



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018

Analytický dokument

december 2019

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2019

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<http://www.rozpoctovarada.sk>).

Copyright ©

Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/Secretariat of the CBR, Slovakia/year, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované, odkaz na internete, a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

Pripomienky alebo komentáre k správe sú vítané na e-mailovej adrese sekretariat@rrz.sk.



Obsah

1. Hodnotenie RRZ	5
1.1 Úroveň štruktúrného salda	7
1.2 Zmena štruktúrného salda	8
1.3 Vývoj upravených výdavkov	9
1.4 Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností	10
1.5 Celkové hodnotenie	11
2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií	21
Príloha č. 1 - Pravidlo o vyrovnanom rozpočte	25
Príloha č. 2 - Postup hodnotenia RRZ	27
Príloha č. 3 - Jednorazové vplyvy	28
Príloha č. 4 - Výdavkové pravidlo – metodika a údaje	30
Príloha č. 5 - Zoznam dodatočných faktorov	33
Príloha č. 6 - Postup odhadu dodatočných faktorov	35
Príloha č. 7 - Rozdiely medzi štruktúrnym saldom a vývojom upravených výdavkov	39
Príloha č. 8 - Zmeny vo výsledkoch ukazovateľov	42



Zoznam boxov, tabuliek a grafov

Box 1: Vzájomný vzťah štruktúrného salda a výdavkového pravidla	12
Box 2: Rozdiely medzi vývojom štruktúrného salda a upravených výdavkov	16
Box 3: Vývoj štruktúrného salda a upravených výdavkov do roku 2022	18
Box 4: Popis rozdielov medzi MF SR a RRZ v základnom hodnotení	22
Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2018	6
Tab 2: Zmena štruktúrného salda potrebná na dosiahnutie strednodobého cieľa	8
Tab 3: Štruktúrne saldo	8
Tab 4: Výdavkové pravidlo	9
Tab 5: Posúdenie výraznej odchýlky - štruktúrne saldo	13
Tab 6: Posúdenie výraznej odchýlky - výdavkové pravidlo	15
Tab 7: Výpočet požadovaného tempa rastu výdavkov do roku 2020	18
Tab 8: Základné hodnotenie RRZ a MF SR	22
Tab 9: Prehľad dodatočných faktorov zohľadnených v hodnotení	24
Tab 10: Jednorazové vplyvy v rokoch 2015-2018	29
Tab 11: Diskrečionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy	31
Tab 12: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2016	36
Tab 13: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2017	36
Tab 14: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2018	37
Tab 15: Výdavky na spolufinancovanie v upravených výdavkoch	38
Tab 16: Zmena štruktúrného salda a vplyv upravených výdavkov - rozdiely	40
Tab 17: Vlastné investície v jednotlivých ukazovateľoch	40
Tab 18: Vývoj príjmov verejnej správy v rokoch 2015 až 2018	41
Tab 19: Vplyv benchmarkovej revízie na saldo VS	42
Tab 20: Porovnanie štruktúrného salda oproti hodnoteniu RRZ z júla	43
Tab 21: Porovnanie výdavkového pravidla oproti hodnoteniu RRZ z júla	44
Graf 1: Vývoj jednotlivých zložiek príjmov VS	16
Graf 2: Vplyv vývoja vlastných investícií na štruktúrne saldo a upravené výdavky*	16
Graf 3: Vývoj štruktúrného salda VS podľa prepočtov RRZ v rokoch 2015-2022	19
Graf 4: Vývoj výdavkového pravidla podľa prepočtov RRZ v rokoch 2015-2022	19
Graf 5: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií	26
Graf 6: Postup hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte	27



1. Hodnotenie RRZ

Plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte, ktoré bolo do národnej legislatívy premietnuté na základe záväzku z medzinárodnej Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii, sa začalo vyhodnocovať od roku 2014 (prvýkrát sa hodnotil rok 2013). Pravidlo je založené na strednodobom ciele, ktorý by verejné financie Slovenska mali plniť, resp. sa k nemu rýchlo približovať. Za vyhodnotenie jeho plnenia je zodpovedné ministerstvo financií (MF SR), ktoré dvakrát ročne – do 30. júna a 30. novembra – zverejňuje svoje hodnotenie. Následne Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) poskytuje svoje nezávislé hodnotenie. V súlade so zásadami zverejnenými Európskou komisiou¹ MF SR potom zverejní svoje stanovisko k hodnoteniu RRZ.

RRZ pripravila finálne hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018, ktoré vychádza z údajov októbrovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu zostaveného v metodike ESA2010² zahŕňajúcej aj rozsiahlu revíziu národných účtov. Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie publikované MF SR³ dňa 29. novembra 2019.

Základný postup hodnotenia zo strany RRZ zostáva v porovnaní s minulými hodnoteniami⁴ nezmenený (schematické znázornenie jednotlivých krokov je uvedené v prílohe č. 2). Východiskovým rokom hodnotenia zostal rok 2015⁵. V porovnaní s hodnotením z júla 2019 došlo k dvom zmenám, ktoré súvisia so spôsobom zohľadnenia dlhodobých vplyvov na verejné financie⁶. Prvá sa týka spôsobu vyhodnocovania nízkych rizík spojených s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií, kde RRZ bude vychádzať výlučne zo svojho hodnotenia tak, ako to predpokladá zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Druhá zmena nadväzuje na benchmarkovú revíziu národných účtov. Na základe nej RRZ už nebude zohľadňovať vplyv vyradovania jadrových zariadení v dodatočných faktoroch, keďže dlhodobé vplyvy tejto schémy (budúce náklady spojené s vyradovaním zariadení) zachytáva už aktuálne vykazované saldo verejnej správy v metodike ESA2010.

¹ [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20. júna 2012. Princíp „dodržuj alebo vysvetľuj“ z anglického „comply or explain“.

² Popis metodiky ESA2010 vrátane sprievodných dokumentov je zverejnený na stránke [Eurostatu](#).

³ Popis pravidla o vyrovnanom rozpočte a úlohy jednotlivých inštitúcií sú uvedené v prílohe č. 1.

⁴ Ide o [hodnotenia](#) plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za roky 2013 až 2018.

⁵ Ide o rok, za ktorý boli v čase rozhodnutia (v apríli 2016) o posune termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2019 k dispozícii vykázané údaje o hospodárení verejnej správy.

⁶ Podrobný postup hodnotenia RRZ je popísaný v manuáli, ktorý je zverejnený na internetovej stránke RRZ.



Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2018

	Definícia	Spôsob hodnotenia RRZ	Kritérium	Skutočnosť v roku 2018	Plnenie
Plnenie štruktúrného salda	1. Štruktúrné saldo VS Cieľová hodnota štruktúrného salda VS: deficit max. vo výške 0,5 % HDP; deficit môže byť až 1 % HDP, ak sú splnené obe nižšie uvedené podmienky (A, B)		$\geq -0,5$ % HDP	-1,56 % HDP	✘
	A. dlh výrazne pod 60 % HDP	dlh pod úrovňou 40 % HDP	< 40 % HDP	49,4 % HDP	✘
	B. nízke riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií	ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP	$\leq 1,0$ % HDP	1,32 % HDP	✘
Testovanie ukazovateľov a výnimiek vrátane dodatoč. faktorov	2. Zmena štruktúrného salda Rýchle smerovanie k MTO: rovnomerné zlepšovanie štruktúrného salda medzi rokmi 2015 až 2019 o 0,5 % HDP ročne		$\geq 1,50$ % HDP*	-0,37 % HDP	✘
	3. Vývoj upravených výdavkov Rýchle smerovanie k MTO: rast výdavkov, ktorý zabezpečí zlepšenie štruktúrného salda o 0,5 % HDP ročne		$\geq 1,50$ % HDP*	-0,34 % HDP	✘
	4. Výnimočné okolnosti Výnimočné okolnosti nastanú, ak je splnená aspoň jedna z uvedených podmienok (C, D, E, F)		aspoň 1	0	✘
	C. udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu	výdavky z verejných prostriedkov spojené s obnovením fungovania bankového sektora, odstraňovaním následkov živelných pohrôm a prírodných katastrof, ktoré zasiahli územie Slovenska a výdavky vyplývajúce z plnenia medzinárodných zmlúv, ktoré presiahli v jednom roku úroveň 3 % HDP	> 3 % HDP	0 % HDP	✘
	D. obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP	medziročný pokles reálneho HDP	< 0 %	4,0%	✘
	E. dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom	negatívna produkčná medzera dosahujúca aspoň 3 % potenciálneho produktu	≤ -3 %	1,4 %	✘
	F. prudký hospodársky pokles v eurozóne (obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP alebo dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom)		zohľadnenie hodnotenia EK		✘
Skúmanie odchýlky	5. Výrazná odchýlka Výrazná odchýlka nastane, ak sú splnené obe podmienky (G, H). Ak je splnená iba jedna, robí sa celkové hodnotenie.		splnené obe podmienky	áno	✓
	G. zmena štruktúrného salda: posudzovaná kumulatívne od roku 2015, ide o odchýlku úrovne štruktúrného salda v danom roku od úrovne stanovenej jeho potrebným každoročným zlepšením najmenej o 0,5 % HDP		$\leq 1,00$ % HDP**	-0,37 % HDP	✓
	H. upravený rast výdavkov: posudzovaný kumulatívny vplyv odchýlky na saldo verejnej správy najmenej o 0,5 % HDP		$\leq 1,00$ % HDP**	-0,34 % HDP	✓
6. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte			výrazná odchýlka		

* Požaduje sa kumulatívne za roky 2015 až 2018.

Zdroj: RRZ

** Potrebné zlepšenie štruktúrného salda v rokoch 2015 až 2018 dosahuje 1,50 % HDP, výrazná odchýlka nastane, ak sa saldo zlepší najviac o 1,00 % HDP (1,50 - 0,50 = 1,00 % HDP).



1.1 Úroveň štrukturálneho salda

Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy stanovuje, že rozpočet verejnej správy má byť vyrovnaný alebo prebytkový, čo je splnené aj pri maximálnej hodnote štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP. Ak je výška dlhu verejnej správy výrazne nižšia ako 60 % HDP a v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou definovanou podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti existujú minimálne riziká, štrukturálny deficit môže dosiahnuť 1 % HDP. RRZ pojmy výrazne nižší dlh a minimálne riziká dlhodobej udržateľnosti naviazala od začiatku hodnotenia na pravidlá a ukazovatele ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti:

- **Výrazne nižší dlh predstavuje úroveň dlhu pod úrovňou 40 % HDP.** S touto úrovňou dlhu nie sú spojené žiadne sankcie vyplývajúce z ústavného zákona, a zároveň je nezávislá od prechodných ustanovení zákona⁷.
- **Hranicu minimálnych rizík dlhodobej udržateľnosti RRZ stanovila ako hodnotu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP.** Keďže pravidlo o vyrovnanom rozpočte je naviazané na definíciu dlhodobej udržateľnosti podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti, RRZ neprihliada na hodnotenie Európskej komisie v tejto oblasti.

V prvom kroku hodnotenia RRZ porovnala, či je vládou stanovená cieľová hodnota štrukturálneho salda v súlade s minimálnou výškou definovanou v zákone o rozpočtových pravidlách a či bol tento cieľ splnený v roku 2018.

Hrubý dlh verejnej správy dosiahol na konci roku 2018 úroveň 49,4 % HDP, ktorá presahuje hranicu 40 % HDP definovanú RRZ. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti bol v rovnakom období vo výške 1,32 % HDP⁸. Znamená to, že podľa RRZ nebola splnená ani jedna z dvoch vyššie uvedených nutných podmienok umožňujúcich dosiahnutie menej prísneho cieľa štrukturálneho salda. **Cieľová hodnota štrukturálneho deficitu teda môže byť maximálne vo výške 0,5 % HDP. Vládou stanovená hodnota strednodobého rozpočtového cieľa v podobe štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP⁹ je v súlade s požiadavkami pravidla o vyrovnanom rozpočte.**

Štrukturálny deficit bol v roku 2018 vo výške 1,56 % HDP¹⁰ (tabuľka 3) a nedosiahol cieľovú hodnotu. Z toho dôvodu RRZ v ďalšom kroku posudzuje to, či Slovensko spravilo dostatočný pokrok k tomuto cieľu prostredníctvom zmeny štrukturálneho salda (časť 1.2) a vývoja upravených výdavkov očistených o diskrecionárne zmeny v príjmoch (časť 1.3). Súčasne sa posudzuje, či nastali výnimočné okolnosti, počas ktorých je plnenie pravidla dočasne

⁷ V roku 2017 bola hranica dlhu, od ktorej sa neuplatňujú sankcie, vo výške 50 % HDP. Od roku 2018 začala táto hodnota klesať o 1 percentuálny bod ročne. Pokles bude trvať do roku 2027, kedy dosiahne hodnotu 40 % HDP.

⁸ RRZ, [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2018](#) z apríla 2019.

⁹ Túto hodnotu strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2019 schválila vláda v rámci [programu stability](#) z apríla 2016 a potvrdila ho aj v nasledujúcich aktualizáciách programu stability (v apríli 2017, 2018 a 2019).

¹⁰ Zmeny v aktuálnom odhade RRZ v porovnaní s odhadom z hodnotenia RRZ z júla 2019 sú uvedené v prílohe č. 8.



pozastavené (časť 1.4). Závěry hodnotenia sú formulované na základe celkového hodnotenia, v rámci ktorého sa posudzujú aj dodatočné relevantné faktory (časť 1.5).

1.2 Zmena štrukturálneho salda

Aktuálne hodnotenie vychádza zo strednodobého rozpočtového cieľa vlády, ktorým je zníženie štrukturálneho deficitu na 0,5 % HDP do roku 2019¹¹. Z dôvodu chýbajúcej špecifikácie záväznej zmeny štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch, vychádza RRZ rovnako ako aj MF SR z predpokladu **rovnomerného zlepšovania štrukturálneho salda v období medzi rokmi 2015 a 2019**¹².

V roku 2015 dosiahol štrukturálny deficit 2,50 % HDP, čo znamená, že pri jeho rovnomernom znižovaní a splnení strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2019 je potrebné **každoročné zlepšenie priemerne o 0,50 % HDP** (tabuľka 2).

Tab 2: Zmena štrukturálneho salda potrebná na dosiahnutie strednodobého cieľa do roku 2019 (ESA2010, % HDP)

	2015	2016	2017	2018	2019
Potrebná výška štrukturálneho salda VS podľa RRZ	-2,50	-2,00	-1,50	-1,00	-0,50
Zmena*	-	0,50	0,50	0,50	0,50

* Rovnomerne rozložené znižovanie štrukturálneho salda medzi rokmi (2015-2019), ktorým sa zabezpečí dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019 (-0,5 % HDP).

Zdroj: RRZ

Skutočná zmena štrukturálneho salda v hodnotenom roku sa porovná s takto stanovenou trajektóriou. **Posudzuje sa na kumulatívnej báze od roku 2015**. To znamená, že **prekročenie v jednom roku môže byť kompenzované pomalšou zmenou štrukturálneho salda v ďalšom roku** (tabuľka 3)¹³.

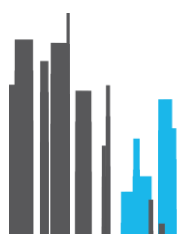
Tab 3: Štrukturálne saldo (ESA2010, % HDP)

	2015	2016	2017	2018	kumulatívne 2015-2018
1. Saldo verejnej správy	-2,67	-2,48	-0,95	-1,06	
2. Cyklická zložka	-0,18	-0,14	0,31	0,49	
3. Jednorazové efekty	0,01	-0,14	0,01	0,01	
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-2,50	-2,20	-1,27	-1,56	
5. Zmena štrukturálneho salda		0,29	0,93	-0,29	0,94
6. Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ		0,50	0,50	0,50	1,50
7. Odchýlka (5-6)		-0,21	0,43	-0,79	-0,56

¹¹ Vláda si v [programe stability](#) z apríla 2019 stanovila na obdobie rokov 2020 až 2022 strednodobý rozpočtový cieľ v podobe štrukturálneho deficitu vo výške 1 % HDP. Zhoršenie cieľa vychádza z minimálnych požiadaviek Paktu stability a rastu, pričom podľa RRZ nespĺňa požiadavky pravidla o vyrovnanom rozpočte.

¹² Rok 2015 bol zvolený z toho dôvodu, že zo skutočných údajov daného roku vychádzala aj vláda pri stanovení termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa v apríli 2016.

¹³ Stanovenie rovnomernej trajektórie a spôsob merania odchýlky (kumulatívne) je vzhľadom na chýbajúcu špecifikáciu zo strany Európskej komisie národným konceptom používaným RRZ aj MF SR. Tento prístup je odlišný od pravidiel Paktu stability a rastu, ktorého dodržiavanie v plnom rozsahu vyhodnocuje Európska komisia.



p.m. produkčná medzera	0,4	0,1	0,5	1,4	
------------------------	-----	-----	-----	-----	--

Pozn.: Rozdiel pri sčítavaní/odčítavaní v riadkoch 4 a 7 vzniká z dôvodu zaokrúhľovania. Zdroj: RRZ

Štrukturálny deficit v roku 2018 dosiahol úroveň 1,56 % HDP a oproti roku 2015 sa zlepšil celkovo o 0,94 % HDP, pričom podľa stanovenej trajektórie sa mal za tri roky zlepšiť o 1,50 % HDP. **Znamená to, že štrukturálne saldo bolo v roku 2018 o 0,56 % HDP horšie ako saldo vypočítané na základe jeho požadovaného každoročného zlepšenia od roku 2015, pričom vzniknutá odchýlka od trajektórie je výrazná.**

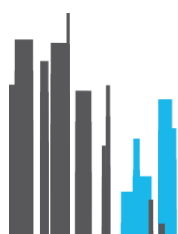
1.3 Vývoj upravených výdavkov

Smerovanie k strednodobému cieľu sa posudzuje aj na základe **porovnania vývoja upravených výdavkov verejnej správy s výdavkovým pravidlom**. RRZ pri hodnotení jeho plnenia vychádza z konceptu definovaného Paktom stability a rastu¹⁴, pričom referenčná miera rastu výdavkov je odvodená od potrebnej zmeny štrukturálneho salda vypočítanej v časti 1.2 (t.j. 0,50 % HDP ročne), čím sa zabezpečí konzistentný prístup medzi oboma používanými ukazovateľmi.

