



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018

Analytický dokument

júl 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 štrukturálneho salda | 7 |
| 1.2 Zmena štrukturálneho salda | 8 |
| 1.3 Vývoj upravených výdavkov | 9 |
| 1.4 Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností | 10 |
| 1.5 Celkové hodnotenie | 12 |
| 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 štrukturálnym saldom a vývojom upravených výdavkov | 39 |



Zoznam boxov, tabuliek a grafov

| | |
|--|----|
| Box 1: Vzájomný vzťah štrukturálneho salda a výdavkového pravidla | 12 |
| Box 2: Rozdiely medzi vývojom štrukturálneho salda a upravených výdavkov | 16 |
| Box 3: Vývoj štrukturálneho salda a upravených výdavkov do roku 2022 | 19 |
| 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 štrukt. salda potrebná na dosiahnutie strednodobého cieľa do roku 2019 | 8 |
| Tab 3: Štrukturálne saldo | 9 |
| Tab 4: Výdavkové pravidlo | 9 |
| Tab 5: Posúdenie výraznej odchýlky - štrukturálne saldo | 14 |
| Tab 6: Posúdenie výraznej odchýlky - výdavkové pravidlo | 15 |
| Tab 7: Základné hodnotenie RRZ a MF SR | 22 |
| Tab 8: Prehľad dodatočných faktorov zohľadnených v hodnotení | 24 |
| Tab 9: Jednorazové vplyvy v rokoch 2015-2019 | 29 |
| Tab 10: Diskrečionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy | 31 |
| Tab 11: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2016 | 36 |
| Tab 12: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2017 | 36 |
| Tab 13: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2018 | 37 |
| Tab 14: Výdavky na spolufinancovanie v upravených výdavkoch | 38 |
| Tab 15: Zmena štrukt. salda a vplyv upravených výdavkov v rokoch 2016 až 2018 - rozdiely | 40 |
| Tab 16: Vlastné investície v jednotlivých ukazovateľoch | 40 |
| Tab 17: Vývoj príjmov verejnej správy v rokoch 2015 až 2018 | 41 |
| Graf 1: Vývoj jednotlivých zložiek príjmov VS | 17 |
| Graf 2: Vplyv vývoja vlastných investícií na štrukturálne saldo a upravené výdavky | 17 |
| Graf 3: Vývoj štrukturálneho salda VS podľa prepočtov RRZ v rokoch 2016-2022 | 20 |
| Graf 4: Vývoj výdavkového pravidla podľa prepočtov RRZ v rokoch 2016-2022 | 20 |
| 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 prvé hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018, ktoré vychádza z údajov aprílovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu zostaveného v metodike ESA2010². Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie publikované MF SR³ dňa 28. júna 2019 a jeho aktualizáciu zo dňa 12. júla 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.

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 2017.

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.



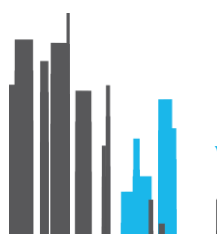
Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2018

| | 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 | -1,24 % HDP | ✘ |
| | A. dlh výrazne pod 60 % HDP | dlh pod úrovňou 40 % HDP | < 40 % HDP | 48,9 % HDP | ✘ |
| | B. nízke riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií | ukazovateľ dlhobovej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP hodnotenie EK na základe ukazovateľa S ₂ | $\leq 1,0$ % HDP nízke riziko | 1,32 % HDP stredné riziko | ✘ |
| Testovanie ukazovateľov a výnimiek vrátane dodatočných faktorov | 2. Zmena štruktúrného salda Rýchle smerovanie k MTO: rovnomerné zlepšovanie štruktúrného salda medzi rokmi 2015 až 2019 o 0,5 % HDP ročne | | $\geq 1,43$ % HDP* | -0,04 % HDP | ✘ |
| | 3. Vývoj upravených výdavkov Rýchle smerovanie k MTO: rast výdavkov, ktorý zabezpečí zlepšenie štruktúrného salda o 0,5 % HDP ročne | | $\geq 1,43$ % HDP* | 0,50 % 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 % | 4,1% | ✘ |
| | E. dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom | negatívna produkčná medzera dosahujúca aspoň 3 % potenciálneho produktu | ≤ -3 % | 1,1 % | ✘ |
| | 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 | | $\leq 0,93$ % HDP** | -0,04 % HDP | ✓ |
| | H. upravený rast výdavkov: posudzovaný kumulatívny vplyv na saldo od roku 2015, ide o celkový negatívny vplyv odchýlky na saldo verejnej správy najmenej o 0,5 % HDP | | $\leq 0,93$ % HDP** | 0,50 % 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 1,43 % HDP, výrazná odchýlka nastane, ak sa saldo zlepší najviac o 0,93 % HDP (1,43 - 0,5 = 0,93 % 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 zákona⁶.
- **Minimálne riziká dlhodobej udržateľnosti** RRZ definovala ako **hodnotu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP.** Zároveň RRZ zohľadňuje aj **hodnotenie dlhodobej udržateľnosti zo strany Európskej komisie (EK)**⁷.

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 48,9 % HDP, ktorá presahuje hranicu 40 % HDP definovanú RRZ. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti bol v rovnakom období vo výške 1,32 % HDP⁸. Súčasne EK zaradila⁹ Slovensko medzi stredne rizikové krajiny z pohľadu dlhodobej udržateľnosti. 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 % HDP¹⁰ je v súlade požiadavkami pravidla vyrovnaného rozpočtu.**

Štrukturálny deficit bol v roku 2018 vo výške 1,24 % HDP (tabuľka 3) a nedosiahol cieľovú hodnotu. Z toho dôvodu RRZ v ďalšom kroku posudzuje to, či Slovensko spravilo **dostatočný**

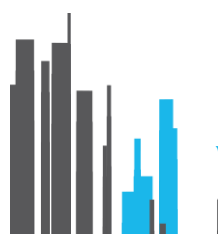
⁶ V roku 2017 bola hranica dlhu, od ktorej sa neuplatňujú sankcie, vo výške 50 % HDP. Od roku 2018 začala má táto hodnota klesať o 1 percentuálny bod ročne, až kým v roku 2027 nedosiahne konečnú hranicu vo výške 40 % HDP.

⁷ Európska komisia hodnotí dlhodobú udržateľnosť verejných financií (v rámci každoročnej aktualizácie programov stability) na základe analýzy počiatkovej fiškálnej pozície (úroveň deficitu a dlhu) a svojich dlhodobých projekcií vplyvov starnutia populácie na verejné financie, pričom krajiny kategorizuje podľa stupňa rizika na vysoko, stredne a nízkorizikové.

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

⁹ EK, [Správa o krajine za rok 2019 – Slovensko](#) z februára 2019, str.21.

¹⁰ 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).



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 nenastali výnimočné okolnosti, počas ktorých je plnenie pravidla dočasne pozastavené (časť 1.4). Závery 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 2,41 % HDP, čo znamená, že pri jeho rovnomernom znižovaní a splnení strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2019 je potrebné **každoročné zlepšenie priemerne o 0,48 % 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 | -2,41 | -1,93 | -1,46 | -0,98 | -0,50 |
| Zmena* | - | 0,48 | 0,48 | 0,48 | 0,48 |

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

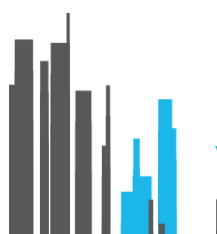
Zdroj: RRZ

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.

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.



Tab 3: Štrukturálne saldo (ESA2010, % HDP)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | kumulatívne 2015-2018 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|
| 1. Saldo verejnej správy | -2,56 | -2,22 | -0,79 | -0,70 | |
| 2. Cyklická zložka | -0,16 | -0,13 | 0,26 | 0,29 | |
| 3. Jednorazové efekty | 0,01 | -0,14 | 0,01 | 0,26 | |
| 4. Štrukturálne saldo (1-2-3) | -2,41 | -1,95 | -1,05 | -1,24 | |
| 5. Zmena štrukturálneho salda | | 0,46 | 0,90 | -0,19 | 1,17 |
| 6. Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ | | 0,48 | 0,48 | 0,48 | 1,43 |
| 7. Odchýlka (5-6) | | -0,02 | 0,42 | -0,67 | -0,27 |
| <i>p.m. produkčná medzera</i> | -0,1 | 0,2 | 0,6 | 1,1 | |

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

Zdroj: RRZ

Štrukturálny deficit v roku 2018 dosiahol úroveň 1,24 % HDP a oproti roku 2015 sa zlepšil celkovo o 1,17 % HDP, pričom podľa stanovenej trajektórie sa mal za tri roky zlepšiť o 1,43 % HDP. Znamená to, že štrukturálne saldo bolo v roku 2018 o 0,27 % HDP horšie ako saldo vypočítané na základe jeho požadovaného každoročného zlepšenia od roku 2015, pričom vzniknutá odchýlka od trajektórie nie je výrazná.

