncu roka 2013 úroveň 55,4 % HDP. Revízia HDP z novej metodiky ESA 2010 a zmeny v zaradení subjektov do sektora verejnej správy však pravdepodobne spôsobia, že **podiel dlhu na HDP za rok 2013 v októbrovej notifikácii nepresiahne 55 % HDP** a aktuálne sankcie z dlhovej brzdy nebude nutné uplatňovať. V roku 2014 by mal dlh prvýkrát od roka 2008 klesnúť a dosiahnuť úroveň 54,1 % HDP. V nasledujúcom období postupne klesne až na 51 % HDP v roku 2017. Pokles dlhu je podmienený zlepšením primárneho salda (deficitu verejnej správy očisteného o úrokové náklady) a rastom HDP. Vzhľadom na pokračujúcu konsolidáciu sa od roku 2016 predpokladá prvýkrát primárny prebytok verejných rozpočtov. Čistý dlh dosiahol na konci roka 2013 výšku 48,2 % HDP, čo je výrazne pod úrovňou hrubého dlhu, a v tomto roku sa stabilizuje tesne nad úrovňou 50 % HDP.

Graf 2: Vývoj hrubého dlhu (ESA2010, % HDP)



Zdroj: MF SR

Prijímané štrukturálne a výdavkové opatrenia sú zamerané na podporu ekonomického rastu a zamestnanosti pri zvýšení efektívnosti verejných výdavkov. Medzi najvýznamnejšie opatrenia z pohľadu výdavkov patrí reforma



štátnej správy ESO, zvýšenie efektivity v zdravotníctve, či výstavba nových škôlok. Väčšina štrukturálnych opatrení sa zameriava na trh práce, ako v súčasnosti najväčšiu výzvu slovenskej ekonomiky. Súbeh dávky v hmotnej núdzi a mzdy by mal napríklad pomôcť zvýšiť zamestnanosť nízkoprijímových zamestnancov.

V strednodobom horizonte vychádza návrh rozpočtového plánu z návrhu rozpočtu verejnej správy na rok 2015 až 2017 schváleného vládou SR 15. októbra 2014. Návrh rozpočtového plánu je súčasťou požiadaviek vyplývajúcich z nariadenia Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 473/2013 o spoločných ustanoveniach o monitorovaní a posudzovaní návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerného deficitu členských štátov v eurozóne (súčasť tzv. Two-Packu) schválenom v máji 2013.

Nariadenie má za cieľ dosiahnuť lepšiu koordináciu rozpočtovej politiky a štrukturálnych politík, zohľadňujúc pravidlá Paktu stability a rastu a stratégie Európa 2020. Konkrétnym monitorovacím nástrojom je predkladanie návrhu rozpočtového plánu, ktorý prezentuje vývoj fiškálnej pozície, predpokladaný vývoj ekonomiky a popis opatrení rozpočtovej politiky na dosiahnutie stanovených cieľov v strednodobom horizonte. Prezentované údaje umožnia medzi iným detailnejšie zhodnotiť vývoj verejných financií na nasledujúci rok, ktoré sú na rozdiel od programu stability založené na aktuálnom návrhu rozpočtu verejnej správy. Európska komisia následne vydá stanovisko o rozpočtovom pláne, pričom v prípade závažného porušenia Paktu stability a rastu môže požiadať členský štát o prepracovanie rozpočtového návrhu.

Obsah a formálna stránka dokumentu v plnej miere vychádzajú z usmernení Európskej komisie. Základom sú podobne ako pri programe stability dokumenty, ktoré stanovujú minimálne požiadavky na návrhy rozpočtových plánov – aktualizovaná špecifikácia implementácie Two-packu a Smernica o formáte a obsahu návrhu rozpočtového plánu, ekonomického programu partnerstva a správy o emisii dlhu.

I. Makroekonomické predpoklady návrhu rozpočtu

Tempo oživenia hlavných obchodných partnerov Slovenska je pomalé najmä kvôli pretrvávajúcemu geopolitickému konfliktu na Ukrajine a ukotveniu inflácie na nízkych úrovniach. Menová politika v eurozóne tak zostáva naďalej uvoľnená. Eurozóne miere pomáha aj výkonnosť americkej ekonomiky. Očakávaný rast Slovenska zostáva na solidných úrovniach najmä vďaka oživeniu spotreby domácností a fixných investícií. Kvôli historicky najnižšej inflácii je dynamika rastu reálnych miezd najvyššia za posledných sedem rokov. Spotrebu domácností podporuje aj tvorba nových pracovných miest, ktorá sa premieta do zníženia miery nezamestnanosti. Ekonomický rast SR bude postupne zrýchľovať a na konci prognózovaného obdobia dosiahne 3,5%. Vplyvom prevažne výdavkovej konsolidácie bude rast HDP oproti scenáru bez zmien v hospodárskych politikách pomalší o 0,5 percentuálneho bodu.

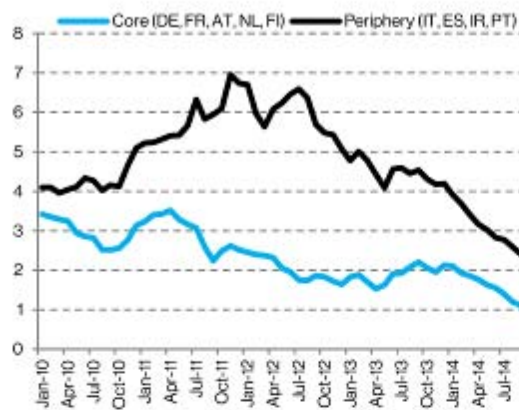
I.1. Externé predpoklady prognózy

Zotavenie externého prostredia bude kvôli rastúcej neistote slabšie. Oživenie ekonomík našich obchodných partnerov v eurozóne bude pomalé a postupné. Ekonomický rast najdôležitejšej ekonomiky eurozóny, Nemecka, bude v období 2014-2015 pod úrovňou 1,5%. Oživenie zahraničných ekonomík tlmí hlavne neistota spojená s konfliktom na Ukrajine a ukotvenie inflácie na nízkych úrovniach. Pretrvávajúce ekonomické nerovnováhy a štrukturálne problémy rovnako obmedzujú priestor pre výraznejší rast eurozóny.

Finančným trhom v posledných mesiacoch dominovala protichodná menová politika ECB a FEDu. ECB v prostredí znižujúcich sa inflačných očakávaní v eurozóne niekoľkokrát znížila sadzby na nové historické minimá (základná 0,05%, refinančná 0,3%). Bezprecedentným krokom medzi veľkými centrálnymi bankami bolo najmä zníženie deponitnej sadzby na zápornú úroveň (-0,2%), ktoré má spolu s cieľovými programami LTRO a nákupmi sekuritizovaných aktív (tzv. ABS) povzbudiť inflačné očakávania do budúcnosti a zlepšiť transmisný kanál menovej politiky. FED povzbudený pozitívnymi správami z americkej ekonomiky pokračoval v obmedzovaní svojej uvoľnenej menovej politiky (tzv. tapering) a oficiálne ohlásil zvyšovanie sadzieb na rok 2015.

