



Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2020

| jún 2021



Obsah

ZHRNUTIE	3
I. VYHODNOTENIE PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE	3
I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu.....	4
I.2. Hodnotenie výdavkového pravidla.....	6
I.3. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v ďalších rokoch	7
Príloha 1 – Postup pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte	9
Príloha 2 – Výpočet štrukturálneho salda	12
Príloha 3 – Plnenie výdavkového pravidla	14



ZHRNUTIE

Transpozícia európskych fiškálnych pravidiel zaviedla v roku 2014 do národnej legislatívy Pravidlo o vyrovnanom rozpočte. Tým sa rozumie dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa (MTO) na úrovni štrukturálneho deficitu 0,5 % HDP, respektíve adekvátne rýchly postup k jeho splneniu.

Štrukturálny deficit dosiahol v roku 2020 úroveň 4 % HDP, rast agregátu reálnych výdavkov 4,8 %. Vývoj štrukturálneho salda a výdavkového pravidla sprevádzal historicky druhý najväčší prepád slovenskej ekonomiky spolu s výrazným nárastom deficitu verejnej správy. Vláda SR reagovala na pandémiu vyhlásením výnimočných okolností, počas ktorých sa korekčný mechanizmus v roku 2020 z dôvodu výrazného odchylenia od smerovania k vyrovnanému rozpočtu za rok 2018 neuplatnil.

V kontexte ukončenia výnimočných okolností v júni tohto roka Program stability SR na roky 2021 až 2024 predstavil nový strednodobý rozpočtový cieľ na úrovni štrukturálneho prebytku 0,5 % HDP dosiahnutý najneskôr v roku 2028. V súlade s fiškálnymi pravidlami EK ide o ambicióznejší cieľ, ako malo Slovensko v minulosti, čo zodpovedá aktuálnym výrazným rizikám dlhodobej udržateľnosti. V súlade s týmto cieľom predpokladá novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti každoročnú konsolidáciu na úrovni 1 percentuálneho bodu HDP od roku 2023. Jej schválenie v NR SR by výrazne podporilo kredibilitu konsolidačného plánu k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa.

Vláda od roku 2022 plánuje implementovať systém riadenia verejných financií prostredníctvom viacročných výdavkových limitov ako hlavného operatívneho fiškálneho pravidla. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte a korekčný mechanizmus v prípade výraznej odchýlky identifikovanej zo strany Európskej komisie by sa tak mali stať súčasťou stanovovania a aktualizácie výdavkových limitov verejnej správy. Prvýkrát by boli limity výdavkov určené pre rok 2023.

I. VYHODNOTENIE PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE

Fiškálny kompakt vychádzajúci zo Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii¹ transponoval do národnej legislatívy² európske fiškálne pravidlá ukotvené v Pakte stability a rastu. Priamo z tejto legislatívy vyplýva potreba dosiahnutia cieľa štrukturálne vyrovnaného rozpočtu³ a spustenie korekčného mechanizmu v prípade identifikácie výrazného odchylenia od plnenia tohto pravidla. Plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za ukončený rok hodnotí MF SR dvakrát ročne, pričom následne po MF SR hodnotí plnenie aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) ako nezávislá fiškálna inštitúcia (Príloha 1). Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte vychádza z aprílovej notifikácie Eurostatu⁴, pričom súčasné **júnové hodnotenie je považované za predbežné**. Finálne hodnotenie MF SR je zverejnené v novembri a vychádza z októbrovej notifikácie Eurostatu.

V rámci hodnotenia plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte MF SR vyhodnocuje:

- **Štrukturálne saldo (ŠS):** vývoj štrukturálneho salda kvantifikuje pozíciu bilancie hospodárenia verejných financií zohľadňujúc potenciálny rast ekonomiky a abstrahujúc od jednorazových rozpočtových vplyvov.
- **Výdavkové pravidlo (VP):** hodnotí vývoj výdavkovej strany verejných financií, podľa ktorého majú upravené výdavky verejnej správy očistené o nové príjmové opatrenia rásť podľa potenciálu ekonomiky zohľadňujúc potrebu smerovania k strednodobému rozpočtovému cieľu (MTO).

¹ Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii zakotvuje európske fiškálne pravidlá. Táto medzivládna zmluva bola Slovenskom implementovaná s účinnosťou od januára 2014 novelou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

² Zákon č. 436/2013 Z. z., ktorým bol novelizovaný zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

³ V podobe potreby dosiahnutia strednodobého rozpočtového cieľa ako je definovaný v zákone 523/2004 o rozpočtových pravidlách.

⁴ Hodnotenie do 30. júna vychádza z tzv. jarnej notifikácie a hodnotenie do 30. novembra z tzv. jesennej notifikácie Eurostatu.



V období mimo výnimočných okolností navrhuje MF SR pri výraznom odchylení vláde korekčný mechanizmus vo forme limitu verejných výdavkov, ktorý posúdi Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Vyhodnotením vývoja štrukturálneho salda a výdavkového pravidla sa štandardne posudzuje, či nedošlo k výraznému odchyleniu od cesty k strednodobému cieľu. Zámerom tohto postupu je korekcia identifikovaného odchylenia a dosiahnutie strednodobého cieľa v pôvodne stanovenom termíne. Samotné hodnotenie sa riadi národnou metodikou, ktorá zohľadňuje národné špecifiká nad rámec prístupu pri Pakte stability a rastu. Návrh korekčného mechanizmu zo strany MF SR sa predkladá vláde, pred jej rozhodnutím návrh ešte posudzuje Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vo svojom stanovisku.

Vyhlásenie mimoriadnych okolností v roku 2020 znamenalo, že korekčný mechanizmus z odchylenia od MTO sa neuplatnil a v aktuálnom predbežnom hodnotení nedochádza ani k vyhodnoteniu odchýlok v jednotlivých indikátoroch. Vláda v júni 2020 vyhlásila na návrh MF SR a v súlade so zákonom⁵ mimoriadne okolnosti súvisiace s pandémiou COVID-19. V dôsledku tohto postupu sa neuplatnil korekčný mechanizmus z odchylenia od MTO za rok 2018⁶. Vzhľadom na vyhlásené mimoriadne okolnosti v roku 2020 aktuálne hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte popisuje stav a vývoj indikátorov, neposudzuje však odchylenie od trajektórie k MTO.

I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu

Predbežné údaje z aprílovej notifikácie Eurostatu, po zohľadnení vývoja cyklickej zložky a jednorazových efektov súvisiacich s pandémiou, indikujú, že štrukturálny deficit v roku 2020 dosiahol úroveň 4,0 % HDP. V roku 2019 štrukturálne saldo dosiahlo úroveň -2,1 % HDP. Nominálny deficit verejnej správy vzrástol podľa aprílovej notifikácie Eurostatu v roku 2020 na 6,1 % HDP z 1,3 % HDP v 2019. Po očistení o cyklus a jednorazové efekty vrátane protipandemických opatrení sa štrukturálne saldo medziročne prehĺbilo o 2 % HDP.

Pod prehĺbenie štrukturálneho deficitu v roku 2020 sa podpísalo viacero faktorov nesúvisiacich s pandémiou COVID-19, ako rast miezd či opatrenia v sociálnej a daňovej oblasti. Opatrenia v boji s pandémiou koronavírusu majú krátkodobý a jednorazový charakter, nie sú štrukturálnej povahy. Preto nemali vplyv na nárast štrukturálneho deficitu v roku 2020. Za nárastom boli najmä zmeny prijaté ešte v roku 2019 – zvýšenie miezd vo verejnej správe o 10 % a opatrenia v sociálnej oblasti ako zvýšenie minimálnych dôchodkov a rodičovského príspevku. Na štrukturálny deficit vplývali aj daňové zmeny ako zníženie DPH na potraviny a rast nezdaniteľnej časti základu dane. K medziročnému nárastu štrukturálneho deficitu prispeli aj opatrenia novej vlády, konkrétne zdvojnásobenie vianočného príspevku pre dôchodcov a zrušenie bankového odvodu⁷.

TABUĽKA 1 – Výpočet štrukturálneho salda podľa národnej metodiky (ESA2010, % HDP)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Saldo verejnej správy	-2,7	-2,6	-1,0	-1,0	-1,3	-6,1
2. Cyklická zložka	-0,2	-0,1	0,4	0,8	0,8	-0,3
3. Jednorazové efekty	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-1,8
z toho: COVID-19 opatrenia						-1,7
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-2,5	-2,4	-1,4	-1,9	-2,1	-4,0
5. Konsolidačné úsilie		0,1	0,9	-0,4	-0,2	-2,0
<i>p. m. Cyklická zložka v hodnotení z novembra 2020</i>	-0,2	-0,1	0,4	0,7	0,7	

Zdroj: MF SR

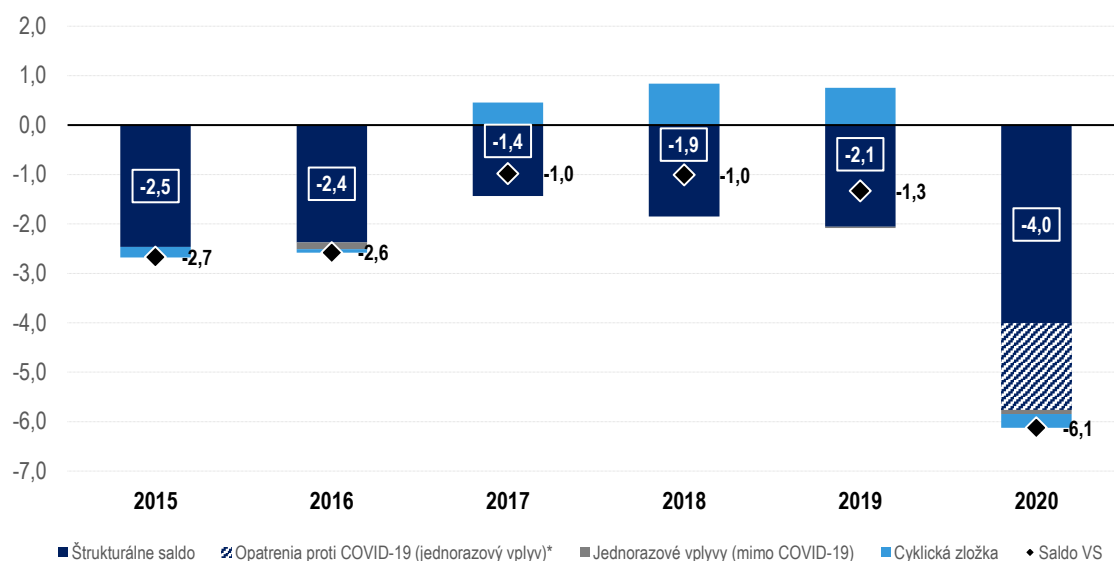
⁵ Zákon 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁶ Finálne hodnotenie plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2018 sa zrealizovalo v novembri 2019. V dôsledku výrazného odchylenia od trajektórie k strednodobému cieľu MF SR následne navrhlo v roku 2020 spustiť korekčný mechanizmus, ktorý vláda schválila uznesením č. 2 z 15. januára 2020.

⁷ Detailný rozpis opatrení na príjmovej a výdavkovej strane rozpočtu je súčasťou Prílohy 8 v Programe stability SR na roky 2021 až 2024.



GRAF 1 – Vývoj štrukturálneho salda (% HDP)



* očistené o zdroje z fondov EÚ (343 mil. eur)

Zdroj: MF SR

BOX – Vyhodnotenie plnenia rozpočtu v roku 2020 podľa scenára nezmenených politík

Analytický⁸ scenár nezmenených politík (NPC – No policy-change scenario) v rámci hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte kvantifikuje objem opatrení vo verejnej správe v hodnotenom roku. Porovnaním NPC scenára s výslednou hodnotou jednotlivých príjmových a výdavkových položiek v roku 2020 umožňuje analyticky lepšie vyčísliť vplyvy fiškálnej politiky vlády v roku 2020.

Oproti predpokladu NPC bol výsledný deficit v roku 2020 vyšší o 2,7 % HDP. Rozdiel zohľadňuje opatrenia vlády prijaté v roku 2020 nad rámec prirodzeného vývoja ekonomiky a platnej legislatívy pred rokom 2019. Na príjmovej strane v roku 2020 oproti scenáru nezmenených politík saldo negatívne ovplyvnili hlavne zrušenie bankového odvodu (-0,13 % HDP) a odpustenie sociálnych odvodov v rámci protipandemických opatrení (-0,06 % HDP). Výrazný nárast výdavkovej strany rozpočtu bol spôsobený výdavkovými opatreniami v boji s koronavírusom, v rámci sociálnych transferov (+0,98 % HDP), medzispotreby (+0,36 % HDP), kapitálových transferov (+0,22 % HDP) a výdavkov na kompenzácie a subvencie (+0,13 % HDP)⁹. Deficit oproti NPC scenáru nad rámec opatrení proti pandémie prehĺbili korekcie z EÚ a realizácia rizikovej záruky pre Kubu (+0,36 % HDP). K nárastu deficitu prispelo aj navýšenie kompenzácií vo verejnej správe nad rámec dohodnutej 10 %-nej valorizácie¹⁰ a tiež zdvojnásobenie vianočných dôchodkov (spolu 0,33 % HDP). K úsporám na výdavkovej strane oproti NPC došlo v rámci investícií samospráv, ktoré pozitívne ovplyvnili saldo rozpočtu 0,15 % HDP, keď na predbežne očakávaný silný prepád príjmov reagovali odložením investičných aktivít.

TABUĽKA 2 – Zoznam opatrení v roku 2020 (ESA2010, skutočnosť oproti NPC scenáru)

	mil. eur	% HDP
1. Príjmy verejnej správy	-137	-0,15
Daňové príjmy	-139	-0,15
z toho: zrušenie bankového odvodu	-120	-0,13
z toho: odklad daňových kontrol	-13	-0,01
Sociálne a zdravotné odvody	-58	-0,06
z toho: odpustenie sociálnych odvodov za apríl	-58	-0,06

⁸ Interpretácia výsledkov si vyžaduje určitú mieru obozretnosti, keďže jednotná metodika pre zostavenie NPC scenára nie je definovaná.

⁹ Diskrečné opatrenia prijaté v boji s koronavírusom sú súčasťou Prílohy 2 v Programe stability SR na roky 2021 až 2024.

¹⁰ Po očistení o NPC index – rast miezd v súkromnom sektore.



Granty a transfery	60	0,07
2. Výdavky verejnej správy	2 322	2,54
Kompenzácie zamestnancov	226	0,25
z toho: kompenzácie súvisiace s COVID-19	77	0,08
z toho: rast miezd nad rámec 10 %-nej valorizácie dohodnutej v roku 2018	149	0,16
Medzispotreba	500	0,55
z toho: výdavky na COVID-19	327	0,36
z toho: Železničná spoločnosť Slovensko	45	0,05
Subvencie	16	0,02
z toho: výdavky na COVID-19	40	0,04
Sociálne transfery	1 057	1,15
z toho: COVID opatrenia	900	0,98
z toho: zdvojnásobenie vianočnej dôchodcovej dávky	157	0,17
Ostatné bežné transfery	96	0,10
Kapitálové investície	-105	-0,11
z toho: obce a VÚC	-141	-0,15
z toho: Národná diaľničná spoločnosť	39	0,04
Kapitálové transfery	532	0,58
z toho: transfery súvisiace s COVID-19	202	0,22
z toho: realizácia rizikovej záruky pre Kubu	173	0,19
z toho: korekcie s rozpočtom EÚ	161	0,18
3. Spolu (1+2)	-2 459	-2,69
Pozn.: ide o vplyvy na saldo VS, (+) znamená zníženie a (-) zvýšenie salda		Zdroj: MF SR, ŠÚ SR
Mierne rozdiely v súčtových riadkoch môžu vzniknúť kvôli zaokrúhľovaniu. Rozdiely v zahrnutých opatreniach sú spôsobené metodikou NPC.		
Pozn.: Nedaňové príjmy v NPC scenári boli očistené, keďže rozdiel medzi NPC scenárom a skutočnosťou sice vychádzal z pravidiel manuálu, avšak nešlo o aktívne opatrenie vlády.		

I.2. Hodnotenie výdavkového pravidla

Výpočet výdavkového pravidla predpokladá, že tempo rastu výdavkov očistené o výdavkové položky mimo kontroly vlády, diskrečné príjmové opatrenia, jednorazové vplyvy a metodické úpravy, by malo zodpovedať približne rastu potenciálu ekonomiky.

V roku 2020 výrazne narástli celkové výdavky, dôvodom boli predovšetkým zvýšené výdavky súvisiace s protipandemickými opatreniami¹¹. Rast upraveného reálneho agregátu výdavkov očistených o vyššie uvedené vplyvy (t.j. aj bez výdavkov súvisiacich s COVID-19) predstavoval v roku 2020 medziročne 4,9 %. Pri štandardnom hodnotení by v tomto prípade nárast výdavkov vysoko presahoval tempo rastu potenciálneho produktu. Jeho nízky rast na úrovni 0,7 % však bol ovplyvnený aj dopadmi pandémie COVID-19. V ekonomike, ktorá reálne poklesla o 4,8 %, tak zvýšené výdavky aj mimo COVID opatrení predstavovali dodatočný stimul na jej podporu.

Pod rastúce výdavky mimo opatrení súvisiacich s pandemiou sa podpísali najmä prijaté zmeny vo valorizácii miezd (0,6 % HDP¹²) a v sociálnej oblasti – zvýšenie rodičovského príspevku, úprava vianočných dôchodkov a minimálnej výšky vyplácaných dôchodkov (spolu za 0,5 % HDP). Ďalšie opatrenia medziročne zvýšili výdavky verejnej správy o dodatočných 0,2 % HDP. Výdavkové pravidlo zohľadňuje aj diskrečné príjmové opatrenia, ktoré taktiež prispeli negatívne.

¹¹ Protipandemické opatrenia vlády na výdavkovej strane medziročne navýšili celkové výdavky v roku 2020 o 1,6 % HDP.

¹² Zmena výdavkov na kompenzácie oproti nulovému rastu. Hodnota sa líši s 0,16 %-ným rastom výdavkov na kompenzácie v NPC scenári, ktorý 10 %-nú valorizáciu už predpokladá.



TABUĽKA 3 – Hodnotenie výdavkového pravidla (mil. eur)

	2016	2017	2018	2019	2020
Makroekonomické predpoklady					
Potenciálny rast HDP (v %)	2,6	2,2	2,5	2,2	0,7
HDP deflátor (v %)	-0,5	1,2	2,0	2,5	2,4
HDP v bežných cenách	81 051	84 489	89 357	93 900	91 555
Výdavkový agregát					
1. Celkové výdavky	34 575	34 937	37 290	40 066	43 719
2. Úrokové náklady	1 373	1 220	1 210	1 163	1 134
3. Výdavky kryté EÚ zdrojmi (celkové)	767	632	957	890	931
z toho: Výdavky kryté EÚ zdrojmi (kapitálové)	507	440	749	587	574
4. Kapitálové výdavky kryté národnými zdrojmi	2 252	2 405	2 601	2 767	2 619
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	2 172	2 395	2 502	2 506	2 598
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	-50	-50	12	52	50
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0	0	0	0
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)	32 405	33 125	35 013	37 701	41 582
9. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu ($8_t - 8_{t-1}$)	827	720	1 888	2 688	3 881
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení	21	239	-149	142	-487
11. Jednorazové opatrenia na príjmovej strane (v 2020 spôsobené COVID-19)	0	0	0	0	-92
12. Jednorazové opatrenia na výdavkovej strane (v 2020 spôsobené COVID-19)	46	0	0	0	1 501
13. Metodické vplyvy	59	19	-72	60	42
14. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia ($(8_t - (10_t - 11_t + 13_t) - 12_t) / (8_{t-1} - (10_{t-1} - 11_{t-1} + 13_{t-1}) - 12_{t-1}) * 100$)	2,2	1,6	6,4	7,1	7,2
15. Medziročná zmena deflátoru	-0,5	1,2	2,0	2,5	2,4
16. Reálny rast agregátu výdavkov očistený o príjmové opatrenia (14-15)	2,7	0,4	4,3	4,6	4,9
17. Miera potencionálneho rastu HDP	2,6	2,2	2,5	2,2	0,7
18. Zníženie rastu výdavkov - zmena štrukturálneho salda ($((1_{t-1} - 2_{t-1}) / HDP_{t-1})$)	1,2	1,2	1,3	1,3	0,0
19. Výdavkové pravidlo (17-18)	1,4	0,9	1,3	1,0	0,7

Poznámka: Mierne rozdiely v súčtových riadkoch môžu vzniknúť kvôli zaokrúhľovaniu. Uvádza sa len jedno desiatinné miesto.

Zdroj: MF SR

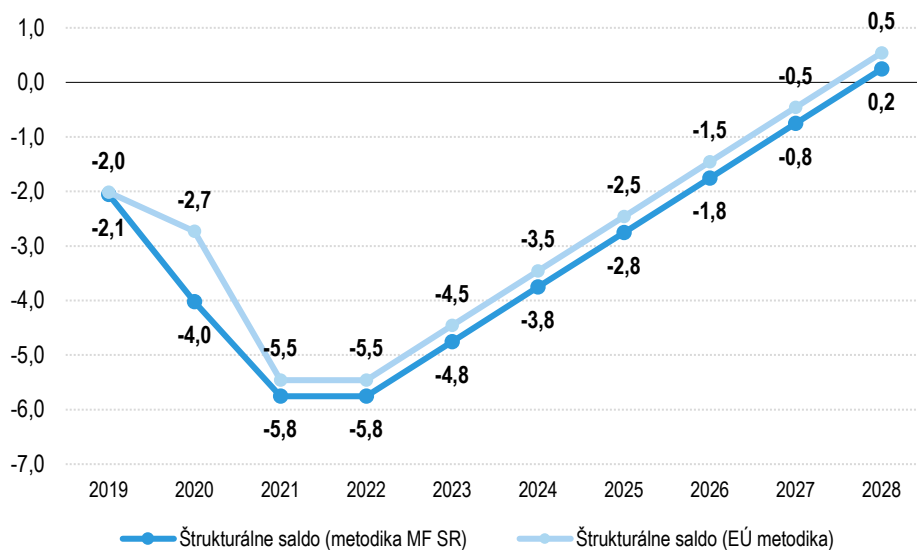
I.3. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v ďalších rokoch

Program stability Slovenskej republiky na roky 2021 až 2024 predstavil nový strednodobý rozpočtový cieľ (MTO) pre obdobie po pandémie COVID-19 na úrovni štrukturálneho prebytku 0,5 % HDP. Táto úroveň cieľa zohľadňuje súčasný zhoršený stav verejných financií, výšku hrubého dlhu, ale aj projekcie vysokého rastu výdavkov súvisiacich so starnutím populácie. Cesta k dosiahnutiu nového MTO je naviazaná na konsolidačný proces, ktorý by mal byť ukotvený v novele zákona o rozpočtovej zodpovednosti a zahájí sa v roku 2023. Dosiahnutie MTO na úrovni štrukturálneho prebytku 0,5 % HDP sa očakáva v roku 2028¹³.

¹³ Konkrétna hodnota MTO závisí aj od aktuálnej výšky medzery dlhodobej udržateľnosti (GAP) vypočítanej zo strany RRZ v správe o dlhodobej udržateľnosti. Po schválení novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti by premietnutie poslednej správy o udržateľnosti zodpovedalo prísnejšej hodnote MTO, ktorý môže byť neskôr revidovaný. Reformy v dôchodkovom systéme by umožnili pomalšiu cestu k MTO aj jeho nižšiu finálnu hodnotu.



GRAF 2 – Plánovaná cesta k novému strednodobému rozpočtovému cieľu (MTO) do roku 2028 v metodikách MF SR a EÚ podľa ambície Programu stability na roky 2021-2024 (% HDP)



Zdroj: MF SR

Pozn. 1: Metodika MF SR využíva pri výpočte štrukturálneho salda tzv. dizagregovaný prístup, v ktorom cyklická zložka zohľadňuje zmeny v štruktúre hospodárskeho rastu. Tento postup sa využíva vo vyhodnotení Pravidla vyrovnaného rozpočtu. EÚ metodika (aplikovaná napr. v Programe stability) používa agregovaný prístup, ktorý analyzuje vzťah medzi fiškálnymi indikátormi a produkčnou medzerou. Rozdiel pri kvantifikácii štrukturálneho salda je aj v postupe určenia jednorazových vplyvov. Viac informácií o metodike výpočtu je v Prilohe 2.

Pozn. 2: Vývoj štrukturálneho salda pri využití metodiky MF SR naznačuje potrebu mierne ambicióznejšej konsolidácie na splnenie MTO do roku 2028 (kumulatívne 0,3 % HDP).

Súčasťou novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti sú viacročné výdavkové limity, ktoré by sa od roku 2022 mali stať operatívnym fiškálnym pravidlom riadenia verejných financií. Limity verejných výdavkov po schválení zabezpečia dlhodobú udržateľnosť verejných financií a proti-cyklickejšie smerovanie k MTO. Ich veľkosť určená prostredníctvom požadovanej zmeny štrukturálneho salda určí Rada pre rozpočtovú zodpovednosť na základe východiskovej hodnoty ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti verejných financií¹⁴. Viacročné výdavkové limity budú stanovené na 4-ročný volebný cyklus vlády. V súčasnom volebnom období sa po prvýkrát určia pre obdobie rokov 2023 a 2024. V prípade nesplnenia limitov v jednom roku sa automaticky aplikuje korekčný mechanizmus, ktorý neutralizuje aj jednorozčné odchýlky.

Hodnotenie pravidla vyrovnaného rozpočtu a korekčný mechanizmus v prípade identifikovaného odchylenia od cesty k MTO na európskej úrovni by sa mali stať súčasťou stanovenia a aktualizácie viacročných výdavkových limitov. Zohľadnenie hodnotenia vývoja štrukturálneho salda a výdavkového pravidla zo strany Európskej komisie (EK) a zapracovanie jej odporúčaní vo väzbe na prípadné výrazné odchylenie do limitov verejných výdavkov, by mala mať na starosti Rada pre rozpočtovú zodpovednosť v procese ich aktualizácie vždy k 30. júnu (resp. na požiadanie MF SR do 30 dní). Rada, v prípade výrazného odchylenia sa od cesty k MTO, tak do stanovenia výdavkových limitov na nasledujúci rok zapracuje aj dodatočný korekčný mechanizmus, ktorý zabezpečí súlad nielen s národnou, ale aj európskou legislatívou. Vzhľadom na znenie novely ústavného zákona by zapracovanie výrazného odchylenia z hodnotenia EK bolo ešte nad rámec automatického korekčného mechanizmu výdavkových limitov. Ministerstvo financií v súčasnosti pracuje na novele zákona o rozpočtových pravidlách, ktorá by Pravidlo o vyrovnanom rozpočte (§ 30a) mala adekvátne upraviť. Novela by mala byť schválená do konca roku 2021.

¹⁴ Limity verejných výdavkov sú systémovo previazané s dlhovou brzdou a požadovaná zmena štrukturálneho salda zohľadňuje aj sankcie z prekročenia sankčných pásiem dlhovej brzdy.



PRÍLOHY

Príloha 1 – Postup pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte

MF SR v prvom kroku posudzuje splnenie strednodobého cieľa. Ak zhodnotí, že tento cieľ nebol dosiahnutý, vyhodnocuje sa v ďalšom kroku, či Slovensko napredovalo dostatočne rýchlo k jeho splneniu. Dostatočný pokrok k splneniu MTO sa formálne posudzuje podľa toho, či došlo k tzv. výraznému odchýleniu od rovnomerného smerovania k dosiahnutiu stanoveného MTO u jedného z dvoch indikátorov (štrukturálne saldo a výdavkové pravidlo). Hodnotenie výrazného odchýlenia v rámci celkového hodnotenia sa posudzuje na základe dosiahnutej úrovne štrukturálneho salda a vývoja výdavkového pravidla vrátane dodatočných faktorov. Pri oboch indikátoroch sa v prípade negatívneho odchýlenia v hodnotenom roku rozlišuje jeho miera:

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

Akonáhle je identifikované odchýlenie aspoň na jednom zo sledovaných indikátorov, MF SR automaticky pristupuje k celkovému hodnoteniu a teda prihladaniu na dodatočné faktory (prístup je plne transponovaný z tzv. sprievodcu k Paktu Stability a rastu, tj. Vade mecum). Celkové hodnotenie zohľadňuje aj ďalšie relevantné skutočnosti, ktoré notifikované údaje podľa Eurostatu nemusia spravidla zachytiť. Pri celkovom hodnotení je potrebné identifikovať len overiteľné a kvantifikovateľné vplyvy. K celkovému hodnoteniu (tzv. „overall assessment“ podľa Paktu stability a rastu) nedochádza len v prípade, že došlo k splneniu oboch indikátorov v základnom hodnotení.

Metodika MF SR sa odlišuje od metodiky používanej Radou pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ). Postup RRZ kombinuje hodnotenie splnenia jednotlivého pravidla so samotným celkovým hodnotením a teda už počas hodnotenia indikátorov RRZ zohľadňuje všetky relevantné dodatočné faktory¹⁵.

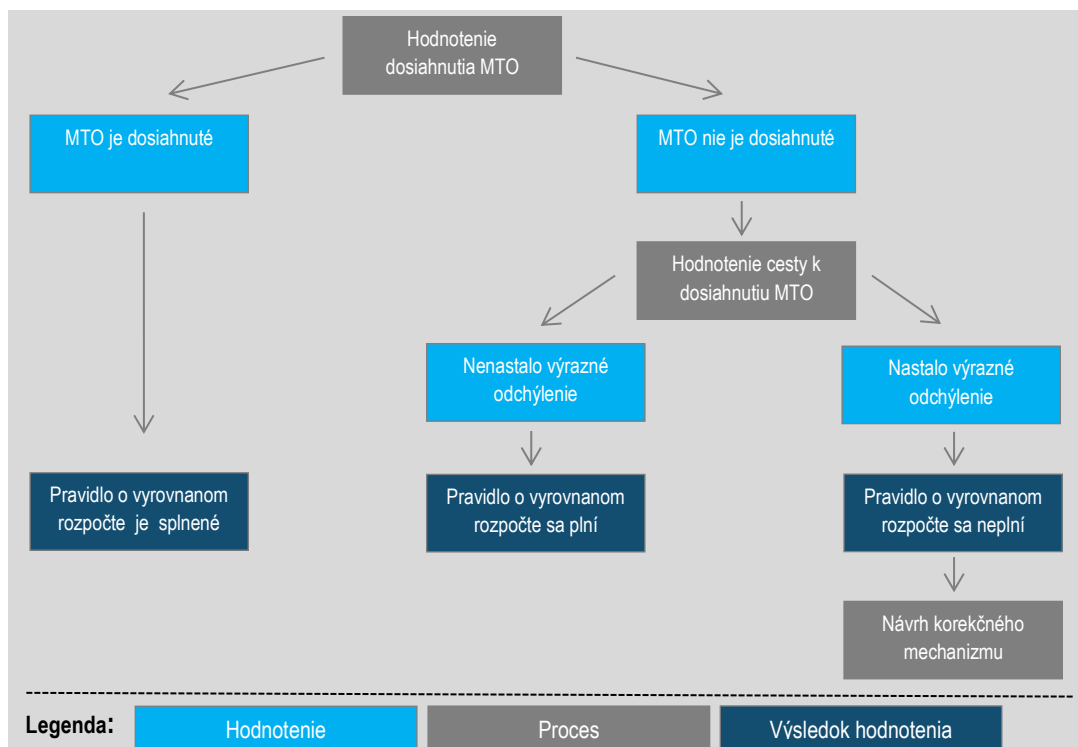
Matica celkového hodnotenia cesty k dosiahnutiu MTO v rámci preventívnej časti Paktu¹⁶

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

¹⁵ Postup hodnotenia RRZ z publikácie Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015 - december 2016, Príloha č.2.

¹⁶ Myslí sa tým Pakt stability a rastu.

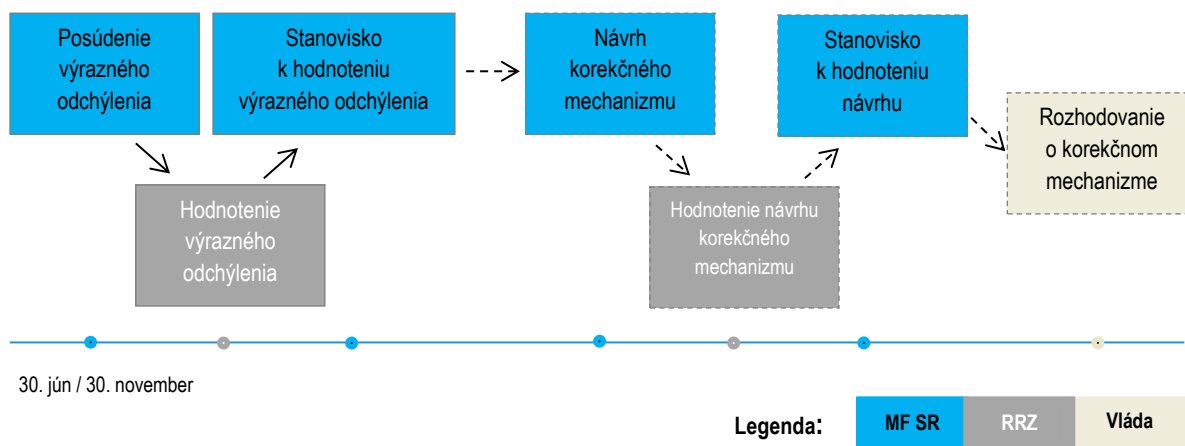
Ak sa v rámci hodnotenia (aj potvrdením celkového hodnotenia) identifikuje výrazné odchylenie, dochádza k spusteniu korekčného mechanizmu a návrhu opatrení, ktoré umožnia splnenie strednodobého cieľa v stanovenom termíne. Vláda následne rozhodne o korekčnom mechanizme, v rámci ktorého určí limit výdavkov a schváli opatrenia, ktoré sa budú v rámci korekčného mechanizmu realizovať. V prípade, že vláda neuplatní korekčný mechanizmus, musí zaslať Národnej rade SR písomné zdôvodnenie rozhodnutia o neuplatnení korekčného mechanizmu. Nasledujúca schéma znázorňuje postup hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte.



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

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

V poslednom kroku vláda rozhoduje o uplatnení korekčného mechanizmu. V legislatíve sú stanovené len termíny pre zverejnenie hodnotenia MF SR. Právne nie sú určené termíny pre postup nasledujúci po návrhu korekčného mechanizmu. Predpokladá sa, že sa bude prelínať s kalendárom predkladania Návrhu rozpočtového plánu resp. s Programom stability. Podrobnejšie je proces znázornený v nižšie uvedenej schéme.





Príloha 2 – Výpočet štrukturálneho salda

Rozdiely pri výpočte štrukturálneho salda v národnej a EK metodike

MF SR v rámci svojej agendy používa pri jeho výpočte dve rôzne metodiky:

- **Národná metodika** hodnotí rozpočtovú pozíciu za ukončený rok (tzv. ex-post hodnotenie). Zámerom je vyjadriť národný štrukturálny deficit, ktorý by mal lepšie odrážať ekonomický vývoj v SR. Tento prístup MF SR aplikuje práve v hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte (tzv. Fiškálny kompakt).
- **Európska metodika** (s odhadom produkčnej medzery podľa oficiálnych prognóz Výboru pre makroekonomické prognózy) používa MF SR vo svojich európskych strategických dokumentoch (Program stability a Návrh rozpočtového plánu). V týchto strategických materiáloch je cieľom čo najviac sa priblížiť k hodnoteniu EK, ktoré má rozhodujúcu úlohu pri posudzovaní súladu fiškálnej politiky s európskymi pravidlami.

Odhad ekonomického cyklu

Národná a európska metodika sa líšia vo výpočte cyklickej zložky a zohľadnení jednotlivých jednorazových vplyvov. Národná metodika reflektuje dizagregovaný prístup, v ktorom sa cyklická zložka odhaduje pomocou medzier v relevantných makroekonomických základniach.¹⁷ Dizagregovaný odhad cyklickej zložky môže poskytnúť presnejší obraz o stave verejných financií SR, keďže štruktúra hospodárskeho rastu podlieha výrazným zmenám, ktoré agregovaný indikátor produkčnej medzery nemusí zachytiť dostatočne presne. Pre porovnanie, európska metodika používa agregovaný prístup, ktorý analyzuje vzťah medzi fiškálnymi indikátormi a produkčnou medzerou. Ďalším rozdielom oboch metodík je zoznam jednorazových opatrení, potrebných pre výpočet štrukturálneho salda.¹⁸

TABUĽKA 4 – Rozdiely vo výpočte štrukturálneho salda v národnej metodike a EK metodike

	Fiškálny kompakt (1)		Program stability 2021 - 2024 (2)		Rozdiely (3=1-2)	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
1. Saldo verejnej správy	-1,3	-6,1	-1,3	-6,2	0,0	0,0
2. Cyklická zložka	0,8	-0,3	0,7	-1,6	0,1	1,3
3. Jednorazové opatrenia	0,0	-1,8	0,0	-1,8	0,0	0,0
4. Štrukturálne saldo	-2,1	-4,0	-2,0	-2,7	0,0	-1,3
<i>p.m. Konsolidačné úsilie</i>	<i>-0,2</i>	<i>-2,0</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,7</i>	<i>0,1</i>	<i>-1,3</i>

Zdroj: MF SR

Jednorazové a dočasné opatrenia

Na základe definície uvedenej v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa jednorazovým vplyvom rozumie príjem alebo výdavok, ktorý nemá trvalý alebo opakujúci sa charakter a má časovo obmedzený vplyv na saldo rozpočtu verejnej správy.

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

TABUĽKA 5 – Jednorazové vplyvy (ESA2010, mil. eur)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu R1 (Granvia)	-6	-6	-6	-6	-6	-6
- rozdielne zaznamenanie príjmov DPH (skutočná aktualizácia)	12	-34	18	25	-21	33

¹⁷ Inštitucionálne je priekopníkom tohto prístupu Európska centrálna banka a na Slovensku ho používa aj RRZ.

¹⁸ Manuál MF SR pre výpočet jednorazových opatrení.



- vratky domácnostiam za spotrebu plynu						-46
- pokuta PMÚ - prevod na Slovenskú konsolidačnú, a.s.						-26
- COVID-19 opatrenia na príjmoch						-92
- COVID-19 opatrenia na výdavkoch						-1501
- realizácia rizikovej záruky pre Kubu						-173
- príjem z DPH z PPP projektu (D4/R7)						71
SPOLU - národná metodika	6	-112	12	19	-27	-1668
v % HDP	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-1,8

Zdroj: MF SR

Splácanie DPH z PPP projektu – v roku 2011 došlo k pozitívnemu vplyvu na saldo VS z dôvodu zaplatenia DPH spojenou s PPP projektom R1 vo výške 174 mil. eur. Zaplatená DPH bola imputovaná do národných účtov ako pohľadávka v roku 2011 napriek tomu, že výstavba prebiehala od roku 2009. V nasledujúcich 30 rokoch sa bude stav preddavkov postupne znižovať o pomernú časť 6 mil. eur ročne s negatívnym vplyvom na saldo VS.

Rozdielne zaznamenanie príjmov z DPH – rozdiel vychádza z nedokonalostí aktualizácie DPH podľa metodiky ESA2010. Aktualizácia podľa ESA2010 vychádza z tzv. „metódy posunutého cashu“, kde hotovostný výnos je priradený do jednotlivých období s fixným posunom. Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie nadmerných odpočtov (NO) môže výrazným spôsobom ovplyvniť aktuálny výnos DPH podľa ESA2010.

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

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

Jednorazové výdavkové opatrenia proti COVID-19 – podpora udržania zamestnanosti zahŕňajúca tzv. Kurzarbeit, preplácanie nájmov a podpora uchádzačov o zamestnanie tvorili najväčšiu časť opatrení, celkovo za 921 mil. eur. V dôsledku pandémie vzrástli výdavky v zdravotníctve o 381 mil. eur, ktoré smerovali hlavne na odmeny lekárom, testovanie a materiálové zabezpečenie zdravotníckych zariadení. Ďalšia pomoc smerovala na dávky práceneschopným zamestnancom v karanténe (domácej izolácii), alebo zamestnancom starajúcich sa o člena domácnosti. Spolu s príspevkami pre rodičov a zvýšenými dávkami v nezamestnanosti tieto opatrenia predstavovali 301 mil. eur. Ostatné výdavky na kompenzácie pracovníkom v prvej línii, navýšenie základného imania spoločností vo vlastníctve štátu či dotačné schémy si vyžiadali 242 mil. eur. Časť z výdavkov v objeme 343 mil. eur bola prefinancovaná zo zdrojov EÚ.

Jednorazové príjmové opatrenia proti COVID-19 predstavovali najmä protipandemickú pomoc v podobe odpustenia sociálnych odvodov a odpočtu firemných strát z rokov 2015 až 2018 v hodnote 92 mil. eur.

Riziková záruka pre Kubu – predstavuje uznanie záruky 173 mil. eur prostredníctvom bilancie Eximbanky za dodávky energetických prác slovenských firiem, ktoré kubánska vláda v roku 2020 nebola schopná splatiť.



Príloha 3 – Plnenie výdavkového pravidla

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

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

Zároveň upravený rozsah výdavkov berie do úvahy národné investície vyhladené o silné medziročné výkyvy¹⁹.

Takto upravené výdavky (tzv. primárny výdavkový agregát) sa následne očisťujú o diskrečné príjmové opatrenia, metodické úpravy a jednorazové vplyvy (Príloha 2). K očisteniu dochádza z dôvodu, aby bol umožnený len taký nárast výdavkov, ktorý je krytý dodatočnými príjmami.

Príjmové diskrečné opatrenia

Diskrečné opatrenia sa zaznamenávajú podľa metodiky EK pomocou tzv. dodatočných vplyvov (marginálnych zmien). Rozlišuje sa, či sa jedná o trvalé alebo jednorazové opatrenie. Medziročné vplyvy jednotlivých opatrení sa týkajú „zmeny levelu“ (abstrahuje sa od vplyvu napr. postupného vyklesávania fiškálnych efektov v porovnaní s makrobázou). V súlade s postupom v Programe stability sa kvalifikujú len diskrečné príjmové opatrenia s dopadom nad 10 mil. eur aspoň v jednom z uvedených rokov. Za obdobie pred rokom 2020 ostávajú údaje tak, ako boli zverejnené v predošlom hodnotení Fiškálneho kompaktu²⁰.

TABUĽKA 6 – Príjmové diskrečné opatrenia (medziročný vplyv v mil. eur, ESA2010)

	2016	2017	2018	2019	2020
Daň z pridanej hodnoty - zníženie sadzby na vybrané potraviny. Znížená sadzba DPH (10 %) na vybrané základné potraviny	-77	0	0	0	0
Odvodová odpočítateľná položka (OOP) pre nízko príjmových zamestnancov (vrátane zmeny výpočtu OOP, zrušenie OOP pre zamestnávateľa)	-120	21	35	37	0
V období od 15. marca 2015 do 15. júna 2015 bol 2. dôchodkový pilier otvorený pre nových poistencov resp. pre tých, ktorý ho chceli opustiť.	13	0	0	0	0
Oslobodenie príjmu z obchodovania s cennými papiermi na regulovanom trhu po jednoročnom predbežnom období.	-11	0	0	-5	0
Zníženie sadzby DPPO na 21%	0	-121	0	0	0
Zrušenie daňovej licencie	0	0	-100	0	0
Zvýšenie paušálnych výdavkov pre SZČO	0	-34	0	0	0
Zdaňovanie dividend skrz 7% zrážkovú daň	0	0	24	32	0
Súbor opatrení vedúci k zvýšeniu efektívnosti výberu DPH	197	107	-57	216	-24
Zmena v administratívnych poplatkoch	19	-11	-20	-17	-16
Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov	0	30	3	36	0
Zrušenie max. vymeriavacieho základu pre zdravotné poistenie	0	97	0	0	0
Zvýšenie max. vymeriavacieho základu pre sociálne odvody	0	70	0	0	0
Postupný rast odvodu do II. piliera (automaticky od 2017 o 0,25 p.b./rok)	0	-28	-32	-41	-49
Neživotné poistenie – zavedenie odvodu a nahradenie spotrebnou daňou z poistného	0	16	14	-23	0
Zdvojnásobenie sadzby osobitného odvodu v regulovaných odvetviach, a následné zníženie (2019, 2021)	0	63	0	-40	0
Oslobodenie rekreačných šekov od daní a odvodov	0	0	0	-31	0
Znížená sadzba DPH na ubytovacie služby	0	0	0	-24	0
Zvýšenie odplaty za poskytovanie služieb - EOSA	0	30	0	0	0

¹⁹ Investície môžu v závislosti od konkrétneho projektu výrazne kolísať. V záujme vyššej stability ukazovateľa sa berie do úvahy štvorročný priemer namiesto aktuálnej hodnoty verejných investícií v danom roku.

²⁰ Rovnaký prístup je použitý v prípade metodologických vplyvov.



Rozšírenie a úprava pôvodného poplatku na spotrebnú daň z poistného - zrušenie poplatku vo výške 8% z nových zmlúv o neživotnom poistení a zavedenie dane z poistného od roku 2018	0	0	0	65	0
Zvýšenie odpočtu výdavkov na vedu a výskum	0	0	-15	-10	0
Odvod z reťazcov	0	0	0	85	0
Zrušenie odvodu z reťazcov	0	0	0	-85	0
Zavedenie 13. a 14. platu (zavedenie od 2018, legislatívne zmeny od 2019)	0	0	0	-30	11
Oslobodenie nepeň. benefitu pre zamestnanca na ubytovanie (max. 60 eur mesačne)	0	0	0	-16	0
Oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov	0	0	0	-5	-23
15 % sadzba DPPO pre firmy s obratom do 100 tis. eur, následná úprava do 49,79 tis. eur	0	0	0	0	-42
Zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane na 21-násobok životného minima	0	0	0	0	-112
Znížená sadzba SZČO na 15% pre obrat do 100 tis. eur, následná úprava do 49,79 tis. eur	0	0	0	0	-19
Znížená sadzba DPH na ďalšie potraviny	0	0	0	0	-81
Opatrenia na podporu mobility práce	0	0	0	0	-34
Zmena sadzieb daní z nehnuteľností na úrovni VZN	0	0	0	0	56
Prerušenie daňových kontrol a daňových konaní, okrem kontrol s výsledkom vracania peňazí	0	0	0	0	-13
Odpustenie platby odvodov pre zavreté prevádzky	0	0	0	0	-58
Možnosť započítania doteraz neuplatnenej daňovej straty za roky 2015-2018	0	0	0	0	-28
Zmeny v zdaňovaní motorových vozidiel	0	0	0	0	-28
Presun termínu splatenia odkladov Sociálnej poisťovni	0	0	0	0	-28
Spolu	21	239	-149	142	-487

Zdroj: MF SR

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

TABUĽKA 7 – Metodické vplyvy (v mil. eur, ESA2010)

Popis – metodické vplyvy	2016	2017	2018	2019	2020
Zmeny v štátom platenom poistnom (zdravotné, sociálne poistenie a ozbrojené zložky)	49	10	-71	29	7
Zmeny v imputovaných sociálnych príspevkoch	10	9	-1	30	35
Spolu – metodické vplyvy	59	19	-72	60	42

Zdroj: MF SR

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