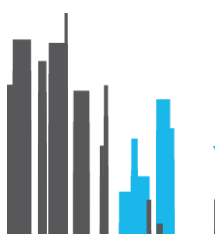
1.3 Vývoj upravených výdavkov

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. 0,48 % 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 | 35 684 | 33 669 | 34 107 | 36 646 | Eurostat, T200*: TE |
| 2. Úrokové náklady | 1 379 | 1 336 | 1 179 | 1 176 | 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) | 2 599 | 2 090 | 2 259 | 2 471 | RRZ |
| 5. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov, Ø za t-3 až t) | 1 914 | 2 050 | 2 244 | 2 354 | RRZ |

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. Vedie to 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 decembra 2018 nedošlo k žiadnej metodologickej zmene.



| | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|
| 6. Cyklické výdavky (dávka v nezamestnanosti, dôchodky) | -45,4 | -4,5 | -28,9 | 40,6 | RRZ (odhad) |
| 7. Jednorazové výdavky | 6 | 52 | 6 | 6 | RRZ |
| 8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7) | 30 866 | 31 448 | 32 304 | 34 352 | |
| 9. Medziročná Δ primárneho výdavk. agregátu ($8t-8t-1$) | | 582 | 856 | 2 048 | |
| 10. Δ v príjmoch z titulu diskrecionárnych opatrení a metodiky vykazovania národných účtov | | -133 | 151 | -206 | MF SR, RRZ: Príloha 4 |
| 11. Nom. rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov ($(9t-10t)/8t-1$) | | 2,3 | 2,2 | 7,0 | |
| 12. Medziročná zmena deflátoru HDP | | -0,5 | 1,2 | 2,1 | Eurostat |
| 13. Reálny rast agregátu výdavkov očist. o Δ príjmov ($11-12$) | | 2,8 | 1,0 | 4,8 | |
| 14. Miera potenciálneho rastu HDP | | 2,9 | 2,8 | 3,6 | RRZ (odhad) |
| 15. Zníženie rastu výdavkov (p. b.) $RRZ\ k.ú./((8t-1)/HDP(t))$ | | 1,3 | 1,3 | 1,3 | ŠÚ SR, RRZ |
| 16. Výdavkové pravidlo (referenčná miera rastu výdavkov) ($14-15$) | | 1,6 | 1,5 | 2,2 | |
| 17. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku ($(16t-13t)*8t-1/HDP_t$) | | -0,45 | 0,18 | -0,90 | |
| 18. Kumulatívna odchýlka | | | | -1,17 | |
| <i>p.m.1</i> Tvorba hrubého fixného kapitálu | 4 951 | 2 600 | 2 699 | 3 218 | Eurostat, T200: P51 |
| <i>p.m.2</i> Požadované zlepšenie štrukturálneho salda podľa RRZ | | 0,48 | 0,48 | 0,48 | RRZ prepočet |

* 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

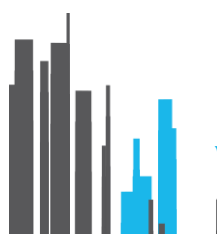
Upravené reálne výdavky sa v roku 2018 zvýšili o 4,8 %, pričom výdavkové pravidlo predpokladalo ich medziročný rast najviac o 2,2 %. Výrazne vyššie tempo rastu výdavkov v roku 2018 (a aj v roku 2016) nad úroveň požadovanú výdavkovým pravidlom len čiastočne zmiernil nižší rast výdavkov v roku 2017. **Celkový vplyv vývoja výdavkov na saldo v rokoch 2016 až 2018 bol v porovnaní s výdavkovým pravidlom negatívny a dosiahol 1,17 % HDP. 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 poklesu¹⁵. 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**:

¹⁵ 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.



- **Udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu.** RRZ použila definíciu z ústavného zákona¹⁶, 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 % HDP.** Na účely posudzovania pravidiel o vyrovnanom rozpočte trvá výnimočná okolnosť, kým tieto výdavky na ročnej báze presahujú uvedenú hranicu¹⁷.
- **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 4,1 %, produkčná medzera (podľa odhadu RRZ) dosahovala 1,1 % 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 0,5 % potenciálneho produktu. EK takýto vývoj nevyhodnotila¹⁸ ako prudký hospodársky pokles. Znamená to, že **v priebehu roku 2018 nenastala žiadna udalosť, ktorá by spĺňala definíciu výnimočnej okolnosti.**

¹⁶ Článok 5, odsek 11, písm. b) zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.



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 prejavíť v budúcnosti a kvalitatívne faktory súvisiace s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií.

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.

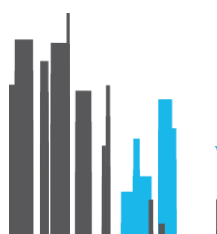
Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii považuje za referenčný ukazovateľ štrukturálne saldo, ktoré by malo byť doplnené o posúdenie vývoja upravených výdavkov. Napriek tomu, že strednodobý rozpočtový cieľ je definovaný ako štrukturálne saldo, hierarchia oboch ukazovateľov nie je jednoznačná. Zároveň v rámci pravidiel Paktu stability a rastu sa čoraz väčší dôraz kladie na vývoj upravených výdavkov¹⁹, 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 salda²⁰.

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 nespĺní v stanovenom termíne. Výsledkom korekčného mechanizmu môže byť aj posun termínu splnenia strednodobého cieľa.

¹⁹ 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.

²⁰ 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](#)).



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 0,27 % HDP ako saldo vypočítané na základe jeho požadovaného každoročného zlepšenia od roku 2015. Zohľadnením troch nižšie uvedených dodatočných vplyvov však došlo k **odchýlke vo výške 1,47 % HDP**:

- Zmenu štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch môžu ovplyvniť aj **položky, ktorých vplyvy sú z dlhodobého hľadiska neutrálne**²¹ (II. pilier dôchodkového systému, schéma likvidácie jadrových zariadení a odvody finančných inštitúcií²²). Tieto faktory, najmä postupné zvyšovanie odvodov do II. piliera dôchodkového systému, prispeli k zhoršeniu štrukturálneho salda o 0,15 % 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 0,44 % HDP²³.
- K zlepšeniu štrukturálneho salda prispeli aj **neočakávané príjmy**²⁴. Ide o daňové príjmy nad rámec rozpočtovaných hodnôt²⁵ v rokoch 2016 až 2018. Pozitívny vplyv neočakávaných príjmov na štrukturálne saldo dosiahol podľa RRZ sumu 0,92 % HDP²⁶.

²¹ Napríklad ak zlepšenie štrukturálneho salda v súčasnosti povedie k jeho zhoršeniu v budúcnosti.

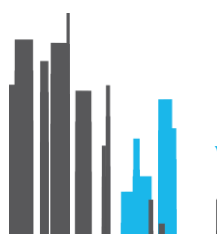
²² Ide o odvody do štátnych finančných aktív, Fondu ochrany vkladov a Garančného fondu investícií. Fond ochrany vkladov a Garančný fond investícií boli ako inštitucionálne jednotky preradené do sektora verejnej správy v notifikácii v apríli 2018.

²³ 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.).

²⁴ 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](#)).

²⁵ Po zohľadnení vplyvu hospodárskeho cyklu, vyšších príjmov v dôsledku rýchlejšieho čerpania prostriedkov z fondov EÚ a nerozpočtovaných príjmov z lepšieho výberu DPH.

²⁶ 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.



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

| | 2016 | 2017 | 2018 | kumulatívne 2016-2018 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------------------|
| 1. Zmena štrukturálneho salda | 0,46 | 0,90 | -0,19 | 1,17 |
| 2. Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ | 0,48 | 0,48 | 0,48 | 1,43 |
| 3. Rozdiel voči požadovanej trajektórii (1-2)* | -0,02 | 0,42 | -0,67 | -0,27 |
| 4. Zmeny v opatreniach bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť | 0,01 | -0,07 | -0,08 | -0,15 |
| 5. Zmeny v úrokových nákladoch | 0,10 | 0,25 | 0,09 | 0,44 |
| 6. Neočakávané príjmy | 0,08 | 0,36 | 0,48 | 0,92 |
| 7. Zmena štrukturálneho salda vrátane dodatočných faktorov (1-4-5-6) | 0,28 | 0,36 | -0,68 | -0,04 |
| 8. Rozdiel voči požadovanej trajektórii pri zohľadnení dodatočných faktorov (7-2)* | -0,20 | -0,12 | -1,15 | -1,47 |

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

Zdroj: RRZ

Upravené výdavky sa v rokoch 2016 až 2018 zvýšili v porovnaní s rokom 2015 o 8,8 %, pričom výdavkové pravidlo povoľovalo nárast o 5,4 %. Došlo teda k odchýlke s negatívnym vplyvom na saldo vo výške 1,17 % HDP. Po zohľadnení troch nižšie uvedených dodatočných faktorov sa **negatívny vplyv odchýlky výdavkov od výdavkového pravidla znížil na 0,94 % HDP**:

- **Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť** ovplyvňujú okrem štrukturálneho salda aj vývoj upravených výdavkov. Tieto opatrenia²⁷ mali najmä vplyvom legislatívnych zmien v II. pilieri (otvorenie v priebehu roku 2015 a zvýšenie sadzby odvodu v rokoch 2017 a 2018) takmer zanedbateľný negatívny vplyv na príjmy (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 príjmov²⁸. 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 % HDP²⁹.
- Ďalším relevantným faktorom, ktorý nie je zohľadnený v základnom hodnotení vo výpočte upravených výdavkov, je **zvýšenie efektívnosti výberu daní**. Vláda

²⁷ Zoznam opatrení je uvedený v prílohe č. 4.

²⁸ 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.

²⁹ Výdavky na spolufinancovanie v roku 2016 medziročne klesli o 0,59 % HDP, v roku 2017 o ďalších 0,05 % HDP a v roku 2018 sa zvýšili o 0,09 % 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.



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 ekonomiky³⁰. RRZ ich preto zohľadňuje ako dodatočný faktor. Lepší výber DPH viedol³¹ v rokoch 2016 až 2018 k nárastu príjmov oproti roku 2015 o 0,45 % HDP.