Tab 4: Výdavkové pravidlo (ESA2010, mil. eur)

	2015	2016	2017	2018	zdroj
1. Celkové výdavky	36 492	34 593	35 083	37 521	Eurostat, T200*: TE
2. Úrokové náklady	1 415	1 373	1 217	1 207	Eurostat, T200: D41
3. Výdavky na EÚ programy plne kryté príjmami z fondov EÚ	2 794	797	632	956	RRZ
- z toho: kapitálové výdavky na EÚ programy	2 352	510	440	748	RRZ
4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov)	2 743	2 248	2 411	2 605	RRZ
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov, Ø za t-3 až t)	1 969	2 160	2 388	2 502	RRZ
6. Cyklické výdavky (dávka v nezamestnanosti, dôchodky)	-59	-17	-34	38	RRZ (odhad)
7. Jednorazové výdavky	6	52	6	6	RRZ
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)	31 563	32 299	33 240	35 210	
9. Medziročná Δ primárneho výdavk. agregátu (8t-8t-1)		737	940	1 971	
10. Δ v príjmoch z titulu diskrecionárnych opatrení a metodiky vykazovania národných účtov		-133	151	-197	MF SR, RRZ: Príloha 5
11. Nom. rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov ((9t-10t)/8t-1)		2,8	2,4	6,5	
12. Medziročná zmena deflátoru HDP		-0,5	1,2	2,0	Eurostat
13. Reálny rast agregátu výdavkov očist. o Δ príjmov (11-12)		3,3	1,2	4,4	

¹⁴ Postup výpočtu RRZ sa mierne odlišuje od postupu uvedeného vo výklade pravidiel Paktu stability a rastu (DG ECFIN (2019), [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2019 Edition](#), Institutional Paper 101) v tom, že RRZ vo výpočte upravených výdavkov vylučuje jednorazové vplyvy. EK ich vylučuje až v rámci dodatočných faktorov. Výraznejšie rozdiely medzi inštitúciami sú v spôsobe odhadu tých položiek, ktoré sa nepreberajú z údajov Eurostatu. Metodika výpočtu RRZ vedie k spresneniu daného ukazovateľa a zníženiu rozdielov medzi štrukturálnym saldom a výdavkovým pravidlom. Rozdiely, vrátane podkladových údajov, sú uvedené v prílohe č. 4. V porovnaní s hodnotením z júla 2019 nedošlo k žiadnej metodologickej zmene.



14. Miera potenciálneho rastu HDP	2,4	2,6	3,1	RRZ (odhad) Eurostat, T200: TE, D41, ŠÚ SR, RRZ prepočty
15. Zníženie rastu výdavkov (p. b.) $RRZ\ k.ú./((8(t-1)/HDP(t))$	1,3	1,3	1,3	
16. Výdavkové pravidlo (referenčná miera rastu výdavkov) (14-15)	1,1	1,3	1,8	
17. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku $(16t-13t)*8t-1/HDP_t$	-0,8	0,0	-1,0	
18. Kumulatívna odchýlka			-1,79	
p.m.1 Tvorba hrubého fixného kapitálu	5 095	2 758	2 851	3 353
p.m.2 Požadované zlepšenie štrukturálneho salda podľa RRZ	0,50	0,50	0,50	

* T200 predstavuje štandardizovanú tabuľku príjmov a výdavkov verejnej správy, ktorú zverejňuje Eurostat. Jednotlivé zložky príjmov a výdavkov sú označené prostredníctvom ESA kódov. TE predstavuje celkové výdavky, D41 úrokové náklady a P51G tvorbu hrubého fixného kapitálu.

Zdroj: RRZ, MF SR,
Eurostat

Upravené reálne výdavky sa v roku 2018 zvýšili o 4,4 %, pričom výdavkové pravidlo predpokladalo ich medziročný rast najviac o 1,8 %. Výrazne vyššie tempo rastu výdavkov v roku 2018 (a aj v roku 2016) nad úroveň požadovanú výdavkovým pravidlom len čiastočne zmiernil nižší rast výdavkov v roku 2017. **Celkový vplyv vývoja výdavkov na saldo v rokoch 2016 až 2018 bol v porovnaní s výdavkovým pravidlom negatívny a dosiahol 1,79 % HDP¹⁵. Znamená to, že podľa tohto ukazovateľa došlo k výraznej odchýlke od definovanej trajektórie.**

1.4 Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností

Za výnimočné okolnosti sa považuje nezvyčajná udalosť mimo kontroly dotknutej krajiny, ktorá má veľký vplyv na finančnú pozíciu verejnej správy alebo obdobie prudkého hospodárskeho poklesu¹⁶. Platí to za predpokladu, že dočasné odchýlenie sa dotknutej krajiny od jej strednodobého cieľa neohrozí fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte. Obdobie prudkého hospodárskeho poklesu sa vzťahuje na danú krajinu alebo eurozónu ako celok.

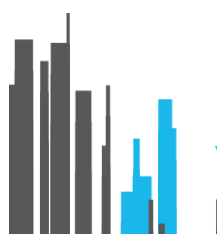
Na základe tejto definície RRZ stanovila **tri situácie týkajúce sa ekonomiky Slovenska**, ktoré možno považovať za **výnimočné okolnosti**:

- **Udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu.** RRZ použila definíciu z ústavného zákona¹⁷, ktorý obsahuje výnimku z uplatňovania sankcií pre takéto situácie. Konkrétne ide o **výdavky spojené s obnovením fungovania bankového sektora postihnutého finančnou krízou, výdavky súvisiace s odstraňovaním následkov živelných pohrôm a prírodných katastrof, ktoré zasiahli Slovensko a výdavky vyplývajúce z plnenia medzinárodných zmlúv, ktoré presiahli v jednom roku úroveň 3 %**

¹⁵ Zmeny v aktuálnom odhade RRZ v porovnaní s odhadom z hodnotenia RRZ z júla 2019 sú uvedené v prílohe č. 8.

¹⁶ V zmysle vymedzenia v revidovanom Pakte stability a rastu sa za obdobie prudkého hospodárskeho poklesu považuje obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP alebo ide o kumulovaný pokles produkcie počas dlhého obdobia veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálnym ekonomickým rastom.

¹⁷ Článok 5, odsek 11, písm. b) zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti



HDP. Na účely posudzovania pravidiel o vyrovnanom rozpočte trvá výnimočná okolnosť, kým tieto výdavky na ročnej báze presahujú uvedenú hranicu¹⁸.

- **Obdobie negatívneho medziročného rastu HDP - RRZ** za výnimočnú okolnosť považuje **medziročný pokles reálneho HDP Slovenska** pri súčasnom komplexnom zhodnotení ekonomického vývoja Slovenska.
- **Dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom.** RRZ ho vymedzila **negatívnou produkčnou medzerou, ktorá dosahuje minimálne 3 % potenciálneho produktu.** Ukončenie výnimočnej okolnosti nastane, keď sa produkčná medzera začne zatvárať (to znamená, že skutočný ekonomický rast bude vyšší ako rast potenciálneho produktu) a klesne pod uvedenú hodnotu. Aj v tomto prípade sa komplexne zhodnotí ekonomický vývoj Slovenska.

V prípade **posúdenia ekonomiky eurozóny ako celku** z pohľadu toho, či čelila prudkému ekonomickému poklesu, sa použije rovnaká definícia (obdobie negatívneho medziročného rastu HDP alebo dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom). Keďže RRZ nehodnotí ekonomiku eurozóny ako celok, v tomto prípade pri svojom hodnotení **zohľadní stanovisko EK v rámci uplatňovania pravidiel Paktu stability a rastu.**

V roku 2018 nenastala žiadna z uvedených udalostí s celkovým negatívnym vplyvom na saldo dosahujúcim aspoň 3 % HDP. Takisto nedošlo k prudkému hospodárskemu poklesu. Ekonomika Slovenska medziročne rástla o 4,0 %, produkčná medzera (podľa odhadu RRZ) dosahovala 1,4 % potenciálneho produktu v roku 2018 a bola tak výrazne nad hranicou -3,0 %. Ekonomika eurozóny v roku 2018 medziročne rástla tempom 1,9 % a produkčná medzera odhadovaná EK dosahovala 0,7 % potenciálneho produktu. EK takýto vývoj nevyhodnotila¹⁹ ako prudký hospodársky pokles. Znamená to, že **v priebehu roku 2018 nenastala žiadna udalosť, ktorá by spĺňala definíciu výnimočnej okolnosti.**

1.5 Celkové hodnotenie

V rámci celkového hodnotenia RRZ posudzuje, či nastala výrazná odchýlka. Berie do úvahy zmenu štrukturálneho salda, vývoj upravených výdavkov (box 1) a to, či nastali výnimočné okolnosti. Súčasne sa posudzujú aj iné relevantné faktory. Nevyhnutnou podmienkou ich zahrnutia do výpočtov je overiteľnosť a kvantifikácia vplyvu na saldo, pričom dôvody ich zahrnutia sú podrobnejšie uvedené v prílohe č. 5. Okrem toho RRZ pri posudzovaní výraznej odchýlky zohľadňuje aj ďalšie faktory, ktoré najmä v prípade nejednoznačných záverov z vyčíslených ukazovateľov môžu ovplyvniť výsledné hodnotenie. Ide o faktory, ktorých vplyv v súčasnosti nie je známy a môžu sa prejavovať v budúcnosti a kvalitatívne faktory súvisiace s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií.

¹⁸ V prípade ústavného zákona je obdobie trvania výnimky definované na 36 mesiacov od identifikácie. Súvisí to s tým, že dlh je stavová veličina, čiže akékoľvek jednorazové výdavky trvalo zvyšujú jeho úroveň. Toto časové obdobie vytvára priestor pre fiškálnu politiku na reakciu na zvýšenú úroveň dlhu. V prípade salda verejnej správy, ktoré je tokovou veličinou, jednorazové výdavky sa prejavujú iba v danom roku. Z toho dôvodu dlhšie obdobie trvania výnimky nie je opodstatnené.

¹⁹ Označenie aktuálneho vývoja za prudký hospodársky pokles by sa pravdepodobne premietlo do odporúčaní EK pre fiškálnu politiku jednotlivých členských krajín eurozóny (v rámci hodnotenia programov stability, prípadne návrhov rozpočtových plánov). Takáto situácia v priebehu roku 2018 nenastala.



Box 1: Vzájomný vzťah štrukturálneho salda a výdavkového pravidla

Smerovanie k strednodobému rozpočtovému cieľu sa posudzuje na základe štrukturálneho salda a vývoja upravených výdavkov voči výdavkovému pravidlu. Ide o dva ukazovatele, ktoré sa navzájom dopĺňajú a umožňujú posúdiť vývoj verejných financií z rôznych pohľadov.

Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii považuje za referenčný ukazovateľ štrukturálne saldo, ktoré by malo byť doplnené o posúdenie vývoja upravených výdavkov. Napriek tomu, že strednodobý rozpočtový cieľ je definovaný ako štrukturálne saldo, hierarchia oboch ukazovateľov nie je jednoznačná. Zároveň v rámci pravidiel Paktu stability a rastu sa čoraz väčší dôraz kladie na vývoj upravených výdavkov²⁰, čo najmä v prípade odlišných výsledkov oboch ukazovateľov môže viesť k rozdielnym záverom pre termín splnenia strednodobého rozpočtového cieľa.

Môže nastať situácia, že krajina splnila požadovanú zmenu štrukturálneho salda, ale podľa výdavkového pravidla došlo k výraznej odchýlke. Celkové hodnotenie po zahrnutí dodatočných relevantných faktorov môže viesť k záveru, že nastala výrazná odchýlka (napríklad v dôsledku toho, že na štrukturálne saldo vplývali neočakávané príjmy, pokles úrokových nákladov alebo investícií, pričom bez týchto faktorov by došlo k odchýlke aj v štrukturálnom salde). Napriek výraznej odchýlke však splnenie strednodobého rozpočtového cieľa v pôvodnom termíne nemusí byť ohrozené. Platí to najmä v prípade, že priaznivé vplyvy ekonomického vývoja na verejné financie pretrvávajú viacero rokov. Ak by výrazná odchýlka viedla k spusteniu korekčného mechanizmu, výsledkom môže byť skorší termín splnenia strednodobého cieľa, keďže neočakávané pozitíva by sa mohli využiť na rýchlejšie zlepšenie štrukturálneho salda²¹.

V opačnom prípade môže nastať situácia (napríklad vplyvom neočakávaných výpadkov príjmov), že krajina neplní požadované zlepšenie štrukturálneho salda, ale plní výdavkové pravidlo. Výsledkom celkového hodnotenia môže byť, že nedošlo k výraznej odchýlke. Na druhej strane odklon od požadovanej trajektórie zlepšovania štrukturálneho salda (najmä ak nepriaznivé vplyvy pretrvávajú dlhšie obdobie) môže viesť k tomu, že sa strednodobý rozpočtový cieľ nesplní v stanovenom termíne. Výsledkom korekčného mechanizmu môže byť aj posun termínu splnenia strednodobého cieľa.

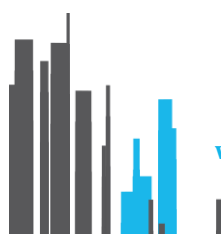
1.5.1 Dodatočné faktory

Zmena štrukturálneho salda sa posudzuje na kumulatívnej báze od roku 2015, čo znamená, že za výraznú odchýlku sa považuje odchýlka úrovne štrukturálneho salda v danom roku od úrovne stanovenej potrebným zlepšením štrukturálneho salda najmenej o 0,5 % HDP.

Štrukturálne saldo bolo v roku 2018 horšie o 0,56 % HDP ako saldo vypočítané na základe jeho požadovaného každoročného zlepšenia od roku 2015. Zohľadnením troch nižšie uvedených dodatočných vplyvov sa **odchýlka zvýšila na 1,87 % HDP:**

²⁰ Economic and Financial Committee (2016): [Improving the predictability and transparency of the SGP: A stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm](#), 14814/16, schválené Radou ECOFIN dňa 6. decembra 2016.

²¹ Neočakávané príjmy resp. výpadky príjmov by mali byť zohľadnené pri hodnotení plnenia požiadavky zlepšovania štrukturálneho salda smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu v rámci preventívnej časti Paktu stability a rastu (článok 5, odsek 1 [Nariadenia Rady č. 1466/97 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii v znení neskorších úprav](#)).



- Zmenu štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch môžu ovplyvniť aj **položky, ktorých vplyvy sú z dlhodobého hľadiska neutrálne**²² (II. pilier dôchodkového systému a odvody finančných inštitúcií²³). Tieto faktory, najmä postupné zvyšovanie odvodov do II. piliera dôchodkového systému, prispeli k zhoršeniu štrukturálneho salda o 0,13 % HDP v porovnaní s rokom 2015.
- **Úrokové náklady** sú do veľkej miery ovplyvnené minulými rozhodnutiami vlády a vývojom na finančných trhoch, zohľadnenie ich vplyvu pri zmene štrukturálneho salda môže poskytovať presnejší obraz o aktuálnej fiškálnej politike. V roku 2018 v porovnaní s rokom 2015 klesli o 0,43 % HDP²⁴.
- K zlepšeniu štrukturálneho salda prispeli aj **neočakávané príjmy**²⁵. Ide o daňové príjmy nad rámec rozpočtovaných hodnôt²⁶ v rokoch 2016 až 2018. Pozitívny vplyv neočakávaných príjmov na štrukturálne saldo dosiahol podľa RRZ úroveň 1,01 % HDP²⁷.

Tab 5: Posúdenie výraznej odchýlky - štrukturálne saldo (ESA2010, medziročné zmeny, % HDP)

	2016	2017	2018	kumulatívne 2016-2018
1. Zmena štrukturálneho salda	0,29	0,93	-0,29	0,94
2. Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ	0,50	0,50	0,50	1,50
3. Rozdiel voči požadovanej trajektórii (1-2)*	-0,21	0,43	-0,79	-0,56
4. Zmeny v opatreniach bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	0,00	-0,06	-0,06	-0,13
5. Zmeny v úrokových nákladoch	0,08	0,25	0,09	0,43
6. Neočakávané príjmy	0,12	0,38	0,50	1,01
7. Zmena štrukturálneho salda vrátane dodatočných faktorov (1-4-5-6)	0,09	0,36	-0,82	-0,37
8. Rozdiel voči požadovanej trajektórii pri zohľadnení dodatočných faktorov (7-2)*	-0,41	-0,14	-1,32	-1,87

* Kladné hodnoty znamenajú plnenie pravidla, záporné odchýlku. Hranica výraznej odchýlky je -0,5 % HDP.

Zdroj: RRZ

²² Napríklad ak zlepšenie štrukturálneho salda v súčasnosti povedie k jeho zhoršeniu v budúcnosti.

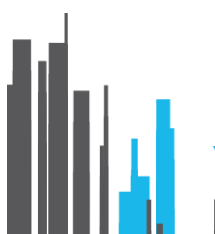
²³ Ide o odvody do štátnych finančných aktív, Fondu ochrany vkladov a Garančného fondu investícií. Fond ochrany vkladov a Garančný fond investícií boli ako inštitucionálne jednotky preradené do sektora verejnej správy v notifikácii v apríli 2018.

²⁴ Pokles úrokových sadzieb sledoval vývoj sadzieb v eurozóne ako následok uvoľnenej monetárnej politiky ECB. Úrokový diferenciál voči dlhopisom Nemecka, predstavujúci rizikovú prirážku, je od roku 2014 stabilný, pričom prevažnú časť jej vývoja je možné vysvetliť globálnymi faktormi na úkor domácich (Odor, L., and P. Povala (2016). [Risk Premiums in Slovak Government Bonds](#). Discussion Paper No. 3/2016. Council for Budget Responsibility Slovakia a Amstad, M., Remolona, E., and Shek, J. (2016). How do global investors differentiate between sovereign risks? The new normal versus the old. BIS working paper.).

²⁵ Neočakávané príjmy resp. výpadky príjmov by mali byť zohľadnené pri hodnotení plnenia požiadavky zlepšovania štrukturálneho salda smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu v rámci preventívnej časti Paktu stability a rastu (článok 5, odsek 1 [Nariadenia Rady č. 1466/97 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii v znení neskorších úprav](#)).

²⁶ Po zohľadnení vplyvu hospodárskeho cyklu, vyšších príjmov v dôsledku rýchlejšieho čerpania prostriedkov z fondov EÚ a nerozpočtovaných príjmov z lepšieho výberu DPH.

²⁷ Postup odhadu neočakávaných príjmov je uvedený v prílohe č. 6. Pri odhade veľkosti neočakávaných príjmov za viaceré roky sa individuálne posudzuje každý rok. V ekonomicky priaznivých časoch ide o menej prísny prístup k odhadu v porovnaní so situáciou, ak by sa veľkosť neočakávaných príjmov odhadovala voči predpokladom viacročného rozpočtu vo východiskovom roku hodnotenia.