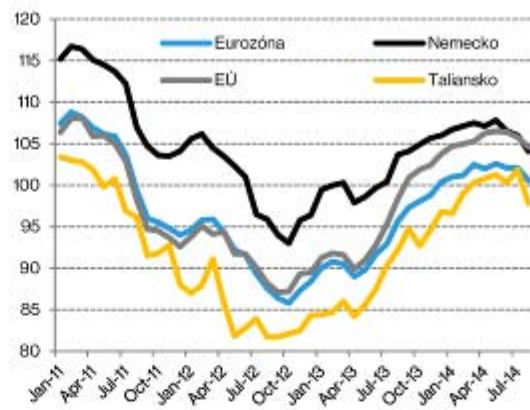
Akciové trhy dosiahli nové maximá, no krátkodobo bola volatilita opakovane výrazne zvýšená pre rusko-ukrajinský konflikt. Výnosy na dlhopisových trhoch v Európe od minulého roka mierne poklesli pre očakávanie inflácie výrazne pod cieľovou úrovňou 2% a uvoľňovanie menovej politiky ECB. Naďalej sa darilo stabilizovať situáciu krajín periférie, z ktorých sa všetky vrátili na finančné trhy (Grécko je primárne financované z finančného programu). Rozdiely v bankových sektoroch krajínach eurozóny a štrukturálne problémy v nich ale spôsobujú, že pozitívny vývoj na finančných trhoch sa v reálnej ekonomike zatiaľ neprejavuje vo všetkých krajinách rovnako. Pomalé oživovanie úverového financovania väčšie podniky čiastočne nahrádzajú emitovaním korporátnych dlhopisov na finančných trhoch. Cena ropy Brent za posledné štyri mesiace výrazne poklesla (zo 115 USD/bl až na 97 USD/bl). Euro voči doláru vzhľadom na kroky centrálnych bánk výraznejšie oslabilo a drží sa pod hodnotou 1,3 EUR/USD.

Graf 3: Porovnanie výnosov krajín jadra a periférie (%)



Zdroj: Bloomberg

Graf 4: Vývoj indikátorov dôvery v krajinách eurozóny



Zdroj: Eurostat, EK

Ekonomika eurozóny prestala v druhom štvrtroku rásť. Pokračujúca recesia vo veľkých krajinách ako Francúzsko a Taliansko signalizuje ich pretrvávajúce štrukturálne problémy. Druhý kvartál priniesol prekvapivo aj pokles najsilnejšej ekonomiky eurozóny - Nemecka. Predstihové indikátory predpovedajú len minimálne zrýchlenie ekonomickej aktivity v druhej polovici roka. Indikátory IFO a ZEW naznačujú pokračovanie stagnácie aj v Nemecku.

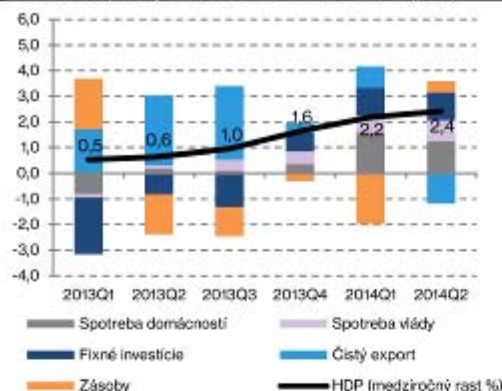
Vyhliadky ekonomického rastu na rok 2015 sa znížili. Zotavenie eurozóny bude pomalé. V roku 2015 očakávame rast na úrovni 1,3 % (oproti 0,7 % v roku 2014). Očakávaný ekonomický rast eurozóny negatívne ovplyvňuje najmä neistota spojená s vývojom konfliktu na Ukrajine a ukotvenie inflácie na nízkych úrovniach.

I.2. Makroekonomická prognóza - rast potiahne aj spotreba domácností

HDP v druhom štvrtroku pokračoval v pozitívnom vývoji. Medzikvartálnym rastom o 0,6% sa Slovensko zaradilo medzi najrýchlejšie rastúce krajiny eurozóny. Na rozdiel od minulých rokov bol motorom ekonomického rastu domáci dopyt, ktorý rástol najrýchlejšie od prepuknutia krízy koncom roka 2008. Rast spotreby domácností bol podporený poklesom spotrebiteľských cien, výhodnými podmienkami úverovania, ale najmä pozitívnym vývojom na trhu práce. Investície takisto zrýchlili rast, predovšetkým v nefinančných korporáciách a v službách s vyššou pridanou hodnotou. Rast domáceho dopytu podporil aj rast zamestnanosti a miezd. Na druhej strane, rast vývozu spomalil nad rámec zhoršenia zahraničného dopytu, čo naznačuje pomalšie získavanie tržových podielov na exportných trhoch než doteraz. Rast domáceho dopytu vyústil do zrýchlenia rastu dovozu, čistý export tak k rastu HDP prispel záporne.

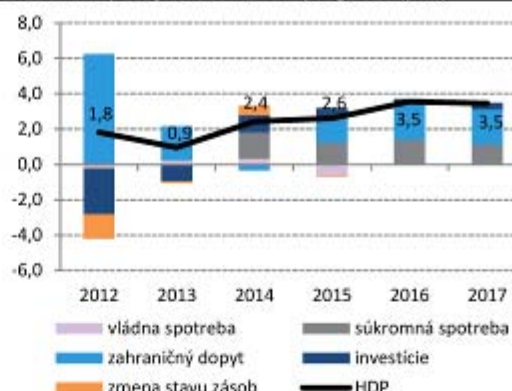
Slovenská ekonomika v tomto roku vzrastie o 2,4% a v roku 2015 by mal rast HDP zrýchliť na 2,6%. V druhej polovici tohto roka sa očakáva spomalenie zahraničného dopytu, ktoré sa naplno prejaví až v roku 2015. Ten bude zároveň tlmený aj dodatočnou konsolidáciou a pokles vládnej spotreby tak bude najvýraznejší od roku 2011. Tempo rastu súkromnej spotreby mieme spomali pod vplyvom pomalšieho rastu nových pracovných miest, postupne sa bude zotavovať aj rast investícií. Spomalenie rastu domáceho dopytu povedie k nižšiemu rastu importu a zahraničný dopyt tak prispeje k rastu opäť kladne. V nasledujúcich rokoch sa hospodársky rast zrýchli a jeho štruktúra bude vyvážená, s miernou prevahou zahraničného dopytu.

Graf 5: Príspevky k rastu HDP - štvrťročne (p.b.)



Zdroj: MF SR

Graf 6: Príspevky k rastu HDP - prognóza (p.b.)



Zdroj: MF SR

Miera nezamestnanosti poklesne v tomto roku na 13,5% a v budúcom roku dôjde k jej ďalšiemu zníženiu. Oživenie hospodárskeho rastu sa v tomto roku premietne do rastu zamestnanosti najmä v sektore trhových služieb, priemyslu, ale aj verejnej správy. Naopak nepriaznivý je stále vývoj zamestnanosti v stavebníctve.

Reálna mzda v roku 2014 vzrastie o vyše 4%, čo predstavuje najvyššie tempo za posledných sedem rokov. Dôvodom výrazného rastu je nulový rast cien, ako aj nadpriemerný rast nominálnych miezd. V ďalších rokoch rast reálnych miezd mierne spomalí a ich vývoj bude kopírovať produktivitu práce. Rast miezd zaznamená najmä priemysel a trhové služby, kým vo verejnom sektore bude naďalej tlmený konsolidáciou.

Inflácia v tomto roku bude na najnižšej úrovni od vzniku Slovenskej republiky. Očakávaný medziročný rast cien je v tomto roku na úrovni 0,1 %. Pomalý rast cien je výsledkom pozitívneho vývoja nákladových faktorov a slabšej reakcie na dopytové impulzy. Disinflatívny impulz z nákladovej strany prameni hlavne z poklesu cien energií a primárnych vstupov na globálnych trhoch. Dynamika nákladových faktorov sa prejavuje poklesom cien tovarov, potravín a energií. V nasledujúcom období očakávame zrýchlenie dynamiky cien vplyvom lepších výsledkov trhu práce a výraznejšej reakcie cien na oživenie dopytu. Inflácia by sa tak v budúcom roku mala pohybovať na úrovni 1,0%.

Box 1: Makroekonomická prognóza v metodike národných účtov ESA2010

Makroekonomická prognóza bola vypracovaná na základe predbežných údajov ESA2010 a odhadov MF SR za minulosť. Ročné národné účty budú zverejnené až v októbri tohto roka a sezónne očistené kvartálne profily časových radov ešte neskôr. MF SR malo v čase vypracovania prognózy k dispozícii len predbežné údaje ročných národných účtov v bežných aj v stálych cenách roka 2005. Základom prognózy v ESA2010 bola preto prognóza vypracovaná štandardným modelovým prístupom v metodike ESA95. Kvôli nedostupnosti kvartálnych profilov boli odhadnuté ročné rasty HDP a jeho zložiek (v stálych aj v bežných cenách) prenesené na nové predbežné úrovne príslušných ukazovateľov v ESA2010, modifikované o odhady MFSR. Výbor pre makroekonomické prognózy schválil prognózu v metodike ESA2010 vrátane odhadov MFSR za minulosť a odhady v stálych cenách roka 2005.

Zavedenie metodiky ESA2010 má pozitívny vplyv na úroveň HDP. Podľa údajov schválených Výborom pre makroekonomické prognózy bol HDP v roku 2012 vyšší o 1,01 mld. EUR (1,5%) oproti údajom v metodike ESA95 a v roku 2013 až o 1,46 mld. EUR (2%). K hlavným zmenám oproti metodike ESA95 patrí preklasifikovanie výdavkov na vedu a výskum, vojenských výdavkov a malých nástrojov.

Tab A: Odhad vplyvu hlavných metodologických zmien na HDP (% zmena)

	2011	2012
Veda a výskum	0,4-0,6	0,5-0,7
Vojenské výdavky	0-0,1	0-0,1
Sektorová klasifikácia	0-0,1	0-0,1
Malé nástroje	0,7-0,9	0,7-0,9
Iné	0,1-0,2	0,1-0,2

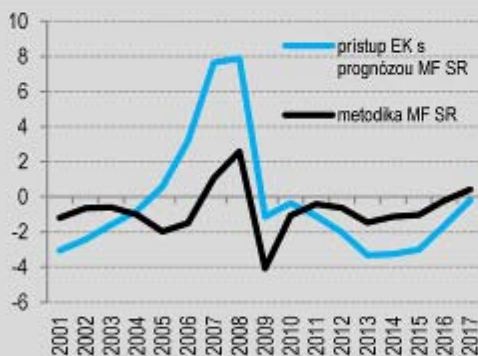
Zdroj: ŠÚSR

Box 2: Odhad produkčnej medzery na roky 2014 a 2015

Produkčná medzera Slovenska by sa podľa prognózy MF SR s použitím metodiky EK v roku 2014 a 2015 mala pohybovať na úrovni -3,3 %, resp. -3,0 %. V roku 2015 tak príde k miernemu zníženiu cyklickej zložky, no ekonomika zostane podchladená. Podľa metodiky MF SR dosiahne produkčná medzera v rokoch 2014 a 2015 -1,1%, resp. -1,0%.

Cieľom prezentovanej prognózy produkčnej medzery je metodicky sa priblížiť odhadu Európskej komisie (EK), podľa ktorého sa bude hodnotiť štrukturálne saldo rozpočtu SR. Preto MF SR použilo pri odhade produkčnej medzery jednotnú metodiku EK. Údaje o stave ekonomiky od roku 2014 však vychádzali zo septembrovej prognózy MF SR. Ambíciou je pomocou jednotnej metodiky EK zreplikovať produkčnú medzeru na základe aktuálnych prognóz MF SR.

Metodika EK je rozdelená do dvoch krokov. V prvom kroku sa odhaduje a prognózuje trendová miera nezamestnanosti, ktorá je konzistentná so stabilným rastom miezd v hospodárstve (tzv. NAWRU), a trendová zložka celkovej produktivity faktorov (tzv. trend TFP). Na tento účel EK využíva verejne dostupný GAP program, ktorý cez Phillipsovú krivku a Kalmanov filter rozdelí mieru nezamestnanosti ako aj celkovú produktivitu faktorov na trendovú a cyklickú zložku. Keďže aktuálna parametrizácia modelu EK ešte nie je dostupná, MF SR použilo NAWRU a trend TFP z odhadu EK pri jarnej prognóze. V druhom kroku sa potom odhadnuté trendové zložky nezamestnanosti (NAWRU) a celkovej produktivity faktorov (trendu TFP) použijú ako vstupy pre prognózu samotnej produkčnej medzery v programe CONV. Model odhadu produkčnej medzery v programe CONV sa pritom opiera o dekompozíciu produkčnej funkcie ekonomiky na príspevky práce, kapitálu a príspevky celkovej produktivity faktorov.

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

Tab A: Príspevky výrobných faktorov k rastu potenciálneho produktu – prístup EK

	Pot. HDP (rast, %)	TFP*	Zásoba kapitálu	Práca
2009	3,7	2,7	0,3	0,6
2010	3,6	2,6	0,4	0,5
2011	3,7	2,4	0,8	0,5
2012	2,8	2,3	0,2	0,3
2013	2,3	2,2	-0,1	0,2
2014F	2,3	2,1	0,1	0,1
2015F	2,3	2,0	0,2	0,1
2016F	2,1	2,0	0,2	-0,2
2017F	2,0	2,0	0,3	-0,3

Zdroj: MF SR

*Celková produktivita faktorov

Zdroj: MF SR

Odhad potenciálu ekonomiky a produkčnej medzery MF SR sa metodicky odlišuje od odhadov EK. MF SR zverejňuje odhad pomocou vlastnej metodiky v rámci pravidelného Výboru pre makroekonomické prognózy. Podľa metodiky MF SR dosiahne produkčná medzera v rokoch 2014 a 2015 približne -1,1%, resp. -1,0%.

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. Najvýznamnejší rozdiel spočíva najmä v historických dátach celkovej produktivity faktorov (TFP). MF SR zvyšuje potenciálny produkt v rokoch 2005-2008 tak, aby zodpovedal štrukturálnym zmenám v ekonomike, ktoré spoločná metóda EK nedokáže zachytiť.



Nadmerne vysokú produkčnú medzeru v rokoch 2007-2008, ktorá vyplýva z metódy EK, pritom nepotvrdzujú iné ukazovatele nerovnováhy (čistá inflácia, saldo bežného účtu platobnej bilancie či jednotkové náklady práce). Rovnako veľkosť podchladenia v roku 2013 je podľa metodiky EK oproti roku 2009 väčšia, čo nezodpovedá relatívnej veľkosti dopytových šokov v týchto dvoch „V“ v pokrízovom období.

I.3. Vplyvy konsolidácie

Konsolidácia v roku 2015 spomalí rast HDP o 0,5 p. b. Opatrenia s identifikovaným priamym vplyvom na HDP sú vo výške 1,3% HDP, z čoho 0,9% HDP sú opatrenia na výdavkovej strane a 0,4% HDP na príjmovej strane.

Za predpokladu nezmenených politík (NPC) by deficit verejnej správy (VS) v roku 2015 dosiahol hodnotu 3,5 % HDP. Návrh rozpočtu verejnej správy obsahuje oproti scenáru nezmenených politík opatrenia vo výške 1,6 % HDP (1 211 mil. eur), vďaka ktorým by deficit verejnej správy SR mal v roku 2015 dosiahnuť 1,98 % HDP. V tejto časti je vyčíslený celkový vplyv konsolidácie na hlavné makroekonomické veličiny slovenskej ekonomiky. Z prepočtov vplyvu balíčka na HDP boli vynechané konsolidačné opatrenia, ktoré nemajú priamy vplyv na HDP. Nad rámec návrhu rozpočtu počítame s odvodovou reformou a mierne vyššími platmi učiteľov.

Tab 1: Veľkosť konsolidačných opatrení (ESA 2010, % HDP)	
	2015
1. Saldo VS pri NPC scenári*	-3,54
2. Saldo VS - rozpočet	-1,98
3. Veľkosť konsolidačných opatrení (2-1)	1,6
- v mil. eur	1 211
4. Veľkosť opatrení s priamym vplyvom na HDP	1,3
- v mil. eur	986

* NPC neuvažuje s prípadnými zmenami v rizikových prémiiach dlhu.

Na výdavkovej strane rozpočtu sú obsiahnuté opatrenia s priamym vplyvom na HDP vo výške 697 mil. eur., čo predstavuje 0,9 % HDP. V bežných výdavkoch ide najmä o škrty v medzis potrebe (213 mil. eur) a šetrenie v kompenzáciách zamestnancov vyplývajúce z reformy ESO. V opačnom smere pôsobia ostatné bežné výdavky (52 mil. eur). Celkovo je najvýznamnejšia úspora v kapitálových výdavkoch vo výške 389 mil. eur, kde sa očakáva hlavne šetrenie samospráv. Opatrenia na strane výdavkov budú vplývať na ekonomiku prostredníctvom nižšej konečnej spotreby vlády, nižšieho rastu zamestnanosti vo verejnom sektore a zníženými verejnými investíciami.

Tab 2: Rozpočtové opatrenia s vplyvom na HDP (mil. eur, ESA 2010, rozdiely oproti NPC)			
	Kategórie	Makroekonomické vplyvy	2015
Zvýšenie príjmov s priamym vplyvom na HDP celkom (1.-3.)	P	kompenzácie, I, CPI	289
(v % HDP)			0,4
1. Ponechanie sadzby DPH na 20%	P	CPI	270
2. Zmeny v ostatných daniach z produkcie a dovozu	P	CPI, PY	-35
3. Úpravy v legislatíve DPPO	P	kompenzácie, I, PY	213
4. Úpravy v legislatíve DPFO	P	kompenzácie, C	7
5. Daň vyberaná zrážkou	P	ceny, I, kompenzácie	5
6. Príspevky na sociálne zabezpečenie	P	ceny, I, kompenzácie	-152
7. Nedaňové príjmy	P	ceny, I, kompenzácie	103
8. Granty a transfery	P	ceny, I, kompenzácie	-122



Zníženie výdavkov s priamym vplyvom na HDP celkom (4.-8.)	V	kompenzácie, G, I	697
(v % HDP)			0,9
9. Zníženie osobných výdavkov štátneho rozpočtu	V	kompenzácie, G	62
10. Úspory vo výdavkoch na medzispotrebu štátnej správy	V	G	213
11. Zmeny v zdravotníckych výdavkoch	V	G	85
12. Zníženie investícií verejnej správy (samosprávy)	V	I	389
13. Ostatné zmeny vo výdavkoch	V	G	-52
A. Celkové zmeny s priamym vplyvom na HDP¹⁾	P+V		986
(v % HDP)			1,3
B. Celkové zmeny (príjmy + výdavky) oproti NPC	P+V		1 211
(v % HDP)			1,6

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

skratky: P- príjmy, V – výdavky I – fixné investície, G – spotreba verejnej správy, kompenzácie - vplyv na zamestnanosť a mzdy

1) Opatrenia vrátane kolektívneho vyjednávania najmä v školstve a zavedenia odpočítateľnej odvodovej položky pre nízkoopríjmových zamestnancov.

Návrh rozpočtu VS pre rok 2015 obsahuje dodatočné **prijmové opatrenia** s priamym vplyvom na HDP **vo výške 289 mil. eur (0,4 % HDP)**. Prijmové opatrenia by mali vplývať na ekonomiku cez mierne zvýšenie cien a zníženie kompenzácií a ziskov v ekonomike, ktoré sa premietnu do znížených súkromných investícií.

Konsolidácia v roku 2015 spomali rast HDP o 0,5 p. b. Predpokladaná veľkosť konsolidačného balíčka pre účely odhadu vplyvu fiškálnej konsolidácie na vývoj ekonomiky je 1,3% HDP, z čoho 0,9% HDP sú opatrenia na výdavkovej strane a 0,4% HDP na príjmovej strane. Pre porovnanie, multiplikátor balíčka v roku 2011 bol odhadnutý vo výške 0,4, v roku 2013 vo výške 0,2 a pre rok 2014 vo výške 0,4¹. Balíček bude mať najvýznamnejší vplyv na spotrebu vlády a fixné investície. Vplyv na mzdy, zamestnanosť a spotrebu domácností bude len mierny. Vzhľadom na utlmenejšiu ekonomickú aktivitu sa spomali aj rast dovozu. Vplyv na cenový vývoj je rovnako len mierny.

Tab 3: Vplyv opatrení na HDP (v p. b.) podľa makromodelu IFP		2015
opatrenia s priamym vplyvom na HDP		-1,3
príspevok k medziročnej zmene HDP		-0,5
- z toho	spotreby domácností	-0,1
	spotreby vlády	-1,6
	fixných investícií	-0,9
	importu	-0,3
príspevok k zmene CPI		-0,1
	zamestnanosti	-0,2
	mzdy	-0,1

zdroj: MF SR

¹ Odhady pre roky 2011 a 2013 vychádzajú z priemerných hodnôt multiplikátorov podľa makroekonomického modelu IFP, SVAR analýzy [Odhadu vplyvu fiškálnej konsolidácie na rast HDP v SR](#) a DSGE modelu MF SR. Odhady na rok 2011 a 2013 vychádzali z notifikovanej skutočnosti, kým za rok 2014 bola použitá prognóza vývoja verejných financií.

I.4. Hodnotenie prognóz výbormi pre makroekonomické a daňové prognózy

Aktuálna strednodobá prognóza makroekonomického vývoja vypracovaná MF SR bola **všetkými členmi** Výboru pre makroekonomické prognózy (NBS, SAV, Infostat, Tatra banka, UniCredit, SLSP, VÚB, ČSOB a Sberbank) **charakterizovaná ako realistická**.

Prognóza MF SR sa vzhľadom na vplyv na rozpočtové príjmy na rok 2015 nachádza veľmi blízko mediánu členov Výboru pre makroekonomické prognózy. Tento vplyv je vyjadrený ako vážený priemer jednotlivých relevantných základní pre rozpočtové príjmy, pričom ako váhy sú použité podiely jednotlivých daní na celkových rozpočtových príjmoch¹.

Graf 7: Porovnanie prognóz makroekonomických základní² pre rozpočtové príjmy s členmi výboru



Zdroj: MF SR

Na makroekonomickú prognózu nadväzuje aktuálna daňová prognóza MF SR zahrnutá v návrhu rozpočtu, ktorá bola **hodnotená všetkými** členmi Výboru pre daňové prognózy (NBS, Infostat, ČSOB, SLSP, Tatra banka a UniCredit Bank) ako **realistická**.

Výbor pre makroekonomické prognózy a Výbor pre daňové prognózy sú zriadené v súlade ústavným zákonom 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti ako poradný orgán ministra financií. Cieľom výborov je dosiahnuť vyššiu transparentnosť, objektivnosť a kvalitu makroekonomických a daňových prognóz. Výbory vypracúvajú prognózy minimálne dvakrát ročne, do 15. februára a do 30. júna bežného rozpočtového roka. V mimoriadnych prípadoch môže zasadnutie výboru zvoliť predseda výboru, minister financií, alebo nadpolovičná väčšina členov výboru.

Členmi výborov sú okrem MF SR zástupcovia od vlády nezávislých inštitúcií (NBS, SAV, Infostat a súkromné banky). Členovia Výboru pre makroekonomické prognózy hodnotia makroekonomickú prognózu MF SR slovami *konzervatívna*, *optimistická* alebo *realistická*. Daňovú prognózu MF SR členovia Výboru pre daňové prognózy hodnotia zaslaním svojej prognózy, ich hodnotenie sa vypočíta automaticky na základe odchýlky. **Prognóza MF SR je prijatá za prognózu výboru, ak ju nadpolovičná väčšina členov označí za konzervatívnu alebo realistickú.** V prípade, že prognóza nedostane takéto hodnotenie, má MF SR povinnosť prognózu prepracovať a znova predložiť výboru na posúdenie. Proces sa opakuje, až kým prognóza MF SR nie je prijatá za prognózu výboru.

² Makroekonomické základne pre rozpočtové príjmy (váha ukazovateľov závisí od podielu jednotlivých daní na celkových daňových a odvodových príjmoch); Mzdová báza (zamestnanosť + nominálna mzda) – 51,1%, Nominálna súkromná spotreba – 25,7%, Reálna súkromná spotreba – 6,6%, Nominálny rast HDP – 9,9%, Reálny rast HDP – 6,7%.

II. Rozpočtové ciele

Základným cieľom fiškálnej politiky Slovenskej republiky je zabezpečenie efektívnych a dlhodobu udržateľných verejných financií, umožňujúcich trvalý rast kvality života na Slovensku, čo si vyžaduje pokračovať v ozdravovaní verejných financií aj v ďalších rokoch. Stratégia rozpočtovej politiky po úspešnom vystúpení z procedúry nadmerného deficitu v roku 2013 predpokladá **dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2017 vo výške pod 0,5 % HDP**. S týmto zámerom bol na rok 2014 stanovený cieľový deficit verejnej správy vo výške 2,64 % HDP. Aktuálny odhad predpokladá mierne vyšší deficit vo výške 2,93 % HDP, no pôvodný cieľ zostáva v platnosti. Podrobnosti k zmenám oproti schválenému rozpočtu sú prezentované v časti II.1.

Návrh rozpočtu verejnej správy predpokladá naďalej pokračovanie v znižovaní deficitu verejnej správy, aj keď postupnejšie, než počas EDP. Aktuálny návrh rozpočtu predpokladá na rok 2015 deficit na úrovni 1,98 % HDP. Cieľ je v súlade s národnými fiškálnymi pravidlami a je ambicióznejší, než požiadavky európskych pravidiel.

Hrubý dlh bude pravdepodobne revidovaný za rok 2013 na úroveň 54,6 % HDP. Revízia HDP znížila dlh o 1,1 p.b. a preradenie subjektov do sektoru verejnej správy mierne zvýšilo dlh o 0,3 p.b.. Predstavuje to pokles odhadu oproti notifikácii z apríla, kedy dosiahol 55,4 % HDP. Pri aktuálnych rozpočtových cieľoch sa predpokladá pokles **hrubého dlhu na konci roku 2014 na úroveň 54,1 % HDP**. Počas celého prognózovaného obdobia bude dlh verejnej správy pod úrovňou 55 % HDP, teda pod referenčnou hodnotou stanovenou Paktom stability a rastu, a bude postupne klesať. Národným obmedzením je ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý nad rámec požiadaviek Paktu stability a rastu limituje slovenskú fiškálnu politiku v strednodobom horizonte (bližšie popísané v kapitole II.4).

II.1. Aktuálny vývoj verejných financií

Návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2015 zohľadňuje aj očakávaný vývoj salda verejnej správy. Tento je odhadnutý na základe makroekonomickej a daňovej prognózy zo septembra 2014. **Odhadovaný schodok verejnej správy na rok 2014 dosahuje 2,93 % HDP a naznačuje tak riziko vo výške 0,3 % HDP oproti schválenému rozpočtovému cieľu 2,64 % HDP.** Pôvodný cieľ zostáva v platnosti.

Tab 4: Aktuálny odhad salda verejnej správy v roku 2014 (zmeny oproti schválenému rozpočtu)		
Schválený rozpočet VS schodok (ESA95)	-2 000	-2,64
Zmeny oproti schválenému rozpočtu	-199	-0,3
Pozitívne vplyvy znižujúce saldo VS (+)	1 081	1,4
Daňové a odvodové príjmy verejnej správy (vrátane sankcií)	498	0,7
Viazanie 3% z očistených výdavkov štátneho rozpočtu (dlhová brzda)	305	0,4
Úspora výdavkov na spolufinancovanie a do rozpočtu EÚ	234	0,3
Pokuta PMÚ - dopravný kartel	45	0,1
Negatívne vplyvy zvyšujúce saldo VS (-)	-1 280	-1,7
Neuznanie príjmov z dividend	-571	-0,8
Hospodárenie samospráv vrátane dopravných podnikov obcí (nový subjekt VS)	-183	-0,2
Nižší výnos z predaja emisných kvót a kapitálových príjmov štátneho rozpočtu	-128	-0,2
Zvýšené výdavky verejného zdravotného poistenia	-117	-0,2
Nižší výnos z predaja digitálnej dividendy	-86	-0,1
Korekcie EÚ fondov	-81	-0,1
Očakávaný výsledok hospodárenia zdravotníckych zariadení	-60	-0,1
Ostatné vplyvy	-54	-0,1
Očakávaná skutočnosť verejnej správy - schodok (ESA 2010)	-2 199	-2,93

Zdroj: MFSR

Výdavkové vplyvy:

- Hrubý dlh verejnej správy dosiahol ku koncu roka 2013 podľa výsledkov jarnej notifikácie v ESA95 úroveň 55,4 % HDP. Došlo preto k aktivovaniu opatrení vyplývajúcich z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Jedným z opatrení bolo, že ministerstvo financií **viaže 3 % z celkových upravených³ výdavkov štátneho rozpočtu**. Od mája 2014 ministerstvo financií zaviazalo celkovo 305 mil. eur (0,4 % HDP).
- **Úspora z nižšieho čerpania prostriedkov EÚ** a z odvodu do rozpočtu EÚ. Nižšie spolufinancovanie je vo výške 191 mil. eur (0,3 % HDP). Súvisí to so znížením odhadu čerpania EÚ prostriedkov o 0,8 mld. eur oproti rozpočtu. Slovensko zároveň uhradí do rozpočtu EÚ v roku 2014 o 43 mil. eur menej. Celková úspora zo zmeny EÚ zdrojov je vo výške 234 mil. eur (0,3 % HDP).
- V prípade **ostatných subjektov verejnej správy** sa očakáva výraznejší vplyv verejného zdravotného poistenia o 117 mil. eur (0,2 % HDP). Samosprávy budú bez vplyvu daní hospodáriť horšie o 28 mil. eur.⁴ Ďalším rizikom sú výdavky dopravných podnikov (BA, BB, ZA, KE), ktoré sú financované prevažne transfermi z obcí.
- Na základe auditu čerpania prostriedkov EÚ bude nutné uskutočniť **korekcie EÚ fondov** vo výške 81 mil. eur (0,1 % HDP). Suma predstavuje zvýšenie kapitálových transferov podľa metodiky ESA2010.
- Na základe doterajšieho vývoja predpokladáme **negatívny hospodársky výsledok zdravotníckych zariadení**, ktoré boli priradené do sektora verejnej správy, vo výške 60 mil. eur (0,1 % HDP).

Daňové a odvodové príjmy

Očakáva sa, že oproti schválenému rozpočtu budú daňové a odvodové príjmy verejnej správy v metodike ESA2010 vyššie o 498 mil. eur (0,7 % HDP), z toho daňové príjmy o 322 mil. eur a odvody o 210 mil. eur. Zároveň bola rezerva na zvýšenie daňovo-odvodových príjmov z kolektívneho vyjednávania obsiahnutá v novej daňovej prognóze (34 mil. eur).

Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017 je zostavený na základe metodiky ESA 2010, zatiaľ čo schválený rozpočet na rok 2014 bol v ESA95. Z hľadiska daňových príjmov spočíva rozdiel v metodikách v zaznamenávaní daňových kreditov nie priamo v daňových príjmoch, ale na výdavkovej strane, s nulovým vplyvom na deficit. Celkový vplyv zmeny metodiky je 263 mil. eur, o ktorý pri pohľade na zmeny oproti schválenému rozpočtu analyticky očistíme.

Spolu (1+2+3)	498
1. Daňové príjmy	322
- Daň z príjmov právnických osôb	207
- Spotrebné dane	70
- Daň z príjmov fyzických osôb	38
- Daň z pridanej hodnoty	20
- Ostatné vrátane sankcií	-13
2. Odvodové príjmy	210
- Verejné zdravotné poistenie vrátane sankcií	58
- Sociálna poisťovňa vrátane sankcií	151
3. Očak. vplyv na daň. a odvod. príjmy z dôvodu kolekt. vyjednávania	-34

³ Ide o viazanie 3% z výdavkov schváleného zákona o štátnom rozpočtu na príslušný rok zníženého o výdavky na správu štátneho dlhu, o prostriedky Európskej únie, prostriedky na spolufinancovanie, odvody do rozpočtu EÚ, transfery Sociálnej poisťovni a o výdavky na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami.

⁴ Pri nekonsolidovanom pohľade na samosprávy dochádza k zhoršeniu o 117 mil. eur.

Nedaňové príjmy – dividendy

Najvýznamnejší negatívny vplyv oproti rozpočtu vyplýva z výpadku riadnych dividend podľa ESA 2010 od Slovenského plynárenského priemyslu (SPP) a Slovenskej elektrizačnej a prenosovej sústavy (SEPS). **Celkový výpadok riadnych dividend SPP voči schválenému rozpočtu 2014 predstavuje 467 mil. eur.** Schválený rozpočet na rok 2014 predpokladal príjem z riadnych dividend od SPP vo výške 735 mil. eur, ktoré sa skladali z dvoch častí⁵: 365 mil. eur zo zisku roku 2012 a 370 mil. eur zo zisku roku 2013. Podobná situácia sa udiala aj v prípade dividend SEPS. Výpadok riadnych dividend podľa metodiky ESA 2010 pri SEPS predstavuje 63 mil. eur (0,1 % HDP) v roku 2014.

Ostatné nedaňové vplyvy zahŕňajú:

- Z dôvodu poklesu cien **emisných kvót** na európskej burze sa očakávajú nižšie príjmy z predaja emisných kvót na úrovni 61 mil. eur. Pri tvorbe rozpočtu boli naplánované príjmy na úrovni 117 mil. eur. Taktiež došlo k výpadku kapitálových príjmov verejnej správy vo výške 67 mil. eur. Celkový výpadok kapitálových príjmov je 128 mil. eur (0,2 % HDP).
- V roku 2014 sa zrealizovala **elektronická aukcia na frekvenčné pásma, tzv. digitálna dividenda**. Mobilní operátori zaplatili v trhovej aukcii za frekvencie spolu 164 mil. eur. Rozpočtovaných bolo 250 mil. eur, čo viedlo k výpadku príjmov štátneho rozpočtu vo výške 86 mil. eur (0,1 % HDP). Dodatočným príjmom štátneho rozpočtu sú pokuty, ktoré Protimonopolný úrad SR udelil šiestim stavebným spoločnostiam za uzavretie **kartelovej dohody** v celkovej výške takmer 45 mil. eur (0,1 % HDP).

II.2. Štrukturálna bilancia a výdavkový benchmark

Na sledovanie fiškálnych cieľov vlády sa používajú dva analytické ukazovatele, ktoré lepšie vystihujú fiškálnu pozíciu štátu ako jednoduché porovnanie vývoja salda verejnej správy. Prvým ukazovateľom je **konsolidačné úsilie** zobrazujúce trajektóriu, ktorou plánuje vláda naplniť svoj strednodobý rozpočtový cieľ. Druhým je **výdavkový benchmark**, podľa ktorého sa posudzuje tempo rastu výdavkov verejnej správy. Tieto analytické indikátory sú kľúčové pri hodnotení rozpočtových plánov EK⁶.

II.2.1. Štrukturálna bilancia

Pri výpočte konsolidačného úsilia je v prvom kroku potrebné očistiť saldo verejnej správy o vplyv hospodárskeho cyklu (konjunktúry či recesie) na príjmy a výdavky verejnej správy, teda o cyklickú zložku. Odhad citlivosti salda verejnej správy na zmeny v produkčnej medzere vychádzajúci z metodiky OECD⁷ preberá MF SR v plnej miere od EK. Prístup k výpočtu konsolidačného úsilia podľa EK je popísaný v boxe. **V druhom kroku sa saldo verejnej správy očisťuje o jednorazové a dočasné opatrenia.** Na základe definície uvedenej v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa jednorazovým vplyvom rozumie príjem alebo výdavok, ktorý nemá

⁵ Valné zhromaždenie SPP schválilo v decembri 2013 návrh na rozdelenie zisku za rok 2012 a výplatu dividend v roku 2014 v celkovej výške 365 mil. eur. Z tejto sumy je 186 mil. eur (51 % podielu) príjmom štátu, konkrétne FNM, s akruálnym vplyvom v roku 2013. Druhá časť zisku z roku 2012 vo výške 179 mil. eur (49% podielu privátneho akcionára) bola na základe rozhodnutia valného zhromaždenia konaného v roku 2014 vyplatená ako hotovostný príjem Štátnej pokladnice. Tento príjem podľa metodiky ESA 2010 nepredstavuje akruálny príjem štátu a teda neovplyvňuje schodok v ESA 2010. Voči schválenému rozpočtu na rok 2014 dochádza k výpadku dividend zo zisku 2012 vo výške 365 mil. eur v metodike ESA. Zároveň došlo k výpadku riadnych dividend SPP vo výške 102 mil. eur voči pôvodne očakávaním 370 mil. eur. V roku 2014 budú vyplatené iba riadne dividendy zo zisku roku 2013 v sume 268 mil. eur (0,4 % HDP).

⁶ Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy. Occasional Papers. 151. May 2013. Brussels.

⁷ Pôvodná metodika bola prezentovaná v Girouard, N., André, Ch. (2005): Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries. V roku 2014 prebehol proces aktualizácie metodiky a zahnutia nových údajov pre výpočet elasticít. Metodika bola schválená členskými štátmi v septembri 2014.

trvalý alebo opakujúci sa charakter a má časovo obmedzený vplyv na saldo rozpočtu verejnej správy. Ministerstvo financií SR zverejnilo manuál⁸ určujúci podrobné pravidlá pre identifikáciu jednorazových opatrení, ktorý viedol k ich revízii aj za uplynulé obdobie.

Výsledkom očistenia je štrukturálne saldo, ktoré odzrkadľuje stav verejných rozpočtov za predpokladu, že ekonomika funguje na svojej potenciálnej úrovni bez jednorazových vplyvov. Zmena štrukturálneho salda v porovnaní s predchádzajúcim rokom predstavuje konsolidačné úsilie v danom roku. Odhadovaný vývoj štrukturálneho salda verejnej správy je definovaný v preventívnej časti Paktu stability a rastu a slúži ako základ pre stanovenie cieľov fiškálnej politiky.

EK v snahe zohľadniť rast podporujúce investície členských krajín pripravila tzv. investičnú klauzulu, ktorá umožňuje členským štátom dočasne sa odchyliť od konsolidačného úsilia požadovaného preventívnu časťou Paktu pri splnení určitých podmienok. Aktivácia investičnej klauzuly sa v prvom roku prejaví úpravou konsolidačného úsilia o sumu výdavkov na spolufinancovanie EÚ fondov upravenú o výdavky na spoločnú poľnohospodársku politiku a politiku rybného hospodárstva. V ďalších rokoch sa upravuje iba o medziročnú zmenu týchto prostriedkov. Podľa hodnotenia EK⁹ bude možné využiť investičnú klauzulu iba v roku 2014 vzhľadom na prognózované zlepšenie ekonomického vývoja v Eurozóne a najmä zatváranie negatívnej produkčnej medzery v roku 2015.

Na aktivovanie klauzuly je potrebné spĺňať päť kritérií, na základe ktorých môžu členské krajiny v preventívnej časti Paktu požiadať o uplatnenie investičnej klauzuly. Podľa aktuálnych odhadov **Slovensko spĺňa kritériá potrebné pre investičnú klauzulu a požiadalo o jej uplatnenie už v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2014.** Tabuľka nižšie poskytuje prehľad kritérií a ich plnenie pre Slovensko v roku 2014.

Kritéria investičnej klauzuly	Plnenie pre SR
Negatívny rast HDP alebo rast hlboko pod úrovňou potenciálneho rastu	V roku 2014 sa predpokladá negatívna produkčná medzera vo výške 3,2 % potenciálneho HDP, čo predstavuje výrazné podchladenie ekonomiky a rast pod potenciálom krajiny. Podľa predbežného hodnotenia EK ¹⁰ podľa jesennej prognózy 2013 Slovensko spĺňalo podmienku "zlých" ekonomických časov. Podľa jarnej prognózy 2014 sa prehlibil odhad negatívnej produkčnej medzery.
Krajina mimo korektívnej časti Paktu, teda s úrovňou deficitu pod 3 % HDP a dlhom pod úrovňou 60 % HDP (alebo v prípade krajín s dlhom nad 60 % HDP pri dostatočne rýchlo klesajúcom dlhu)	Slovensko vystúpilo z procedúry nadmerného deficitu v júni 2014
Maximálne odchylenie sa od požadovaného konsolidačného úsilia bude priamo naviazané na výšku výdavkov na spolufinancovanie EÚ projektov štrukturálnej a kohéznej politiky, TEN a CEF	V roku 2014 majú prostriedky na spolufinancovanie relevantných EÚ projektov podľa aktuálnych odhadov dosiahnuť 448,4 mil. eur (0,6 % HDP). Podrobnejší prehľad podľa jednotlivých OP v prílohe č. 2.
V prípade prognózy ekonomického rastu (prípadne zatvárania negatívnej produkčnej medzery) sa predpokladá kompenzácia odchýlok udelených na základe investičnej klauzuly tak, aby nedošlo k posunu v plnení strednodobého rozpočtového cieľa	Podľa návrhu RVS 2015-2017 bude odchýlka za rok 2014 kompenzovaná vyššou konsolidáciou v roku 2015. Zároveň sa napriek nepriaznivému makroekonomickému prostrediu a neočakávaným výpadkom príjmov podarilo dosiahnuť výraznú konsolidáciu v roku 2013. V súlade s odporúčaniami Rady EÚ z júna

⁸ <https://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=9595>

⁹ Review of the implementation of the investment clause in the preventive arm of the stability and growth pact, Note for the Economic and Financial Committee, Ares (2014) 1693085 - 23/05/2014

¹⁰ The investment clause in the preventive arm of the Stability And Growth Pact: preliminary assessment of eligibility, Note for the Economic and Financial Committee, Ares (2013) 3540113 - 22/11-2013



2013 zostáva platný rok 2017 pre splnenie strednodobého rozpočtového cieľa.

Členská krajina by popri splnení týchto podmienok mala preukázať priame pozitívne vplyvy spolufinancovaných projektov na dlhodobú udržateľnosť verejných financií, vrátane vplyvov na potenciálny ekonomický rast a tiež to, že nedochádza k nahradeniu národných investícií investíciami spolufinancovanými z fondov EÚ, teda že nedochádza k poklesu tvorby hrubého fixného kapitálu verejnej správy

Investície plynúce zo spolufinancovania prispievajú k hospodárskemu rastu a majú pozitívny vplyv na fiškálnu politiku v strednodobom horizonte. Aktuálny odhadu MF očakáva medziročný nárast verejných investícií o 17 % v roku 2014.

Slovensko po výraznom konsolidačnom úsilí v uplynulých rokoch v júni 2014 vystúpilo z procedúry nadmerného deficitu. V roku 2013 dosiahlo jedno z najvyšších konsolidačných úsilí od vstupu do EÚ vo výške 2,2 % HDP. Deficit klesol pod hranicu 3 % HDP na 2,6 % HDP a ročné priemerné konsolidačné úsilie za roky 2010-2013 dosiahlo 1,5 % HDP, vyššie ako požadované 1 % HDP podľa odporúčani Rady EÚ. Podľa jarnej prognózy EK sa deficit verejnej správy udrži pod 3 % hranicou aj v rokoch 2014 a 2015.

Po výraznej konsolidácii od roku 2009 **dochádza v roku 2014 k dočasnému uvoľneniu fiškálnej politiky**, čo zohľadňuje naďalej nepriaznivú makroekonomickú situáciu s HDP pod potenciálnou úrovňou a potrebu prijatia opatrení na naštartovanie hospodárskeho rastu. Po zohľadnení lepšieho výsledku za rok 2013 podľa predbežných údajov z jesennej notifikácie a pri splnení rozpočtového cieľa na rok 2014 dosiahne fiškálna expanzia 0,4 % HDP. Podľa aktuálneho odhadu vývoja salda verejnej správy existuje riziko, že by pri nesplnení rozpočtového cieľa štrukturálna expanzia dosiahla 0,7 % HDP v roku 2014. Oproti odhadu konsolidačného úsilia v Programe Stability 2014 až 2017 tak došlo k zníženiu konsolidačného úsilia o 0,4 % HDP z dôvodu lepšieho výsledného salda verejnej správy za rok 2013 a horšieho očakávaného vývoja verejných financií v roku 2014. Štrukturálna expanzia je obmedzená na jeden rok a je kompenzovaná výraznejším konsolidačným úsilím v nasledujúcom roku. Zostáva tak zachovaný termín pre dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa. Aj vzhľadom na uplatnenie investičnej klauzuly by nemalo dôjsť k výraznej odchýlke od požadovanej konsolidácie podľa pravidiel Paktu stability a rastu.

Plánované silnejšie konsolidačné úsilie na rok 2015 kompenzuje predpokladaný vývoj v roku 2014. Vládny návrh rozpočtu verejnej správy je zostavený so schodkom na úrovni 1,98 % HDP, ktorý zodpovedá štrukturálnej konsolidácii oproti očakávanej skutočnosti v roku 2014 o 1,2 % HDP. Návrh rozpočtu je ambicióznejší než vyžadujú európske pravidlá a ich premietnutie do národnej legislatívy. Vytvorený fiškálny priestor oproti pravidlami vyžadovanému cieľu bude tvoriť rezervu pre makroekonomický vývoj a môže slúžiť na krytie nákladov na odvodovú reformu (zavedenie odpočítateľnej položky na zdravotné odvody pre nízko príjmových zamestnancov) a možných potrieb z kolektívneho vyjednávania najmä pre oblasť školstva. Vo všetkých zvažovaných scenároch je konsolidačné úsilie v roku 2015 v súlade s požiadavkami Paktu. Podľa špecifických odporúčaní schválených Radou EÚ má pokrok Slovenska smerom k strednodobému cieľu dosahovať 0,1 % HDP v 2015 a pritom zohľadniť očakávané nepriaznivé hospodárske podmienky.



Tab 7: Konsolidačné úsilie (ESA 2010, % HDP)				
	2012	2013 ¹¹	2014 OS	2015
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-4,22	-2,63	-2,93	-1,98
2. Cyklická zložka	-0,8	-1,3	-1,3	-1,2
3. Jednorazové vplyvy ¹²	0,1	0,0	0,4	0,0
4. Štrukturálne saldo - cyklicky upravené saldo bez jednorazových efektov (1-2-3)	-3,5	-1,3	-2,0	-0,8
Konsolidačné úsilie podľa EK (medziročná zmena 4)		2,2	-0,7	1,2
- investičná klauzula - spolufinancovanie ŠR			0,6	
Kons. úsilie po očistení o výšku spolufinancovania			-0,1	
p.m. scenár minimálneho konsolidačného úsilia [2,93 % HDP v 2014 oproti deficitu z pôvodnej požiadavky EU pravidiel na 2015 (2,49% HDP)]			-0,7	0,7

Zdroj: MF SR

Box 3: Konsolidačné úsilie podľa preventívnej časti Paktu stability a rastu

Podľa pravidiel preventívnej časti Paktu musia krajiny eurozóny¹³, ktoré zatiaľ nedosiahli svoj strednodobý rozpočtový cieľ, splniť konsolidačné úsilie spravidla vo výške 0,5 % HDP ročne. Podľa prezentovanej novej interpretácie podľa nariadenia 1466/97 EK¹⁴ má byť požadované konsolidačné úsilie diferencované podľa cyklickej pozície krajiny, výšky jej dlhu a rizik 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.

	Požadované konsolidačné úsilie pre krajiny ktoré nedosiahli strednodobý rozpočtový cieľ podľa Paktu (% HDP)	
	Hrubý dlh < 60 % a nízke alebo stredné riziko udržateľnosti (indikátor S1)	Hrubý dlh > 60 % alebo vysoké riziko udržateľnosti (indikátor S1)
Bez potreby konsolidácie: reálny rast < 0 % alebo produkčná medzera pod -4 % potenciálneho HDP	Nie je potrebná konsolidácia	
'Zlé' ekonomické časy: produkčná medzera medzi -4% a -1,5% potenciálneho HDP	> 0	≥ 0,5
'Ani zlé ani dobré' ekonomické časy: Produkčná medzera medzi -1,5 % a 1,5 % potenciálneho HDP	0,5	> 0,5
Dobré' ekonomické časy: Produkčná medzera > 1,5 % alebo mierne nižšia ako 1,5 % ale rýchlo sa približujúca hodnote nad 1,5 % potenciálneho HDP	> 0,5	

Tabuľka nižšie poskytuje prehľad požadovaného konsolidačného úsilia pre krajiny eurozóny, ktoré nedosiahli strednodobý rozpočtový cieľ. Konsolidačné úsilie požadované Paktom pre krajinu ako Slovensko dosahuje aspoň 0,1 % HDP v roku 2014 a 2015, vzhľadom na dlh pod 60 % HDP, stredné riziko udržateľnosti verejných financií podľa indikátora S1 a zápornú produkčnú medzeru presahujúcu 1,5 % HDP podľa jamej prognózy EK. Podľa špecifických odporúčaní schválených Radou

¹¹ Údaje za rok 2013 sú z druhého kola jesennej EDP notifikácie deficitu a dlhu Eurostatom.

¹² Podrobnejší prehľad jednorazových vplyvov sa nachádza v prílohe č. 1.

¹³ 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.

¹⁴ 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