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

| | 2016 | 2017 | 2018 | kumulatívne 2016-2018 |
|--|--------------|-------------|--------------|--------------------------|
| 1. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov (%) | 2,80 | 0,99 | 4,77 | 8,8 |
| 2. Tempo rastu výdavkov podľa výdavkového pravidla (%) | 1,61 | 1,49 | 2,24 | 5,4 |
| 3. Rozdiel voči výdavkovému pravidlu (vplyv na saldo)* | -0,45 | 0,18 | -0,90 | -1,17 |
| 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 zvýšenia efektívnosti výberu DPH | 0,28 | 0,15 | 0,03 | 0,45 |
| 7. Odchýlka od výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov (3+4+5+6)* | -0,41 | 0,29 | -0,82 | -0,94 |

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

Zdroj: RRZ

Hodnotenie RRZ prihliada aj na **ďalšie faktory** nad rámec vyššie uvedených. Ich potenciálne vplyvy na jednotlivé ukazovatele nie sú v súčasnosti známe a môžu sa prejaviť pri aktualizácii hodnotenia RRZ:

- Nad rámec tohto hodnotenia vychádzajúceho z údajov zverejnených Eurostatom v apríli 2019 došlo k **aktualizácii odhadu výnosu daní**. V prognóze Výboru pre daňové prognózy z 27. júna 2019 sa znížil odhad výnosu daní v roku 2018 o 18 mil. eur³² oproti notifikovaným údajom. Hodnotenie vývoja štrukturálneho salda po zohľadnení dodatočných faktorov by týmto faktorom nebolo ovplyvnené, keďže súčasne so zmenou salda by došlo aj k rovnakej zmene veľkosti neočakávaných príjmov.
- V rámci októbrovej notifikácie sa popri spresnení daňových príjmov **zaktualizujú aj údaje o pohľadávkach a záväzkoch niektorých subjektov na základe účtovných závierok**, pričom vplyv na saldo ešte nie je známy. Zároveň Štatistický úrad SR

³⁰ 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.

³¹ 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 revízie makroekonomických ukazovateľov v rokoch 2016 a 2017 a hospodárskeho cyklu.

³² Ide najmä o zhoršenie v odhade výnosu dane z pridanej hodnoty (-9 mil. eur) a sociálnych odvodov (-9 mil. eur).



pripravuje aj tzv. **benchmarkovú revíziu národných účtov**³³, ktorá môže ovplyvniť aj bilanciu príjmov a výdavkov verejnej správy v jednotlivých rokoch. Všetky tieto dodatočné zmeny sa premietnu do aktualizácie hodnotenia, ktoré pripraví RRZ v decembri 2018.

- **Eurostat** v rámci aprílovej notifikácie **vyjadril výhradu voči kvalite údajov odoslaných Štatistickým úradom SR** týkajúcej sa zaznamenania výdavkov na samostatných účtoch³⁴. Transakciu spojenú so zaznamenaním časti výdavkov na samostatných účtoch RRZ zahrnuje na základe v súčasnosti dostupných informácií do jednorazových vplyvov, nakoľko podľa jej charakteru nepredpokladá rovnaký pozitívny vplyv na saldo aj v ďalších rokoch. Prípadná revízia deficitu z tohto dôvodu v októbrovej notifikácii tak nebude mať vplyv na hodnotenie pravidla vyrovnaného rozpočtu³⁵.

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 1,47 % HDP. Na základe upravených výdavkov bola odchýlka vo výške 0,95 % HDP, t.j. rozdiel medzi ukazovateľmi dosahuje 0,53 p.b. Hlavnými príčinami rozdielov je vývoj štrukturálnych príjmov bez legislatívnych zmien a vlastných investícií (všetky faktory sú podrobne popísané v prílohe 7).

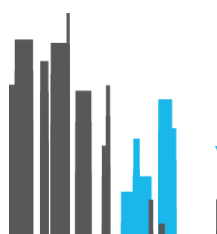
Výdavkové pravidlo predpokladá tempo rastu príjmov na úrovni rastu potenciálneho produktu, čo sa v rokoch 2016 až 2018 nespĺnilo a ukazovateľ zlepšilo v porovnaní so štrukturálnym saldom o 0,67 % HDP (graf 1). Pokles nedaňových príjmov v rokoch 2016 až 2018 bol len sčasti kompenzovaný vyšším rastom daňových 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 0,3 % HDP (graf 2).

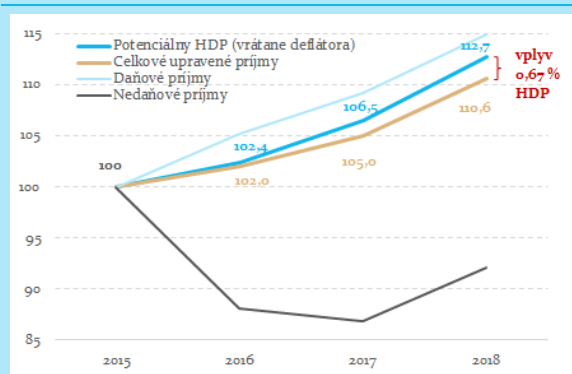
³³ Benchmarková revízia národných účtov by sa podľa [vyjadrenia Štatistického úradu SR](#) mala uskutočniť v júli až septembri 2019. Revíziu realizujú všetky krajiny EÚ (v rokoch 2019 až 2024), pričom cieľom je spresniť dáta o najdôležitejších makroekonomických ukazovateľoch podľa najnovšie dostupných informácií.

³⁴ V súvislosti s notifikáciou deficitu a dlhu z 23. apríla 2019 [Eurostat](#) vyjadril výhradu voči kvalite údajov poskytnutých Slovenskom. Týka sa zaznamenania niektorých výdavkov, ktoré môžu zhoršiť deficit v roku 2018 o 0,3 % HDP. Podľa [vyjadrenia MF SR](#) výhrada súvisí so zmenou účtovania na samostatných účtoch štátneho rozpočtu.

³⁵ Ak by po preskúmaní transakcií spojených s výhradou nedošlo k žiadnej zmene v deficite verejnej správy a zároveň by sa preukázalo, že nešlo o jednorazový vplyv, zlepši sa tým hodnotenie štrukturálneho salda o 0,26 % HDP. Odchýlka by však aj v takomto prípade presahovala 1 % HDP.

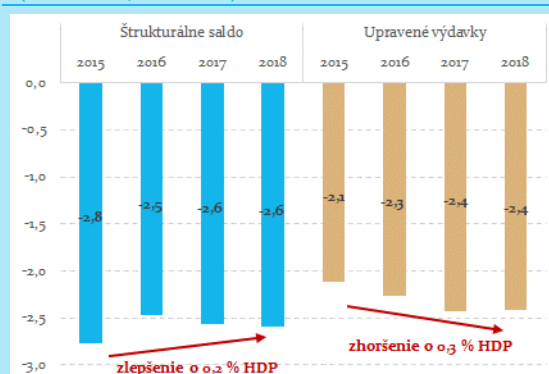


Graf 1: Vývoj jednotlivých zložiek príjmov VS (index, 2015 = 100)



Zdroj: RRZ

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



Zdroj: RRZ

1.5.2 Výsledok celkového hodnotenia

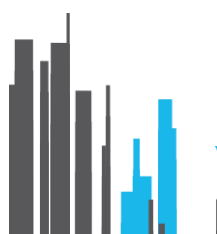
Po posúdení všetkých relevantných faktorov možno konštatovať, že v roku 2018 nenastali výnimočné okolnosti (nenastala nezvyčajná udalosť mimo kontroly vlády a nedošlo k prudkému hospodárskemu poklesu). V prípade vývoja štrukturálneho salda bola identifikovaná odchýlka vo výške 1,47 % HDP a vo vývoji upravených výdavkoch odchýlka vo výške 0,94 % HDP³⁶, pričom v oboch prípadoch presiahla hranicu 0,5 % HDP³⁷. 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.

Odchýlky v oboch ukazovateľoch významne prekračujú hodnoty povolené pravidlom o vyrovnanom rozpočte, pričom prípadné revízie salda verejnej správy v októbrovej notifikácii a aktualizácie odhadov analytických úprav (napríklad cyklická zložka, vplyv lepšieho výberu DPH, diskrečionárne príjmové opatrenia) ich s vysokou pravdepodobnosťou podstatne neznižia.

³⁶ Porovnanie vývoja štrukturálneho salda a vplyvu vývoja upravených výdavkov v jednotlivých rokoch je uvedená v prílohe č. 7.

³⁷ Ide o hranicu výraznej odchýlky. Za výraznú odchýlku sa považuje odchýlka minimálne vo výške 0,5 % HDP.

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 0,2 % HDP, čo presahuje úroveň stanoveného strednodobého rozpočtového cieľa.



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 2019⁴². Za predpokladu, že nápravné opatrenia nepovedú k splneniu strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019, k jeho splneniu by malo dôjsť najneskôr v roku 2020⁴³. Na dosiahnutie tohto cieľa by nominálne medziročné tempo rastu upravených výdavkov nemalo presiahnuť v priemere 5,1 % v oboch rokoch⁴⁴.

³⁹ Limitom verejných výdavkov sa rozumie maximálna výška celkových časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy.

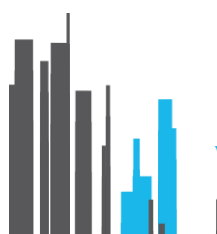
⁴⁰ Zohľadňujúc veľkosť odchýlky, ktorá nastala, rešpektujúc dosiahnutie strednodobého cieľa a každoročné znižovanie podielu schodku rozpočtu verejnej správy na hrubom domácom produkte v súlade s osobitnými predpismi.

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

⁴² Schválený rozpočet verejnej správy predpokladal dosiahnutie nulového salda v roku 2019. Ak vláda neprijme dodatočné opatrenia v priebehu roku 2019, deficit verejnej správy môže podľa aktuálneho odhadu RRZ dosiahnuť 1,0 % HDP, čo zodpovedá štrukturálnemu deficitu vo výške 1,2 % HDP. Zníženie štrukturálneho deficitu na 0,5 % HDP v roku 2019 v zmysle požiadaviek pravidla o vyrovnanom rozpočte si vyžaduje dodatočné opatrenia s trvalým vplyvom vo výške 636 mil. eur (0,7 % HDP).