Upravené výdavky sa v rokoch 2016 až 2018 v reálnom vyjadrení zvýšili v porovnaní s rokom 2015 o 9,1 %, pričom výdavkové pravidlo povoľovalo nárast o 4,2 %. Došlo teda k odchýlke s negatívnym vplyvom na saldo vo výške 1,79 % HDP. Po zohľadnení troch nižšie uvedených dodatočných faktorov sa **negatívny vplyv odchýlky výdavkov od výdavkového pravidla zvýšil na 1,83 % HDP**:

- **Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť** ovplyvňujú okrem štrukturálneho salda aj vývoj upravených výdavkov. Tieto opatrenia²⁸ mali najmä vplyvom legislatívnych zmien v II. pilieri (otvorenie v priebehu roku 2015 a zvýšenie sadzby odvodu v rokoch 2017 a 2018) mierny negatívny vplyv na príjmy vo výške 0,05 % HDP. Keďže v dlhodobom horizonte budú sprevádzané aj nižšími verejnými výdavkami, nemal by výpadok príjmov ovplyvňovať hodnotenie aktuálneho tempa rastu výdavkov.
- Vývoj upravených výdavkov bol pozitívne ovplyvnený poklesom **výdavkov na spolufinancovanie** v roku 2018 oproti roku 2015. Keďže pokles čerpania prostriedkov z fondov EÚ vedie aj k poklesu daňových príjmov, nižšie výdavky na spolufinancovanie boli kompenzované výpadkom daňových príjmov²⁹. S cieľom zabezpečiť neutrálny vplyv spolufinancovania aj vo vývoji upravených výdavkov (podobne ako v prípade štrukturálneho salda), RRZ zohľadnila vplyv výpadku daňových príjmov z dôvodu pomalšieho čerpania fondov EÚ vo výške 0,27 % HDP³⁰.
- Ďalším relevantným faktorom, ktorý nie je zohľadnený v základnom hodnotení vo výpočte upravených výdavkov, je **zmena efektívnosti výberu daní** v období od roku 2015. Vláda uskutočnila viaceré opatrenia najmä v oblasti DPH, ktorých cieľom bolo zvýšiť výber daní. Vplyvy takýchto opatrení je náročné kvantifikovať, keďže ich nie je možné jednoznačne priradiť k zmenám v správaní daňovníkov a vo veľkej miere môžu byť ovplyvnené cyklickým vývojom ekonomiky³¹. RRZ ich preto zohľadňuje ako dodatočný faktor. Kým v rokoch 2016 a 2017 sa efektívnosť výberu DPH zlepšovala, v roku 2018 došlo k jej zhoršeniu. Vplyvom zmien v efektívnosti výberu DPH došlo oproti roku 2015 k nárastu príjmov o 0,17 % HDP³².

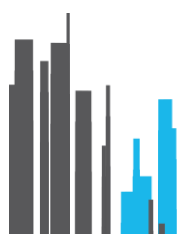
²⁸ Zoznam opatrení je uvedený v prílohe č. 4.

²⁹ RRZ v správe o [Hodnotení návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017](#) z novembra 2014, príloha č. 2, odhadla, že jedno euro vynaložené na spolufinancovanie je spojené s približne jedným eurom dodatočných daňových príjmov. Z dôvodu približne neutrálneho vplyvu čerpania prostriedkov EÚ na saldo verejnej správy, RRZ považuje zmenu výdavkov na spolufinancovanie za relevantný faktor pri vysvetľovaní zmien v upravených výdavkoch, ale nie pri štrukturálnom salde.

³⁰ Výdavky na spolufinancovanie boli v roku 2018 nižšie oproti roku 2015 o 0,55 % HDP. Vplyv ukazovateľa upravených výdavkov na saldo však kvôli priemerovaniu verejných investícií (vrátane tých, ktoré sú vynaložené na spolufinancovanie EÚ fondov) dosiahol iba 0,27 % HDP. Postup výpočtu je uvedený v prílohe č. 6.

³¹ Elasticity daní vzhľadom na svoju makroekonomickú základňu kolíšu v čase v závislosti od cyklického vývoja ekonomiky. Keďže používané postupy očistenia salda verejnej správy o vplyv hospodárskeho cyklu uvažujú s konštantnou dlhodobou elasticitou, vplyv hospodárskeho cyklu môže byť v skutočnosti významnejší. Odhadované zvyšovanie efektívnej daňovej sadzby preto nemusí odzrkadľovať len trvalé zlepšenie výberu daní.

³² Ide o odhad RRZ na základe údajov vyžiadaných od MF SR, pričom postup odhadu sa voči predchádzajúcemu hodnoteniu nezmenil. V porovnaní s odhadom MF SR použitým v rámci diskrečných príjmových opatrení je vplyv nižší v dôsledku zohľadnenia vplyvu hospodárskeho cyklu na príjmy z DPH.



Tab 6: Posúdenie výraznej odchýlky - výdavkové pravidlo (ESA2010, % HDP)

	2016	2017	2018	kumulatívne 2016-2018
1. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov (%)	3,27	1,22	4,39	9,1
2. Tempo rastu výdavkov podľa výdavkového pravidla (%)	1,10	1,32	1,75	4,2
3. Rozdiel voči výdavkovému pravidlu (vplyv na saldo)*	-0,84	0,04	-0,98	-1,79
4. Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	-0,02	0,03	0,04	0,05
5. Medziročná zmena výdavkov na spolufinancovanie	-0,22	-0,07	0,03	-0,27
6. Medziročná zmena efektívnosti výberu DPH	0,20	0,07	-0,11	0,17
7. Odchýlka od výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov (3+4+5+6)*	-0,88	0,06	-1,02	-1,83

* Kladné hodnoty znamenajú plnenie pravidla, záporné odchýlku. Hranica výraznej odchýlky je -0,5 % HDP.

Zdroj: RRZ

V súčasnosti nie sú podľa RRZ známe žiadne faktory kvalitatívneho charakteru, na ktoré by bolo potrebné prihliadať pri hodnotení. Vplyvy faktorov identifikovaných v hodnotení RRZ z júla 2019 (ide najmä o výhradu Eurostatu a benchmarkovú revíziu národných účtov) boli zapracované do aktuálneho hodnotenia:

- **Výhrada Eurostatu voči kvalite údajov** odoslaných Štatistickým úradom SR v aprílovej notifikácii týkajúca sa zaznamenania výdavkov na samostatných účtoch **bola odstránená**, čo malo len zanedbateľný pozitívny vplyv na odhad štrukturálneho salda³³. Dôvodom je to, že odhad nesprávne zaznamenaných mzdových výdavkov RRZ zahrnula v hodnotení v júli 2019 medzi jednorazové faktory neovplyvňujúce štrukturálne saldo.
- **Benchmarková revízia národných účtov sa uskutočnila v septembri 2019³⁴** a viedla k zhoršeniu salda verejnej správy v rokoch 2015 až 2018 približne o 0,1 až 0,2 % HDP ročne³⁵. Vzhľadom na to, že došlo aj k revízii makroekonomických ukazovateľov, štrukturálne saldo bolo pravdepodobne ovplyvnené aj prostredníctvom zmeneného odhadu cyklickej zložky. Na vyčíslenie jej príspevku k zmene štrukturálneho salda v hodnotení RRZ by bolo potrebné preskúmať podrobné údaje o revízii.

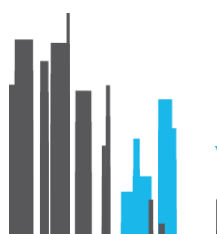
Benchmarková revízia ovplyvnila aj úroveň príjmov a výdavkov verejnej správy, pričom tieto vplyvy neboli zverejnené³⁶. Zároveň sa vplyvom revízie makroekonomických údajov zaktualizoval odhad potenciálneho rastu HDP a deflátoru HDP, čo viedlo k sprísneniu požadovaného tempa rastu výdavkov. Výrazná odchýlka identifikovaná RRZ v hodnotení z júla 2019 sa vplyvom týchto zmien ešte zvýšila.

³³ Transakciu spojenú so zaznamenaním časti výdavkov na samostatných účtoch RRZ zahrnula v hodnotení v júli 2019 do jednorazových faktorov s odhadovaným pozitívnym vplyvom v sume 233 mil. eur. Na základe detailného preskúmania samostatných účtov sa príjmy verejnej správy v októbrovej notifikácii znížili o 215 mil. eur. Štrukturálne saldo v roku 2018 sa tak v aktualizácii hodnotenia RRZ zlepšilo o 18 mil. eur (0,02 % HDP).

³⁴ Revíziu realizujú všetky krajiny EÚ (v rokoch 2019 až 2024), pričom cieľom je spresniť dáta o najdôležitejších makroekonomických ukazovateľoch podľa najnovšie dostupných informácií.

³⁵ Faktory prispievajúce k revízii salda verejnej správy sú uvedené v prílohe č. 8.

³⁶ Najvýznamnejšou zmenou je zahrnutie schémy podpory výroby elektriny z obnoviteľných zdrojov do príjmov (dane) a výdavkov (dotácie) verejnej správy. Úroveň výdavkov sa podľa odhadu RRZ zvýšila v rokoch 2015 až 2018 o 0,6 až 0,7 % HDP ročne. Príspevky ďalších faktorov MF SR, ani Štatistický úrad SR nezverejnili.



Box 2: Rozdiely medzi vývojom štrukturálneho salda a upravených výdavkov

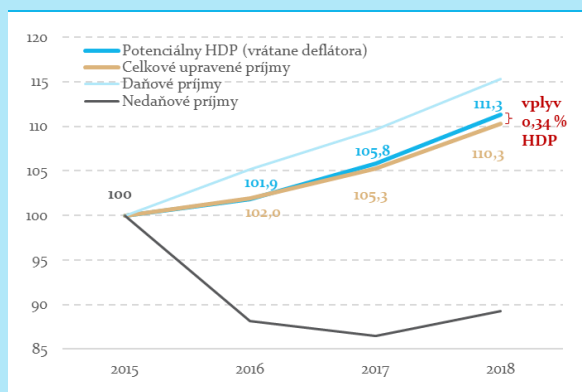
Štrukturálne saldo a vývoj upravených výdavkov sú dva ukazovatele, na základe ktorých sa hodnotí smerovanie verejných financií k vyrovnanému rozpočtu. Štrukturálne saldo síce zohráva významnú úlohu (keďže takto je definovaný strednodobý cieľ, ktorý má krajina dosiahnuť), analýza vývoja výdavkov však môže v určitých situáciách vhodne doplniť toto hodnotenie. Nevyhnutným predpokladom je identifikovanie príčin rozdielov medzi týmito ukazovateľmi.

Po zohľadnení dodatočných faktorov sa v prípade zmeny štrukturálneho salda dosiahla odchýlka 1,87 % HDP. Na základe upravených výdavkov bola odchýlka vo výške 1,83 % HDP, t.j. rozdiel medzi ukazovateľmi dosahuje 0,04 p.b. Hlavnou príčinou rozdielov je vývoj vlastných investícií, ktorý je kompenzovaný vývojom štrukturálnych príjmov bez legislatívnych zmien (všetky faktory sú podrobne popísané v prílohe 7).

Výdavkové pravidlo predpokladá tempo rastu príjmov na úrovni rastu potenciálneho produktu, čo sa v rokoch 2016 až 2018 nespĺnilo a ukazovateľ zlepšilo v porovnaní so štrukturálnym saldom o 0,34 % HDP (graf 1). Pokles nedaňových príjmov v rokoch 2016 až 2018 bol len sčasti kompenzovaný vyšším rastom daňových príjmov (štrukturálne daňové príjmy bez nových legislatívnych opatrení a metodických vplyvov) v rovnakom období. Plnenie výdavkového pravidla pri takomto tempe rastu príjmov by nemuselo viesť k splneniu strednodobého rozpočtového cieľa.

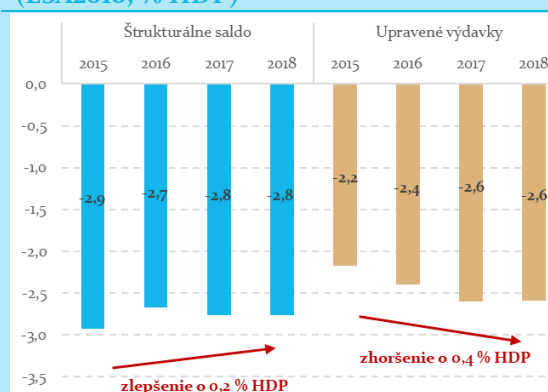
Medziročné zmeny vo vlastných investíciách (bez EÚ fondov a spolufinancovania) v plnej miere ovplyvňujú štrukturálne saldo, pričom do výdavkového pravidla sa premietajú ako štvorročný priemer. Kým štrukturálne saldo v roku 2018 zlepšovali oproti roku 2015 o 0,2 % HDP (vlastné investície klesli), vývoj výdavkov ovplyvnili negatívne, keďže priemerná výška investícií medzi rokmi 2015 a 2018 vzrástla o 0,4 % HDP (graf 2).

Graf 1: Vývoj jednotlivých zložiek príjmov VS (index, 2015 = 100)



Zdroj: RRZ

Graf 2: Vplyv vývoja vlastných investícií na štrukturálne saldo a upravené výdavky* (ESA2010, % HDP)



Pozn.: * v štrukturálnom salde sú zahrnuté investície vykázané v danom roku, v upravených výdavkoch ide o štvorročný priemer investícií.

Zdroj: RRZ



1.5.2 Výsledok celkového hodnotenia

Po posúdení všetkých relevantných faktorov možno konštatovať, že v roku 2018 nenastali výnimočné okolnosti (nenastala nezvyčajná udalosť mimo kontroly vlády a nedošlo k prudkému hospodárskemu poklesu). V prípade vývoja štrukturálneho salda bola identifikovaná odchýlka vo výške 1,87 % HDP a vo vývoji upravených výdavkov odchýlka vo výške 1,83 % HDP³⁷, pričom v oboch prípadoch presiahla hranicu výraznej odchýlky 0,5 % HDP. Výrazné odchýlky v oboch ukazovateľoch naznačujú, že strednodobý rozpočtový cieľ mohol byť dosiahnutý už v roku 2018, t.j. o rok skôr ako predpokladala vláda³⁸. Dôvodom je to, že neočakávané daňové príjmy a pokles úrokových nákladov vytvorili podmienky pre rýchlejšie splnenie strednodobého rozpočtového cieľa, čo však vláda nevyužila.

Vzhľadom na to, že podľa oboch ukazovateľov došlo k jednoznačnému prekročeniu hranice výraznej odchýlky, podľa RRZ nastala v roku 2018 výrazná odchýlka v smerovaní k strednodobému cieľu a je potrebné spustiť korekčný mechanizmus.

Korekčný mechanizmus je definovaný v zákone č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách a pozostáva zo stanovenia limitu verejných výdavkov³⁹ a opatrení na obdobie korekcie výrazného odchýlenia⁴⁰. O jeho podobe rozhoduje vláda na návrh ministerstva financií.

V štandardnej situácii by podľa princípov zverejnených Európskou komisiou⁴¹ mal korekčný mechanizmus viesť k odstráneniu odchýlky tak, aby bol dosiahnutý strednodobý cieľ v pôvodnom termíne, t.j. v roku 2019. Keďže ide o rok, v ktorom bola identifikovaná výrazná odchýlka, vláda by mala schváliť záväzný korekčný plán, ktorý by viedol k splneniu strednodobého rozpočtového cieľa v podobe štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP v najskoršom možnom termíne. Potrebu prijatia nápravných opatrení zväzujú aj významné riziká z pohľadu vývoja salda verejnej správy v roku 2019 a schváleného rozpočtu verejnej správy na rok 2020⁴².

³⁷ Porovnanie vývoja štrukturálneho salda a vplyvu vývoja upravených výdavkov v jednotlivých rokoch je uvedené v prílohe č. 7. Zmeny oproti hodnoteniu RRZ z júla 2018 sú uvedené v prílohe č. 8.

³⁸ Pravidlo identifikuje odchýlku aj v prípade, ak nastali také skutočnosti, ktoré výrazným spôsobom a bez priameho vplyvu vlády prispeli k zlepšeniu štrukturálneho salda alebo k zníženiu tempa rastu výdavkov. V takom prípade môže dosiahnutie plného súladu s pravidlom (bez odchýlky) viesť k splneniu strednodobého cieľa skôr ako vo vládou stanovenom termíne. Plný súlad s pravidlom by v roku 2018 znamenal dosiahnutie štrukturálneho prebytku vo výške 0,3 % HDP, čo presahuje úroveň stanoveného strednodobého rozpočtového cieľa.

³⁹ Limitom verejných výdavkov sa rozumie maximálna výška celkových časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy. Spôsob výpočtu limitu výdavkov nie je stanovený.

⁴⁰ Zohľadňujúc veľkosť odchýlky, ktorá nastala, rešpektujúc dosiahnutie strednodobého cieľa a každoročné znižovanie podielu schodku rozpočtu verejnej správy na hrubom domácom produkte v súlade s osobitnými predpismi.

⁴¹ [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20. júna 2012.

⁴² Ak vláda neprijala v novembri alebo neprijme v decembri 2019 dodatočné opatrenia, deficit verejnej správy môže podľa aktuálneho odhadu RRZ dosiahnuť 1,3 % HDP, čo zodpovedá štrukturálnemu deficitu vo výške 1,7 % HDP. Rozpočet na rok 2020 predpokladá dosiahnutie štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP, pričom podľa rizík identifikovaných RRZ v návrhu rozpočtu na roky 2020-2022 schválenom vládou môže štrukturálny deficit



K splneniu pravidla o vyrovnanom rozpočte by malo dôjsť najneskôr v roku 2020. Na dosiahnutie tohto cieľa by nominálne medziročné tempo rastu upravených výdavkov nemalo v rokoch 2019 a 2020 presiahnuť v priemere 3,5 % ročne⁴³.

Tab 7: Výpočet požadovaného tempa rastu výdavkov do roku 2020 (ESA2010, %HDP)

	2018	2019	2020	priemer 2019-2020
1. Štrukturálne saldo VS*	-1,56	-1,03	-0,50	-
- medziročná zmena	-	0,53	0,53	0,5
2. Rast potenciálneho HDP		2,9	2,8	2,8
3. Zníženie tempa rastu výdavkov		1,4	1,4	1,4
4. Výdavkové pravidlo (reálne tempo rastu, 2-3)		1,4	1,3	1,4
5. Medziročná zmena deflátoru HDP		2,4	1,9	2,1
6. Nominálne tempo rastu upravených výdavkov		3,8	3,3	3,5

* Štrukturálne saldo v roku 2019 je vypočítané za predpokladu jeho rovnomerného zlepšovania medzi rokmi 2018 a 2020.

Zdroj: RRZ

1.5.3 Výhľad v strednodobom horizonte

Napriek tomu, že smerovanie k strednodobému rozpočtovému cieľu sa posudzuje na základe údajov, ktoré vykazuje Eurostat za predchádzajúci rok, pohľad na očakávaný vývoj verejných financií v strednodobom horizonte môže vhodne doplniť hodnotenie RRZ. Prípadné identifikované riziká nemajú vplyv na aktuálne výsledné hodnotenie, v prípade ich naplnenia ovplyvnia nasledujúce hodnotenia.

Vláda si v návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022 stanovila splnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte (štrukturálny deficit do 0,5 % HDP) v roku 2020. Na základe hodnotenia RRZ⁴⁴ však existujú významné riziká, že tento cieľ by nemusel byť dosiahnutý ani do roku 2022 (box 3).

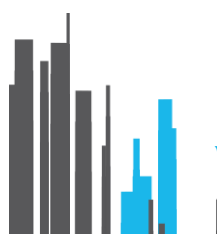
Box 3: Vývoj štrukturálneho salda a upravených výdavkov do roku 2022

Vláda SR si v návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022 stanovila ciele v oblasti salda verejnej správy, ktoré predpokladajú dosiahnutie štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP v roku 2020, čím by došlo k splneniu pravidla o vyrovnanom rozpočte. Dosiahnutie a udržanie vyrovnaného hospodárenia je naplánované na roky 2021 až 2022, je však podmienené prijatím zatiaľ nešpecifikovaných opatrení v objeme 0,7 % HDP v roku 2021 a 1,2 % HDP v roku 2022.

dosiahnuť 1,9 % HDP. Na splnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte sú tak potrebné opatrenia vo výške 1 360 mil. eur (1,4 % HDP).

⁴³ Tieto hodnoty platia za predpokladu, že by príjmy verejnej správy rástli v súlade s aktuálne odhadovaným tempom rastu potenciálneho produktu. V prípade nižšieho tempa rastu príjmov, ku ktorému došlo napríklad v rokoch 2016 až 2018, by sa tempo rastu výdavkov malo znížiť tak, aby bolo zabezpečené potrebné zlepšenie štrukturálneho salda.

⁴⁴ RRZ, [Hodnotenie návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022](#), november 2019.



Súčasne, v apríli 2019 vláda v rámci Programu stability uvoľnila strednodobý rozpočtový cieľ z pohľadu posudzovania pravidiel Paktu stability a rastu od roku 2020 na štrukturálny deficit vo výške 1,0 % HDP⁴⁵. Podľa [hodnotenia](#) Európskej komisie z 20. novembra 2019 existuje v roku 2019 (na základe spoločného posúdenia rokov 2018 a 2019)⁴⁶ a aj v roku 2020 (na základe spoločného posúdenia rokov 2019 a 2020)⁴⁷ riziko výraznej odchýlky od smerovania k strednodobému cieľu.

V roku 2020 by splnenie rozpočtového cieľa (deficit vo výške 0,49 % HDP) znamenalo dosiahnutie štrukturálneho deficitu vo výške 0,6 % HDP. Pri danej makroekonomickej prognóze, za predpokladu naplnenia rizík RRZ a bez prijatia dodatočných opatrení sa strednodobý cieľ nepodarí dosiahnuť do konca roka 2022. Na jeho splnenie sú potrebné významné dodatočné opatrenia v rozpätí 1,4 až 1,6 % HDP.

RRZ sa pri posudzovaní strednodobého výhľadu zamerala na vývoj štrukturálneho salda, pričom zohľadnila dva scenáre: 1) za predpokladu naplnenia rizík identifikovaných RRZ v rámci jej hodnotenia Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022 a 2) za predpokladu naplnenia rozpočtových deficitov⁴⁸ uvedených v návrhu rozpočtu. Z hľadiska pravidiel o vyrovnanom rozpočte je strednodobým rozpočtovým cieľom v celom horizonte štrukturálny deficit vo výške 0,5 % HDP, keďže podľa RRZ zatiaľ neboli splnené podmienky na uvoľnenie cieľa na 1 % HDP definované v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy (nie je splnená ani jedna z dvoch nutných podmienok: hrubý dlh nie je pod 40 % HDP a riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou nie sú nízke). V prípade výdavkového pravidla RRZ kvôli lepšej porovnateľnosti vykazovaných a rozpočtovaných výdavkov odhadla sumu nerozpočtovaných výdavkov.

Graf 3: Vývoj štrukturálneho salda VS podľa prepočtov RRZ v rokoch 2015-2022 (ESA2010, % HDP)

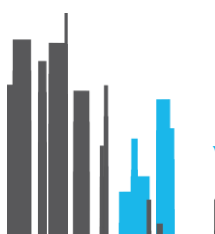
Graf 4: Vývoj výdavkového pravidla podľa prepočtov RRZ v rokoch 2015-2022 (ESA2010, % HDP)

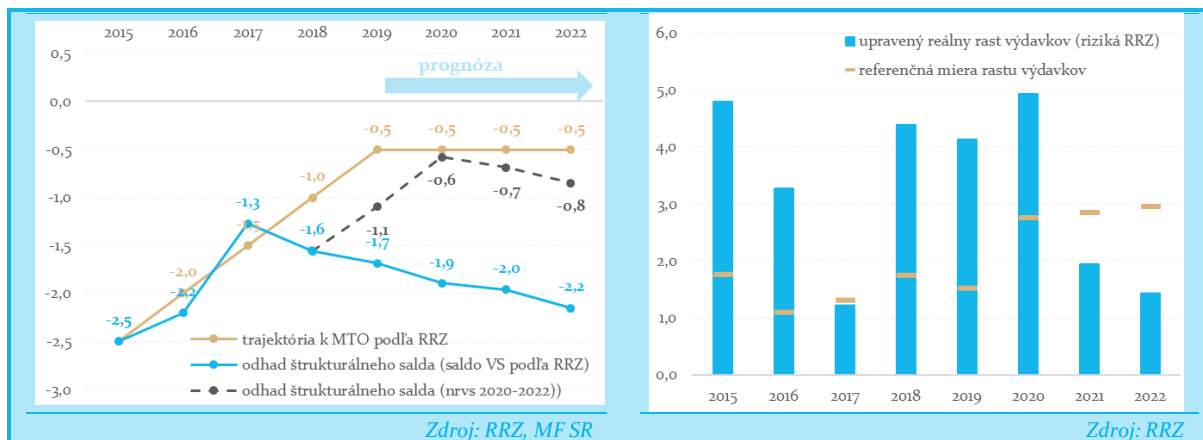
⁴⁵ V roku 2019 je strednodobým rozpočtovým cieľom štrukturálny deficit do 0,5 % HDP.

⁴⁶ „At the same time, both the expenditure benchmark and the structural balance point to a risk of a significant deviation over 2018 and 2019 taken together, due to fiscal slippages in 2018 that are not expected to be adequately compensated for in 2019. An overall assessment based on the Commission 2019 autumn forecast finds that the expenditure benchmark captures more accurately the fiscal effort of Slovakia and, therefore points to a risk of significant deviation in 2019.”

⁴⁷ „Based on the Commission 2019 autumn forecast, the expenditure benchmark, which more accurately captures the fiscal effort of Slovakia, points to a risk of significant deviation both in 2020 and when 2019 and 2020 are taken together. The overall assessment thus points to a risk of significant deviation from the path towards the medium-term budgetary objective for both 2020 and 2019 and 2020 taken together.”

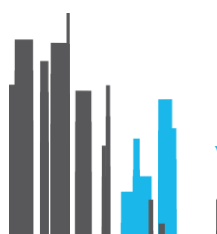
⁴⁸ Na dosiahnutie vládou stanovených cieľov chýbajú nešpecifikované opatrenia vo výške 0,7 % HDP v roku 2021 a 1,2 % HDP v roku 2022. Z tohto dôvodu RRZ vychádzala v rokoch 2021 a 2022 z deficitov uvedených v návrhu rozpočtu, namiesto stanovených cieľov.





V grafe 3 sú voči stanovenej trajektórii smerovania k strednodobému rozpočtovému cieľu prepočítané štruktúrne saldá podľa metodiky RRZ. Graf 4 obsahuje plnenie výdavkového pravidla podľa prepočtov RRZ v rokoch 2015-2022. Za predpokladu naplnenia rizík identifikovaných RRZ by tempo rastu upravených výdavkov VS prekročilo mieru povolenú výdavkovým pravidlom v rokoch 2019 a 2020. Na základe údajov dostupných z Návrhu rozpočtového plánu na roky 2019 až 2022 a identifikovaných rizík by v rokoch 2021 a 2022 malo byť tempo rastu výdavkov nižšie ako potenciálny rast ekonomiky. Posúdenie vývoja výdavkov najmä v rokoch 2021 a 2022 však možno považovať za orientačné vzhľadom na chýbajúce záväzné viacročné výdavkové limity⁴⁹.

⁴⁹ Údaje z trojročného rozpočtu verejnej správy sú v druhom a treťom rozpočtovom roku len indikatívne. Pri absencii záväzných výdavkových limitov sa prípadné zlepšovanie prognózy daňových príjmov za predpokladu nezmenených rozpočtových cieľov môže premietnuť do dodatočných výdavkov navyšujúcich ich tempo rastu.



2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií

MF SR dňa 29. novembra 2019 zverejnilo vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018. Konštatuje v ňom, že na základe októbrových údajov notifikovaných Eurostatom **došlo k výraznému odchýleniu od pravidla vyrovnaného rozpočtu**, a preto **navrhuje spustenie korekčného mechanizmu**. MF SR v základnom hodnotení identifikovalo pri oboch ukazovateľoch odchýlku, ktorá je výrazná. Celkové hodnotenie ďalej zvýšilo výraznú odchýlku vo výdavkovom pravidle⁵⁰.

MF SR navrhuje zaviesť korekčný mechanizmus v podobe limitu verejných výdavkov⁵¹ na rok 2020, ktorý by zodpovedal dosiahnutiu štrukturálneho deficitu na úrovni 0,5 % HDP⁵². Presnú číselnú hodnotu limitu zverejní po schválení rozpočtu verejnej správy v NR SR. Pred rozhodnutím vlády o uplatnení navrhnutého korekčného mechanizmu ho posúdi RRZ. Keďže príslušný zákon⁵³ neupravuje podrobnosti o priebehu a vyhodnotení korekčného mechanizmu, MF SR navrhlo priebežne monitorovať stanovený výdavkový limit na rok 2020 v máji a auguste 2020. Pri jeho hodnotení by sa zohľadňovali prípadné zmeny vo výdavkoch financovaných z rozpočtu EÚ (v porovnaní s predpokladmi stanoveného limitu) a výdavky, ktoré nebudú v limite zohľadnené z dôvodu ich nerozpočtovania⁵⁴.

Porovnanie hodnotení MF SR a RRZ

Celkové závery hodnotenia MF SR a RRZ sú rovnaké. V základnom hodnotení obe inštitúcie vyhodnotili pri štrukturálnom salde a výdavkovom pravidle odchýlku, ktorá je výrazná. Kým v štrukturálnom salde nie sú číselné rozdiely, v prípade výdavkového pravidla rozdiel dosahuje 0,7 % HDP (tab. 8). **Rozdiel vyplýva najmä z odlišného zohľadnenia diskrecionárnych príjmových opatrení** (MF SR zaradilo medzi diskrecionárne príjmové opatrenia odhad vplyvu lepšieho výberu DPH, ktorý RRZ vzhľadom na neistotu spojenú s odhadom zohľadňuje až v dodatočných faktoroch, box 4) **a rozdielneho odhadu potenciálneho rastu ekonomiky v rokoch 2016 až 2018.** RRZ pri odhade potenciálneho produktu berie do úvahy okrem prognózy MF SR aj prognózy iných inštitúcií. Zároveň MF SR vo svojom hodnotení použilo poslednú dostupnú prognózu Výboru pre makroekonomické prognózy (zo septembra 2019), ktorá vychádzala z údajov pred benchmarkovou revíziou národných účtov.

⁵⁰ MF SR vo svojom hodnotení používa prístup Európskej komisie k hodnoteniu pravidiel Paktu stability a rastu. Na základe týchto pravidiel výrazné odchýlenie od plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte môže nastať, ak došlo v základnom hodnotení k výraznému odchýleniu aspoň v jednom z indikátorov a potvrdí ho aj celkové hodnotenie (DG ECFIN, [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact](#), version 2019, Institutional Paper 101, apríl 2019, str. 36, tabuľka 1.2).

⁵¹ Podľa §30a zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy ide o maximálnu výšku celkových časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy. Nejde o limit výdavkov v zmysle zámerov ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

⁵² Zároveň ide o cieľ, s ktorým je zostavený Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022.

⁵³ Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

⁵⁴ MF SR ako príklad uviedlo podnikateľské príjmy a výdavky vysokých škôl, príjmy a výdavky niektorých subjektov ústrednej vlády (štátne podniky Rudné bane a Hydromeliorácie) a samospráv (niektoré podniky a neziskové spoločnosti), ako aj niektoré výdavky súvisiace s benchmarkovou revíziou.



Tab 8: Základné hodnotenie RRZ a MF SR (ESA₂₀₁₀, % HDP)

	RRZ	MF SR	rozdiel
Plnenie strednodobého cieľa: štrukturálne saldo VS v roku 2018			
Strednodobý rozpočtový cieľ	-0,5 (2019)	-0,5 (2019)	-
Saldo VS	-1,06	-1,06	0,00
Cyklická zložka	0,49	0,49	0,00
Jednorazové efekty	0,01	0,01	0,00
Štrukturálne saldo	-1,56	-1,56	0,00
Plnenie strednodobého cieľa	nie	nie	-
Rýchle smerovanie k strednodobému cieľu: zmena štrukturálneho salda od roku 2015			
Zmena štrukturálneho salda	0,94	0,96	-0,02
Požadovaná zmena štrukturálneho salda	1,50	1,50	0,00
Plnenie zmeny štrukturálneho salda (kumulatívne 2016-2018)	nie	nie	-
<i>Odchýlka zmeny štrukturálneho salda od trajektórie*</i>	-0,56	-0,55	-0,01
Výrazná odchýlka**	áno	áno	-
Rýchle smerovanie k strednodobému cieľu: rast výdavkov od roku 2015			
Rast agregátu výdavkov očistený o príjmové opatrenia	9,12	8,11	1,01
Výdavkové pravidlo	4,23	5,09	-0,86
Plnenie výdavkového pravidla (kumulatívne 2016-2018)	nie	nie	-
<i>Odchýlka výdavkového pravidla (vplyv na saldo VS)*</i>	-1,79	-1,09	-0,69
Výrazná odchýlka**	áno	áno	-

* znamienko (-) znamená neplnenie pravidla

** odchýlka je výrazná, ak dosahuje aspoň -0,5 % HDP

Pozn.: Rozdiel pri odčítavaní v stĺpci „rozdiel“ vzniká z dôvodu zaokrúhľovania.

Zdroj: RRZ, MF SR

Box 4: Popis rozdielov medzi MF SR a RRZ v základnom hodnotení

Postup oboch inštitúcií pri vyhodnotení štrukturálneho salda je rovnaký. Z dôvodu chýbajúcej špecifikácie záväznej zmeny štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch, vychádza RRZ rovnako ako aj MF SR z predpokladu rovnomerného zlepšovania štrukturálneho salda v období rokov 2015 až 2019.

Číselné rozdiely v štrukturálnom salde v rokoch 2015 až 2018 sú zanedbateľné. Jednorazové vplyvy oboch inštitúcií sú v danom období rovnaké. Mierne rozdiely sú v odhade cyklickej zložky štrukturálneho salda a súvisia so skutočnosťou, že RRZ pri odhade potenciálneho produktu (a produkčnej medzery) berie do úvahy okrem prognózy MF SR aj prognózy iných inštitúcií.

Významnejšie rozdiely medzi inštitúciami sú vo výpočte požadovaného tempa rastu výdavkov, pričom vyplývajú najmä z dôvodu vyššie uvedených rozdielných prístupov k odhadu tempa rastu potenciálneho produktu. RRZ v rokoch 2016 až 2018 odhaduje nižšie tempo rastu potenciálneho produktu v porovnaní s MF SR celkovo o 0,8 p.b., čo ovplyvnilo veľkosť odchýlky o 0,28 % HDP.

Rozdiely medzi inštitúciami pretrvávajú vo výpočte skutočného tempa rastu upravených výdavkov. Vyplývajú najmä z troch odlišností v diskrecionárnych príjmových opatreniach s celkovým vplyvom 0,33 % HDP:



- **MF SR, podobne ako pri hodnotení roku 2017 a predbežnom hodnotení roku 2018⁵⁵, zaradilo medzi diskrečionárne príjmové opatrenia odhad vplyvu lepšieho výberu DPH.** Od posledného hodnotenia RRZ v júli 2018 nedošlo v odhade k žiadnej kvalitatívnej zmene. Naďalej pretrváva vysoká miera neistoty odhadu⁵⁶, preto RRZ nemenila svoj doterajší prístup a vplyv lepšieho výberu DPH zohľadňuje v rámci dodatočných faktorov. **Z hľadiska veľkosti vplyvu ide o najvýznamnejší zdroj rozdielu v základnom hodnotení medzi MF SR a RRZ (príspevok 0,31 % HDP).**

MF SR vo svojom aktuálnom hodnotení upravilo odhad vplyvu lepšieho výberu DPH v nadväznosti na benchmarkovú revíziu národných účtov. Kým v hodnotení z júna 2019 odhadovalo kumulatívny pozitívny vplyv v rokoch 2016 až 2018 vo výške 0,55 % HDP, po revízii je vplyv nižší a podľa MF SR dosahuje 0,31 % HDP. Zároveň aj podľa odhadu MF SR došlo v roku 2018 (prvýkrát od roku 2012) k poklesu efektívnosti výberu DPH.

- MF SR v hodnotení z júna 2019 zmenilo prístup v odhade vplyvov **zavedenia odvodovej odpočítateľnej položky v zdravotnom poistení**, s čím sa stotožnila aj RRZ⁵⁷. Rozdiely medzi inštitúciami v aktuálnom hodnotení pretrvávajú z toho dôvodu, že MF SR zmenu prístupu uplatnilo iba od roku 2018 (t.j. ponechala pôvodne odhadované vplyvy na verejné financie v rokoch 2016 a 2017 v rámci diskrečionárnych príjmových opatrení)⁵⁸. RRZ urobila túto zmenu konzistentne v celom časovom rade, čo viedlo k tomu, že hodnotenie RRZ je menej priaznivé o 0,04 % HDP.
- MF SR medzi diskrečionárne opatrenia zaraďuje iba **opatrenia s minimálnym vplyvom vo výške 10 mil. eur**⁵⁹, pričom RRZ od začiatku svojho hodnotenia zahŕňa všetky opatrenia. Tento rozdiel mal v rokoch 2016 až 2018 zanedbateľný vplyv, keďže hodnotenie MF SR zhoršila o 0,02 % HDP.

⁵⁵ V hodnoteniach pred rokom 2017 MF SR aj RRZ zohľadňovali vplyv lepšieho výberu DPH z dôvodu vysokej neistoty odhadu a zjednodušeného prístupu rovnako, t.j. v dodatočných faktoroch. MF SR svoj postup zdôvodňovalo nasledovne: „Dodatočné príjmy z opatrení na zlepšenie výberu daní, ktoré dlhodobo zaznamenávame aj v plnení daňových príjmov nie sú z dôvodu náročnosti odhadu zohľadnené v diskrečionárnych príjmových opatreniach.“ (MF SR, Plnenie pravidiel vyrovnaného rozpočtu za rok 2016, november 2017). Metodickú zmenu od roku 2017 MF SR nezdôvodnilo.

⁵⁶ MF SR odhaduje vplyv lepšieho výberu DPH na základe miery medziročného nárastu efektívnej daňovej sadzby očistenej o iné legislatívne opatrenia (pri nezmenenej efektívnej daňovej sadzbe by bol vplyv nulový). Tento odhad je spojený s vysokou mierou neistoty, keďže jednotlivé opatrenia vlády nie je možné jednoznačne priradiť k zmenám v správaní daňovníkov. Efektívna daňová sadzba je ovplyvnená aj fázou ekonomického cyklu, čo ďalej zvyšuje neistotu odhadu.

⁵⁷ Fixné nastavenie sumy odvodovej odpočítateľnej položky povedie k postupnému automatickému zníženiu negatívneho vplyvu opatrenia na verejné financie v čase (podobne ako nastavenie zvyšovania nezdaniteľnej časti základu dane v prípade dane z príjmov fyzických osôb vedie k tzv. tichému zdaneniu), pričom toto sa nepovažuje za diskrečionárne opatrenie.

⁵⁸ Podľa názoru RRZ ide o nekonzistentný prístup, ktorý môže pri kumulatívnom posudzovaní vývoja vo verejných financiách viesť ku skresleniu výsledkov hodnotenia.

⁵⁹ Obe inštitúcie používali od začiatku hodnotenia pravidiel vyrovnaného rozpočtu zoznam diskrečionárnych opatrení bez obmedzenia veľkosti vplyvu. MF SR zavedenie minimálnej hranice zdôvodnilo zosúladením zoznamu opatrení s programom stability, pričom ide o arbitrárne stanovenú hranicu, ktorá nevyplýva z požiadaviek Paktu stability a rastu. Zároveň ide o jedinú zložku analytických úprav potrebných na vyhodnotenie pravidiel vyrovnaného rozpočtu, ktorá je zosúladená s programom stability (cyklická zložka, jednorazové vplyvy a metodické vplyvy sú vo vyhodnotení pravidiel vyrovnaného rozpočtu odlišné ako v dokumentoch predkladaných Európskej komisii).



V celkovom hodnotení (tab. 9) sa rozdiely medzi inštitúciami prehľadili pri štruktúrálnej salde, keďže MF SR nezohľadnilo vplyv úrokových nákladov a neočakávaných príjmov. Ide o faktory, ktoré pri hodnotení v minulosti zohľadnila aj Európska komisia⁶⁰, pričom neočakávané príjmy sú priamo uvedené v pravidlách Paktu stability a rastu⁶¹.

V prípade výdavkového pravidla sa rozdiely medzi inštitúciami znížili po celkovom hodnotení. Dôvodom je to, že RRZ zohľadnilo vplyv zvýšenia efektívnosti výberu DPH, ktoré MF SR s mierne vyššími vplyvmi zahrnulo už v základnom hodnotení.

Tab 9: Prehľad dodatočných faktorov zohľadnených v hodnotení (ESA 2010, % HDP)

	RRZ		MF SR	
	ZŠS	UV	ZŠS	UV
1. Základné hodnotenie*	-0,56	-1,79	-0,55	-1,09
2. Dodatočné faktory	-1,31	-0,05	0,00	-0,26
A. Faktory s kvantifikovanými vplyvmi:	-1,31	-0,05	0,00	-0,26
Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	0,13	0,05	-	-
Úrokové náklady	-0,43	-	-	-
Neočakávané príjmy	-1,01	-	-	-
Výdavky na spolufinancovanie	-	-0,27	-	-0,26
Zvýšenie efektívnosti výberu daní	-	0,17	-	ZH**
B. Ďalšie faktory (iba kvalitatívne hodnotenie)	-	-	-	-
3. Celkové hodnotenie (1+2)*	-1,87	-1,83	-0,55	-1,35
	nastala výrazná odchýlka		nastala výrazná odchýlka	

Pozn.: ZŠS - zmena štruktúrného salda, UV - upravené výdavky

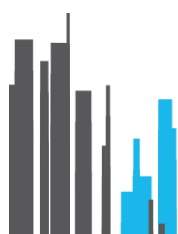
* odchýlka je výrazná, ak dosahuje aspoň -0,5 % HDP

Zdroj: MF SR, RRZ

** zahrnuté v základnom hodnotení

⁶⁰ EK, [Assessment of the 2018 Stability Programme for Slovakia](#), Commission staff working document, str. 13

⁶¹ Neočakávané príjmy by sa podľa pravidiel Paktu stability a rastu mali zohľadňovať aj pri stanovení medziročného zlepšenia štruktúrného salda a jeho následnom vyhodnotení.



Príloha č. 1 - Pravidlo o vyrovnanom rozpočte

Dňa 1. januára 2013 nadobudla platnosť Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii. Ide o medzivládnu zmluvu podpísanú 25 členskými štátmi Európskej únie vrátane Slovenska. Pre členské krajiny eurozóny sú záväzné všetky jej ustanovenia. Na základe nej (konkrétne z časti III. nazvanej fiškálny kompakt) vyplynula povinnosť **implementovať pravidlo o vývoji štrukturálneho salda a strednodobom rozpočtovom ciele** (pravidlo o vyrovnanom rozpočte) **do národnej legislatívy** prostredníctvom trvalých, záväzných ustanovení, optimálne ústavného charakteru do jedného roka od nadobudnutia platnosti zmluvy. Časový rámec približovania k tomuto cieľu by mala navrhnúť Európska komisia, zohľadňujúc riziká udržateľnosti verejných financií v jednotlivých krajinách.

Súčasťou pravidla je aj korekčný mechanizmus, ktorý sa uplatní v prípade významnej odchýlky a sú definované výnimky, kedy sa neuplatní. Korekčný mechanizmus by si mala navrhnúť členská krajina na základe spoločných zásad zverejnených Európskou komisiou⁶². Tieto zásady predpokladajú existenciu nezávislých inštitúcií zodpovedných za monitorovanie dodržiavania daného pravidla, upravujú ich úlohy a definujú požiadavky na ich nezávislosť.

Pravidlo o vyrovnanom rozpočte bolo premietnuté do slovenskej legislatívy novelou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy⁶³, ktorá nadobudla účinnosť od 1. januára 2014. Rozpočet verejnej správy sa považuje za vyrovnaný (t. j. toto pravidlo je splnené), ak je **hodnota štrukturálneho deficitu verejnej správy⁶⁴ vo výške maximálne 0,5 % HDP**. V prípade, že výška dlhu verejnej správy je výrazne nižšia ako 60 % HDP a existujú minimálne riziká súvisiace s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií definovanou podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti⁶⁵, štrukturálny deficit môže byť rovný alebo nižší ako 1 % HDP.

Korekčný mechanizmus sa uplatní pri výraznom odchýlení od tohto cieľa alebo postupu vedúceho k nemu, pričom pojem výrazné odchýlenie je definovaný v preventívnej časti Paktu stability a rastu⁶⁶. Posudzuje sa na základe celkového hodnotenia vývoja štrukturálneho salda a vývoja upravených výdavkov očistených o diskrečionárne príjmové opatrenia.

V rámci korekčného mechanizmu sa **stanoví maximálna výška časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy** (limit verejných výdavkov) **a opatrenia na obdobie korekcie tohto odchýlenia**. Korekcia by mala zohľadňovať veľkosť odchýlky, ktorá nastala, rešpektujúc dosiahnutie strednodobého cieľa a každoročné znižovanie podielu schodku rozpočtu verejnej správy na hrubom domácom produkte na základe odporúčaní Rady EÚ. Povinnosť uplatňovať korekčný mechanizmus sa nevzťahuje na obdobie trvania výnimočných okolností, ktoré sú definované v zmluve⁶⁷.

⁶² [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20.6.2012.

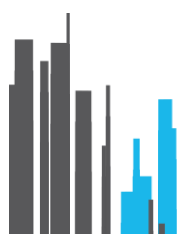
⁶³ Konkrétne ide o §30a s názvom Osobitné ustanovenia o vyrovnanom rozpočte verejnej správy, zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

⁶⁴ Štrukturálne saldo VS je definované ako saldo VS upravené o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy.

⁶⁵ Článok 2, písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

⁶⁶ Výraznú odchýlku definuje článok 6, odsek 3 nariadenia (ES) č. 1466/97 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii (preventívna časť paktu). Jej presná definícia, vrátane použitia pre vyhodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte je uvedená v časti 2.5 tohto materiálu.

⁶⁷ Výnimočné okolnosti sú definované v článku 3, odsek 3, písm. b) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii.

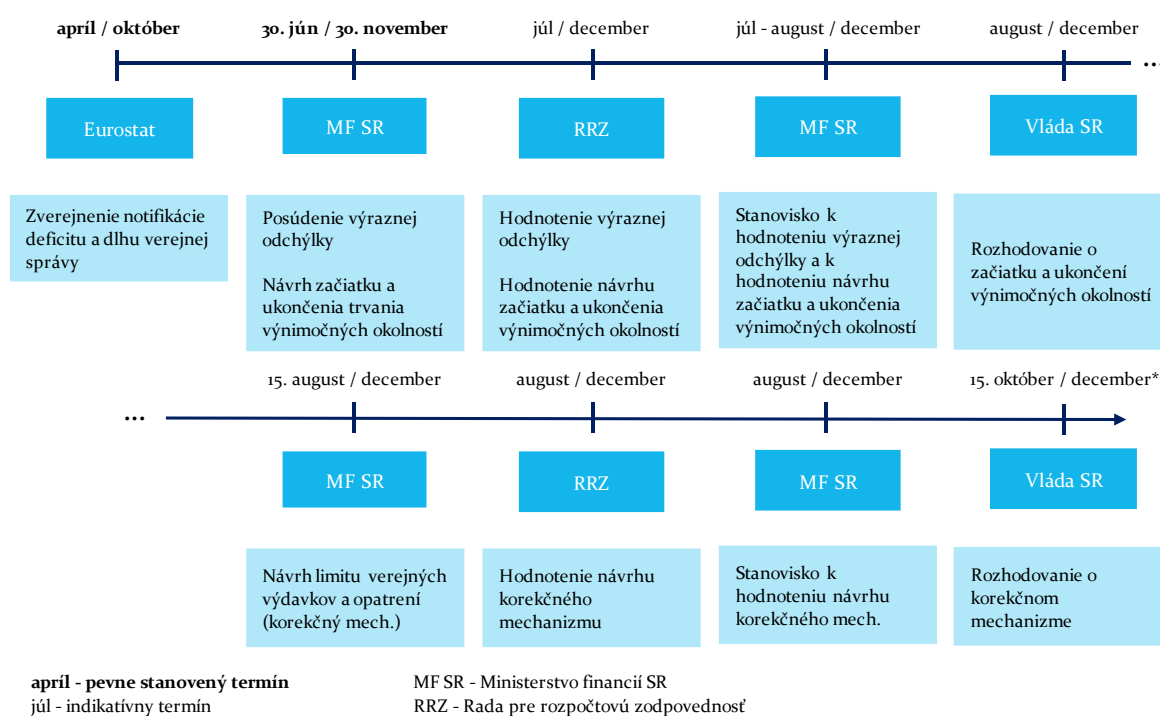


Zákon popisuje aj procedúry a prisudzuje úlohy jednotlivým inštitúciám (graf 5). Ministerstvo financií v súlade s postupmi uvedenými v Pakte stability rastu⁶⁸ je povinné dvakrát ročne (do 30. júna a 30. novembra⁶⁹) zverejniť hodnotenie toho, či došlo k výraznému odchýleniu. **RRZ ako poverená nezávislá inštitúcia posudzuje a zverejňuje vyhodnotenie uplatňovania alebo neuplatňovania korekčného mechanizmu.**

Ak ministerstvo financií zverejní, že došlo k výraznému odchýleniu, navrhne vláde **limit verejných výdavkov a opatrenia na obdobie korekcie tohto odchýlenia**. O korekčnom mechanizme rozhoduje vláda. **Pred rozhodnutím vlády posúdi návrh RRZ**. Ak vláda rozhodne, že sa korekčný mechanizmus neuplatní, zašle národnej rade písomné zdôvodnenie svojho rozhodnutia.

Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností vyhlasuje vláda na návrh ministerstva financií. **Pred vyhlásením vlády návrh posúdi RRZ**. Ku všetkým hodnoteniam RRZ zverejňuje ministerstvo financií stanoviská (princíp „dodržuj alebo vysvetľuj“).

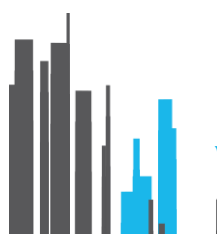
Graf 5: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií



*Pozn.: * Vzhľadom na krátkosť času od zverejnenia posúdenia výraznej odchýlky zo strany MF SR do konca novembra môže v prípade potreby prijatia korekčného mechanizmu nastať situácia, že navrhnuté opatrenia sa zapracujú až v ďalšom roku, a to buď zmenou schváleného rozpočtu na daný rok alebo až vo fáze prípravy rozpočtu na nasledujúci rok. Zdroj: RRZ*

⁶⁸ Čl. 5 a 6 nariadenia (ES) č. 1466/97 a čl. 3 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97 obsahujú analytické ukazovatele (zmena štrukturálneho salda a zmena upravených výdavkov očistených o diskrečné príjmové opatrenia), ktoré sa posudzujú, vrátane ich spôsobu výpočtu a benchmarku, voči ktorému sa porovnávajú.

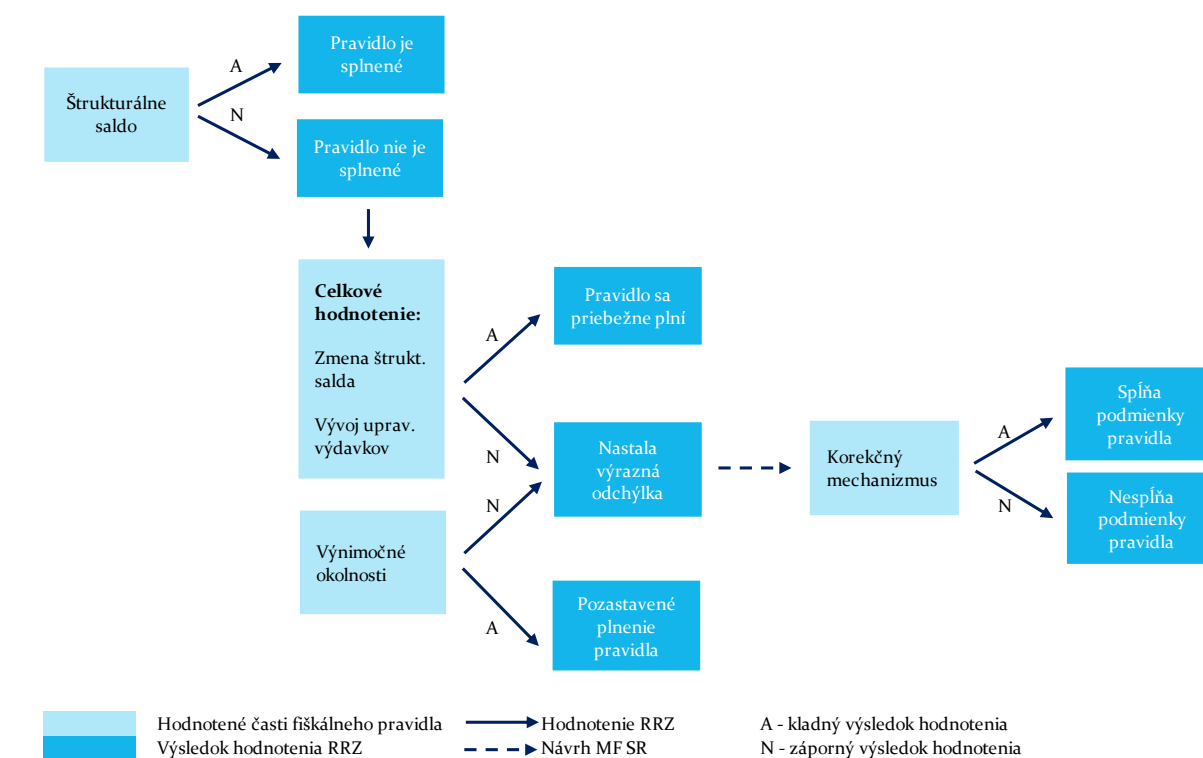
⁶⁹ Stanovenie týchto termínov a počtu zverejnení súvisí s termínmi notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu. Každoročne sa k 1. aprílu posielajú Eurostatu predbežné údaje o príjmoch, výdavkoch, salde a dlhu verejnej správy za predchádzajúci rok a potvrdzujú sa definitívne údaje za staršie roky. Následne sa v druhom kole k 1. októbru spresňujú údaje za predchádzajúci rok, pričom bez vplyvu dodatočných metodologických zmien by sa údaje už nemali významne meniť.



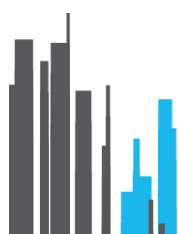
Príloha č. 2 - Postup hodnotenia RRZ

Hodnotenie RRZ o plnení pravidla o vyrovnanom rozpočte pozostáva z viacerých krokov (graf 6) a je založené na posúdení skutočných údajov. Prvým krokom je porovnanie, či je **vládou stanovená cieľová hodnota štrukturálneho salda v súlade s minimálnou výškou definovanou v zákone o rozpočtových pravidlách** a či **bol tento cieľ splnený v hodnotenom roku**. V prípade jeho nesplnenia nasleduje hodnotenie toho, či Slovensko spravilo dostatočný pokrok k tomuto cieľu prostredníctvom dvoch fiškálnych ukazovateľov. Konkrétne ide o **porovnanie kumulatívnej zmeny štrukturálneho salda a zmeny upravených výdavkov očistených o diskrečionárne príjmové opatrenia** v roku 2018 oproti roku 2015 s potrebnou zmenou týchto ukazovateľov. Súčasne sa posúdi aj to, či **nastali (resp. či pretrvávajú) výnimočné okolnosti**, počas ktorých sa pravidlo o vyrovnanom rozpočte neuplatňuje. Na základe týchto analýz potom RRZ **vyhodnotí, či nastala výrazná odchýlka** a či je **potrebné spustiť korekčný mechanizmus**. V prípade spustenia korekčného mechanizmu a návrhu opatrení zo strany ministerstva financií RRZ posúdi aj tento mechanizmus.

Graf 6: Postup hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte



Zdroj: RRZ



Príloha č. 3 - Jednorazové vplyvy

V tejto časti sú popísané jednorazové vplyvy, ktoré boli zohľadnené pri hodnotení plnenia pravidiel o vyrovnanom rozpočte. Jednorazové vplyvy sú totožné s tými, ktoré MF SR použilo vo svojom hodnotení s výnimkou zaznamenania vplyvu na samostatných účtoch, ktoré RRZ identifikovalo v roku 2018.

- 1. Úhrada DPH z PPP projektu** – V roku 2011 bol schodok rozpočtu jednorazovo pozitívne ovplyvnený imputáciou pohľadávky voči spoločnosti Granvia v dôsledku zaplatenia DPH spojenou s PPP projektom R1 vo výške 174 mil. eur. Počas nasledujúcich 30 rokov sa bude stav poskytnutého preddavku každoročne znižovať o alikvotnú časť vo výške 5,79 mil. eur. Táto suma každoročne negatívne ovplyvní schodok rozpočtu VS počas obdobia 30 rokov.
- 2. Časové rozlíšenie príjmov z DPH** - Aktualizácia podľa ESA2010 vychádza z tzv. metódy posunutého hotovostného plnenia, kde hotovostný príjem je priradený do jednotlivých období s fixným posunom. Takýto prístup nezohľadňuje v plnej miere skutočnosť najmä v prípade nadmerných odpočtov. Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie nadmerných odpočtov môže výrazným spôsobom ovplyvniť aktuálny výnos DPH podľa ESA2010. Podľa predbežných údajov je vplyv z titulu správneho zaznamenania DPH v roku 2018 pozitívny vo výške 16 mil. eur.
- 3. Vratka domácnostiam za spotrebu plynu** - V roku 2016 boli výdavky VS jednorazovo ovplyvnené opatrením vlády z júla 2015 v rámci sociálneho balíčka. Opatrenie sa týkalo domácností využívajúcich plyn na varenie, ohrev vody, či na vykurovanie. Vratku domácnostiam za plyn začalo MH SR vyplácať koncom januára 2016 a vplyv na saldo VS predstavuje 46 mil. eur v roku 2016.
- 4. Pokuta protimonopolného úradu** - Protimonopolný úrad (PMÚ) v októbri 2006 rozhodol o tom, že spoločnosti Strabag a.s., Doprastav, a.s., BETAMONT s.r.o., Inžinierske stavby, a.s., Skanska DS a.s., Mota – Engil, Engenharia e Construcao, S.A. uzavreli kartelovú dohodu a porušili tak ustanovenia zákona o ochrane hospodárskej súťaže a Zmluvu o fungovaní Európskej únie. Dohoda sa týkala verejnej súťaže výstavby prvého úseku diaľnice D1 Mengusovce – Jánovce. Najvyšší súd SR dňa 30. 12. 2013 potvrdil oprávnenosť pokuty PMÚ vo výške 44,8 mil. eur⁷⁰, čo malo pozitívny jednorazový vplyv na nedaňové príjmy v roku 2014. Spoločnosti sa voči rozhodnutiu Najvyššieho súdu SR odvolali, avšak ten v novembri 2016 pokutu opätovne potvrdil. Časť spoločností záväzok voči PMÚ uhradila, pričom zvyšná časť vo výške 26,1 mil. eur (nezaplatená pokuta od spoločností Mota – Engil, Engenharia e Construcao, S.A. a Strabag a.s.) prešla na Slovenskú konsolidačnú, a.s. a z dôvodu ich predpokladanej nevykonalnosti negatívne ovplyvnila saldo VS v roku 2016.

⁷⁰ Z tejto sumy predstavovala pokuta voči spoločnosti Strabag a.s. 12,2 mil. eur, Doprastav, a.s. 6,6 mil. eur, BETAMONT s.r.o. 3,0 mil. eur, Inžinierske stavby, a.s. 130 tis. eur, Skanska DS a.s. 9,0 mil. eur, Mota – Engil, Engenharia e Construcao, S.A. 13,9 mil. eur.

Tab 10: Jednorazové vplyvy v rokoch 2015-2018 (ESA2010, mil. eur)

	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
	RRZ				MF SR				rozdiel			
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu (Granvia)	-6	-6	-6	-6	-6	-6	-6	-6	0	0	0	0
- časové rozlíšenie príjmov DPH	12	-34	16	16	12	-34	16	16	0	0	0	0
- vratky domácnostiam za spotrebu plynu	-	-46	-	-	-	-46	-	-	-	0	-	-
- pokuta protimonopolného úradu	-	-26	-	-	-	-26	-	-	-	0	-	-
CELKOVO	6	-112	11	11	6	-112	11	11	0	0	0	0
(% HDP)	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: RRZ, MF SR



Príloha č. 4 - Výdavkové pravidlo – metodika a údaje

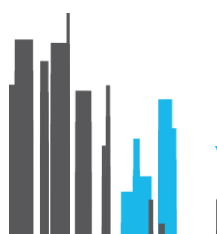
Upravené výdavky a výdavkové pravidlo zohľadňujú postup výpočtu uvedený v Pakte stability a rastu⁷¹ s viacerými odchýlkami. Odchýlky vedú k spresneniu daného ukazovateľa, vzájomnej porovnateľnosti upravených výdavkov a výdavkového pravidla a zníženiu rozdielov medzi štruktúrnym saldom a upravenými výdavkami. Ide konkrétne o:

- **Použitie skutočných údajov** namiesto prognózovaných (deflátor HDP) a viacročných priemerov (tempo rastu potenciálneho produktu). Zámerom je, podobne ako pri štruktúrnom salde, zachovanie väzby na skutočný vývoj v danom roku aj v prípade výdavkového pravidla.
- **Zahrnutie metodických vplyvov ovplyvňujúcich úroveň príjmov a výdavkov** - ide o vplyvy, ktoré z dôvodu metodiky zaznamenania v národných účtoch môžu viesť k zmene príjmov a výdavkov medzi jednotlivými rokmi bez zásahu vlády (štátom platené poistné, reklasifikácia subjektov do sektora verejnej správy) resp. k takej zmene príjmov, ktorá sa automaticky zaznamená aj vo výdavkoch bez vplyvu na saldo (príspevky do Jednotného rezolučného fondu, ktoré odvádza Rada pre riešenie krízových situácií). Zoznam s vplyvmi v jednotlivých rokoch je uvedený v tabuľke č. 11.
- **Vylúčenie cyklických výdavkov na dôchodky** – úprava súvisí s tým, že RRZ pri odhade cyklickej zložky salda verejnej správy odhaduje aj cyklické výdavky na dôchodky. Došlo teda k zosúladieniu s prístupom používaným pri odhade štruktúrneho salda.
- **Úprava základne výdavkov pri výpočte požadovaného pomalšieho tempa rastu upravených výdavkov** - na rozdiel od pravidiel Paktu stability a rastu, ktoré potrebu nižšieho rastu výdavkov pre krajiny nespĺňajúce strednodobý rozpočtový cieľ vypočítavajú z úrovne primárnych výdavkov, RRZ pri výpočte vychádza z primárneho výdavkového agregátu. Umožní to vzájomne konzistentné porovnanie výdavkového pravidla s tempom rastu upravených výdavkov. Úprava je potrebná z toho dôvodu, že k zlepšeniu štruktúrneho salda neprispievajú EÚ fondy, cyklické a jednorazové výdavky, ani výkyvy v investíciách. Výsledkom spresnenia je, že dodržanie výdavkového pravidla povedie k požadovanému zlepšeniu štruktúrneho salda prostredníctvom upravených výdavkov (primárneho výdavkového agregátu upraveného o diskrečné opatrenia v príjmoch a metodické vplyvy).

V porovnaní s hodnotením RRZ z júla 2019 nedošlo k žiadnym metodickým zmenám, spresnili sa len vplyvy niektorých opatrení.

Údaje potrebné na výpočet výdavkového pravidla a rastu upravených výdavkov sú z oficiálnych štatistík Eurostatu a z odhadov RRZ (potenciálny produkt, vplyv hospodárskeho cyklu, diskrečných príjmových opatrení, metodické vplyvy, jednorazové vplyvy a výdavky na spoločné projekty financované z rozpočtu EÚ) doplnených o odhady MF SR.

⁷¹ Postup výpočtu je uvedený v sprievodnom nelegislatívnom dokumente, ktorý špecifikuje niektoré ustanovenia Paktu stability a rastu ([Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact](#) z 15. mája 2017).



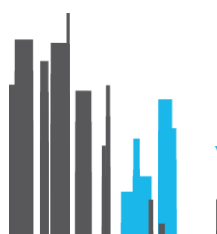
Diskrečionárne príjmové opatrenia sa v prípade daní preberajú z odhadov MF SR, ktoré sú súčasťou príslušnej prognózy Výboru pre daňové prognózy. Výnimkou sú opatrenia spojené so zavedením a následnými úpravami odvodovej odpočítateľnej položky v zdravotnom poistení, kde RRZ použila vlastný odhad⁷². V prípade opatrení s vplyvom do 10 mil. eur, ktoré MF SR neuvádza medzi diskrečionárnymi opatreniami vo vyhodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte, ide o odhady, ktoré boli zverejnené Výborom pre daňové prognózy pred nadobudnutím účinnosti opatrenia (ich vplyvy sa už následne neaktualizujú). Ostatné opatrenia týkajúce sa nedaňových príjmov odhaduje RRZ na základe svojho scenára nezmenených politík.

Nasledujúca tabuľka obsahuje zoznam príjmových diskrečionárnych opatrení za roky 2016 až 2018, ktorých dodatočná zmena predstavovala vstupný údaj pre výpočet vývoja upravených výdavkov.

Tab 11: Diskrečionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy (ESA2010, tis. eur, dodat. vplyv)

	2016	2017	2018
1. Diskrečionárne opatrenia	-180 383	135 199	-114 804
Zavedenie odvodovej odpočítateľnej položky	-135 000	-	-
Otvorenie II. piliera dôchodkového systému	12 550	-	-
Zmiernenie podmienok pri uplatňovaní nadmerných odpočtov DPH	6 800	-	-
Zvýšenie počtu cigariet v balení z 19 na 20 od 1.3.2016	4 069	1 436	-
Zdaňovanie cigár a cigariet podľa hmotnosti	-	6 494	-
Zníženie sadzby DPH na vybrané potraviny	-76 900	-	-
Podpora investovania na kapitálovom trhu	-11 297	-	-
Zmeny v administratívnych poplatkoch v roku 2016	19 395	-	-
Zníženie sadzby DPPO na 21%	-	-121 341	-
Zvýšenie poplatku za skladovanie ropných zásob	-	30 071	-
Osobitný odvod v reg. odvetviach - zdvojnásobenie sadzby, úprava podmienok a výpočtu	-	62 586	-
Zvýšenie spotrebnej dane z tabaku od 1.2.2017	-	29 566	2 909
Úročenie zadržaných nadm. odpočtov, efektívnejšia správa daní	-	2 700	-
Oslobodenie od DPPO príjmov RPRKS*	-	-4 500	-
Paušálne výdavky - 60%, max. 20 tis. eur	-	-34 260	-
Zrušenie max. vym. základu pre zdravotné poistenie	-	96 521	-
Zvýšenie max. vym. základu pre sociálne poistenie	-	70 444	-
Zvýšenie sadzieb daní z nehnuteľností	-	5 557	-
Zavedenie odvodu z neživotného poistenia	-	16 259	14 032
Poplatok za rozvoj (daň za špecifické služby)	-	2 649	-

⁷² Dôvodom je nekonzistentný časový rad v odhade MF SR. MF SR v hodnotení z júna 2019 zmenilo prístup v odhade vplyvov zavedenia odvodovej odpočítateľnej položky v zdravotnom poistení, s čím sa stotožnila aj RRZ. Zmena spočívala v tom, že fixne nastavená suma odvodovej odpočítateľnej položky povedie v dôsledku rastu miezd v ekonomike k postupnému automatickému zníženiu negatívneho vplyvu opatrenia na verejné financie v čase, pričom toto sa nepovažuje za diskrečionárne opatrenie. MF SR zmenu prístupu uplatnilo iba od roku 2018, pričom v rokoch 2016 a 2017 ponechalo pôvodne odhadované vplyvy na verejné financie (vrátane vplyvu fixne nastavenej sumy) v rámci diskrečionárnych príjmových opatrení.

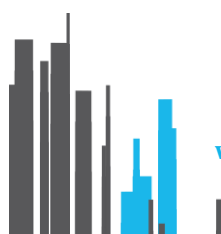


Zmena výšky odvodov z hazardu	-	9 800	-
Zmeny v administratívnych poplatkoch v roku 2017	-	-10 673	-
Zvyšovanie odvodu do 2. piliera dôchodkového systému	-	-28 110	-32 183
Zrušenie daňovej licencie	-	-	-100 000
Zdaňovanie dividend 7% zrážková daň (vrátane vplyvu zrušenia zdravotných odvodov)	-	-	23 665
Zmena uplatňovania odvodovej odpočítateľnej položky	-	-	12 500
Zvýšenie odpočtu výdavkov na vedu a výskum	-	-	-15 034
Zavedenie samostatného odpisovania technického zhodnotenia	-	-	-142
Zavedenie nezdaniteľnej časti na kúpeľnú starostlivosť	-	-	-1 924
Oslobodenie od SO z dohôd dôchodcov	-	-	-9 100
Zavedenie daňovo zvýhodneného 13. a 14. platu	-	-	-1 993
Zrušenie OOP pre zamestnávateľa	-	-	19 200
Skrátenie doby odpisovania zo 40 na 20 rokov	-	-	-2 579
Oslobodenie príjmov z reklám neziskových organizácií	-	-	-1 366
Kúpeľníctvo - zmena odpisovania	-	-	-2 863
Zmeny v administratívnych poplatkoch v roku 2018	-	-	-20 215
2. Metodické vplyvy v príjmoch	47 043	15 976	-81 801
Zmeny v imputovaných sociálnych príspevkoch	9 779	8 601	-996
Zmeny v štátom platenom poistenom:	49 167	11 447	-82 315
- zdravotné poistenie	43 236	-92 821	-110 302
- sociálne poistenie	5 931	10 555	31 576
- dôchodkový systém ozbrojených zložiek	0	93 713	-3 590
Zmeny v schémach finančného sektora (RPRKS)*	-11 903	-4 072	1 510
Spolu vrátane metodických zmien (1+2)	-133 340	151 175	-196 606
<i>p.m. Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť**</i>	<i>12 550</i>	<i>-28 110</i>	<i>-32 183</i>

* RPRKS – Rada pre riešenie krízových situácií

Zdroj: RRZ, MF SR

** Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť verejných financií sú modrým písmom.



Príloha č. 5 - Zoznam dodatočných faktorov

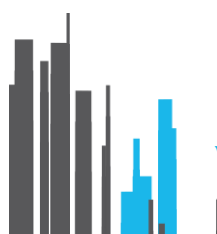
Odhad štrukturálneho salda a tempa upravených výdavkov môže byť ovplyvnený faktormi, ktoré skresľujú vypovedaciu schopnosť daných ukazovateľov. Z toho dôvodu je pri interpretovaní ich výsledkov dôležité prihliadať aj na ne. Legislatíva týkajúca sa pravidiel vyrovnaného rozpočtu, ani pravidlá Paktu stability a rastu neobsahujú presne stanovený zoznam faktorov, ktoré sa majú zohľadniť. Z toho dôvodu RRZ pri identifikovaní dodatočných faktorov vychádza zo základného zámeru pravidiel vyrovnaného rozpočtu, ktorým je vytvorenie resp. rýchle smerovanie k takej fiškálnej pozícii, ktorá zabezpečí dlhodobú udržateľnosť verejných financií (splnenie strednodobého rozpočtového cieľa). Okrem toho, keďže hlavným zámerom je vyhodnotenie vplyvu opatrení vlády, RRZ prihliada aj na faktory mimo jej kontroly. Nevyhnutnou podmienkou ich zahrnutia je overiteľnosť a kvantifikácia vplyvov na saldo verejnej správy. Konkrétne ide o nasledovné faktory:

- **Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť**

Splnenie strednodobého rozpočtového cieľa má vytvoriť podmienky na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Z toho dôvodu RRZ pri štrukturálnom salde a upravených výdavkoch zohľadňuje opatrenia vlády, ktoré v strednodobom horizonte majú nenulový vplyv na saldo, ale v dlhodobom horizonte sú približne neutrálne. **Konkrétne ide o vplyv 2. piliera dôchodkového systému a odvodov finančných inštitúcií.** Zníženie sadzby odvodu do 2. piliera v roku 2012 pri súčasnom rovnakom zvýšení sadzby do priebežného piliera Sociálnej poisťovne okamžite zlepšilo príjmy verejnej správy, pričom v budúcnosti toto opatrenie povedie k vyšším výdavkom na dôchodky. Odvody finančných inštitúcií (do štátnych finančných aktív, Fondu ochrany vkladov a Garančného fondu investícií), ktoré majú pokryť budúce náklady spojené s potenciálnymi krízami vo finančnom sektore, v súčasnosti každoročne zvyšujú príjmy verejnej správy.

Vplyv schémy vyradovania jadrových zariadení RRZ od aktuálneho hodnotenia nezaraďuje medzi dodatočné faktory. Dôvodom sú zmeny v jej zaznamenaní po benchmarkovej revízii národných účtov. Schéma vyradovania jadrových zariadení pozostáva z príspevkov od prevádzkovateľov jadrových zariadení a spoločností, ktoré distribuujú vyrobenú elektrinu. Príspevkami od prevádzkovateľov by sa mali vykryť budúce náklady spojené s vyradovaním jadrových zariadení⁷³. Z hľadiska ekonomickej podstaty ide o kumulovanie zdrojov na budúci istý výdavok. Po revízii sa preto k príjmom z príspevkov od prevádzkovateľov imputuje v rovnakej výške záväzok vyplývajúci z budúcej potreby vynaloženia prostriedkov na likvidáciu jadrových zariadení. Podobný prístup sa používa aj pri úrokových príjmoch Národného jadrového fondu, v ktorom sa akumulujú prostriedky, keďže aj tieto sa v budúcnosti použijú na vyradovanie. Vzhľadom na uskutočnené zmeny má schéma vyradovania jadrových

⁷³ Distribučné spoločnosti prispievajú na vyradovanie tých jadrových zariadení (blok V1 jadrovej elektrárne Jaslovské Bohunice), ktorých vlastníci v minulosti nekumulovali prostriedky na ich vyradovanie, keďže súčasná schéma zavedená v roku 1995 v tom čase neexistovala. Z týchto prostriedkov sa priebežne hradia náklady spojené s vyradovaním a skladovaním vyhorelého jadrového paliva bloku V1.



zariadení neutrálny vplyv⁷⁴ na saldo verejnej správy, a preto ju už nie je potrebné zohľadniť v rámci dodatočných faktorov pri vyčíslení zmeny štrukturálneho salda.

- **Vplyv zmien v úrokových nákladoch**

Zmeny v úrokových nákladoch ovplyvňujú štrukturálne saldo, na upravené výdavky nemajú vplyv. Ide o faktor, ktorý nie je pod priamou kontrolou vlády (závisí od minulých rozhodnutí vlády - naakumulovanej výšky dlhu a výnosov požadovaných na finančných trhoch). Na existenciu úspor úrokových nákladov v roku 2017, ktoré zlepšili štrukturálne saldo, poukázala aj Európska komisia v rámci hodnotenia Programu stability SR na roky 2018 až 2021⁷⁵.

- **Neočakávané príjmy resp. ich výpadok**

Odlíšny vývoj príjmov v porovnaní s predpokladmi rozpočtu prispieva k zlepšeniu (neočakávané príjmy) alebo zhoršeniu (neočakávaný výpadok) štrukturálneho salda, pričom dôvodom môžu byť faktory mimo kontroly vlády (napríklad lepší ako očakávaný makroekonomický vývoj, ktorý sa premietne do dodatočných daňových príjmov). Podobný postup by sa mal uplatňovať aj v rámci pravidiel Paktu stability a rastu⁷⁶. Zlepšenie štrukturálneho salda by preto malo byť v prípade neočakávaných príjmov výraznejšie ako bola stanovená trajektória.

- **Vplyv výdavkov na spolufinancovanie**

Čerpanie prostriedkov z fondov EÚ sa v salde verejnej správy negatívne prejavuje výdavkami na ich spolufinancovanie. Na druhej strane to vedie k okamžitému nárastu daňových príjmov (či už nepriamych najmä v podobe DPH alebo priamych v podobe dane z príjmov fyzických osôb a sociálnych a zdravotných odvodov, ale aj dane z príjmov právnických osôb). RRZ odhadla⁷⁷, že jedno euro vynaložené na spolufinancovanie je spojené s približne jedným eurom dodatočných daňových príjmov. Znamená to, že vplyv zvýšených výdavkov spolufinancovania na štrukturálne saldo je blízky nule, keďže vyššie medziročné čerpanie EÚ fondov spojené s nárastom výdavkov na spolufinancovanie sa prejaví vo vyšších daňových príjmoch. Zároveň nižšie čerpanie EÚ fondov vedie k úspore na spolufinancovaní a výpadku daňových príjmov. RRZ preto zohľadňuje veľkosť výdavkov na spolufinancovanie iba v prípade upravených výdavkov práve kvôli ich priamemu vplyvu na daňové príjmy.

- **Zmena efektívnosti výberu daní**

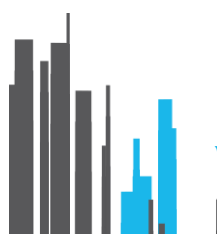
Vláda uskutočnila viaceré opatrenia najmä v oblasti DPH, ktorých cieľom bolo zvýšiť výber daní. Vplyvy takýchto opatrení je náročné kvantifikovať, keďže ich nie je možné jednoznačne priradiť k zmenám v správaní daňovníkov. Vplyvy týchto opatrení sú zahrnuté v štrukturálnom salde, ale vývoj upravených výdavkov tieto zmeny nezachytáva. Z toho dôvodu RRZ zohľadnila zmenu efektívnosti výberu daní pri vývoji upravených výdavkov. Prípadné vyššie daňové príjmy predstavujú dodatočný zdroj financovania výdavkov a naopak pokles efektívnosti by sa mal prejavíť v nižšom raste výdavkov.

⁷⁴ Naakumulované prostriedky fondu sa prostredníctvom refinančného systému Štátnej pokladnice používajú na aktívne riadenie dlhu a likvidity, čím prispievajú k nižším úrokovým nákladom dlhu. Zaznamenanie imputovaných úrokových nákladov fondu tak eliminuje uvedený pozitívny vplyv na saldo.

⁷⁵ EK, [Assessment of the 2018 Stability Programme for Slovakia](#), Commission staff working document, str. 13

⁷⁶ Neočakávané príjmy by sa podľa pravidiel Paktu stability a rastu mali zohľadňovať aj pri stanovení medziročného zlepšenia štrukturálneho salda a jeho následnom vyhodnotení.

⁷⁷ [Hodnotenie návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017](#) z novembra 2014, príloha č. 2. Ide o priame vplyvy na daňové príjmy odhadnuté na základe štruktúry čerpania EÚ fondov v ekonomickej klasifikácii. RRZ vo svojom odhade nezahrnula sekundárne vplyvy čerpania EÚ fondov (vyšší ekonomický rast, ktorý sa premietá do dodatočných daňových príjmov), ktoré takisto nie sú zanedbateľné.



Príloha č. 6 - Postup odhadu dodatočných faktorov

Neočakávané príjmy

RRZ pri odhade neočakávaných príjmov resp. ich výpadku vychádza z tých daňových príjmov a príspevkov sociálneho zabezpečenia, ktoré prognózuje Výbor pre daňové prognózy. Porovnáva sa medziročná zmena týchto príjmov (očistených o daňové kredity a 2% z daní na verejnoprospešný účel, ktoré sa zaznamenávajú na strane výdavkov rozpočtu⁷⁸), ktorá sa očakávala pri schvalovaní príslušného rozpočtu s medziročnou zmenou vykázanou v aktuálnej notifikácii. Pri odhade veľkosti neočakávaných príjmov za viaceré roky sa individuálne posudzuje každý rok a sumy odhadnuté za jednotlivé roky vyjadrené ako podiel na HDP sa sčítajú⁷⁹.

Celkové daňové príjmy sa očisťujú o tri faktory:

- **cyklické príjmy z daní** – vylučujú sa z toho dôvodu, že časť daňových príjmov je dôsledkom cyklického vývoja ekonomiky, a teda neovplyvňuje štrukturálne saldo,
- **čerpanie EÚ fondov** je spojené s dodatočnými daňovými príjmami. Jedno euro vynaložené na spolufinancovanie je podľa odhadu RRZ spojené s približne jedným eurom dodatočných daňových príjmov. Z dôvodu neutrálneho vplyvu čerpania EÚ fondov na štrukturálne saldo je potrebné očistiť medziročné zmeny daňových príjmov vyvolané medziročnými zmenami výdavkov na spolufinancovanie. Odhad RRZ vychádza z predpokladov prognózy VpMP o čerpaní EÚ fondov pri použití predpokladu o miere ich spolufinancovania na základe skutočnosti.
- **odhad lepšieho výberu DPH** – ide o výsledok nekvantifikovaných opatrení vlády prijatých na zlepšenie výberu DPH upravených o vplyv hospodárskeho cyklu.

Neočisťujú sa odlišné vplyvy legislatívnych opatrení zahrnutých v predpokladoch rozpočtu, keďže tieto RRZ považuje takisto za možný zdroj neočakávaných príjmov resp. výpadku.

Výpočet odhadu neočakávaných príjmov vychádza z nominálnych hodnôt, pričom nezohľadňuje vplyv odlišného vývoja HDP v porovnaní s predpokladmi rozpočtu (efekt menovateľa). Dôvodom je skutočnosť, že vývoj HDP ovplyvňuje štrukturálne saldo nielen prostredníctvom zmeny podielu príjmov na HDP, ale aj cez zmenu podielu výdavkov na HDP, Tieto vplyvy sa do veľkej miery navzájom kompenzujú.

V porovnaní s výsledkami z júla 2019 došlo k spresneniu odhadu neočakávaných príjmov. Zaktualizoval sa vplyv hospodárskeho cyklu v rokoch 2016 až 2018 aj v nadväznosti na benchmarkovú revíziu národných účtov a výška daňových príjmov v roku 2018 na základe údajov z jesennej notifikácie.

⁷⁸ Daňové príjmy sú v metodike ESA2010 zaznamenané neznižované o tieto položky, pričom sa súčasne zaznamenávajú na strane výdavkov.

⁷⁹ V ekonomicky priaznivých časoch ide o menej prísny prístup k odhadu v porovnaní so situáciou, ak by sa veľkosť neočakávaných príjmov odhadovala voči predpokladom viacročného rozpočtu vo východiskovom roku hodnotenia. Prístup RRZ odráža skutočnosť, že viacročný rozpočtový rámec sa pravidelne aktualizuje (viackrát za rok) a má nízku záväznosť.



Pri vyhodnotení roku 2016 RRZ porovnávala očistené daňové príjmy schváleného Rozpočtu verejnej správy na roky 2016 až 2018 s údajmi podľa notifikácie z apríla 2019 (tabuľka 12). Neočakávané príjmy dosiahli 99 mil. eur (0,12 % HDP) v roku 2016. Pri vyhodnotení roku 2017 RRZ porovnávala očistené daňové príjmy schváleného Rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019 s údajmi podľa notifikácie z apríla 2019 (tabuľka 13). Neočakávané príjmy dosiahli 325 mil. eur (0,38 % HDP) v roku 2017. Pri vyhodnotení roku 2018 RRZ porovnávala očistené daňové príjmy schváleného Rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020 s údajmi podľa notifikácie z apríla 2019 (tabuľka 14). Neočakávané príjmy dosiahli 450 mil. eur (0,50 % HDP) v roku 2018. **Celkovo za tri roky dosiahli neočakávané príjmy 1,01 % HDP.**

Tab 12: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2016 (ESA2010, mil. eur)

	RVS 2016-2018			NT 2019/10			Neočakávané príjmy (+)/ výpadok (-)
	2015	2016	rozdiel	2015	2016	rozdiel	
	1	2	3=2-1	4	5	6=5-4	
1. Daňové príjmy	22 038	22 930	892	22 672	23 387	715	-177
- daňové príjmy a odvody (VpDP)	22 360	22 995	635	22 990	23 713	722	87
- lepší výber daní (NR SR)*	0	250	250	0	0	0	-250
- 2 % na verejnoprospešný účel	-60	-56	4	-57	-62	-5	-9
- daňové kredity	-262	-260	3	-261	-264	-2	-5
2. Cyklické príjmy z daní	-17	62	79	-206	-123	83	4
3. Vplyv čerpania EÚ fondov**	591	307	-285	748	269	-479	-194
4. Vplyv lepšieho výberu DPH	0	250	250	0	164	164	-86
5. Celkový vplyv (1-2-3-4)	21 464	22 311	847	22 130	23 077	946	99
- v % HDP	-	-	-	-	-	-	0,12

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2019/10 - notifikácia deficitu a dlhu z októbra 2019, VpDP - Výbor pre daňové prognózy

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

* v NT 2019/10 zahrnuté vo výnose daní

** vo výške odhadovaných výdavkov na spolufinancovanie zahrnutých v prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy (za predpokladu, že 1 euro spolufinancovania zvýši daňové príjmy o rovnakú sumu)

Tab 13: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2017 (ESA2010, mil. eur)

	RVS 2017-2019			NT 2019/10			Neočakávané príjmy (+)/ výpadok (-)
	2016	2017	rozdiel	2016	2017	rozdiel	
	1	2	3=2-1	4	5	6=5-4	
1. Daňové príjmy	23 769	24 946	1 178	23 387	25 171	1 784	606
- daňové príjmy a odvody (VpDP)	24 079	25 263	1 184	23 713	25 501	1 788	604
- 2 % na verejnoprospešný účel	-59	-65	-5	-62	-63	-2	4
- daňové kredity	-251	-252	-1	-264	-266	-3	-2
2. Cyklické príjmy z daní	5	44	39	-123	225	348	309
3. Vplyv čerpania EÚ fondov*	356	399	43	269	227	-42	-85
4. Vplyv lepšieho výberu DPH	0	0	0	0	58	58	58
5. Celkový vplyv (1-2-3-4)	23 408	24 504	1 096	23 241	24 661	1 420	325
- v % HDP	-	-	-	-	-	-	0,38

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2019/10 - notifikácia deficitu a dlhu z októbra 2019, VpDP - Výbor pre daňové prognózy

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ



* vo výške odhadovaných výdavkov na spolufinancovanie zahrnutých v prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy (za predpokladu, že 1 euro spolufinancovania zvýši daňové príjmy o rovnakú sumu)

Tab 14: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2018 (ESA2010, mil. eur)

	RVS 2018-2020			NT 2019/10			Neočakávané príjmy (+)/ výpadok (-)
	2017	2018	rozdiel	2017	2018	rozdiel	
	1	2	3=2-1	4	5	6=5-4	
1. Daňové príjmy	24 944	26 198	1 254	25 171	26 977	1 806	552
- daňové príjmy a odvody (VpDP)	25 272	26 532	1 260	25 501	27 315	1 814	554
- 2 % na verejnoprospešný účel	-63	-65	-1	-63	-68	-5	-4
- daňové kredity	-264	-269	-5	-266	-270	-4	2
2. Cyklické príjmy z daní	52	137	85	225	475	250	165
3. Vplyv čerpania EÚ fondov*	212	265	53	227	311	84	31
4. Vplyv lepšieho výberu DPH	0	0	0	0	-94	-94	-94
5. Celkový vplyv (1-2-3-4)	24 680	25 796	1 116	24 719	26 284	1 565	450
- v % HDP	-	-	-	-	-	-	0,50

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2019/10 - notifikácia deficitu a dlhu z októbra 2019, VpDP - Výbor pre daňové prognózy

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

* vo výške odhadovaných výdavkov na spolufinancovanie zahrnutých v prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy (za predpokladu, že 1 euro spolufinancovania zvýši daňové príjmy o rovnakú sumu)

Výdavky na spolufinancovanie

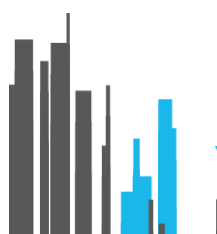
Výdavky štátneho rozpočtu na spolufinancovanie v roku 2016 medziročne klesli o 479 mil. eur (0,59 % HDP), v roku 2017 sa ďalej znížili o 42 mil. eur (0,05 % HDP) a v roku 2018 došlo k ich nárastu o 84 mil. eur (0,09 % HDP). Pomalšie čerpanie fondov EÚ oproti roku 2015 sa premietne aj do poklesu daňových príjmov. RRZ vo svojom hodnotení predpokladá, že jedno euro vynaložené na spolufinancovanie je spojené s približne jedným eurom dodatočných daňových príjmov⁸⁰. Pri tomto predpoklade je vplyv čerpania fondov EÚ, vrátane spolufinancovania, na štrukturálne saldo nulový.

Na druhej strane, základný spôsob výpočtu vývoja upravených výdavkov zohľadňuje len zmenu výdavkov na spolufinancovanie bez zahrnutia vplyvov na daňové príjmy⁸¹. Z toho dôvodu je na zabezpečenie nulového vplyvu potrebná úprava v rámci dodatočných faktorov. Vzhľadom na to, že medziročná zmena výdavkov na spolufinancovanie sa v plnej miere nepremieta do vývoja upravených výdavkov (z dôvodu priemerovania investičných výdavkov, vrátane spolufinancovania), je potrebné medziročnú zmenu výdavkov na spolufinancovanie upraviť (tabuľka 15).

V prípade roku 2016 sa vo výpočte upravených výdavkov zohľadnil medziročný pokles výdavkov na spolufinancovanie o 177 mil. eur (zmena štvorročných priemerov investičných výdavkov a zmena ostatných výdavkov na spolufinancovanie v plnej výške), v roku 2017 pokles o 63 mil. eur a v roku 2018 nárast o 24 mil. eur, čo viedlo k zlepšeniu vplyvu ukazovateľa upravených

⁸⁰ RRZ, [Hodnotenie návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017](#) z novembra 2014, príloha č. 2.

⁸¹ Výdavkové pravidlo predpokladá tempo reálneho rastu príjmov na úrovni potenciálneho rastu ekonomiky bez ďalších úprav.

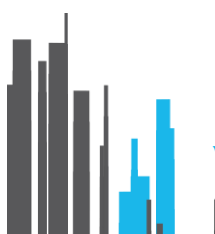


výdavkov na saldo celkovo o 0,27 % HDP. Zabezpečenie neutrálneho vplyvu na saldo si vyžaduje úpravu v rámci dodatočných faktorov, ktorá zhorší ukazovateľ o 0,27 % HDP (predpoklad výpadku daňových príjmov v uvedenej výške).

Tab 15: Výdavky na spolufinancovanie v upravených výdavkoch (mil. eur)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Výdavky ŠR na spolufinancovanie (a+b)	407	367	372	748	269	227	311
- a. bežné výdavky a kapitálové transfery	233	183	193	339	185	148	186
- b. tvorba hrubého fixného kapitálu	175	185	180	409	84	79	126
2. Priemer výdavkov na spolufinancovanie na THFK (za roky t až t-3)	-	-	-	237	214	188	174
3. Spolufinancovanie v upravených výdavkoch (1.a+2)	-	-	-	576	399	336	360
4. Medziročná zmena výdavkov na spolufinancovanie (Δ_3)					-177	-63	24
- v % HDP					-0,22	-0,07	0,03

Zdroj: MFSR, RRZ



Príloha č. 7 - Rozdiely medzi štrukturálnym saldom a vývojom upravených výdavkov

Štrukturálne saldo a vývoj upravených výdavkov sú dva ukazovatele, na základe ktorých sa hodnotí smerovanie verejných financií k vyrovnanému rozpočtu. Štrukturálne saldo síce zohráva významnú úlohu (keďže takto je definovaný strednodobý cieľ, ktorý má krajina dosiahnuť), analýza vývoja výdavkov však môže v určitých situáciách vhodne doplniť toto hodnotenie. Nevyhnutným predpokladom je identifikovanie príčin rozdielov medzi týmito ukazovateľmi.

Pri hodnotení smerovania k vyrovnanému rozpočtu RRZ v rokoch 2016 až 2018 dosiahli oba ukazovatele po zohľadnení dodatočných faktorov rozdielne hodnoty prevyšujúce hranicu výraznej odchýlky (odchýlka -1,87 % HDP pri štrukturálnom salde a -1,83 % HDP vo vývoji upravených výdavkov). Pri požadovanom zlepšení štrukturálneho salda o 1,50 % HDP to znamená, že štrukturálne saldo sa v rokoch 2016 až 2018 zhoršilo o 0,37 % HDP a vývoj výdavkov prispel k zhoršeniu salda vo výške 0,34 % HDP. Vzniknuté rozdiely možno vysvetliť nasledovnými skupinami faktorov:

- **Odchýlka skutočných vlastných investícií (bez EÚ fondov a spolufinancovania) od štvorročného priemeru** – kým štrukturálne saldo berie do úvahy výšku vlastných investícií v danom roku, upravené výdavky zohľadňujú priemernú hodnotu investícií za posledné štyri roky. Ak dôjde k výraznej zmene, či už v dôsledku konsolidácie alebo nárastu investičnej aktivity, nie je vždy možné ju identifikovať ako jednorazovú a upraviť o ňu štrukturálne saldo. Z tohto pohľadu je ukazovateľ upravených výdavkov vhodným doplnkom, keďže tu sa zmena premietne len čiastočne. To bol aj prípad rokov 2016 až 2018, kedy **investície medziročne klesli, čo v najväčšej miere vysvetľuje rozdiel medzi dvomi ukazovateľmi** (príspevok 0,58 p. b.).
- **Tempo rastu príjmov nad rámec potenciálu** – jednou z výhod upravených výdavkov je, že na rozdiel od štrukturálneho salda sa neočisťuje strana príjmov o vplyvy hospodárskeho cyklu (kvôli neistote spojenej s odhadmi elasticity príjmov na hospodársky cyklus) a predpokladá sa rast príjmov na úrovni rastu potenciálneho HDP ekonomiky. Rozdiely medzi ukazovateľmi môžu naznačovať problémy s odhadom cyklických vplyvov daní na verejné financie, ale môžu vyplývať napríklad aj z nezohľadnených zmien efektívnosti výberu daní. Preto je najmä v prípade odlišných záverov hodnotenia vhodné skúmať príčiny rozdielov. V rokoch 2016 až 2018 rástli príjmy (nedaňové) nižším tempom v porovnaní s rastom potenciálneho produktu s negatívnym príspevkom približne 0,34 perc. bodov.
- **Nepresnosť pri výpočte vplyvu tempa rastu príjmov na úrovni potenciálu** – pri výpočte vplyvu odchýlky na saldo sa vychádza z porovnania tempa rastu upravených výdavkov s tempom rastu príjmov na úrovni potenciálu. Takýto výpočet je presný iba v prípade vyrovnaného rozpočtu (rovnaké upravené príjmy a upravené výdavky). V ostatných prípadoch dochádza k skresleniu výpočtu vplyvu na saldo, keďže výdavky rastú z iného základu ako príjmy, pričom nepresnosti sa zvyšujú so zvyšujúcim sa počtom



hodnotených rokov. Príkladom sú roky 2016 až 2018, kedy boli verejné financie v deficite. Pozitívny vplyv vývoja upravených výdavkov na saldo bol preto nadhodnotený (s negatívnym vplyvom vo výške 0,25 % HDP), keďže uvažoval s vyšším nárastom príjmov ako sa dosiahol v skutočnosti.

- **Vplyv rastu nominálneho HDP** – výpočet tempa rastu upravených výdavkov vychádza zo súm vyjadrených v eurách a nezahŕňa vplyv medziročnej zmeny nominálneho HDP (tzv. efekt menovateľa⁸²). Štrukturálne saldo tento vplyv už obsahuje (príspevok -0,04 p.b. v rokoch 2016 až 2018), keďže sa vypočítava z medziročnej zmeny jednotlivých zložiek vyjadrených v pomere k HDP.

Tab 16: Zmena štrukturálneho salda a vplyv upravených výdavkov v rokoch 2016 až 2018 - rozdiely (ESA2010, % HDP)

	kumulatívne za roky 2016 až 2018		
	vplyv	požadovaná zmena	odchýlka
Zmena upravených výdavkov po zohľadnení dodatočných faktorov	-0,34	1,50	-1,83
(+) Odchýlka zmeny vlastných skutočných investícií od priemeru	0,58		
(+) Skutočný vývoj príjmov nad rámec potenciálu	-0,34		
(+) Nepresnosti pri výpočte tempa rastu príjmov (iná základňa)	-0,25		
(+) Vplyv rastu HDP (efekt menovateľa)	-0,04		
Zmena štrukturálneho salda po zohľadnení dodatočných faktorov	-0,37	1,50	-1,87

Zdroj: RRZ

Vzhľadom na významný vplyv investícií na rozdiel medzi zmenou upravených výdavkov a zmenou štrukturálneho salda RRZ podrobnejšie preskúmala príčiny rozdielov (tabuľka 17). Kým investície zachytené v upravených výdavkoch (štvorročný priemer, bez EÚ fondov a spolufinancovania) prispievajú k medziročnému zhoršeniu salda o 0,42 % HDP, investície v štrukturálnom salde prispievajú k zlepšeniu salda o 0,16 % HDP.

Tab 17: Vlastné investície v jednotlivých ukazovateľoch

	mil. eur				% HDP				p.b.
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	kumul.
Skutočné investície bez EÚ fondov	-2 743	-2 248	-2 411	-2 605	-3,44	-2,77	-2,85	-2,90	0,54
- vlastné investície	-2 334	-2 164	-2 332	-2 480	-2,93	-2,67	-2,76	-2,76	0,16
- spolufinancovanie	-409	-84	-79	-126	-0,51	-0,10	-0,09	-0,14	0,37
Priemerné investície bez EÚ fondov (roky t-3 až t)	-1 969	-2 160	-2 388	-2 502	-2,47	-2,67	-2,83	-2,79	-0,32
- priemer vlastných investícií	-1 732	-1 946	-2 200	-2 328	-2,17	-2,40	-2,60	-2,59	-0,42
- priemer spolufinancovania	-237	-214	-188	-174	-0,30	-0,26	-0,22	-0,19	0,10
Vlastné investície v uprav. výdavkoch	-1 732	-1 946	-2 200	-2 328	-2,17	-2,40	-2,60	-2,59	-0,42
Vlastné investície v štr. salde	-2 334	-2 164	-2 332	-2 480	-2,93	-2,67	-2,76	-2,76	0,16

⁸² Efekt menovateľa vyplýva z toho, že saldo verejnej správy resp. štrukturálne saldo sú vyjadrené v pomere k HDP. Medziročná zmena HDP potom ovplyvňuje uvedený pomerový ukazovateľ.



Pozn.: (+) zlepšuje a (-) zhoršuje saldo VS

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

Výdavkové pravidlo predpokladá rast štrukturálnych príjmov verejnej správy očistený o diskrečionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy na úrovni potenciálneho rastu ekonomiky. V prípade vývoja v rokoch 2016 až 2018 išlo o optimistický predpoklad, ktorý prispel k zlepšeniu ukazovateľa upravených výdavkov v porovnaní so štrukturálnym saldom o 0,34 p.b. Kým tempo rastu daňových príjmov bolo vyššie (4,9 % ročne v porovnaní s 3,6 %), nedaňové príjmy medzi rokmi 2015 až 2018 výrazne poklesli, čo viedlo celkovo k pomalšiemu rastu príjmov (tabuľka 18).

Tab 18: Vývoj príjmov verejnej správy v rokoch 2015 až 2018

	mil. eur				tempo rastu			
	2015	2016	2017	2018	2016	2017	2018	priemer
1. Príjmy VS	34 361	32 587	34 278	36 570	-5,2	5,2	6,7	2,1
2. Úpravy (EU fondy, cyklus, opatrenia, jednorazové vplyvy)	4 688	2 333	3 038	3 834				
3. Upravené štrukturálne príjmy VS (1-2)	29 673	30 253	31 240	32 735	2,0	3,3	4,8	3,3
- daňové príjmy	24 111	25 351	26 435	27 800	5,1	4,3	5,2	4,9
- tržby, príjmy z majetku	4 318	4 341	4 459	4 683	0,5	2,7	5,0	2,7
- prijaté granty a transfery	1 244	562	351	283	-54,8	-37,6	-19,3	-38,9
Tempo rastu potenciálneho produktu upravené o deflátor HDP	-	-	-	-	1,9	3,9	5,2	3,6

Zdroj: ŠÚ SR, RRZ



Príloha č. 8 - Zmeny vo výsledkoch ukazovateľov

V porovnaní s materiálom RRZ hodnotiacim vývoj v roku 2018, ktorý bol publikovaný v júli 2019, došlo k niekoľkým zmenám posudzovaných ukazovateľov (štrukturálne saldo, tempo rastu výdavkov), pričom súčasne sa zmenili aj hodnoty, voči ktorým sa porovnávajú (potrebná zmena štrukturálneho salda a výdavkové pravidlo).

Štrukturálne saldo

V porovnaní s júlom došlo v zložkách štrukturálneho salda k viacerým úpravám. Najvýznamnejšou bola októbrová notifikácia Eurostatu, ktorá spresnila údaje o hospodárení verejnej správy za predchádzajúce roky. Saldo VS sa zhoršilo počas celého obdobia (2015-2018) v priemere o 0,2 % HDP ročne, na čom sa v najväčšej miere podieľala benchmarková revízia národných účtov. Súčasne došlo za rok 2018 k oprave pôvodne nesprávne zaznamenaných miezd na samostatných účtoch v štátnom rozpočte (zhoršenie salda o 0,2 % HDP), ktoré mala RRZ v júlovom hodnotení zahrnúť ako jednorazový faktor neovplyvňujúci štrukturálne saldo⁸³.

Tab 19: Vplyv benchmarkovej revízie na saldo VS (% HDP)

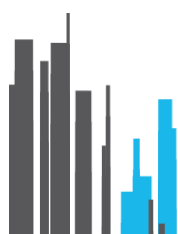
	2015	2016	2017	2018
Závazky Národného jadrového fondu z vyradovania jadrových zariadení	-0,12	-0,12	-0,11	-0,11
Vplyv dotovania zelenej energie	-0,03	-0,02	-0,05	-0,05
UMTS licencie	0,03	0,04	0,03	0,02
Závazky subjektov verejnej správy z daní a soc. príspevkov	0,01	-0,12	-0,01	-0,01
Ostatné zmeny	0,00	-0,01	0,00	0,03
Revízia spolu	-0,12	-0,24	-0,14	-0,12

Pozn.: ide o vplyvy na saldo verejnej správy.

Zdroj: MF SR

Negatívny vplyv na štrukturálne saldo mala aj aktualizácia cyklickej zložky vo výške 0,1 % HDP v roku 2017 a 0,2 % HDP v roku 2018. V rámci jednorazových vplyvov sa spresňovala výška aktualizácie DPH na základe uskutočnených kontrol, ktorá však mala minimálny vplyv. Štrukturálne saldo sa v dôsledku vyššie uvedených zmien zhoršilo oproti júlovej správe v každom roku. V nadväznosti na zmenu štrukturálneho salda vo východiskovom roku 2015 sa upravilo aj požadované tempo zmeny štrukturálneho salda potrebného na dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu v roku 2019, z pôvodných 0,48 % HDP na 0,50 % HDP.

⁸³ Transakciu spojenú so zaznamenaním časti výdavkov na samostatných účtoch RRZ zahrnula v hodnotení v júli 2019 do jednorazových vplyvov v odhadovanej sume 233 mil. eur. Na základe detailného preskúmania samostatných účtov sa príjmy verejnej správy v októbrovej notifikácii znížili o 215 mil. eur. Štrukturálne saldo v roku 2018 sa tak v aktualizácii hodnotenia RRZ zlepšilo o 18 mil. eur (0,02 % HDP).



Tab 20: Porovnanie štrukturálneho salda oproti hodnoteniu RRZ z júla (ESA2010, % HDP)

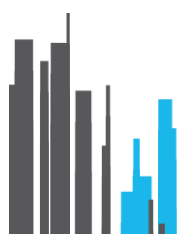
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
	dec	dec	dec	dec	júl	júl	júl	júl	Δ	Δ	Δ	Δ
1. Saldo verejnej správy	-2,67	-2,48	-0,95	-1,06	-2,56	-2,22	-0,79	-0,70	-0,11	-0,25	-0,17	-0,36
2. Cyklická zložka	-0,18	-0,14	0,31	0,49	-0,16	-0,13	0,26	0,29	-0,03	0,00	0,05	0,20
3. Jednorazové efekty	0,01	-0,14	0,01	0,01	0,01	-0,14	0,01	0,26	0,00	0,00	0,00	-0,24
Štrukturálne saldo (1-2-3)	-2,50	-2,20	-1,27	-1,56	-2,41	-1,95	-1,05	-1,24	-0,08	-0,25	-0,22	-0,32
Δ štrukturálneho salda		0,29	0,93	-0,29		0,46	0,90	-0,19		-0,17	0,03	-0,10
Požadovaná Δ štrukturálneho salda		0,50	0,50	0,50		0,48	0,48	0,48		0,02	0,02	0,02
<i>p.m. produkčná medzera</i>	0,36	0,11	0,52	1,43	-0,05	0,19	0,59	1,11	0,42	-0,08	-0,08	0,32

Vývoj upravených výdavkov

Vývoj upravených výdavkov verejnej správy bol ovplyvnený najmä rozsiahlou revíziou fiškálnych a makroekonomických údajov (tzv. benchmarková revízia). Najvýznamnejší vplyv malo zahrnutie schémy podpory elektrickej energie z obnoviteľných zdrojov do daňových príjmov a výdavkov na dotácie. Úroveň výdavkov sa tým zvýšila v rokoch 2015 až 2018 každoročne o 0,6 až 0,7 % HDP. Príspevky ďalších faktorov MF SR, ani Štatistický úrad SR nezverejnili.

Reálny výdavkový agregát oproti júlovej správe RRZ rástol od roku 2015 o 0,3 % HDP rýchlejšie, naopak výdavkové pravidlo (najmä v dôsledku aktualizácie odhadu potenciálneho rastu HDP⁸⁴) umožňovalo oproti júlovému hodnoteniu RRZ výrazne nižší rast výdavkov za celé obdobie. Kumulatívna odchýlka sa tak zvýšila o 0,6 % HDP.

⁸⁴ Benchmarková revízia národných účtov ovplyvnila aj odhad produkčnej medzery RRZ a následne v dôsledku zmeny úrovne HDP aj odhad potenciálneho HDP.

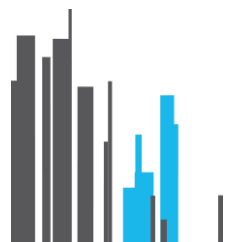


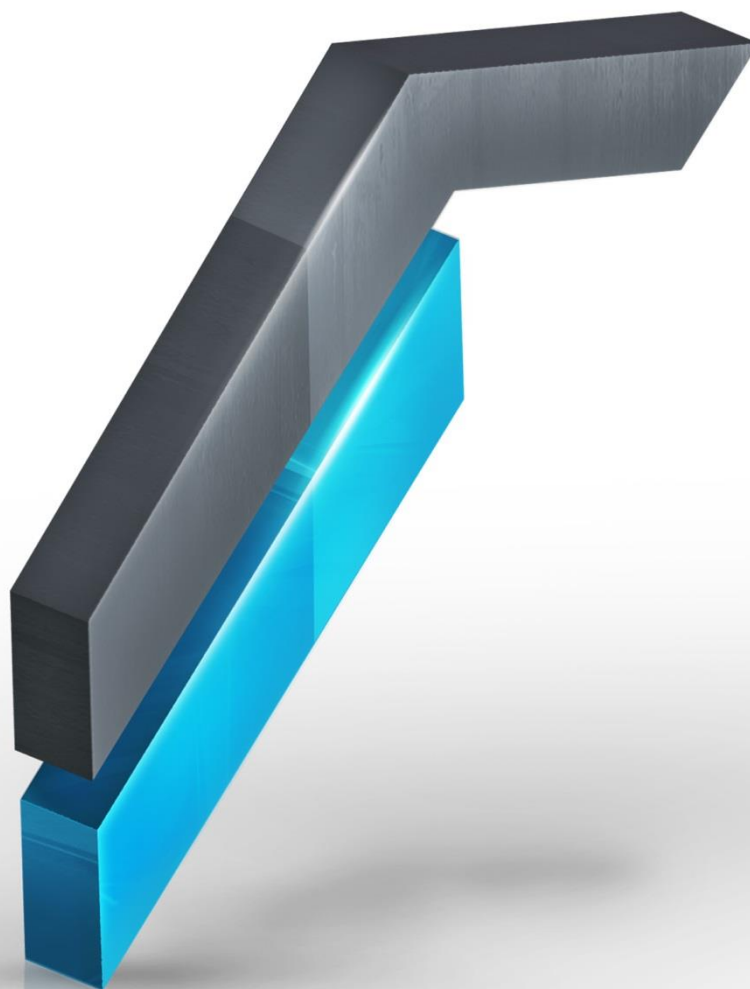
Tab 21: Porovnanie výdavkového pravidla oproti hodnoteniu RRZ z júla (ESA2010, mil. eur)

	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
	dec	dec	dec	dec	júl	júl	júl	júl	Δ	Δ	Δ	Δ
1. Celkové výdavky	36 492	34 593	35 083	37 521	35 684	33 669	34 107	36 646	809	925	976	875
2. Úrokové náklady	1 415	1 373	1 217	1 207	1 379	1 336	1 179	1 176	36	37	37	32
3. Výdavky na EÚ programy plne kryté príjmami z fondov EÚ	2 794	797	632	956	2 794	796	632	956	0	1	0	0
- z toho: kapitálové výdavky na EÚ programy	2 352	510	440	748	2 352	507	440	748	0	3	0	0
4. THFK (bez EÚ výdavkov)	2 743	2 248	2 411	2 605	2 599	2 093	2 259	2 471	144	156	152	135
5. THFK (bez EÚ výdavkov, Ø za t-3 až t)	1 969	2 160	2 388	2 502	1 914	2 051	2 245	2 355	55	110	143	147
6. Cyklické výdavky (dávka v nezamestnanosti, dôchodky)	-59	-13	-34	38	-45	-5	-29	41	-13	-9	-5	-3
7. Jednorazové výdavky	6	52	6	6	6	52	6	6	0	0	0	0
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)	31 563	32 296	33 240	35 211	30 866	31 447	32 305	34 352	697	849	935	858
9. Medziročná Δ primárneho výdavkového agregátu (8 _t -8 _{t-1})		733	943	1 971		581	858	2 048		152	86	-77
10. Δ v príjmoch z titulu diskrec. opatrení a metodiky vykazovania NÚ		-133	151	-197		-133	151	-206		0	0	9
11. Nominálny rast agregátu výdavkov očistený o Δ príjmov ((9 _t -10 _t)/8 _{t-1})		2,75	2,45	6,52		2,31	2,25	6,98		0,43	0,21	-0,46
12. Medziročná Δ deflátoru HDP		-0,51	1,21	2,04		-0,47	1,23	2,11		-0,04	-0,02	-0,07
13. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov (11-12)		3,27	1,22	4,39		2,80	1,00	4,77		0,47	0,22	-0,38
14. Miera potenciálneho rastu HDP		2,38	2,62	3,10		2,87	2,78	3,58		-0,49	-0,15	-0,48
15. Zníženie rastu výdavkov (p. b.) RRZ k.ú./((8 _{t-1} /HDP _t))		1,28	1,31	1,35		1,26	1,29	1,34		0,02	0,02	0,01
16. Výdavkové pravidlo - referenčná miera rastu výdavkov (14-15)		1,10	1,32	1,75		1,61	1,49	2,24		-0,51	-0,17	-0,49
17. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku (16 _t -13 _t *8 _{t-1} /HDP _t)		-0,84	0,04	-0,98		-0,45	0,18	-0,90		-0,39	-0,14	-0,07
18. Kumulatívna odchýlka				-1,79				-1,17				-0,61
p.m.1 Tvorba hrubého fixného kapitálu (THFK)	5 095	2 758	2 851	3 353	4 951	2 600	2 699	3 218		158	152	135
p.m.2 Požadované zlepšenie štrukturálneho salda podľa RRZ		0,50	0,50	0,50		0,48	0,48	0,48		0,02	0,02	0,02

* T₂₀₀ predstavuje štandardizovanú tabuľku príjmov a výdavkov verejnej správy, ktorú zverejňuje Eurostat. Jednotlivé zložky príjmov a výdavkov sú označené prostredníctvom ESA kódov. TE predstavuje celkové výdavky, D₄₁ úrokové náklady a P_{51G} tvorbu hrubého fixného kapitálu.

Zdroj: RRZ, Eurostat, MF SR





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia