



# **Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2020**

november 2021



## Obsah

ZHRNUTIE .....	3
I. VYHODNOTENIE PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE .....	3
I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu.....	4
I.2. Hodnotenie výdavkového pravidla.....	7
I.3. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v ďalších rokoch .....	8
Príloha 1 – Výpočet štrukturálneho salda .....	10
Príloha 2 – Plnenie výdavkového pravidla .....	12



## 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.

Finálne hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte spresňuje hodnotenie z júna, štrukturálny deficit dosiahol v roku 2020 úroveň 3,6 % HDP, rast upravených výdavkov 4,9 %. Vývoj sledovaných indikátorov 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 za rok 2018 neuplatnil. Z dôvodu vyhlásených výnimočných okolností pre rok 2020 sa tiež odchýlenie od smerovania k MTO v predbežnom ani finálnom hodnotení neposudzovalo.

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 %. 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 dlho očakávané schválenie v NR SR výrazne podporí kredibilitu konsolidačného plánu k dosiahnutiu strednodobého cieľa vyrovnaného rozpočtu.

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 mali stať súčasťou stanovovania a aktualizácie výdavkových limitov verejnej správy. Prvýkrát sú limity výdavkov plánované pre rok 2023.

## I. VYHODNOTENIE PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE

Fiškálny kompakt vychádzajúci zo Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii<sup>1</sup> ukotvil a transponoval do národnej legislatívy<sup>2</sup> európske fiškálne pravidlá Paktu stability a rastu. Legislatíva si tak priamo vyžaduje potrebu dosiahnutia cieľa štrukturálne vyrovnaného rozpočtu<sup>3</sup> a spustenie korekčného mechanizmu v prípade identifikácie výrazného odchýlenia od plnenia tohto pravidla. Plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za ukončený rok zverejňuje Ministerstvo financií SR (MF SR) dvakrát ročne, pričom následne po MF SR hodnotí plnenie aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) ako nezávislá fiškálna inštitúcia (Príloha 1).

Ministerstvo financií každoročne do konca novembra aktualizuje predbežné júnové hodnotenie plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu. Táto aktualizácia zahŕňa októbrovú notifikáciu Eurostatu, ktorá spresňuje bilanciu príjmov a výdavkov verejnej správy za rok 2020 a taktiež reviduje úroveň hrubého domáceho produktu (HDP).

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.

<sup>1</sup> 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.

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

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



- **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).

V roku 2020 vláda SR vyhlásila výnimočné okolnosti, čo deaktivovalo korekčný mechanizmus z odchylenia sa od smerovania k vyrovnanému rozpočtu a ani v záverečnom hodnotení preto nedochádza k vyhodnoteniu odchýlok v jednotlivých indikátoroch.<sup>4</sup> Vláda v júni 2020 vyhlásila na návrh MF SR a v súlade so zákonom<sup>5</sup> mimoriadne okolnosti súvisiace s pandemiou COVID-19. V dôsledku tohto postupu sa neuplatnil korekčný mechanizmus z odchylenia od MTO za rok 2018<sup>6</sup>. Vzhľadom na vyhlásené mimoriadne okolnosti v roku 2020 záverečné hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte, podobne ako predbežné hodnotenie, popisuje stav a vývoj indikátorov, neposudzuje však odchylenie od trajektórie k MTO.

### I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu

**Štrukturálny deficit za rok 2020 sa podľa októbrovej notifikácie Eurostatu medziročne zvýšil o 1,5 p. b. a dosiahol 3,6 % HDP.** Októbrová notifikácia Eurostatu revidovala úroveň nominálneho deficitu verejnej správy oproti aprílu zo 6,1 % HDP na 5,5 % HDP. Štrukturálne saldo, ktoré je očistené o vplyv cyklickej zložky a jednorazových efektov (v roku 2020 najmä opatrenia na boj s pandemiou koronavírusu), predstavovalo deficit na úrovni 3,6 % HDP. V roku 2019 štrukturálny deficit dosiahol 2,1 % HDP, medziročne tak dochádza k jeho prehĺbeniu o 1,5 p. b. HDP.

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

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

Zdroj: MF SR

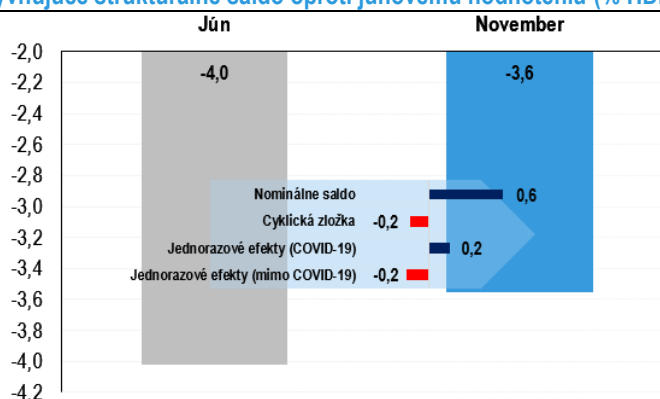
**Oproti predbežnému hodnoteniu z júna sa štrukturálny schodok znížil o 0,5 p. b..** Štrukturálny deficit v porovnaní s júnovým hodnotením klesol zo 4 % HDP na 3,6 % HDP. K jeho zníženiu dochádza v dôsledku poklesu nominálneho deficitu v októbrovej notifikácii Eurostatu o 0,6 % HDP. Tá výrazne revidovala daňové a odvodové príjmy. Upravila sa aj výška COVID pomoci, prehodnotila riziková záruka za Kubu. Vplyv na nominálne saldo mala tiež revízia nominálneho HDP smerom nahor. Vplyv prehodnotenia rizikových záruk na štrukturálne saldo v objeme 0,2 % HDP je neutralizovaný na položke jednorazových efektov, keďže ide o výdavky bez vplyvu na štrukturálny schodok. Pozitívny efekt zlepšenia nominálneho deficitu mierne koriguje zníženie cyklickej zložky, ktorá tak zhoršuje štrukturálne saldo o 0,2 % HDP.

<sup>4</sup> 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. Návrh korekčného mechanizmu zo strany MF SR sa predkladá vláde, pred jej rozhodnutím návrh ešte posudzuje Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vo svojom stanovisku.

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

<sup>6</sup> 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.

GRAF 1 – Faktory ovplyvňujúce štrukturálne saldo oproti júnovému hodnoteniu (% HDP)

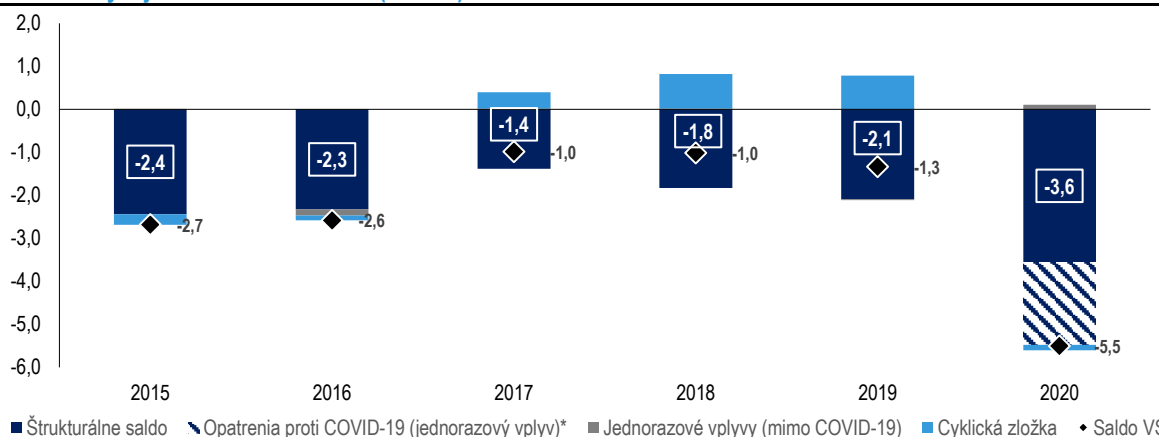


\* očistené o zdroje z fondov EÚ

Zdroj: MF SR

Pod prehĺbenie štrukturálneho deficitu v roku 2020 sa podpísalo viacero faktorov nesúvisiacich s pandemiou COVID-19, ako rast miezd či opatrenia v sociálnej a daňovej oblasti. Opatrenia v boji s pandemiou koronavírusu majú krátkodobý a jednorazový charakter, nie sú štrukturálnej povahy. Nemali preto vplyv na rast štrukturálneho deficitu v roku 2020<sup>7</sup>. Za jeho zvýšením boli predovšetkým zmeny prijaté ešte v roku 2019 ako zvýšenie miezd vo verejnej správe o 10 % či úpravy v sociálnej oblasti ako bolo zvýšenie minimálnych dôchodkov a rodičovského príspevku. Na štrukturálny deficit vplývali aj daňové zmeny ako znížená DPH na potraviny a rast nezdaniteľnej časti základu dane. K medziročnému nárastu štrukturálneho deficitu prispeli aj opatrenia novej vlády – zdvojnásobenie vianočného príspevku pre dôchodcov a zrušenie bankového odvodu<sup>8</sup> (zoznam opatrení v **BOXe**).

GRAF 2 – Vývoj štrukturálneho salda (% HDP)



\* očistené o zdroje z fondov EÚ

Zdroj: MF SR

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

Analytický<sup>9</sup> 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 2019 umožňuje analyticky lepšie vyčíslíť vplyvy fiškálnej politiky vlády v roku 2020. Rozdiel zohľadňuje opatrenia novej vlády prijaté v roku 2020 nad rámec prirodzeného vývoja ekonomiky a platnej legislatívy pred rokom 2020<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Európska komisia vládne opatrenia na zmiernenie vplyvu pandémie neposudzuje ako jednorazové.

<sup>8</sup> Detailný rozpis opatrení na príjmovej a výdavkovej strane rozpočtu bol súčasťou Prílohy 8 v Programe stability SR na roky 2021 až 2024.

<sup>9</sup> Interpretácia výsledkov si vyžaduje určitú mieru obozretnosti, keďže jednotná metodika pre zostavenie NPC scenára nie je definovaná.

<sup>10</sup> Keďže začiatkom roka 2020 nastúpila nová vláda, rozdiely medzi skutočnosťou a NPC scenárom sú očistené o opatrenia starej vlády (NPC scenár tak bol očistený o reziduál 10 % valorizácie miezd a výškou NPC indexu na mzdách – teda rasu miezd v súkromnom sektore a o EU korekcie).



Oproti predpokladu NPC bol výsledný deficit v roku 2020 vyšší o 2,9 % HDP. 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 ostatných bežných transferov (+1,0 % HDP), sociálnych transferov (+0,31 % HDP), medzispotreby (+0,36 % HDP), kapitálových transferov (+0,25 % HDP) a výdavkov na kompenzácie a subvencie (spolu +0,13 % HDP)<sup>11</sup>. K nárastu deficitu prispelo aj navýšenie kompenzácií vo verejnej správe nad rámec dohodnutej 10 %-nej valorizácie a tiež zdvojnásobenie vianočných dôchodkov (spolu 0,47 % HDP). K úsporám na výdavkovej strane oproti NPC došlo v rámci investícií samospráv, ktoré pozitívne ovplyvnili saldo rozpočtu 0,16 % 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
<b>1. Príjmy verejnej správy</b>	<b>-75</b>	<b>-0,08</b>
<b>Daňové príjmy</b>	<b>-157</b>	<b>-0,17</b>
z toho: Zrušenie bankového odvodu	-120	-0,13
z toho: Daň z motorových vozidiel	-24	-0,03
z toho: Odklad daňových kontrol (COVID-19)	-14	-0,01
<b>Sociálne a zdravotné odvody</b>	<b>-58</b>	<b>-0,06</b>
z toho: odpustenie sociálnych odvodov za apríl (COVID-19)	-58	-0,06
<b>Granty a transfery</b>	<b>139</b>	<b>0,15</b>
<b>2. Výdavky verejnej správy</b>	<b>2618</b>	<b>2,84</b>
<b>Kompenzácie zamestnancov</b>	<b>351</b>	<b>0,38</b>
z toho: kompenzácie súvisiace s COVID-19	77	0,08
z toho: rast nad úrovňou 10 % valorizácie schválenej predošlou vládou	274	0,30
<b>Medzispotreba</b>	<b>621</b>	<b>0,67</b>
z toho: výdavky na COVID-19 (najmä výdavky na testovanie a zdravotnícke zariadenia)	327	0,36
z toho: ŽSSK	47	0,05
<b>Subvencie</b>	<b>16</b>	<b>0,02</b>
z toho: výdavky na COVID-19	46	0,05
<b>Sociálne transfery</b>	<b>441</b>	<b>0,48</b>
z toho: COVID opatrenia (najmä pandemická PN a OČR)	285	0,31
z toho: zdvojnásobenie vianočnej dôchodcovej dávky	157	0,17
<b>Ostatné bežné transfery</b>	<b>1078</b>	<b>1,17</b>
z toho: COVID opatrenia (najmä výdavky na Kurzarbeit)	918	1,00
<b>Kapitálové investície</b>	<b>-111</b>	<b>-0,12</b>
z toho: Obce a VÚC	-143	-0,16
z toho: NDS	38	0,04
<b>Kapitálové transfery</b>	<b>222</b>	<b>0,24</b>
z toho: transfery súvisiace s COVID-19 (najmä platby doktorom špecialistom a vklad do základného imania SZRB)	227	0,25
<b>3. Spolu (1+2)</b>	<b>-2693</b>	<b>-2,92</b>

Pozn.: Ide o vplyvy na saldo VS, (+) znamená zníženie a (-) zvýšenie salda.

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.

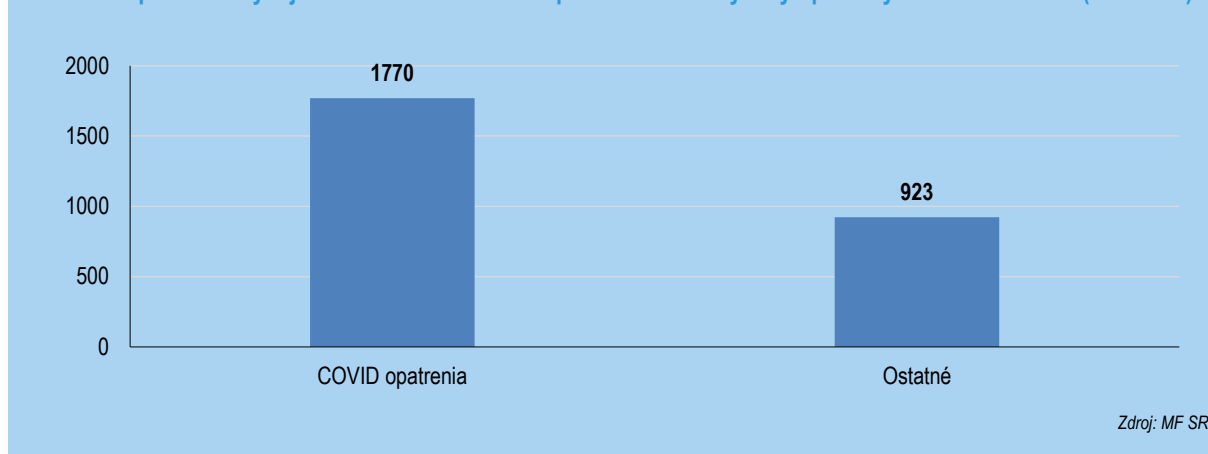
Zdroj: MF SR, ŠU SR

Výsledný deficit v roku 2020 bol oproti analyticky upravenému NPC scenáru vyšší o 1,9 % HDP kvôli opatreniam vlády zameraným na zmiernenie vplyvu pandémie na ekonomiku. Ostatné opatrenia zvyšujúce deficit v minulom roku boli v hodnote 1,0 % HDP.

<sup>11</sup> Prehľad diskrečných opatrení prijatých v boji s pandemiou COVID-19 bol súčasťou Prílohy 7 v [Návrhu rozpočtového plánu SR na rok 2022](#).



GRAF 3 – Opatrenia zvyšujúce deficit v roku 2020 v porovnaní s analyticky upraveným NPC scenárom (v mil. eur)



## 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.

**Výrazný rast celkových výdavkov v roku 2020 je výsledkom zvýšených výdavkov vlády na protipandemické opatrenia<sup>12</sup>.** 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 4,4 %, tak zvýšené výdavky aj mimo pandemických opatrení predstavovali dodatočný stimul na jej podporu.

Pod rastúce výdavky mimo opatrení súvisiacich s pandemiou sa podpísali najmä prijaté zmeny vo valorizácii miezd a v sociálnej oblasti popísané vyššie. Ďalšie opatrenia medziročne zvýšili výdavky verejnej správy o dodatočných 0,2 % HDP. Výdavkové pravidlo zohľadňuje aj diskrečné príjmové opatrenia, ktoré taktiež prispeli negatívne.

TABUĽKA 3 – Hodnotenie výdavkového pravidla (mil. eur)

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Makroekonomické predpoklady</b>					
Potenciálny rast HDP (v %)	2,6	2,1	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	84 443	89 430	94 048	92 079
<b>Výdavkový agregát</b>					
1. Celkové výdavky	34 575	33 440	35 615	38 241	41 944
2. Úrokové náklady	1 373	1 220	1 210	1 163	1 105
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	2 599	2 763	2 617
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	2 179	2 394	2 502	2 505	2 596
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	-50	-50	12	52	50
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0	0	0	0
<b>8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)</b>	<b>32 412</b>	<b>31 628</b>	<b>33 339</b>	<b>35 878</b>	<b>39 836</b>

<sup>12</sup> Protipandemické opatrenia vlády na výdavkovej strane medziročne navýšili celkové výdavky v roku 2020 o 1,8 % HDP.



9. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu (8 <sub>t</sub> -8 <sub>t-1</sub> )	810	-784	1 712	2 539	3 958
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení	21	239	-149	142	-465
11. Jednorazové opatrenia na príjmovej strane (v 2020 spôsobené COVID-19)	0	0	0	0	-89
12. Jednorazové opatrenia na výdavkovej strane (v 2020 spôsobené COVID-19)	46	0	0	0	1 681
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	-3,1	6,1	7,0	7,3
15. Medziročná zmena deflátoru	-0,5	1,2	2,0	2,5	2,4
<b>16. Reálny rast agregátu výdavkov očistených o príjmové opatrenia (14-15)</b>	<b>2,7</b>	<b>-4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>4,5</b>	<b>4,9</b>
17. Miera potencionálneho rastu HDP	2,6	2,1	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
<b>19. Výdavkové pravidlo (17-18)</b>	<b>1,4</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>

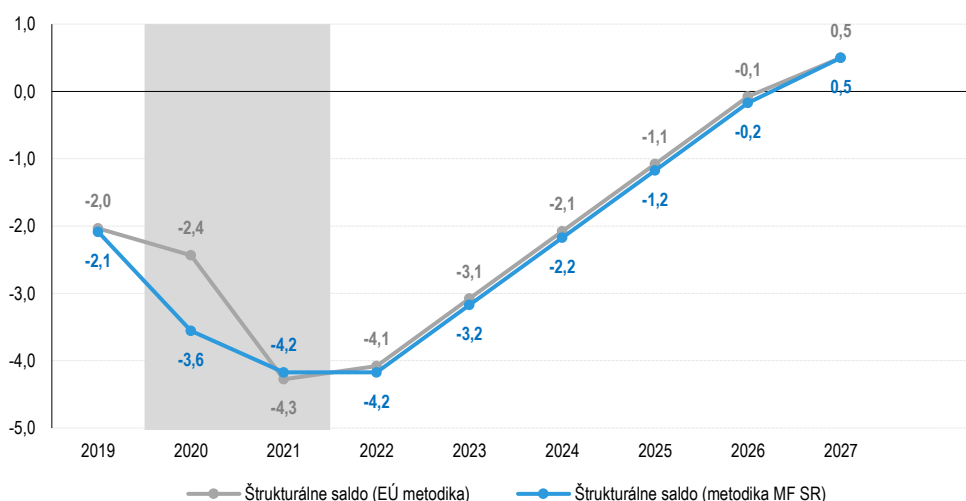
Pozn.: Mierne rozdiely v súčtových riadkoch môžu vzniknúť kvôli zaokrúhľovaniu. Uvádza sa len jedno desiatinné miesto.

Zdroj: MF SR

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

Vláda predstavila nový strednodobý rozpočtový cieľ (MTO) pre obdobie po pandémii na úrovni štrukturálneho prebytku 0,5 % HDP v Programe stability Slovenskej republiky na roky 2021 až 2024. Nové MTO reflektuje stav verejných financií po pandémii, výšku hrubého dlhu, ale aj projekcie rastúcich nákladov súvisiacich so starnutím populácie. Cesta k dosiahnutiu nového MTO je naviazaná na konsolidačný proces, ktorý by mal byť ukotvený v novele ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý schválila vláda a je na programe rokovania v NR SR. Jej schválenie sa očakáva do konca roku 2021. Dlhodobá konsolidácia by sa v znení novely mala zahájiť od roku 2023 najmä pomocou výdavkových limitov, vrátane zohľadnenia odchylenia sa od cesty k vyrovnanému rozpočtu podľa EK. Dosiahnutie MTO na úrovni štrukturálneho prebytku 0,5 % HDP sa očakáva v roku 2027<sup>13</sup>.

**GRAF 4 – Plánovaná cesta k novému strednodobému rozpočtovému cieľu (MTO) do roku 2027 v metodikách MF SR a EÚ (% HDP)**



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 metódika (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 približne rovnakej konsolidácie na splnenie MTO do roku 2027.

Zdroj: MF SR

<sup>13</sup> 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.





**V júni 2021 s ukončením výnimočných okolností vláda rozhodla, že korekčný mechanizmus z odchylenia od smerovania k MTO sa počas pozastavených pravidiel Paktu stability a rastu neuplatní<sup>14</sup>.** Rozhodnutie neuplatniť korekciu vychádza zo záujmu zladieť európsky a národný proces tak, aby sa SR neodchýlila od prístupu Európskej komisie a zároveň od odporúčaní<sup>15</sup> neoslabiť zotavujúcu sa ekonomiku po postupnom sťahovaní fiškálnych stimulov, ale aj vzhľadom na mieru neistoty okolo ďalšieho vývoja pandémie COVID-19. Aktiváciou všeobecnej únikovej klauzuly a jej predĺžením do konca roku 2022 Európska komisia neposudzuje odchylenie sa členských krajín od smerovania k cieľu vyrovnaného rozpočtu. Naopak, flexibilnú a mierne podpornú fiškálnu politiku odporúča aj pre rok 2022.

**K uplatneniu korekčného mechanizmu nebude možné pristúpiť aj z dôvodu absencie identifikovanej odchýlky.** Korekčný mechanizmus je možné vyhlásiť len na základe identifikovanej odchýlky od trajektórie k MTO. Na národnej ani európskej úrovni sa však odchylenie v roku 2020 ani v 2021 nevyhodnocuje. Neexistuje tak východisko, na ktorého základe by sa mohol korekčný mechanizmus uplatniť. Súčasťou uznesenia vlády pri ukončení výnimočných okolností preto bolo rozhodnutie neuplatniť korekčný mechanizmus do konca roka 2022.

**Od roku 2023 sa operatívnym nástrojom riadenia verejných financií stanú viacročné výdavkové limity, ukotvené v novele ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.** 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 financií<sup>16</sup>. 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 jednoročné 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<sup>17</sup>.** Zohľadnenie hodnotenia vývoja štrukturálneho salda a výdavkového pravidla zo strany Európskej komisie (EK)<sup>18</sup> a zapracovanie jej odporúčaní vo väzbe na prípadné výrazné odchylenie do limitov verejných výdavkov, by mohla mať po schválení novely ústavného zákona na starosti Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Tá by mala odchýlku od smerovania k MTO za predchádzajúci rok zohľadniť v procese aktualizácie limitov vždy k 30. júnu (resp. na požiadanie MF SR do 30 dní). Rada podľa názoru MF SR, v prípade výrazného odchylenia sa od cesty k MTO, by tak do stanovenia výdavkových limitov na nasledujúci rok mohla zapracovať 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. Schválenie novely Národnou radou SR sa očakáva do konca roku 2021.

<sup>14</sup> Uznesenie vlády SR k návrhu na ukončenie výnimočných okolností č. 388/2021 z 30. júna 2021.

<sup>15</sup> Odporúčanie Rady z 18. júna 2021, ktorým sa predkladá stanovisko Rady k Programu stability Slovenska na rok 2021, str. 125.

<sup>16</sup> Limity verejných výdavkov sú systémovo previazané s dlhovou brzdou a požadovaná zmena štrukturálneho salda zohľadňuje aj sankcie z prekročenia sankčných pásiem dlhovej brzdy.

<sup>17</sup> K aktivovaniu fiškálnych pravidiel v EÚ by malo opäť dôjsť od roku 2023. Očakáva sa, že EK súčasne predstaviť nové úrovne MTO pre členské štáty a požadovanú trajektóriu. Odchylenie sa od cesty k MTO by sa v takomto scenári posudzovalo až v roku 2024 a v 2024 by sa zároveň požadovala aj príslušná korekcia. V roku 2023 by sa korekčný mechanizmus za 2022 neuplatnil. Zníženie štrukturálneho salda (teda konsolidácia, nie spustenie korekčného mechanizmu) už od roku 2023 by tak bolo zabezpečené národnými pravidlami cez výdavkové limity.

<sup>18</sup> Ministerstvo financií SR a Rada pre rozpočtovú zodpovednosť podľa zaužívanej praxe doposiaľ zverejňovali smerovanie k strednodobému rozpočtovému cieľu (MTO) a odchylenia od trajektórie na základe vlastných hodnotení a metódik a automaticky nedochádzalo k preberaniu hodnotení Európskej komisie.



## PRÍLOHY

### Príloha 1 – 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 (trh práce, mzdy, súkromná spotreba, operačný prebytok).<sup>19</sup> 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 agregátnymi fiškálnymi indikátormi a produkčnou medzerou. Ďalším rozdielom oboch metodík je zoznam jednorazových opatrení, potrebných pre výpočet štrukturálneho salda.<sup>20</sup>

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

	Fiškálny kompakt (1)		Návrh rozpočtového plánu 2022 (2)		Rozdiely (3=1-2)	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
1. Saldo verejnej správy	-1,3	-5,5	-1,3	-5,5	0,0	0,0
2. Cyklická zložka	0,8	-0,1	0,7	-1,4	0,1	1,3
3. Jednorazové opatrenia	0,0	-1,8	0,0	-1,7	0,0	-0,1
<b>4. Štrukturálne saldo</b>	<b>-2,1</b>	<b>-3,6</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,1</b>
<i>p.m. Konsolidačné úsilie</i>	<i>-0,3</i>	<i>-1,5</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,2</i>	<i>-1,1</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

<sup>19</sup> Inštitucionálne je priekopníkom tohto prístupu Európska centrálna banka a na Slovensku ho používa aj RRZ.

<sup>20</sup> Manuál MF SR pre výpočet jednorazových opatrení.



národnej metodiky v relevantných rokoch pre vyhodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte. Za obdobie pred rokom 2020 ostávajú údaje tak, ako boli zverejnené v predošlom hodnotení Fiškálneho kompaktu.

**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
- vratky domácnostiam za spotrebu plynu		-46				
- pokuta PMÚ - prevod na Slovenskú konsolidačnú, a.s.		-26				
- COVID-19 opatrenia na príjmoch						-89
- COVID-19 opatrenia na výdavkoch						-1681
- príjem z DPH z PPP projektu (D4/R7)						71
<b>SPOLU - národná metodika</b>	<b>6</b>	<b>-112</b>	<b>12</b>	<b>19</b>	<b>-27</b>	<b>-1672</b>
<b>v % HDP</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,8</b>

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.

**Jednorazové príjmové opatrenia proti COVID-19** predstavovali najmä protipandemickú pomoc v podobe odpustenia sociálnych odvodov, odpočtu firemných strát z rokov 2015 až 2018 a nulovej DPH na respirátory FFP2/FFP3 celkovo v hodnote 89 mil. eur.

**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 1151 mil. eur. V dôsledku pandémie vzrástli výdavky v zdravotníctve o 377 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 266 mil. eur. Časť z výdavkov v objeme 413 mil. eur bola prefinancovaná zo zdrojov EÚ.

**Platba DPH zo strany koncesionára stavby D4/R7** – dostavba a spustenie obchvatu D4 v hlavnom meste a južnej rýchlostnej cesty R7 znamenali transfer od štátu koncesionárovi, ktorý bude oba úseky v nasledujúcich rokoch prevádzkovať. Z tejto sumy následne koncesionár odviezol do rozpočtu daň z pridanej hodnoty. Z hľadiska metodiky ESA 2010 je transakcia imputovaná ako pohľadávka v roku 2020.



## Príloha 2 – 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 výkyvy<sup>21</sup>.

Takto upravené výdavky (tzv. primárny výdavkový agregát) sa následne očisťujú o diskrečné príjmové opatrenia, metodické úpravy a jednorazové vplyvy (Príloha 1). 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 kompaktu<sup>22</sup>.

**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, ktorí 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

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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	74
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	-24
Presun termínu splatenia odkladov Sociálnej poisťovni	0	0	0	0	-28
<b>Spolu</b>	<b>21</b>	<b>239</b>	<b>-149</b>	<b>142</b>	<b>-465</b>

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
<b>Spolu – metodické vplyvy</b>	<b>59</b>	<b>19</b>	<b>-72</b>	<b>60</b>	<b>42</b>

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.