⁴³ Podľa RRZ by malo ísť o splnenie pôvodne stanovenej výšky strednodobého cieľa, t.j. štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP, keďže výrazná odchýlka v roku 2018 bola identifikovaná od trajektórie vedúcej k tomuto cieľu. Vláda v programe stability (apríl 2019) schválila uvoľnenie strednodobého rozpočtového cieľa v podobe štrukturálneho deficitu na 1,0 % HDP v roku 2020 na základe minimálnych požiadaviek Paktu stability a rastu. Podľa RRZ však v súčasnosti nie sú splnené podmienky na uvoľnenie cieľa podľa ustanovení pravidla o vyrovnanom rozpočte v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

⁴⁴ V reálnom vyjadrení ide o ročný rast výdavkov o 2,5 %. Tieto hodnoty platia za predpokladu, že by príjmy verejnej správy rástli v súlade s 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.



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.

Splnenie rozpočtových cieľov vlády stanovených v Programe stability na roky 2019 až 2022 by viedlo podľa RRZ k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019 (box 3). Na základe hodnotenia RRZ⁴⁵ však existuje riziko, že strednodobý rozpočtový cieľ by nemusel byť dosiahnutý ani v roku 2020.

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

Vláda SR si v Programe stability SR na roky 2019 až 2022 stanovila ciele v oblasti salda verejnej správy, ktoré predpokladajú dosiahnutie a udržanie vyrovnaného hospodárenia v rokoch 2019 až 2022. Súčasne došlo aj k zhoršeniu strednodobého rozpočtového cieľa na obdobie rokov 2020 až 2022 v podobe štrukturálneho deficitu z 0,5 % HDP na 1,0 % HDP⁴⁶. Podľa [hodnotenia](#) Európskej komisie z 5. júna 2019 existuje v roku 2019 (na základe spoločného posúdenia rokov 2018 a 2019)⁴⁷ a aj v roku 2020 (na základe spoločného posúdenia rokov 2019 a 2020)⁴⁸ riziko výraznej odchýlky od smerovania k strednodobému cieľu.

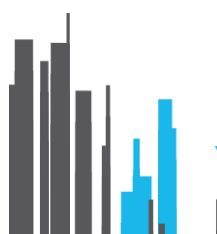
RRZ sa pri posudzovaní strednodobého výhľadu zamerala na vývoj štrukturálneho salda, pričom zohľadnila dva scenáre, a to za predpokladu naplnenia rizík identifikovaných RRZ v rámci jej hodnotenia Program stability SR na roky 2019 až 2022 a za predpokladu naplnenia rozpočtových cieľov stanovených vládou. Strednodobým rozpočtovým cieľom v celom horizonte je 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.

⁴⁵ RRZ, [Hodnotenie strednodobých rozpočtových cieľov na roky 2019 až 2022](#), jún 2019.

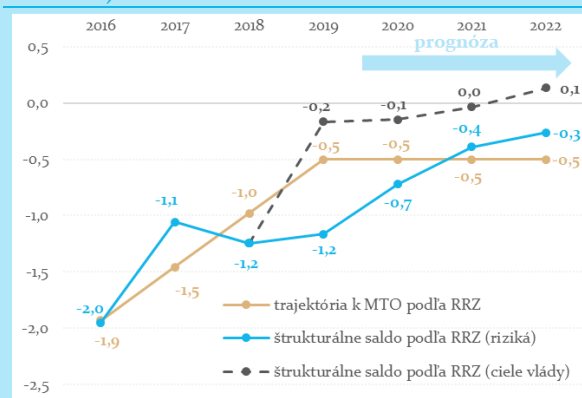
⁴⁶ V roku 2019 je strednodobým rozpočtovým cieľom štrukturálny deficit do 0,5 % HDP.

⁴⁷ „Based on the Commission 2019 spring forecast, there is a risk of significant deviation from the recommended fiscal adjustment over 2018 and 2019 taken together.”

⁴⁸ „Based on the Commission 2019 spring forecast under unchanged policies, there is a risk of a significant deviation from that requirement over 2019 and 2020 taken together... Overall, the Council is of the opinion that the necessary measures should be taken as of 2019 to comply with the provisions of the Stability and Growth Pact.“

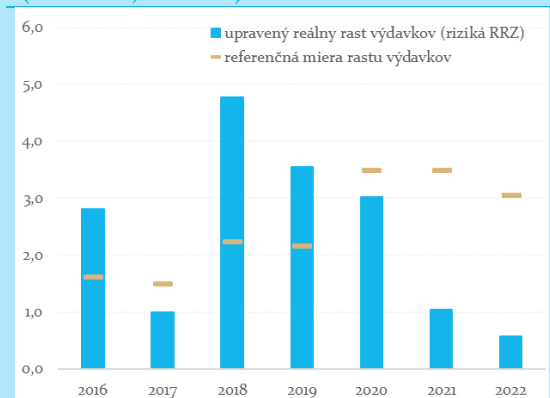


Graf 3: Vývoj štrukturálneho salda VS podľa prepočtov RRZ v rokoch 2016-2022 (ESA2010, % HDP)



Zdroj: RRZ, MF SR

Graf 4: Vývoj výdavkového pravidla podľa prepočtov RRZ v rokoch 2016-2022 (ESA2010, % HDP)

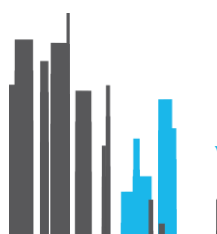


Zdroj: RRZ

V grafe 3 sú voči stanovenej trajektórii smerovania k strednodobému rozpočtovému cieľu prepočítané štrukturálne saldá podľa metodiky RRZ. Pri danej makroekonomickej prognóze, za predpokladu naplnenia rizík RRZ a bez prijatia dodatočných opatrení by sa strednodobý cieľ dosiahol v roku 2021. Ak sa dodatočnými opatreniami splnia ciele vlády, strednodobý rozpočtový cieľ sa podľa prepočtov RRZ splní v roku 2019.

Graf 4 obsahuje plnenie výdavkového pravidla podľa prepočtov RRZ v rokoch 2016-2022 a slúži len na ilustratívne účely. Za predpokladu naplnenia rizík identifikovaných RRZ by tempo upravených výdavkov VS prekročilo mieru povolenú výdavkovým pravidlom v roku 2019. Na základe údajov dostupných z Programu stability SR na roky 2019 až 2022 a identifikovaných rizík by v ďalších rokoch 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 28. júna 2019 zverejnilo vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018, pričom 12. júla 2019 ho zaktualizovalo opravením numerických chýb⁵⁰. Konštatuje v ňom, že na základe predbežných údajov notifikovaných Eurostatom **došlo k nevýraznému odchýleniu od pravidla vyrovnaného rozpočtu**, a preto **nenavrhlo spustenie korekčného mechanizmu**. MF SR v základnom hodnotení identifikovalo pri oboch ukazovateľoch odchýlku, ktorá nie je výrazná. Kým v prípade výdavkového pravidla je tesne pod hranicou výraznej odchýlky⁵¹, odchýlka v štrukturálnom salde je minimálna⁵². Celkové hodnotenie zvýšilo odchýlku v prípade výdavkového pravidla na výraznú bez vplyvu na závery hodnotenia⁵³.

Celkové závery hodnotenia MF SR a RRZ sa odlišujú. Podľa názoru RRZ došlo po zohľadnení relevantných faktorov v roku 2018 k výraznému odchýleniu od trajektórie smerujúcej k MTO podľa oboch ukazovateľov, a preto by bolo potrebné spustiť korekčný mechanizmus.

Rozdiely medzi inštitúciami v základnom hodnotení vyplývajú najmä z odlišného zohľadnenia jednorazových vplyvov v štrukturálnom salde a diskrečných príjmových opatrení vo výdavkovom pravidle (tab. 7). Pri štrukturálnom salde obe inštitúcie vyhodnotili odchýlku, ktorá nie je výrazná. V prípade výdavkového pravidla viedli rozdiely k odlišnému hodnoteniu. Kým v hodnotení RRZ odchýlka prekročila hranicu výraznej odchýlky, v prípade MF SR nedošlo k jej prekročeniu.

Základné hodnotenie výdavkového pravidla zo strany MF SR obsahuje podľa názoru RRZ nepresnosti vyplývajúce z toho, že MF SR nerevidovalo odhadované vplyvy diskrečných príjmových opatrení pred rokom 2018⁵⁴. Do odhadu vplyvu lepšieho výberu DPH MF SR nepremietlo aktualizované makroekonomické ukazovatele v rokoch 2015 až 2017, čo nadhodnotilo jeho pozitívne vplyvy. V prípade odvodovej odpočítateľnej položky neaplikovalo spresnenie postupu odhadu konzistentne⁵⁵ vo všetkých rokoch (box 4). **Odstránenie nepresností by viedlo k výraznej odchýlke vo výdavkovom pravidle už**

⁵⁰ MF SR, [Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2018](#), jún 2019. Údaje uvedené v hodnotení RRZ vychádzajú z opravenej verzie hodnotenia MF SR.

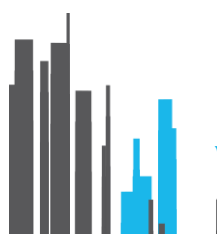
⁵¹ Odchýlka od výdavkového pravidla dosahuje podľa MF SR 0,498 % HDP, pričom hranicou výraznej odchýlky je 0,5 % HDP. Znamená to, že zvýšenie upravených výdavkov alebo zníženie vplyvu diskrečných príjmových opatrení približne o 2 mil. eur by viedlo k dosiahnutiu hranice výraznej odchýlky.

⁵² Odchýlka v štrukturálnom salde dosahuje 0,01 % HDP.

⁵³ MF SR vo svojom hodnotení používa prístup Európskej komisie k hodnoteniu pravidiel Paktu stability a rastu. Na základe neho 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).

⁵⁴ Podľa názoru RRZ ide o nekonzistentný prístup, ktorý môže pri kumulatívnom posudzovaní vývoja vo verejných financiách viesť ku skresleniu výsledkov hodnotenia.

⁵⁵ Spresnenie spočíva v tom, že MF SR ani RRZ nepovažujú za diskrečné opatrenie vplyv fixne nastavenej sumy odvodovej odpočítateľnej položky, ktorá povedie k postupnému automatickému zníženiu negatívneho vplyvu opatrenia na verejné financie v čase.



v základnom hodnotení. V takejto situácii by už aj podľa prístupu MF SR⁵⁶ mohla po celkovom hodnotení nastať výrazná odchýlka s odporúčaním spustenia korekčného mechanizmu.

Tab 7: Základné hodnotenie RRZ a MF SR (ESA2010, % HDP)

| | RRZ | MF SR | rozdiel |
|---|--------------------|--------------------|-------------|
| Strednodobý rozpočtový cieľ | -0,5 (2019) | -0,5 (2019) | - |
| Saldo VS | -0,7 | -0,7 | 0,0 |
| Cyklická zložka | 0,3 | 0,3 | 0,0 |
| Jednorazové efekty | 0,3 | 0,0 | 0,3 |
| Štrukturálne saldo | -1,2 | -1,0 | -0,3 |
| Plnenie strednodobého cieľa | nie | nie | - |
| Zmena štrukturálneho salda | 1,2 | 1,4 | -0,2 |
| Požadovaná zmena štrukturálneho salda | 1,4 | 1,4 | 0,0 |
| Plnenie zmeny štrukturálneho salda (kumulatívne 2016-2018) | nie | nie | - |
| Odchýlka zmeny štrukturálneho salda od trajektórie* | -0,3 | 0,0 | -0,3 |
| Výrazná odchýlka** | nie | nie | - |
| Rast agregátu výdavkov očistený o príjmové opatrenia | 8,8 | 7,1 | 1,7 |
| Výdavkové pravidlo | 5,4 | 5,6 | -0,2 |
| Plnenie výdavkového pravidla (kumulatívne 2016-2018) | nie | nie | - |
| Odchýlka výdavkového pravidla (vplyv na saldo VS)* | -1,2 | -0,5 | -0,7 |
| Výrazná odchýlka** | áno | nie | - |

* znamienko (-) znamená neplnenie pravidla

Zdroj: RRZ, MF SR

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

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

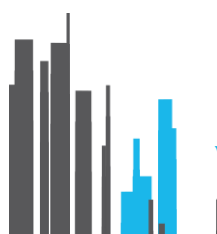
Box 4: Popis rozdielov medzi MF SR a RRZ v základnom hodnotení

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.

Číselný rozdiel v štrukturálnom salde v roku 2018 vyplýva najmä z jednorazových vplyvov. MF SR medzi jednorazové vplyvy nezahrnulo vplyv nesprávneho zaznamenania miezd v samostatných účtoch, zohľadnilo ho však ako potenciálny zdroj revízie salda verejnej správy v jesennej notifikácii v rámci dodatočných faktorov. Mierne číselné rozdiely medzi inštitúciami v určení výšky štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch súvisia aj so skutočnosťou, že RRZ pri odhade potenciálneho produktu (a produkčnej medzery) berie do úvahy okrem prognózy MF SR aj prognózy iných inštitúcií.

Vo výpočte požadovaného tempa rastu výdavkov pretrvávajú minimálne rozdiely len z dôvodu vyššie uvedených rozdielných prístupov k odhadu tempa rastu potenciálneho produktu.

⁵⁶ MF SR vo svojom hodnotení používa prístup Európskej komisie k hodnoteniu pravidiel Paktu stability a rastu. Na základe neho výrazná odchýlka 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.



V porovnaní s hodnotením roku 2017 sa prehľadili rozdiely medzi inštitúciami vo výpočte skutočného tempa rastu upravených výdavkov. Vyplývajú z troch odlišností v diskrečných príjmových opatreniach s celkovým vplyvom 0,6 % HDP⁵⁷:

- **MF SR, podobne ako pri hodnotení roku 2017⁵⁸, zaradilo medzi diskrečné príjmové opatrenia odhad vplyvu lepšieho výberu DPH.** Od posledného hodnotenia RRZ v decembri 2017 nedošlo v odhade k žiadnej kvalitatívnej zmene. Naďalej pretrvávajú vysoká miera neistoty odhadu⁵⁹, 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 0,55 % HDP). Zároveň došlo k aktualizácii makroekonomických ukazovateľov, ktoré znížili odhad vplyvu lepšieho výberu DPH v rokoch 2016 a 2017 (celkovo o 0,06 % HDP⁶⁰). Túto zmenu MF SR v hodnotení nezohľadnilo.
- MF SR zmenilo prístup v odhade vplyvov **zavedenia odvodovej odpočítateľnej položky v zdravotnom poistení**, s čím sa stotožnila aj RRZ⁶¹. Rozdiely medzi inštitúciami vznikli 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 diskrečných príjmových opatrení). RRZ urobila túto zmenu konzistentne v celom časovom rade, čo viedlo k tomu, že hodnotenie RRZ je menej priaznivé o 0,04 % HDP. Zároveň v roku 2018 sa odlišuje odhad RRZ v prípade legislatívnej zmeny v uplatňovaní odvodovej odpočítateľnej položky pomerne k počtu odpracovaných mesiacov. Odhad RRZ vychádza z výsledkov ročného zúčtovania zdravotného poistenia v roku 2018 a je menej priaznivý ako odhad MF SR o 0,02 % HDP.
- Ďalšou metodickou zmenou MF SR bolo stanovenie minimálnej hranice vplyvu opatrenia vo výške 10 mil. eur potrebnej na jeho zaradenie medzi diskrečné⁶². Táto zmena mala

⁵⁷ Bez týchto rozdielov by v hodnotení MF SR došlo k odchýlke vo výdavkovom pravidle s kumulatívnym dvojiročným negatívnym vplyvom vo výške 1,1 % HDP, čo je blízko úrovne v hodnotení RRZ.

⁵⁸ 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 diskrečných príjmových opatreniach.“ (MF SR, Plnenie pravidiel vyrovnaného rozpočtu za rok 2016, november 2017). Metodickú zmenu od roku 2017 MF SR nezdôvodnilo.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Tento rozdiel RRZ zohľadnila v celkovom hodnotení.

⁶¹ 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 diskrečné opatrenie.

⁶² Obe inštitúcie používali od začiatku hodnotenia pravidiel vyrovnaného rozpočtu zoznam diskrečných opatrení bez obmedzenia veľkosti vplyvu. MF SR zavedenie minimálnej hranice zdôvodnilo zosúladiť zoznam 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



v rokoch 2016 až 2018 zanedbateľný negatívny vplyv, pričom hodnotenie MF SR zhoršila o 0,01 % HDP.

V celkovom hodnotení (tab. 8) sa rozdiely medzi inštitúciami prehĺbili pri štruktúrálnej salde, keďže MF SR nezohľadnilo vplyv úrokových nákladov a neočakávaných príjmov. Ide o faktory, ktoré pri hodnotení v minulosti zohľadnila aj Európska komisia⁶³, pričom neočakávané príjmy sú priamo uvedené v pravidlách Paktu stability a rastu⁶⁴. MF SR zároveň zohľadnilo aj aktualizovaný odhad daní v roku 2018⁶⁵, čo RRZ aj vzhľadom na očakávané ďalšie spresňovanie výnosu daní uvádza len v rámci kvalitatívnych faktorov.

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 zahrnuje už v základnom hodnotení.

Tab 8: Prehľad dodatočných faktorov zohľadnených v hodnotení (ESA 2010, % HDP)

| | RRZ | | MF SR | |
|---|---------------------------------|--------------|-----------------------------------|--------------|
| | ZŠS | UV | ZŠS | UV |
| 1. Základné hodnotenie* | -0,27 | -1,17 | -0,01 | -0,50 |
| 2. Dodatočné faktory | -1,21 | 0,24 | -0,28 | -0,26 |
| A. Faktory s kvantifikovanými vplyvmi: | -1,21 | 0,24 | -0,28 | -0,26 |
| Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť | 0,15 | 0,05 | - | - |
| Úrokové náklady | -0,44 | - | - | - |
| Neočakávané príjmy | -0,92 | - | - | - |
| Výdavky na spolufinancovanie | - | -0,27 | - | -0,26 |
| Zvýšenie efektívnosti výberu daní | - | 0,45 | - | ZH** |
| Zaznamenanie miezd na samostatných účtoch | ZH** | - | -0,26 | - |
| B. Ďalšie faktory (iba kvalitatívne hodnotenie): | bez kvantifikácie | | | |
| Aktualizácia daňových príjmov | A (-) | - | -0,02 | - |
| Aktualizácia ostatných častí bilancie vrátane pripravovanej revízie národných účtov | A | A | A | A |
| 3. Celkové hodnotenie (1+2)* | -1,47 | -0,94 | -0,29 | -0,75 |
| | nastala výrazná odchýlka | | nenastala výrazná odchýlka | |

Pozn.: ZŠS - zmena štruktúrného salda, UV - upravené výdavky; A - zahrnuté, N - nezahrnuté medzi dodatočné faktory; (+) zlepšuje a (-) zhoršuje daný ukazovateľ, (o) približne neutrálny vplyv

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

Zdroj: MF SR, RRZ

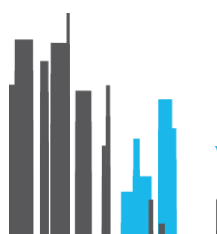
** zahrnuté v základnom hodnotení

vyrovnaného rozpočtu, ktorá je zosúladená s programom stability (cyklická zložka, jednorazové vplyvy a metodické vplyvy sú vo vyhodnotení pravidla vyrovnaného rozpočtu odlišné ako v dokumentoch predkladaných Európskej komisii).

⁶³ EK, [Assessment of the 2018 Stability Programme for Slovakia](#), Commission staff working document, str. 13

⁶⁴ Neočakávané príjmy by sa podľa pravidiel Paktu stability a rastu mali zohľadňovať aj pri stanovení medziročného zlepšenia štruktúrného salda a jeho následnom vyhodnotení.

⁶⁵ Na základe prognózy Výboru pre daňové prognózy z júna 2019 MF SR do svojho hodnotenia zahrnuje zhoršenie výberu daní o 18 mil. eur v porovnaní s jarnou notifikáciou.



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 komisiou⁶⁶. 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 správy⁶⁷, 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 správy⁶⁸ 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 zodpovednosti⁶⁹, 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 rastu⁷⁰. 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 odporúčania Rady EÚ. Povinnosť uplatňovať korekčný mechanizmus sa nevzťahuje na obdobie trvania výnimočných okolností, ktoré sú definované v zmluve⁷¹.

⁶⁶ [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20.6.2012.

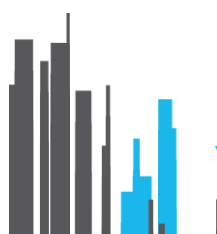
⁶⁷ Konkrétne ide o §30a s názvom Osobitné ustanovenia o vyrovnanom rozpočte verejnej správy, zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

⁶⁸ Štrukturálne saldo VS je definované ako saldo VS upravené o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy.

⁶⁹ Článok 2, písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

⁷⁰ 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.

⁷¹ Výnimočné okolnosti sú definované v článku 3, odsek 3, písm. b) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii.

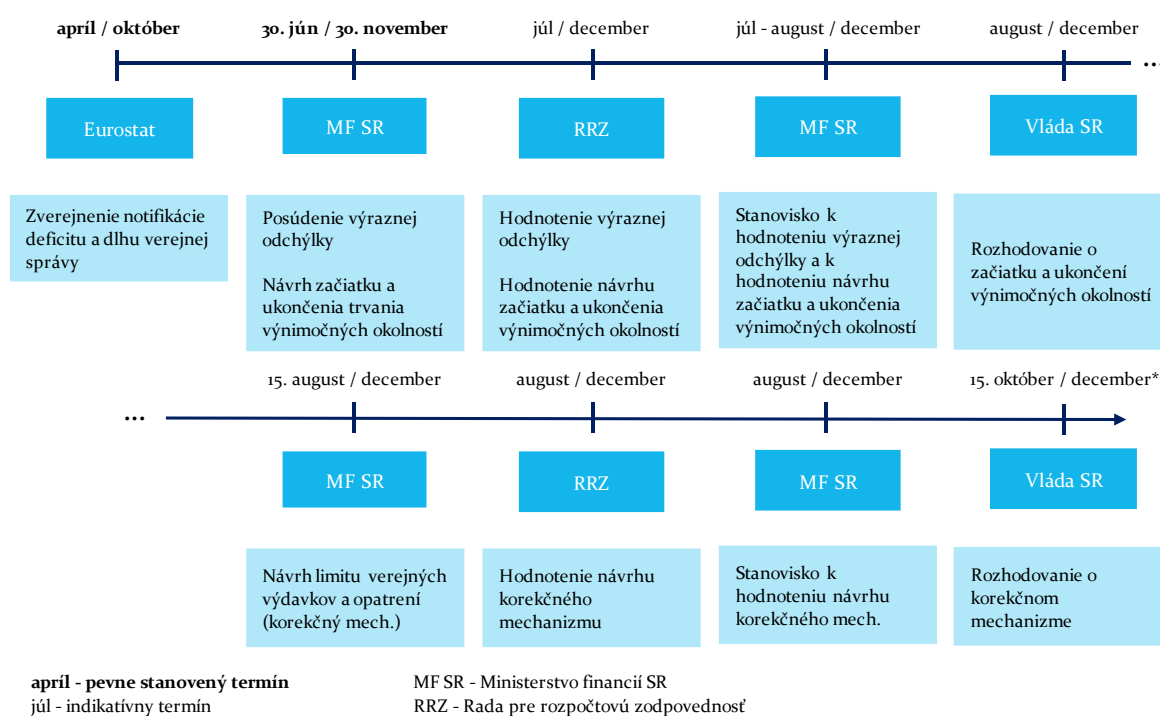


Zákon popisuje aj procedúry a prisudzuje úlohy jednotlivým inštitúciám (graf 3). Ministerstvo financií v súlade s postupmi uvedenými v Pakte stability rastu⁷² je povinné dvakrát ročne (do 30. júna a 30. novembra⁷³) zverejniť hodnotenie toho, či došlo k výraznému odchýleniu. **RRZ ako poverená nezávislá 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 „dodržiuj alebo vysvetľuj“).

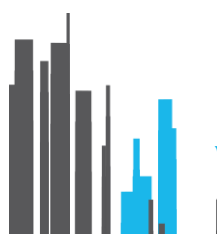
Graf 5: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií



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

⁷² Čl. 5 a 6 nariadenia (ES) č. 1466/97 a čl. 3 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97 obsahujú analytické ukazovatele (zmena štruktúrného salda a zmena upravených výdavkov očistených o diskrečionárne príjmové opatrenia), ktoré sa posudzujú, vrátane ich spôsobu výpočtu a benchmarku, voči ktorému sa porovnávajú.

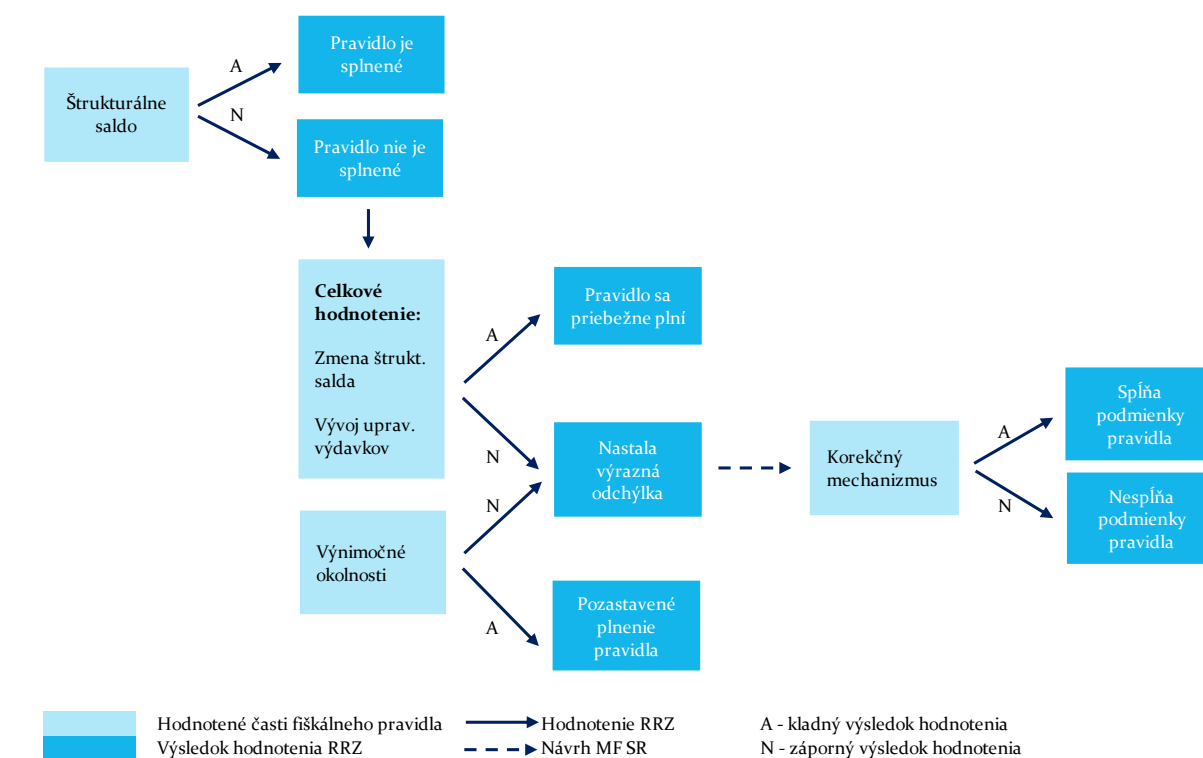
⁷³ Stanovenie týchto termínov a počtu zverejnení súvisí s termínmi notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu. Každoročne sa k 1. aprílu posielajú Eurostatu predbežné údaje o príjmoch, výdavkoch, salde a dlhu verejnej správy za predchádzajúci rok a potvrdzujú sa definitívne údaje za staršie roky. Následne 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.



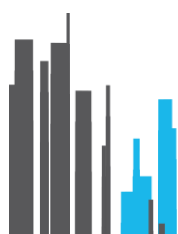
Príloha č. 2 - Postup hodnotenia RRZ

Hodnotenie RRZ o plnení pravidla o vyrovnanom rozpočte pozostáva z viacerých krokov (graf 4) 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

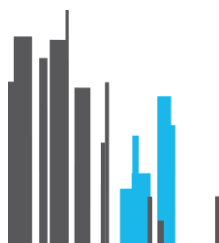


Príloha č. 3 - Jednorazové vplyvy

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 zaplataenia 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 4 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. eur⁷⁴, 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.
- 5. Zaznamenanie miezd v samostatných účtoch** – v súvislosti so zmenou účtovania na samostatných účtoch štátneho rozpočtu (týka sa najmä presunov prostriedkov z kapitol štátneho rozpočtu na samostatné účty) došlo podľa názoru RRZ k zaznamenaniu

⁷⁴ 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.



jednorazového pozitívneho vplyvu na saldo z mzdových výdavkov⁷⁵. Mzdové výdavky štátneho rozpočtu za december 2017, ktoré sa vyplatili v januári 2018 zo samostatných účtov, neboli zaznamenané vo výdavkoch samostatných účtov v roku 2018. Mzdové výdavky za január až november 2018 boli uhradené zamestnancom priamo zo štátneho rozpočtu. Mzdové výdavky za december 2018 sa zo štátneho rozpočtu presunuli na samostatné účty (aby sa vyplatili v januári 2019) a zaznamenali sa v príjmoch samostatných účtov v roku 2018, pričom nedošlo k žiadnej ďalšej úprave vo vykazovaných údajoch. Podľa odhadu RRZ bol pozitívny vplyv na saldo v roku 2018 vo výške 233,1 mil. eur.

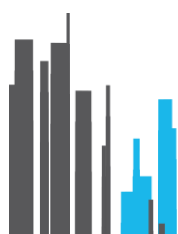
Tab 9: Jednorazové vplyvy v rokoch 2015-2019 (ESA2010, mil. eur)

| | 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 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - časové rozlíšenie príjmov DPH | 12 | -34 | 15 | 4 | 12 | -34 | 15 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - vratky domácnostiam za spotrebu plynu | - | -46 | - | - | - | -46 | - | - | - | 0 | - | - | - | 0 | - | - |
| - pokuta protimonopolného úradu | - | -26 | - | - | - | -26 | - | - | - | 0 | - | - | - | 0 | - | - |
| - nesprávne zaznamenanie miezd v samostatných účtoch* | - | - | - | 233 | - | - | - | - | - | - | - | 233 | - | - | - | 233 |
| CELKOVO | 6 | -112 | 10 | 231 | 6 | -112 | 9 | -2 | 0 | 0 | 0 | 233 | 0 | 0 | 0 | 233 |
| (% HDP) | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,3 |

* MF SR zohľadnilo tento faktor v rámci dodatočných faktorov

Zdroj: RRZ, MF SR

⁷⁵ RRZ sa zaoberala len mzdovými výdavkami (kategórie ekonomickej klasifikácie 610 a 620), keďže sa vyplácajú s mesačnou frekvenciou, čo umožňuje identifikovať z dostupných výkazov prípadné nepravidelosti. Mzdové výdavky tvoria približne 70 % prostriedkov presunutých zo štátneho rozpočtu na samostatné účty v roku 2018.



Príloha č. 4 - Výdavkové pravidlo – metodika a údaje

Upravené výdavky a výdavkové pravidlo zohľadňujú postup výpočtu uvedený v Pakte stability a rastu⁷⁶ s viacerými odchýlkami. Odchýlky vedú k spresneniu daného ukazovateľa, vzájomnej porovnateľnosti upravených výdavkov a výdavkového pravidla a zníženiu rozdielov medzi štrukturálnym saldom a upravenými výdavkami. Ide konkrétne o:

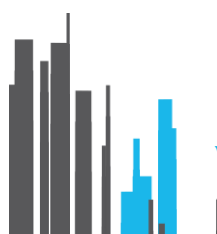
- **Použitie skutočných údajov** namiesto prognózovaných (deflátor HDP) a viacročných priemerov (tempo rastu potenciálneho produktu). Zámerom je, podobne ako pri štrukturálnom salde, zachovanie väzby na skutočný vývoj v danom roku aj v prípade výdavkového pravidla.
- **Zahrnutie metodických vplyvov ovplyvňujúcich 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. 10.
- **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 štrukturálneho 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 štrukturálneho salda neprispievajú EÚ fondy, cyklické a jednorazové výdavky, ani výkyvy v investíciách. Výsledkom spresnenia je, že dodržanie výdavkového pravidla povedie k požadovanému zlepšeniu štrukturálneho salda prostredníctvom upravených výdavkov (primárneho výdavkového agregátu upraveného o diskrečné opatrenia v príjmoch a metodické vplyvy).

V porovnaní s hodnotením z decembra 2018 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.

Diskrečné 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

⁷⁶ 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).



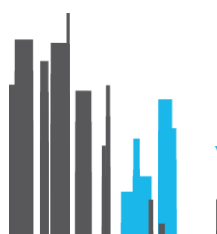
zavedením a následnými úpravami odvodovej odpočítateľnej položky v zdravotnom poistení, kde RRZ použila vlastný odhad⁷⁷. Ostatné opatrenia týkajúce sa nedaňových príjmov odhaduje RRZ na základe svojho scenára nezmenených politík.

Nasledujúca tabuľka obsahuje zoznam príjmových diskrecionárnych opatrení za roky 2015 až 2018, ktorých dodatočná zmena predstavovala vstupný údaj pre výpočet vývoja upravených výdavkov.

Tab 10: Diskrecionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy (ESA2010, tis. eur, dodat. vplyv)

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|-----------------|----------------|-----------------|
| 1. Diskrecionárne opatrenia | -180 383 | 135 200 | -124 072 |
| 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 | - |
| 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 | - | - | -115 000 |

⁷⁷ Dôvodom je nekonzistentný časový rad v odhade MF SR. MF SR 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 diskrecionárne opatrenie. MF SR zmenu prístupu uplatnilo iba od roku 2018, pričom v rokoch 2016 a 2017 ponechala pôvodne odhadované vplyvy na verejné financie (vrátane vplyvu fixne nastavenej sumy) v rámci diskrecionárnych príjmových opatrení.



| | | | |
|---|-----------------|----------------|-----------------|
| 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 | - | - | -9 013 |
| 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 | -205 873 |
| <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, odvodov finančných inštitúcií a schémy vyradovania jadrových zariadení.** 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. Schéma vyradovania jadrových zariadení pozostáva z príspevkov od prevádzkovateľov jadrových zariadení a spoločností, ktoré distribuujú vyrobenú elektrinu. Týmito príspevkami by sa mali vykryť budúce náklady spojené s vyradovaním jadrových zariadení. V súčasnosti príjmy prevažujú nad výdavkami, čo má pozitívny vplyv na saldo verejnej správy.

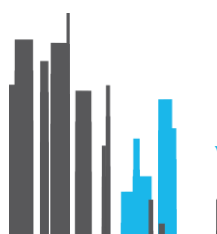
- **Vplyv zmien v úrokových nákladoch**

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 2021⁷⁸.

- **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

⁷⁸ EK, [Assessment of the 2018 Stability Programme for Slovakia](#), Commission staff working document, str. 13



v rámci pravidiel Paktu stability a rastu⁷⁹. 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 odhadla⁸⁰, 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.

- **Zvýšenie 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 zvýšenie efektívnosti výberu daní pri vývoji upravených výdavkov, keďže ide o dodatočný zdroj financovania výdavkov.

⁷⁹ Neočakávané príjmy by sa podľa pravidiel Paktu stability a rastu mali zohľadňovať aj pri stanovení medziročného zlepšenia štrukturálneho salda a jeho následnom vyhodnotení.

⁸⁰ [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 premieta 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 rozpočtu⁸¹), ktorá sa očakávala pri schvaľovaní 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 sčítajú⁸².

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 decembra 2018 došlo k spresneniu odhadu neočakávaných príjmov. Zaktualizoval sa vplyv hospodárskeho cyklu v rokoch 2016 a 2017 a výška daňových príjmov v roku 2017 na základe údajov z jesennej notifikácie. Zároveň sa doplnil odhad neočakávaných príjmov na rok 2018.

⁸¹ Daňové príjmy sú v metodike ESA2010 zaznamenané neznižované o tieto položky, pričom sa súčasne zaznamenávajú na strane výdavkov.

⁸² 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 11). Neočakávané príjmy dosiahli 64 mil. eur (0,08 % 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 12). Neočakávané príjmy dosiahli 304 mil. eur (0,36 % 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 13). Neočakávané príjmy dosiahli 433 mil. eur (0,48 % HDP) v roku 2018. **Celkovo za tri roky dosiahli neočakávané príjmy 0,92 % HDP.**

Tab 11: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2016 (ESA2010, mil. eur)

| | RVS 2016-2018 | | | NT 2019/04 | | | 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 | -169 | -112 | 57 | -22 |
| 3. Vplyv čerpania EÚ fondov** | 591 | 307 | -285 | 748 | 269 | -479 | -194 |
| 4. Vplyv lepšieho výberu DPH | 0 | 250 | 250 | 0 | 226 | 226 | -24 |
| 5. Celkový vplyv (1-2-3-4) | 21 464 | 22 311 | 847 | 22 093 | 23 005 | 911 | 64 |
| - v % HDP | - | - | - | - | - | - | 0,08 |

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2019/04 - notifikácia deficitu a dlhu z apríla 2019, VpDP - Výbor pre daňové prognózy

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

* v NT 2019/04 zahrnuté vo výnose daní

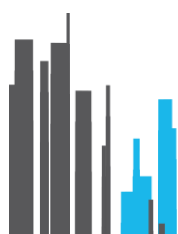
** vo výške odhadovaných výdavkov na spolufinancovanie zahrnutých v prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy (za predpokladu, že 1 euro spolufinancovania zvýši daňové príjmy o rovnakú sumu)

Tab 12: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2017 (ESA2010, mil. eur)

| | RVS 2017-2019 | | | NT 2019/04 | | | 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 | -112 | 188 | 300 | 261 |
| 3. Vplyv čerpania EÚ fondov* | 356 | 399 | 43 | 269 | 227 | -42 | -85 |
| 4. Vplyv lepšieho výberu DPH | 0 | 0 | 0 | 0 | 126 | 126 | 126 |
| 5. Celkový vplyv (1-2-3-4) | 23 408 | 24 504 | 1 096 | 23 230 | 24 630 | 1 400 | 304 |
| - v % HDP | - | - | - | - | - | - | 0,36 |

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2019/04 - notifikácia deficitu a dlhu z apríla 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 13: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2018 (ESA2010, mil. eur)

| | RVS 2018-2020 | | | NT 2019/04 | | | 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 | 26 940 | 1 770 | 516 |
| - daňové príjmy a odvody (VpDP) | 25 272 | 26 532 | 1 260 | 25 501 | 27 279 | 1 778 | 518 |
| - 2 % na verejnosprespešný 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 | 188 | 302 | 114 | 29 |
| 3. Vplyv čerpania EÚ fondov* | 212 | 265 | 53 | 227 | 311 | 84 | 31 |
| 4. Vplyv lepšieho výberu DPH | 0 | 0 | 0 | 0 | 23 | 23 | 23 |
| 5. Celkový vplyv (1-2-3-4) | 24 680 | 25 796 | 1 116 | 24 756 | 26 304 | 1 549 | 433 |
| - v % HDP | - | - | - | - | - | - | 0,48 |

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2019/04 - notifikácia deficitu a dlhu z apríla 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 príjmov⁸³. 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 príjmy⁸⁴. 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 14).

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

⁸³ RRZ, [Hodnotenie návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017](#) z novembra 2014, príloha č. 2.

⁸⁴ 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 14: 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 -1,47 % HDP pri štrukturálnom salde a -0,94 % HDP vo vývoji upravených výdavkov). Pri požadovanom zlepšení štrukturálneho salda o 1,43 % HDP to znamená, že štrukturálne saldo sa v rokoch 2016 až 2018 zhoršilo o 0,04 % HDP a vývoj výdavkov prispel k zlepšeniu salda vo výške 0,50 % 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 0,46 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 0,67 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 0,28 % 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 menovateľa⁸⁵). Štrukturálne saldo tento vplyv už obsahuje (príspevok -0,05 p.b. v rokoch 2016 až 2018), keďže sa vypočítava z medziročnej zmeny jednotlivých zložiek vyjadrených v pomere k HDP.

Tab 15: 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 dodatočných faktoroch | 0,50 | 1,43 | -0,94 |
| (+) Odchýlka zmeny vlastných skutočných investícií od priemeru | 0,46 | | |
| (+) Skutočný vývoj príjmov nad rámec potenciálu | -0,67 | | |
| (+) Nepresnosti pri výpočte tempa rastu príjmov (iná základňa) | -0,28 | | |
| (+) Vplyv rastu HDP (efekt menovateľa) | -0,05 | | |
| Zmena štrukturálneho salda po dodatočných faktoroch | -0,04 | 1,43 | -1,47 |

Zdroj: RRZ

Vzhľadom na významný vplyv investícií na rozdiel medzi zmenou upravených výdavkov a zmenou štrukturálneho salda RRZ podrobnejšie preskúmala príčiny rozdielov (tabuľka 16). Kým investície zachytené v upravených výdavkoch (štvorročný priemer, bez EÚ fondov a spolufinancovania) prispievajú k medziročnému zhoršeniu salda o 0,30 % HDP, investície v štrukturálnom salde prispievajú k zlepšeniu salda o 0,17 % HDP.

Tab 16: Vlastné investície v jednotlivých ukazovateľoch

| | mil. eur | | | | % HDP | | | | p.b. |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | kumul. |
| Skutočné investície bez EÚ fondov | -2 599 | -2 090 | -2 259 | -2 471 | -3,28 | -2,57 | -2,66 | -2,74 | 0,54 |
| - vlastné investície | -2 190 | -2 006 | -2 180 | -2 345 | -2,77 | -2,47 | -2,57 | -2,60 | 0,17 |
| - spolufinancovanie | -409 | -84 | -79 | -126 | -0,52 | -0,10 | -0,09 | -0,14 | 0,38 |
| Priemerné investície bez EÚ fondov (roky t-3 až t) | -1 914 | -2 050 | -2 244 | -2 354 | -2,42 | -2,52 | -2,64 | -2,61 | -0,19 |
| - priemer vlastných investícií | -1 678 | -1 836 | -2 056 | -2 180 | -2,12 | -2,26 | -2,42 | -2,42 | -0,30 |
| - priemer spolufinancovania | -237 | -214 | -188 | -174 | -0,30 | -0,26 | -0,22 | -0,19 | 0,11 |
| Vlastné investície v uprav. výdavkoch | -1 678 | -1 836 | -2 056 | -2 180 | -2,12 | -2,26 | -2,42 | -2,42 | -0,30 |
| Vlastné investície v štr. salde | -2 190 | -2 006 | -2 180 | -2 345 | -2,77 | -2,47 | -2,57 | -2,60 | 0,17 |

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

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

⁸⁵ 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.

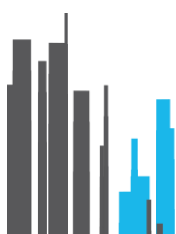


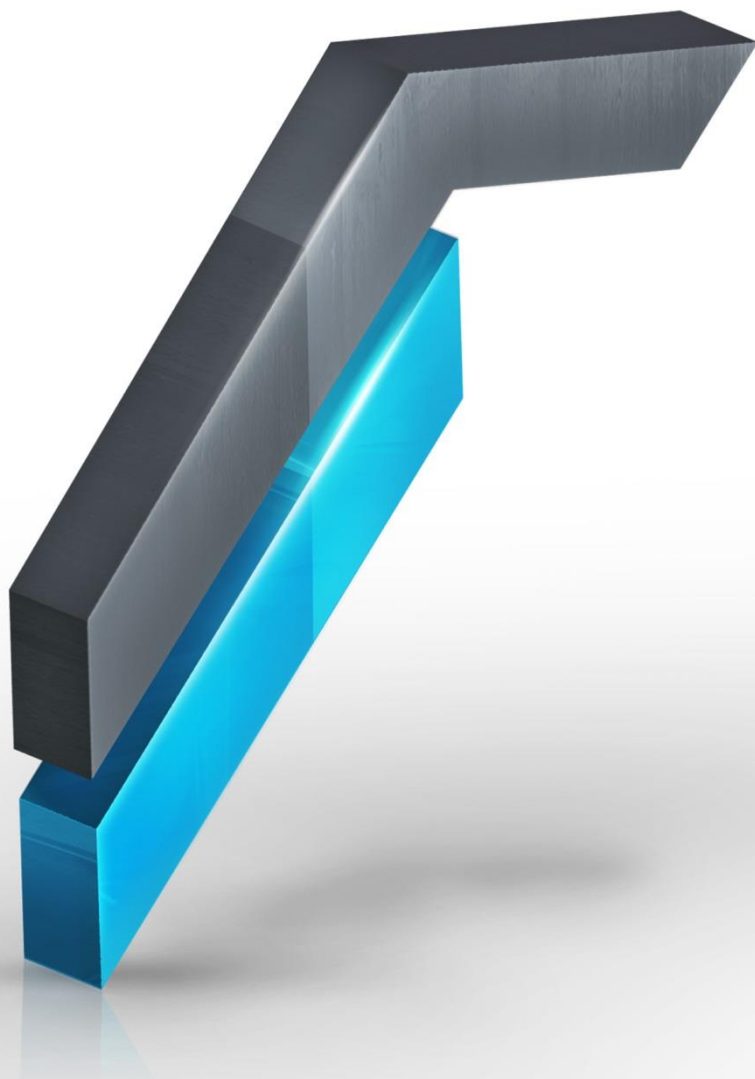
Výdavkové pravidlo predpokladá rast štrukturálnych príjmov verejnej správy očistený o diskrečionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy na úrovni potenciálneho rastu ekonomiky. V prípade vývoja v rokoch 2016 až 2018 išlo o optimistický predpoklad, ktorý prispel k zlepšeniu ukazovateľa upravených výdavkov v porovnaní so štrukturálnym saldom o 0,68 p.b. Kým tempo rastu daňových príjmov bolo vyššie (4,7 % ročne v porovnaní s 4,1 %), nedaňové príjmy medzi rokmi 2015 až 2018 výrazne poklesli, čo viedlo celkovo k pomalšiemu rastu príjmov (tabuľka 17).

Tab 17: Vývoj príjmov verejnej správy v rokoch 2015 až 2018

| | mil. eur | | | | tempo rastu | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|------------|------------|------------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2016 | 2017 | 2018 | priemer |
| 1. Príjmy VS | 33 657 | 31 864 | 33 439 | 36 017 | -5,3 | 4,9 | 7,7 | 2,3 |
| 2. Úpravy (EU fondy, cyklus, opatrenia, jednorazové vplyvy) | 4 861 | 2 512 | 3 210 | 4 158 | | | | |
| 3. Upravené štrukturálne príjmy VS (1-2) | 28 796 | 29 352 | 30 229 | 31 859 | 1,9 | 3,0 | 5,4 | 3,4 |
| - daňové príjmy | 23 407 | 24 601 | 25 551 | 26 893 | 5,1 | 3,9 | 5,3 | 4,7 |
| - tržby, príjmy z majetku | 4 116 | 4 157 | 4 289 | 4 472 | 1,0 | 3,2 | 4,3 | 2,8 |
| - prijaté granty a transfery | 1 274 | 594 | 390 | 494 | -53,4 | -34,3 | 26,8 | -27,1 |
| Tempo rastu potenciálneho produktu upravené o deflátor HDP | - | - | - | - | 2,4 | 4,0 | 5,8 | 4,1 |

Zdroj: ŠÚ SR, RRZ





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia