



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2019

Analytický dokument

júl 2020

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2020

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	7
1.3 Vývoj upravených výdavkov	8
1.4 Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností	10
1.5 Celkové hodnotenie	10
2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií	16
Príloha č. 1 - Jednorazové vplyvy	19
Príloha č. 2 - Diskrecionárne opatrenia a metodické vplyvy	21
Príloha č. 3 - Údaje použité pri odhade dodatočných faktorov	23
Príloha č. 4 - Rozdiely medzi štrukturálnym saldom a vývojom upravených výdavkov	27



Zoznam boxov, tabuliek a grafov

Box 1: Rozdiely medzi vývojom štrukturálneho salda a upravených výdavkov _____	14
Box 2: Popis rozdielov medzi MF SR a RRZ v základnom hodnotení _____	17
Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2019 _____	6
Tab 2: Zmena štrukturálneho salda potrebná na dosiahnutie strednodobého cieľa _____	8
Tab 3: Štrukturálne saldo _____	8
Tab 4: Výdavkové pravidlo _____	9
Tab 5: Posúdenie výraznej odchýlky - štrukturálne saldo _____	12
Tab 6: Posúdenie výraznej odchýlky - výdavkové pravidlo _____	13
Tab 7: Základné hodnotenie RRZ a MF SR _____	16
Tab 8: Prehľad dodatočných faktorov zohľadnených v hodnotení _____	18
Tab 9: Jednorazové vplyvy v rokoch 2015-2019 _____	20
Tab 10: Diskrecionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy _____	21
Tab 11: Neočakávané príjmy v rokoch 2016 až 2019 _____	23
Tab 12: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2016 _____	23
Tab 13: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2017 _____	24
Tab 14: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2018 _____	24
Tab 15: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2019 _____	24
Tab 16: Výdavky na spolufinancovanie v upravených výdavkoch _____	25
Tab 17: Zmena štrukturálneho salda a vplyv upravených výdavkov - rozdiely _____	28
Tab 18: Vlastné investície v jednotlivých ukazovateľoch _____	28
Tab 19: Vývoj príjmov verejnej správy v rokoch 2015 až 2019 _____	29
Graf 1: Vývoj jednotlivých zložiek príjmov VS _____	14
Graf 2: Vplyv vývoja vlastných investícií na štrukturálne saldo a upravené výdavky _____	14



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 2019, ktoré vychádza z údajov aprílovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu zostaveného v metodike ESA2010². Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie publikované MF SR³ dňa 30. júna 2020. **Postup hodnotenia zo strany RRZ vychádza zo zverejnenej metodiky⁴ a v porovnaní s minulým hodnotením z decembra 2019 zostal nezmenený.**

Východiskovým rokom hodnotenia zostal rok 2015⁵ a podobne ako v predchádzajúcich rokoch RRZ vyhodnocuje vývoj verejných financií od roku 2015 až po rok, za ktorý sú zverejnené najaktuálnejšie štatistické údaje (t.j. rok 2019). Vláda dňa 15. januára 2020 schválila na základe výraznej odchýlky od plnenia pravidla za rok 2018 korekčný mechanizmus v podobe limitu výdavkov na rok 2020. Úlohou RRZ je aj posudzovanie priebehu korekcie, čo by zmenilo posudzovaný horizont na obdobie rokov 2018 až 2020. Vzhľadom na vyhlásenie výnimočných okolností⁶ spôsobených vplyvom pandémie koronavírusu na slovenskú ekonomiku sa však korekčný mechanizmus neuplatňuje od 24. júna 2020, preto aj posudzované obdobie zostáva v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi nezmenené. Výnimočné okolnosti neboli k uzávierke tohto materiálu ukončené⁷.

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

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

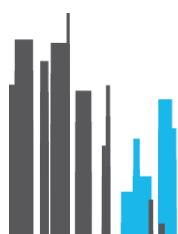
³ Popis pravidla o vyrovnanom rozpočte a úlohy jednotlivých inštitúcií sú uvedené v prílohe č. 1.

⁴ RRZ, [Metodika hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte](#), verzia 1, december 2019.

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

⁶ Výnimočné okolnosti pri uplatňovaní pravidla o vyrovnanom rozpočte vyhlásila vláda dňa 24. júna 2020 ([Návrh na vyhlásenie výnimočných okolností](#)), pričom do ich skončenia sa korekčný mechanizmus neuplatňuje.

⁷ Podľa [MF SR](#) by mohli byť výnimočné okolnosti ukončené začiatkom roku 2021 v prípade potvrdenia priaznivej makroekonomickej prognózy po roku 2020.



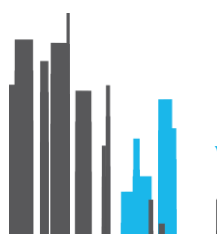
Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2019

	Definícia	Spôsob hodnotenia RRZ	Kritérium	Skutočnosť v roku 2019	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	-2,12 % HDP	✗
	A. dlh výrazne pod 60 % HDP	dlh pod úrovňou 40 % HDP	$< 40\%$ HDP	48,0 % HDP	✗
	B. nízke riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií	ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP hodnotenie EK na základe ukazovateľa S2	$\leq 1,0\%$ HDP nízke riziko	4,21 % HDP stredné riziko	✗
Testovanie ukazovateľov a výnimiek vrátane dodatč.faktorov	2. Zmena štruktúrného salda Rýchle smerovanie k MTO: rovnomerné zlepšovanie štruktúrného salda medzi rokmi 2015 až 2019 o 0,5 % HDP ročne		$\geq 2,02\%$ HDP*	-0,56 % HDP	✗
	3. Vývoj upravených výdavkov Rýchle smerovanie k MTO: rast výdavkov, ktorý zabezpečí zlepšenie štruktúrného salda o 0,5 % HDP ročne		$\geq 2,02\%$ HDP*	-1,76 % 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	$< 0\%$	2,3%	✗
	E. dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom	negatívna produkčná medzera dosahujúca aspoň 3 % potenciálneho produktu	$\leq -3\%$	2,8 %	✗
	F. prudký hospodársky pokles v eurozóne (obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP alebo dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom)		zohľadnenie hodnotenia EK		✗
Skúmanie odchýlky	5. Výrazná odchýlka Výrazná odchýlka nastane, ak sú splnené obe podmienky (G, H). Ak je splnená iba jedna, robí sa celkové hodnotenie.		splnené obe podmienky	áno	✓
	G. zmena štruktúrného salda: posudzovaná kumulatívne od roku 2015, ide o odchýlku úrovne štruktúrného salda v danom roku od úrovne stanovenej jeho potrebným každoročným zlepšením najmenej o 0,5 % HDP		$\leq 1,52\%$ HDP**	-0,56 % 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		$\leq 1,52\%$ HDP**	-1,76 % HDP	✓
6. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte			výrazná odchýlka		

* Požaduje sa kumulatívne za roky 2015 až 2019.

Zdroj: RRZ

** Potrebné zlepšenie štruktúrného salda v rokoch 2015 až 2019 dosahuje 2,02 % HDP, výrazná odchýlka nastane, ak sa saldo zlepší najviac o 0,93 % HDP (2,02 - 0,5 = 1,52 % 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 verejných financií definovanou podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti existujú minimálne riziká, štrukturálny deficit môže dosiahnuť 1 % HDP.

Hrubý dlh verejnej správy dosiahol na konci roku 2019 úroveň 48,0 % HDP, ktorá presahuje hranicu 40 % HDP definovanú RRZ. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti bol v rovnakom období vo výške 4,21 % HDP⁸. Súčasne EK zaradila⁹ Slovensko medzi stredne rizikové krajiny z pohľadu dlhodobej udržateľnosti. Znamená to, že podľa RRZ nebola splnená ani jedna z 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 2019 vo výške 2,12 % HDP (tabuľka 3) a nedosiahol cieľovú hodnotu.

RRZ v ďalšom kroku posudzuje to, či Slovensko spravilo dostatočný pokrok k strednodobému rozpočtovému cieľu prostredníctvom zmeny štrukturálneho salda (časť 1.2) a vývoja upravených výdavkov očistených o diskrečionárne 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 2019. Z dôvodu chýbajúcej špecifikácie záväznej zmeny štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch, vychádza RRZ rovnako ako aj MF SR z predpokladu rovnomerného¹¹ zlepšovania štrukturálneho salda v období medzi rokmi 2015 a 2019¹².

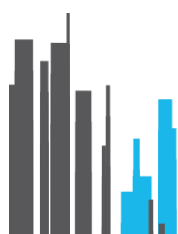
⁸ RRZ, [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2019](#) z apríla 2020.

⁹ EK, [Správa o krajine za rok 2020 – Slovensko](#) z februára 2020, str. 26.

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).

¹¹ 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.

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.



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	-2,52	-2,02	-1,51	-1,01	-0,50
Zmena*	-	0,51	0,51	0,51	0,51

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

Zdroj: RRZ

V roku 2015 dosiahol štrukturálny deficit 2,52 % HDP, čo znamená, že pri jeho rovnomernom znižovaní a splnení strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2019 bolo potrebné **každoročné zlepšenie priemerne o 0,51 % HDP** (tabuľka 2).

Tab 3: Štrukturálne saldo (ESA2010, % HDP)

	2015	2016	2017	2018	2019	kumulatívne 2015-2019
1. Saldo verejnej správy	-2,67	-2,48	-0,95	-1,05	-1,30	
2. Cyklická zložka	-0,16	-0,08	0,48	0,86	0,85	
3. Jednorazové efekty	0,01	-0,14	0,01	0,02	-0,03	
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-2,52	-2,26	-1,45	-1,93	-2,12	
5. Zmena štrukturálneho salda		0,27	0,81	-0,48	-0,18	0,41
6. Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ		0,51	0,51	0,51	0,51	2,02
7. Odchýlka (5-6)		-0,24	0,30	-0,99	-0,69	-1,62
p.m. produkčná medzera	0,5	0,2	0,9	2,3	2,8	

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

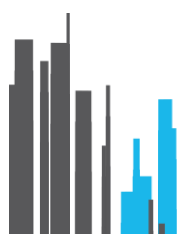
Zdroj: RRZ

Štrukturálny deficit v roku 2019 dosiahol úroveň 2,12 % HDP a oproti roku 2015 sa zlepšil celkovo o 0,41 % HDP, pričom podľa stanovenej trajektórie sa mal za štyri roky zlepšiť o 2,02 % HDP. Znamená to, že štrukturálne saldo bolo v roku 2019 o 1,62 % HDP horšie ako saldo vypočítané na základe jeho požadovaného každoročného zlepšenia od roku 2015, pričom vzniknutá odchýlka od trajektórie je výrazná.

1.3 Vývoj upravených výdavkov

Smerovanie k strednodobému cieľu sa posudzuje aj na základe porovnania vývoja upravených výdavkov verejnej správy s výdavkovým pravidlom. RRZ pri hodnotení jeho plnenia vychádza z konceptu definovaného Paktom stability a rastu¹³, pričom referenčná miera rastu výdavkov je odvodená od potrebnej zmeny štrukturálneho salda vypočítanej v časti 1.2 (t.j. 0,51 % HDP ročne), čím sa zabezpečí konzistentný prístup medzi oboma používanými ukazovateľmi.

¹³ 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 (cyklické výdavky, štruktúra EÚ fondov, metodické vplyvy). Vedie to k spresneniu daného ukazovateľa a zníženiu rozdielov medzi štrukturálnym saldom a výdavkovým pravidlom.



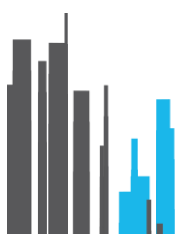
Tab 4: Výdavkové pravidlo (ESA2010, mil. eur)

	2015	2016	2017	2018	2019	zdroj
1. Celkové výdavky	36 492	34 572	35 066	37 501	40 304	Eurostat, T200*: TE
2. Úrokové náklady	1 415	1 373	1 217	1 207	1 157	Eurostat, T200: D41
3. Výdavky na EÚ programy plne kryté príjmami z fondov EÚ	2 794	797	632	956	891	RRZ (odhad)
- z toho: kapitálové výdavky na EÚ programy	2 352	510	440	748	587	RRZ (odhad)
4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov)	2 743	2 248	2 411	2 605	2 764	RRZ (odhad)
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov, priemer za t-3 až t)	1 969	2 160	2 388	2 502	2 507	RRZ (odhad)
6. Cyklické výdavky (dávka v nezamestnanosti, dôchodky)	-67,8	-21,0	-49,0	23,2	57,1	RRZ (odhad)
7. Jednorazové výdavky	6	52	6	6	6	RRZ (odhad)
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)	31 572	32 282	33 237	35 205	37 937	
9. Medziročná Δ primárneho výdavkového agregátu ($8t-8t-1$)		710	955	1 968	2 732	
10. Δ v príjmoch z titulu diskrečných opatrení a metodiky vykazovania národných účtov		-121	155	-198	-52	MF SR, RRZ: Príloha 2
11. Nom. rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov ($(9t-10t)/8t-1$)		2,6	2,5	6,5	7,9	
12. Medziročná zmena deflátoru HDP		-0,5	1,2	2,0	2,6	Eurostat
13. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov ($11-12$)		3,2	1,2	4,4	5,1	
14. Miera potenciálneho rastu HDP		2,5	2,3	2,4	1,9	RRZ (odhad)
15. Zníženie rastu výdavkov (p. b.) $RRZ\ k.ú./((8t-1)/HDP(t))$		1,3	1,3	1,4	1,4	Eurostat, T200: TE, D41, ŠÚ SR, RRZ prepočty
16. Výdavkové pravidlo (referenčná miera rastu výdavkov) ($14-15$)		1,2	1,0	1,0	0,6	
17. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku ($16t-13t$)*$8t-1/HDP_t$		-0,8	-0,1	-1,2	-1,7	
18. Kumulatívna odchýlka					-3,8	
p.m.1 Tvorba hrubého fixného kapitálu	5 095	2 758	2 851	3 353	3 351	
p.m.2 Požadované zlepšenie štrukturálneho salda podľa RRZ		0,51	0,51	0,51	0,51	

* 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, Eurostat,
MF SR

Upravené reálne výdavky sa v roku 2019 zvýšili o 5,1 %, pričom výdavkové pravidlo predpokladalo ich medziročný rast najviac o 0,6 %. Počas celého obdobia rokov 2016 až 2019 bolo tempo rastu výdavkov rýchlejšie ako umožňovala úroveň požadovaná výdavkovým pravidlom. Celkový vplyv vývoja výdavkov na saldo v rokoch 2016 až 2019 bol v porovnaní s výdavkovým pravidlom negatívny a dosiahol 3,8 % 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 poklesu¹⁴. 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.

V roku 2019 nenastala žiadna nezvyčajná udalosť mimo kontroly vlády, ktorej celkový negatívny vplyv na saldo dosiahol aspoň 3 % HDP. Takisto nedošlo k prudkému hospodárskemu poklesu. Ekonomika Slovenska medziročne rástla o 2,3 %. Produkčná medzera (podľa odhadu RRZ) dosahovala 2,8 % potenciálneho produktu v roku 2019, nezhoršovala sa a bola výrazne nad hranicou -3,0 %. Ekonomika eurozóny v roku 2019 medziročne rástla tempom 1,2 % a produkčná medzera odhadovaná EK dosahovala 1,1 % potenciálneho produktu. EK takýto vývoj nevyhodnotila¹⁵ ako prudký hospodársky pokles. Znamená to, že **v priebehu roku 2019 nenastala žiadna udalosť, ktorá by spĺňala definíciu výnimočnej okolnosti.**

Výnimočné okolnosti nastali v priebehu roku 2020. Vláda, na návrh Ministerstva financií SR a po posúdení RRZ, vyhlásila výnimočné okolnosti dňa 24. júna 2020 na základe vývoja slovenskej ekonomiky v prvom polroku 2020 ovplyvnenej pandémiou koronavírusu. Vo svojom stanovisku¹⁶ RRZ skonštatovala, že po zohľadnení všetkých relevantných faktorov nastane v roku 2020 na Slovensku aj v celej eurozóne prudký ekonomický pokles, čím sú splnené podmienky na vyhlásenie výnimočných okolností.

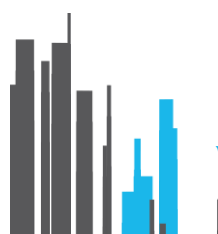
1.5 Celkové hodnotenie

V rámci celkového hodnotenia RRZ posudzuje, či nastala výrazná odchýlka. Berie do úvahy zmenu štruktúrneho salda, vývoj upravených výdavkov 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. 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 prejaviť v budúcnosti a kvalitatívne faktory súvisiace s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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 2019 nenastala.

¹⁶ RRZ, [Stanovisko RRZ k návrhu MF SR na vyhlásenie výnimočných okolností](#), jún 2020.



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 2019 horšie o 1,62 % HDP ako saldo vypočítané na základe jeho požadovaného každoročného zlepšenia od roku 2015. Zohľadnením troch nižšie uvedených dodatočných vplyvov sa **odchýlka zvýšila na 2,58 % HDP**:

- Zmenu štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch môžu ovplyvniť aj **položky, ktorých vplyvy sú z dlhodobého hľadiska neutrálne**¹⁷ (II. pilier dôchodkového systému a odvody finančných inštitúcií¹⁸). Tieto faktory, najmä postupné zvyšovanie odvodov do II. piliera dôchodkového systému, prispeli k zhoršeniu štrukturálneho salda o 0,26 % 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 2019 v porovnaní s rokom 2015 klesli o 0,55 % HDP.
- K zlepšeniu štrukturálneho salda prispeli aj **neočakávané príjmy**¹⁹. Ide o daňové príjmy nad rámec rozpočtovaných hodnôt²⁰ v rokoch 2016 až 2019. Pozitívny vplyv neočakávaných príjmov na štrukturálne saldo dosiahol podľa RRZ sumu 0,68 % HDP²¹.

¹⁷ Napríklad ak zlepšenie štrukturálneho salda v súčasnosti povedie k jeho zhoršeniu v budúcnosti.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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](#)).

²⁰ Po zohľadnení vplyvu hospodárskeho cyklu, vyšších príjmov v dôsledku rýchlejšieho čerpania prostriedkov z fondov EÚ a nerozpočtovaných príjmov z lepšieho výberu DPH.

²¹ Údaje použité pri odhade neočakávaných príjmov sú uvedené v prílohe č. 3. 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	2019	kumulatívne 2016-2019
1. Zmena štrukturálneho salda	0,27	0,81	-0,48	-0,18	0,41
2. Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ	0,51	0,51	0,51	0,51	2,02
3. Rozdiel voči požadovanej trajektórii (1-2)*	-0,24	0,30	-0,99	-0,69	-1,62
4. Zmeny v opatreniach bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	-0,04	-0,06	-0,08	-0,06	-0,26
5. Zmeny v úrokových nákladoch	0,08	0,25	0,09	0,12	0,55
6. Neočakávané príjmy	0,10	0,31	0,33	-0,06	0,68
7. Zmena štrukturálneho salda vrátane dodatočných faktorov (1-4-5-6)	0,13	0,31	-0,82	-0,17	-0,56
8. Rozdiel voči požadovanej trajektórii pri zohľadnení dodatočných faktorov (7-2)*	-0,38	-0,20	-1,33	-0,68	-2,58

Pozn.: Rozdiely pri sčítavaní/odčítavaní vznikajú v tabuľke z dôvodu zaokrúhľovania.

Zdroj: RRZ

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

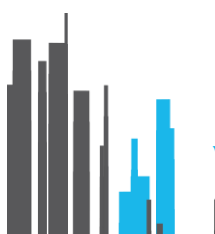
Upravené výdavky sa v rokoch 2016 až 2019 zvýšili v porovnaní s rokom 2015 o 14,6 %, pričom výdavkové pravidlo povoľovalo nárast o 3,8 %. Došlo teda k odchýlke s negatívnym vplyvom na saldo vo výške 3,82 % HDP. Po zohľadnení troch nižšie uvedených dodatočných faktorov sa **negatívny vplyv odchýlky výdavkov od výdavkového pravidla mierne znížil na 3,78 % HDP:**

- **Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť** ovplyvňujú okrem štrukturálneho salda aj vývoj upravených výdavkov. Tieto opatrenia²² mali najmä vplyvom legislatívnych zmien v II. pilieri (otvorenie v priebehu roku 2015 a postupné zvýšenie sadzby odvodu v rokoch 2017 až 2019) mierne negatívny vplyv na príjmy (0,1 % 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 2019 oproti roku 2015. Keďže pokles čerpania prostriedkov z fondov EÚ vedie aj k poklesu daňových príjmov, nižšie výdavky na spolufinancovanie boli kompenzované výpadkom daňových príjmov²³. 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 0,34 % HDP²⁴.

²² Zoznam opatrení je uvedený v prílohe č. 2.

²³ 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.

²⁴ Výdavky na spolufinancovanie v roku 2016 medziročne klesli o 0,59 % HDP, v roku 2017 o ďalších 0,05 % HDP, v roku 2018 sa zvýšili o 0,09 % HDP a v roku 2019 klesli o 0,02 % HDP. Vplyv ukazovateľa upravených výdavkov na saldo však kvôli priemerovaniu verejných investícií (vrátane tých, ktoré sú vynaložené na spolufinancovanie EÚ fondov) dosiahol iba 0,34 % HDP. Údaje použité pri výpočte sú uvedené v prílohe č. 3.



- Ďalším relevantným faktorom, ktorý nie je zohľadnený v základnom hodnotení vo výpočte upravených výdavkov, je **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 a vo veľkej miere môžu byť ovplyvnené cyklickým vývojom ekonomiky²⁵. RRZ ich preto zohľadňuje ako dodatočný faktor. Lepší výber DPH viedol²⁶ v rokoch 2016 až 2019 k nárastu príjmov oproti roku 2015 o 0,29 % HDP.

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

	2016	2017	2018	2019	kumulatívne 2016-2019
1. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov (%)	3,16	1,25	4,39	5,14	14,6
2. Tempo rastu výdavkov podľa výdavkového pravidla (%)	1,16	1,00	1,04	0,57	3,8
3. Rozdiel voči výdavkovému pravidlu (vplyv na saldo)*	-0,78	-0,10	-1,24	-1,71	-3,82
4. Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	-0,02	0,03	0,04	0,04	0,10
5. Medziročná zmena výdavkov na spolufinancovanie	-0,22	-0,07	0,03	-0,08	-0,34
6. Medziročná zmena zvýšenia efektívnosti výberu DPH	0,20	0,03	-0,13	0,20	0,29
7. Odchýlka od výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov (3+4+5+6)*	-0,82	-0,11	-1,31	-1,54	-3,78

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

Zdroj: RRZ

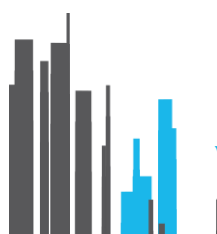
Hodnotenie RRZ prihliada aj na **ďalšie faktory** nad rámec vyššie uvedených. Ich potenciálne vplyvy na jednotlivé ukazovatele nie sú v súčasnosti známe a môžu sa prejaviť pri aktualizácii hodnotenia RRZ:

- Nad rámec tohto hodnotenia vychádzajúceho z údajov zverejnených Eurostatom v apríli 2020 došlo k **aktualizácii odhadu výnosu daní**. V prognóze Výboru pre daňové prognózy z 30. júna 2020 sa znížil odhad výnosu daní v roku 2019 o 87 mil. eur²⁷ 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**

²⁵ 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.

²⁶ 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 a hospodárskeho cyklu.

²⁷ Ide najmä o zhoršenie v odhade výnosu dane z príjmov právnických osôb (-58 mil. eur), ktorý je negatívne ovplyvnený aj novým opatrením vlády spočívajúcim v možnosti započítania neuplatnenej daňovej straty za roky 2015-2018 v zdaňovacom období roku 2019 (vplyv -20 mil. eur) a znížením odhadu sociálnych odvodov (-22 mil. eur).



závierok, pričom vplyv na saldo ešte nie je známy. Všetky tieto dodatočné zmeny sa premietnu do aktualizácie hodnotenia, ktoré pripraví RRZ v decembri 2019.

Box 1: Rozdiely medzi vývojom štrukturálneho salda a upravených výdavkov

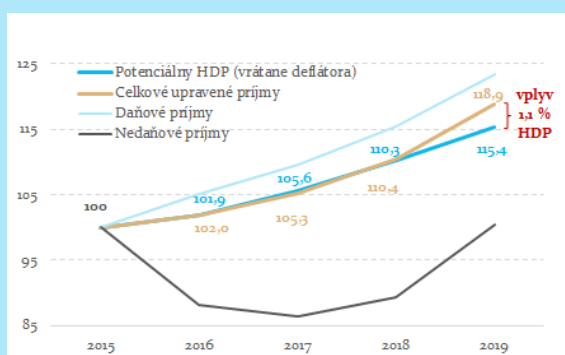
Štrukturálne saldo a vývoj upravených výdavkov sú dva ukazovatele, na základe ktorých sa hodnotí smerovanie verejných financií k vyrovnanému rozpočtu. Štrukturálne saldo síce zohráva významnú úlohu (keďže takto je definovaný strednodobý cieľ, ktorý má krajina dosiahnuť), analýza vývoja výdavkov však 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 2,58 % HDP. Na základe upravených výdavkov bola odchýlka vo výške 3,78 % HDP, t.j. rozdiel medzi ukazovateľmi dosiahol 1,19 p.b. Hlavnými príčinami rozdielov je vývoj štrukturálnych príjmov bez legislatívnych zmien a vývoj vlastných investícií (všetky faktory sú podrobne popísané v prílohe 4).

Výdavkové pravidlo predpokladá tempo rastu príjmov na úrovni rastu potenciálneho produktu, pričom skutočný rast bol v rokoch 2016 až 2019 vyšší a ukazovateľ zhoršilo v porovnaní so štrukturálnym saldom o 1,1 % HDP (graf 1). Dôvodom bol vyšší rast daňových príjmov (štrukturálne daňové príjmy bez nových legislatívnych opatrení a metodických vplyvov) v tomto období. Plnenie výdavkového pravidla pri takomto tempe rastu príjmov by viedlo k dosiahnutiu lepšieho hospodárenia ako predpokladá strednodobý rozpočtový cieľ.

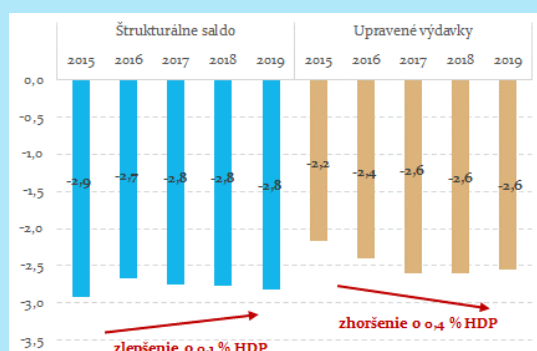
Medziročné zmeny vo vlastných investíciách (bez EÚ fondov a spolufinancovania) v plnej miere ovplyvňujú štrukturálne saldo, pričom do výdavkového pravidla sa premietajú ako štvorročný priemer. Kým štrukturálne saldo v roku 2019 zlepšovali oproti roku 2015 o 0,1 % HDP (vlastné investície klesli), vývoj výdavkov ovplyvnili negatívne, keďže priemerná výška investícií medzi rokmi 2015 a 2019 vzrástla o 0,4 % HDP (graf 2).

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



Zdroj: RRZ

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



Zdroj: RRZ



1.5.2 Výsledok celkového hodnotenia

Po posúdení všetkých relevantných faktorov možno konštatovať, že v roku 2019 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 2,58 % HDP a vo vývoji upravených výdavkov odchýlka vo výške 3,78 % HDP²⁸, pričom v oboch prípadoch presiahla hranicu 0,5 % HDP²⁹. 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, diskrecionárne príjmové opatrenia) ich s vysokou pravdepodobnosťou podstatne neznižia.

Výrazná odchýlka, ktorú RRZ identifikovala v roku 2018, sa v roku 2019 prehĺbila. Neočakávané daňové príjmy a pokles úrokových nákladov neboli využité na podstatné priblíženie sa k vyrovnanému rozpočtu. **Strednodobý rozpočtový cieľ, ktorý si vláda naplánovala dosiahnuť v roku 2019, tak nebol splnený.**

Vzhľadom na to, že podľa oboch ukazovateľov došlo k jednoznačnému prekročeniu hranice výraznej odchýlky, podľa RRZ nastala v roku 2019 výrazná odchýlka v smerovaní k strednodobému cieľu. Keďže v priebehu roku 2020 nastali výnimočné okolnosti, korekčný mechanizmus nemožno v tomto období uplatniť.

Dôležitým predpokladom³⁰ neuplatňovania korekčného mechanizmu počas výnimočných okolností je to, aby sa tým neohrozila udržateľnosť verejných financií v strednodobom horizonte. Vplyvy pandémie a opatrenia prijaté pred ňou³¹ výrazne zhoršia udržateľnosť verejných financií v strednom aj dlhodobom horizonte. RRZ v roku 2020 odhaduje štrukturálny deficit vo výške 6,0 % HDP, pričom bez prijatia dodatočných opatrení by sa aj v ďalších rokoch pohyboval na podobnej úrovni³². Zároveň sa v dôsledku zmien v dôchodkovom systéme podstatne zvýšil odhad nákladov spojených so starnutím populácie, čo zhoršilo vyhladky verejných financií v dlhodobom horizonte. Preto je dôležité, aby **po skončení výnimočných okolností došlo k rýchlemu spusteniu korekčného mechanizmu a stanoveniu záväznej cesty smerujúca k vyrovnanému rozpočtu.** Z tohto pohľadu je potrebné, aby vláda do konca roka 2020 predstavila vierohodnú, opatreniami podloženú, rozpočtovú stratégiu na jednotlivé roky svojho vládnutia a aby po ukončení trvania výnimočných okolností bola pripravená podstatne zlepšovať stav verejných financií.

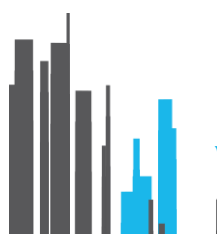
²⁸ Porovnanie vývoja štrukturálneho salda a vplyvu vývoja upravených výdavkov v jednotlivých rokoch je uvedené v prílohe č. 4.

²⁹ Ide o hranicu výraznej odchýlky. Za výraznú odchýlku sa považuje odchýlka minimálne vo výške 0,5 % HDP.

³⁰ Podľa Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii v hlavě III, článku 3, odseku 3b sa „výnimočné okolnosti“ vzťahujú na nezvyčajnú udalosť mimo kontroly dotknutej zmluvnej strany, ktorá má veľký vplyv na finančnú pozíciu verejnej správy alebo obdobie prudkého hospodárskeho poklesu, v zmysle ich vymedzenia v revidovanom Pakte stability a rastu, a to za predpokladu, že dočasné odchýlenie sa dotknutej zmluvnej strany od jej strednodobého cieľa neohrozí fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte.

³¹ Ide najmä o zastropovanie veku odchodu do dôchodku, zvýšenie minimálnych dôchodkov, zavedenie 13. dôchodkov a zvyšovanie miezd vo verejnej správe v roku 2020.

³² RRZ, [Hodnotenie strednodobých rozpočtových cieľov na roky 2020 až 2023](http://www.rozpoctovarada.sk), júl 2020.



2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií

MF SR dňa 30. júna 2020 zverejnilo vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2019³³. Konštatuje v ňom, že na základe predbežných údajov notifikovaných Eurostatom **došlo k výraznému odchýleniu od pravidla vyrovnaného rozpočtu. Nakoľko v roku 2020 došlo k historicky najväčšiemu prepadu slovenskej ekonomiky, vláda SR vyhlásila výnimočné okolnosti³⁴. MF SR vzhľadom na výnimočné okolnosti, počas ktorých sa korekčný mechanizmus neuplatňuje, nenavrholo jeho spustenie.** MF SR v základnom hodnotení identifikovalo pri oboch ukazovateľoch výraznú odchýlku, pričom celkové hodnotenie tieto odchýlky ešte zvýšilo.

Porovnanie hodnotení MF SR a RRZ

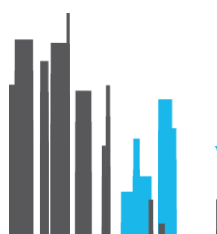
Celkové závery hodnotenia MF SR a RRZ sú rovnaké. V základnom hodnotení obe inštitúcie vyhodnotili pri štrukturálnom salde a výdavkovom pravidle odchýlku, ktorá je výrazná. Kým v štrukturálnom salde sú zanedbateľné číselné rozdiely, v prípade výdavkového pravidla rozdiel dosahuje 0,9 % HDP (tabuľka 7). Rozdiel vyplýva najmä z odlišného zohľadnenia diskrečných príjmových opatrení (MF SR zaradilo medzi diskrečné príjmové opatrenia odhad vplyvu lepšieho výberu DPH, ktorý RRZ vzhľadom na neistotu spojenú s odhadom zohľadňuje až v dodatočných faktoroch, box 2) a rozdielneho odhadu potenciálneho rastu ekonomiky v rokoch 2016 až 2019. RRZ pri odhade potenciálneho produktu berie do úvahy okrem prognózy MF SR aj prognózy iných inštitúcií.

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

	RRZ	MF SR	rozdiel
Plnenie strednodobého cieľa: štrukturálne saldo VS v roku 2019			
Strednodobý cieľ MTO	-0,5 (2019)	-0,5 (2019)	-
Saldo VS	-1,3	-1,3	0,0
Cyklická zložka	0,8	0,9	0,0
Jednorazové efekty	0,0	0,0	0,0
Štrukturálne saldo	-2,1	-2,2	0,0
Plnenie pravidla o štrukturálnom salde	nie	nie	-
Rýchle smerovanie k strednodobému cieľu: zmena štrukturálneho salda od roku 2015			
Zmena štrukturálneho salda	0,4	0,3	0,1
Požadovaná zmena štrukturálneho salda	2,0	2,0	0,0
Plnenie zmeny štrukturálneho salda	nie	nie	-
<i>Odchýlka zmeny štrukturálneho salda od požadovanej trajektórie*</i>	-1,6	-1,7	0,0
Výrazná odchýlka**	áno	áno	-
Rýchle smerovanie k strednodobému cieľu: rast výdavkov od roku 2015			
Rast agregátu výdavkov očistený o príjmové opatrenia	14,6	12,7	2,0
Výdavkové pravidlo	3,8	4,5	-0,7
Plnenie výdavkového pravidla	nie	nie	-

³³ MF SR, [Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2019](#), jún 2020.

³⁴ Začiatok výnimočných okolností bol vyhlásený ku dňu 24. júna 2020.



Odchýlka výdavkového pravidla (vplyv na saldo VS)*	-3,8	-2,9	-0,9
Výrazná odchýlka**	áno	áno	-

* 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 2: 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.

Mierny číselný rozdiel v štrukturálnom salde v roku 2019 vyplýva z odhadu cyklickej zložky (0,04 % HDP). Súvisí to s tým, že RRZ pri odhade potenciálneho produktu (a produkčnej medzery) berie do úvahy okrem prognózy MF SR aj prognózy iných inštitúcií.

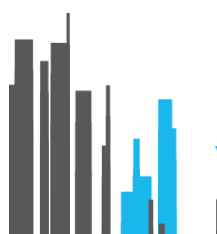
Vo výpočte požadovaného tempa rastu výdavkov (rozdiel 0,7 p.b. v tempe rastu s vplyvom 0,2 % HDP na saldo) pretrvávajú rozdiely najmä z dôvodu vyššie uvedených rozdielných prístupov k odhadu tempa rastu potenciálneho produktu (a produkčnej medzery), čo v prípade MF SR umožnilo vyšší rast výdavkov.

Vo výpočte skutočného tempa rastu upravených výdavkov dosiahli rozdiely 2,0 p.b. (vplyv na saldo 0,7 % HDP) a vyplývajú z týchto odlišností v diskrečných príjmových opatreniach:

- **MF SR od hodnotenia roku 2017 pravidelne zaraďuje medzi diskrečné príjmové opatrenia odhad vplyvu lepšieho výberu DPH.** Od posledného hodnotenia RRZ v decembri 2019 nedošlo v odhade k žiadnej kvalitatívnej zmene. Naďalej pretrváva vysoká miera neistoty odhadu³⁵, preto RRZ nemení 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 s príspevkom 0,6 % HDP.**
- Vplyvy niektorých opatrení sa odlišujú, keďže prístup MF SR ku kvantifikácii odvodovej odpočítateľnej položky nie je v celom časovom rade konzistentný³⁶, a zároveň MF SR nezahrnulo negatívny vplyv končiaceho odvodu z neživotného poistenia v roku 2019 (nahradila ho spotrebná daň z poistenia). Tieto rozdiely viedli k zvýšeniu odchýlky v hodnotení RRZ s vplyvom 0,1 % HDP.
- MF SR nezaraďuje medzi diskrečné príjmové opatrenia také opatrenia, ktorých vplyv nedosahuje aspoň 10 mil. eur. Príspevok tohto faktora je však zanedbateľný.

³⁵ 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.

³⁶ V odhade vplyvu za rok 2018 MF SR spresnilo prístup (RRZ sa s tým stotožnila) v tom, že za diskrečné opatrenie nepovažuje vplyv fixne nastavenej sumy odvodovej odpočítateľnej položky, ktorá povedie k postupnému automatickému zníženiu negatívneho vplyvu opatrenia na verejné financie v čase. Kvantifikácia vplyvu opatrenia za roky 2016 a 2017 tento zmenený prístup nezohľadňuje.



V celkovom hodnotení (tab. 8) sa rozdiely medzi inštitúciami prehĺbili pri štruktúrnom salde, keďže MF SR vo svojom prístupe nezohľadňuje vplyv úrokových nákladov a neočakávaných príjmov. Ide o faktory, ktoré pri hodnotení v minulosti zohľadnila aj Európska komisia³⁷, pričom neočakávané príjmy sú priamo uvedené v pravidlách Paktu stability a rastu³⁸. MF SR zároveň zohľadnilo aj aktualizovaný odhad daní v roku 2019³⁹, 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 najmä to, že RRZ v dodatočných faktoroch zohľadnila vplyv zvýšenia efektívnosti výberu DPH, ktoré MF SR s vyšším vplyvom zahrnuje⁴⁰ 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*	-1,62	-3,82	-1,66	-2,90
2. Dodatočné faktory	-0,97	0,05	-0,10	-0,45
A. Faktory s kvantifikovanými vplyvmi:	-0,97	0,05	-0,10	-0,45
Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	0,26	0,10	-	-
Úrokové náklady	-0,55	-	-	-
Neočakávané príjmy	-0,68	-	-	-
Výdavky na spolufinancovanie	-	-0,34	-	-0,42
Zvýšenie efektívnosti výberu daní	-	0,29	-	ZH**
B. Ďalšie faktory (iba kvalitatívne hodnotenie):	bez kvantifikácie			
Aktualizácia daňových príjmov	A (-)	A (-)	-0,10	-0,03
Aktualizácia ostatných častí bilancie	A	A	-	-
3. Celkové hodnotenie (1+2)*	-2,58	-3,78	-1,76	-3,35
	nastala výrazná odchýlka		nastala 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

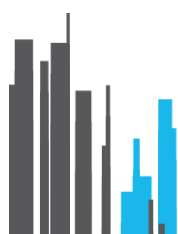
** zahrnuté v základnom hodnotení

³⁷ EK, [Assessment of the 2018 Stability Programme for Slovakia](#), Commission staff working document, str. 13

³⁸ Neočakávané príjmy by sa podľa pravidiel Paktu stability a rastu mali zohľadňovať aj pri stanovení medziročného zlepšenia štruktúrného salda a jeho následnom vyhodnotení.

³⁹ Na základe prognózy Výboru pre daňové prognózy z júna 2020 MF SR do svojho hodnotenia zahrnuje zhoršenie výberu daní o 87 mil. eur v porovnaní s jarnou notifikáciou a medzi diskrečionárne príjmové opatrenia zahrnuje aj nové opatrenie (možnosť započítania doteraz neuplatnenej daňovej straty za roky 2015-2018 v zdaňovacom období 2019) s negatívnym vplyvom vo výške 30 mil. eur v roku 2019 (prognóza VpDP očakáva výpadok 20 mil. eur).

⁴⁰ Podľa MF SR zvýšenie efektívnosti výberu DPH malo pozitívny vplyv na príjmy v rokoch 2016 až 2019 v celkovej výške 0,63 % HDP, podľa RRZ dosiahol vplyv 0,29 % HDP. Rozdiely vyplývajú z toho, že RRZ zohľadnila vo výpočte aj vplyv hospodárskeho cyklu (0,28 p.b.) a tiež zahrnuje vplyv revízie makroekonomických ukazovateľov (0,06 p.b.).



Príloha č. 1 - 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.

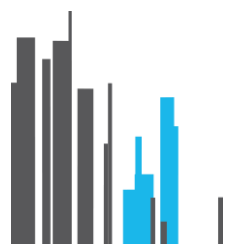
- 1. Úhrada DPH z PPP projektu** – V roku 2011 bol schodok rozpočtu jednorazovo pozitívne ovplyvnený imputáciou pohľadávky voči spoločnosti Granvia v dôsledku zaplatenia DPH spojenou s PPP projektom R1 vo výške 174 mil. eur. Počas nasledujúcich 30 rokov sa bude stav poskytnutého preddavku každoročne znižovať o alikvotnú časť vo výške 5,79 mil. eur. Táto suma každoročne negatívne ovplyvní schodok rozpočtu VS počas obdobia 30 rokov.
- 2. Časové rozlíšenie príjmov z DPH** - Aktualizácia podľa ESA₂₀₁₀ vychádza z tzv. metódy posunutého hotovostného plnenia, kde hotovostný príjem je priradený do jednotlivých období s fixným posunom. Takýto prístup nezohľadňuje v plnej miere skutočnosť najmä v prípade nadmerných odpočtov. Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie nadmerných odpočtov môže výrazným spôsobom ovplyvniť aktuálny výnos DPH podľa ESA₂₀₁₀. Podľa predbežných údajov je vplyv z titulu správneho zaznamenania DPH v roku 2019 negatívny vo výške 21 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. eur⁴¹, 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.

⁴¹ Z tejto sumy predstavovala pokuta voči spoločnosti Strabag a.s. 12,2 mil. eur, Doprastav, a.s. 6,6 mil. eur, BETAMONT s.r.o. 3,0 mil. eur, Inžinierske stavby, a.s. 130 tis. eur, Skanska DS a.s. 9,0 mil. eur, Mota – Engil, Engenharia e Construcao, S.A. 13,9 mil. eur.

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
	RRZ					MF SR					rozdiel				
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu (Granvia)	-6	-6	-6	-6	-6	-6	-6	-6	-6	-6	0	0	0	0	0
- časové rozlíšenie príjmov DPH	12	-34	18	25	-21	12	-34	18	25	-21	0	0	0	0	0
- vratky domácnostiam za spotrebu plynu	-	-46	-	-	-	-	-46	-	-	-	-	0	-	-	0
- pokuta protimonopolného úradu	-	-26	-	-	-	-	-26	-	-	-	-	0	-	-	-
CELKOVO	6	-112	12	19	-27	6	-112	12	19	-27	0	0	0	0	0
(% HDP)	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: RRZ, MF SR



Príloha č. 2 - Diskrecionárne opatrenia a metodické vplyvy

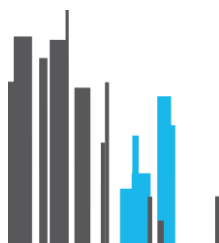
Údaje potrebné na výpočet výdavkového pravidla a rastu upravených výdavkov sú z oficiálnych štatistík Eurostatu a z odhadov RRZ (potenciálny produkt, vplyv hospodárskeho cyklu, diskrecionárnych príjmových opatrení, metodické vplyvy, jednorazové vplyvy a výdavky na spoločné projekty financované z rozpočtu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

Diskrecionárne príjmové opatrenia sa v prípade daní preberajú z odhadov MF SR, ktoré sú súčasťou príslušnej prognózy Výboru pre daňové prognózy. 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 2019, 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	2019
1. Diskrecionárne opatrenia	-180 383	135 199	-114 804	-84 426
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	-	-29 000
Zvýšenie spotrebnej dane z tabaku od 1.2.2017	-	29 566	2 909	35 870
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	-23 149
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	-40 891
Zrušenie daňovej licencie	-	-	-100 000	-



Zdaňovanie dividend 7% zrážková daň (vrátane vplyvu zrušenia zdravotných odvodov)	-	-	23 665	28 675
Zmena uplatňovania odvodovej odpočítateľnej položky	-	-	12 500	-
Zvýšenie odpočtu výdavkov na vedu a výskum	-	-	-15 034	-
Zavedenie samostatného odpisovania technického zhodnotenia	-	-	-142	-568
Zavedenie nezdaniteľnej časti na kúpeľnú starostlivosť	-	-	-1 924	-
Oslobodenie od SO z dohôd dôchodcov	-	-	-9 100	-9 659
Zavedenie daňovo zvýhodneného 13. a 14. platu	-	-	-1 705	-28 295
Zrušenie OOP pre zamestnávateľa	-	-	19 200	47 000
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	-
Oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov	-	-	-	-5 300
Zavedenie licencií v hazarde	-	-	-	3 600
Zavedenie spotrebnej dane z poistného	-	-	-	65 190
Zavedenie odvodu obchodných reťazcov	-	-	-	85 000
Zrušenie odvodu obchodných reťazcov	-	-	-	-85 000
Poplatok za uloženie odpadu	-	-	-	3 683
Domáce pálenie - oslobodenie od spotrebnej dane	-	-	-	-3 650
Znížená sadzba DPH na ubytovanie	-	-	-	-24 256
Oslobodenie rekreačných poukážok od daní a odvodov	-	-	-	-57 666
Oslobodenie nepeňažného benefitu pre zamestnanca na ubytovanie	-	-	-	-15 742
Zníženie limitu pre refundáciu DPH turistom	-	-	-	-2 100
Nová odpisová skupina pre elektromobily	-	-	-	-6 775
Zvýšenie odpočtu R&D na 150 % od 2019 a 200 % od 2020	-	-	-	-4 000
Zmeny v administratívnych poplatkoch v roku 2019	-	-	-	-17 391
2. Metodické vplyvy v príjmoch	58 946	20 048	-83 311	32 033
Zmeny v imputovaných sociálnych príspevkoch	9 779	8 601	-996	30 349
Zmeny v štátom platenom poistnom:	49 167	11 447	-82 315	1 684
- zdravotné poistenie	43 236	-92 821	-110 302	13 804
- sociálne poistenie	5 931	10 555	31 576	1 654
- dôchodkový systém ozbrojených zložiek	0	93 713	-3 590	-13 774
Zmeny v schémach finančného sektora (RPRKS)*	0	0	0	0
Spolu vrátane metodických zmien (1+2)	-121 437	155 247	-198 115	-52 393
<i>p.m. Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť**</i>	<i>12 550</i>	<i>-28 110</i>	<i>-32 183</i>	<i>-40 891</i>

* RPRKS – Rada pre riešenie krízových situácií, od notifikácie z apríla 2020 sú príjmy a výdavky tohto subjektu zaradené mimo sektora verejnej správy

Zdroj: RRZ, MF SR

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



Príloha č. 3 - Údaje použité pri odhade dodatočných faktorov

Neočakávané príjmy

Postup odhadu neočakávaných príjmov zostal v porovnaní s decembrom 2019 rovnaký. Došlo len k spresneniu odhadu tým, že sa zaktualizoval vplyv hospodárskeho cyklu v rokoch 2016 až 2018 a výška daňových príjmov v roku 2018 na základe údajov z aprílovej notifikácie. Zároveň sa doplnil odhad neočakávaných príjmov na rok 2019.

Tab 11: Neočakávané príjmy v rokoch 2016 až 2019 (% HDP)

	2016	2017	2018	2019
1. Neočakávané príjmy (2-3-4-5)	0,10	0,31	0,33	-0,06
2. Zmena príjmov z daní oproti rozpočtu	-0,22	0,72	0,63	0,09
3. Vplyv cyklu	0,03	0,48	0,39	-0,01
4. Zmena daní z titulu zmeny výdavkov na spolufinancovanie	-0,24	-0,10	0,03	-0,03
5. Vplyv lepšieho výberu DPH	-0,11	0,03	-0,13	0,20

Zdroj: RRZ

Neočakávané príjmy dosiahli v rokoch 2016 až 2019 kumulatívne 0,68 % HDP (tabuľka 11). Ich výpočet v jednotlivých rokoch je zobrazený nižšie (tabuľky 12 až 15). Zdrojom údajov sú rozpočtované a Štatistickým úradom SR zverejnené údaje o tých daňových a odvodových príjmoch, ktoré prognózuje Výbor pre daňové prognózy. Vplyv hospodárskeho cyklu, čerpania EÚ fondov a lepšieho výberu DPH odhaduje RRZ. Podkladom sú údaje prognózované (Výborom pre makroekonomické prognózy) a skutočné údaje o čerpaní EÚ fondov a spolufinancovaní a spracované údaje z priznaní DPH.

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

	RVS 2016-2018			NT 2020/04			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	-193	-87	106	27
3. Vplyv čerpania EÚ fondov**	591	307	-285	748	269	-479	-194
4. Vplyv lepšieho výberu DPH	0	250	250	0	158	158	-92
5. Celkový vplyv (1-2-3-4)	21 464	22 311	847	22 117	23 046	929	82
- v % HDP	-	-	-	-	-	-	0,10

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2020/04 - notifikácia deficitu a dlhu z apríla 2020, VpDP - Výbor pre daňové prognózy

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

* v NT 2020/04 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 13: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2017 (ESA2010, mil. eur)

	RVS 2017-2019			NT 2020/04			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	-87	358	445	406
3. Vplyv čerpania EÚ fondov*	356	399	43	269	227	-42	-85
4. Vplyv lepšieho výberu DPH	0	0	0	0	24	24	24
5. Celkový vplyv (1-2-3-4)	23 408	24 504	1 096	23 205	24 562	1 357	261
- v % HDP	-	-	-	-	-	-	0,31

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2020/04 - notifikácia deficitu a dlhu z apríla 2020, VpDP - Výbor pre daňové prognózy

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

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

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

	RVS 2018-2020			NT 2020/04			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	26 987	1 816	563
- daňové príjmy a odvody (VpDP)	25 272	26 532	1 260	25 501	27 325	1 824	563
- 2 % na verejnoprospešný účel	-63	-65	-1	-63	-68	-5	-4
- daňové kredity	-264	-269	-5	-266	-269	-3	3
2. Cyklické príjmy z daní	52	137	85	358	797	439	354
3. Vplyv čerpania EÚ fondov*	212	265	53	227	311	84	31
4. Vplyv lepšieho výberu DPH	0	0	0	0	-118	-118	-118
5. Celkový vplyv (1-2-3-4)	24 680	25 796	1 116	24 586	25 997	1 411	296
- v % HDP	-	-	-	-	-	-	0,33

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2020/04 - notifikácia deficitu a dlhu z apríla 2020, 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 15: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2019 (ESA2010, mil. eur)

	RVS 2018-2020			NT 2020/04			Neočakávané príjmy (+)/ výpadok (-)
	2018	2019	rozdiel	2018	2019	rozdiel	
	1	2	3=2-1	4	5	6=5-4	
1. Daňové príjmy	27 004	28 669	1 665	26 987	28 741	1 754	89
- daňové príjmy a odvody (VpDP)	27 341	28 989	1 648	27 325	29 152	1 827	180
- eKasa a nanomarkery	0	90	90	0	0	0	-90
- 2 % na verejnoprospešný účel	-67	-72	-5	-68	-73	-5	0



- daňové kredity	-270	-338	-68	-269	-338	-69	-1
2. Cyklické príjmy z daní	198	267	68	797	857	60	-8
3. Vplyv čerpania EÚ fondov*	298	314	16	311	296	-16	-32
4. Vplyv lepšieho výberu DPH	0	0	0	0	189	189	189
5. Celkový vplyv (1-2-3-4)	26 508	28 088	1 580	25 879	27 399	1 520	-60
- v % HDP	-	-	-	-	-	-	-0,06

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2020/04 - notifikácia deficitu a dlhu z apríla 2020, 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), v roku 2018 došlo k ich nárastu o 84 mil. eur (0,09 % HDP) a v roku 2019 klesli o 16 mil. eur (0,02 % 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 príjmov⁴². 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 príjmy⁴³. 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 16).

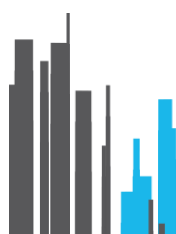
V prípade roku 2016 sa vo výpočte upravených výdavkov zohľadnil medziročný pokles výdavkov na spolufinancovanie o 177 mil. eur (zmena štvorročných priemerov investičných výdavkov a zmena ostatných výdavkov na spolufinancovanie v plnej výške), v roku 2017 pokles o 63 mil. eur, v roku 2018 nárast o 24 mil. eur a v roku 2019 pokles o 72 mil. eur, čo viedlo k zlepšeniu vplyvu ukazovateľa upravených výdavkov na saldo celkovo o 0,34 % HDP. Zabezpečenie neutrálneho vplyvu na saldo si vyžaduje úpravu v rámci dodatočných faktorov, ktorá zhorší ukazovateľ o 0,34 % HDP (predpoklad výpadku daňových príjmov v uvedenej výške).

Tab 16: Výdavky na spolufinancovanie v upravených výdavkoch (mil. eur)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Výdavky ŠR na spolufinancovanie (a+b)	407	367	372	748	269	227	311	296
- a. bežné výdavky a kapitálové transfery	233	183	193	339	185	148	186	189
- b. tvorba hrubého fixného kapitálu	175	185	180	409	84	79	126	107
2. Priemer výdavkov na spolufinancovanie na THFK (za roky t až t-3)	-	-	-	237	214	188	174	99

⁴² RRZ, [Hodnotenie návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017](#) z novembra 2014, príloha č. 2.

⁴³ Výdavkové pravidlo predpokladá tempo reálneho rastu príjmov na úrovni potenciálneho rastu ekonomiky bez ďalších úprav.



3. Spolufinancovanie v upravených výdavkoch (1.a+2)	-	-	-	576	399	336	360	288
4. Medziročná zmena výdavkov na spolufinancovanie (Δ₃)					-177	-63	24	-72
- v % HDP					-0,22	-0,07	0,03	-0,08

Zdroj: MF SR, RRZ



Príloha č. 4 - 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 v rokoch 2016 až 2019 dosiahli podľa RRZ oba ukazovatele po zohľadnení dodatočných faktorov rozdielne hodnoty prevyšujúce hranicu výraznej odchýlky (odchýlka -2,58 % HDP pri štrukturálnom salde a -3,78 % HDP vo vývoji upravených výdavkov). Pri požadovanom zlepšení štrukturálneho salda o 2,02 % HDP to znamená, že štrukturálne saldo sa v rokoch 2016 až 2019 zhoršilo o 0,56 % HDP a vývoj výdavkov prispel k zhoršeniu salda o 1,75 % 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 2019, kedy investície medziročne klesli, čo je jeden z hlavných faktorov rozdielu medzi dvomi ukazovateľmi (príspevok 0,49 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 2019 rástli príjmy vyšším tempom v porovnaní s rastom potenciálneho produktu s pozitívnym príspevkom na štrukturálne saldo v porovnaní s vývojom upravených výdavkov približne o 1,1 perc. bodu.
- **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 2019, kedy boli verejné financie v deficite. Pozitívny vplyv vývoja upravených výdavkov na saldo bol preto nadhodnotený (s negatívnym vplyvom vo výške 0,38 % 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 menovateľa⁴⁴). Štrukturálne saldo tento vplyv už obsahuje (príspevok -0,02 p.b. v rokoch 2016 až 2019), keďže sa vypočítava z medziročnej zmeny jednotlivých zložiek vyjadrených v pomere k HDP.

Tab 17: Zmena štrukturálneho salda a vplyv upravených výdavkov - rozdiely (ESA2010, % HDP)

	kumulatívne za roky 2016 až 2019		
	vplyv	požadovaná zmena	odchýlka
Zmena upravených výdavkov po dodatočných faktoroch	-1,75	2,02	-3,78
(+) Odchýlka zmeny vlastných skutočných investícií od priemeru	0,49		
(+) Skutočný vývoj príjmov nad rámec potenciálu	1,10		
(+) Nepresnosti pri výpočte tempa rastu príjmov (iná základňa)	-0,38		
(+) Vplyv rastu HDP (efekt menovateľa)	-0,02		
Zmena štrukturálneho salda po dodatočných faktoroch	-0,56	2,02	-2,58

Zdroj: RRZ

Vzhľadom na významný vplyv investícií na rozdiel medzi zmenou upravených výdavkov a zmenou štrukturálneho salda RRZ podrobnejšie preskúmala príčiny rozdielov (tabuľka 18). Kým investície zachytené v upravených výdavkoch (štvorročný priemer, bez EÚ fondov a spolufinancovania) prispievajú k medziročnému zhoršeniu salda o 0,39 % HDP, investície v štrukturálnom salde prispievajú k zlepšeniu salda o 0,11 % HDP.

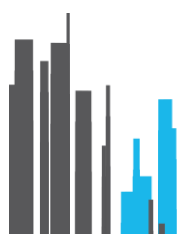
Tab 18: Vlastné investície v jednotlivých ukazovateľoch

	mil. eur					% HDP					p.b. kumul.
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	
Skutočné investície bez EÚ fondov	-2 743	-2 248	-2 411	-2 605	-2 764	-3,44	-2,77	-2,85	-2,91	-2,93	0,50
- vlastné investície	-2 334	-2 164	-2 332	-2 480	-2 657	-2,93	-2,67	-2,76	-2,77	-2,82	0,11
- spolufinancovanie	-409	-84	-79	-126	-107	-0,51	-0,10	-0,09	-0,14	-0,11	0,40
Priemerné investície bez EÚ fondov (roky t-3 až t)	-1 969	-2 160	-2 388	-2 502	-2 507	-2,47	-2,67	-2,83	-2,79	-2,66	-0,19
- priemer vlastných investícií	-1 732	-1 946	-2 200	-2 328	-2 408	-2,17	-2,40	-2,60	-2,60	-2,56	-0,39
- priemer spolufinancovania	-237	-214	-188	-174	-99	-0,30	-0,26	-0,22	-0,19	-0,10	0,19
Vlastné investície v uprav. výdavkoch	-1 732	-1 946	-2 200	-2 328	-2 408	-2,17	-2,40	-2,60	-2,60	-2,56	-0,39
Vlastné investície v štr. salde	-2 334	-2 164	-2 332	-2 480	-2 657	-2,93	-2,67	-2,76	-2,77	-2,82	0,11

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

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

⁴⁴ 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.



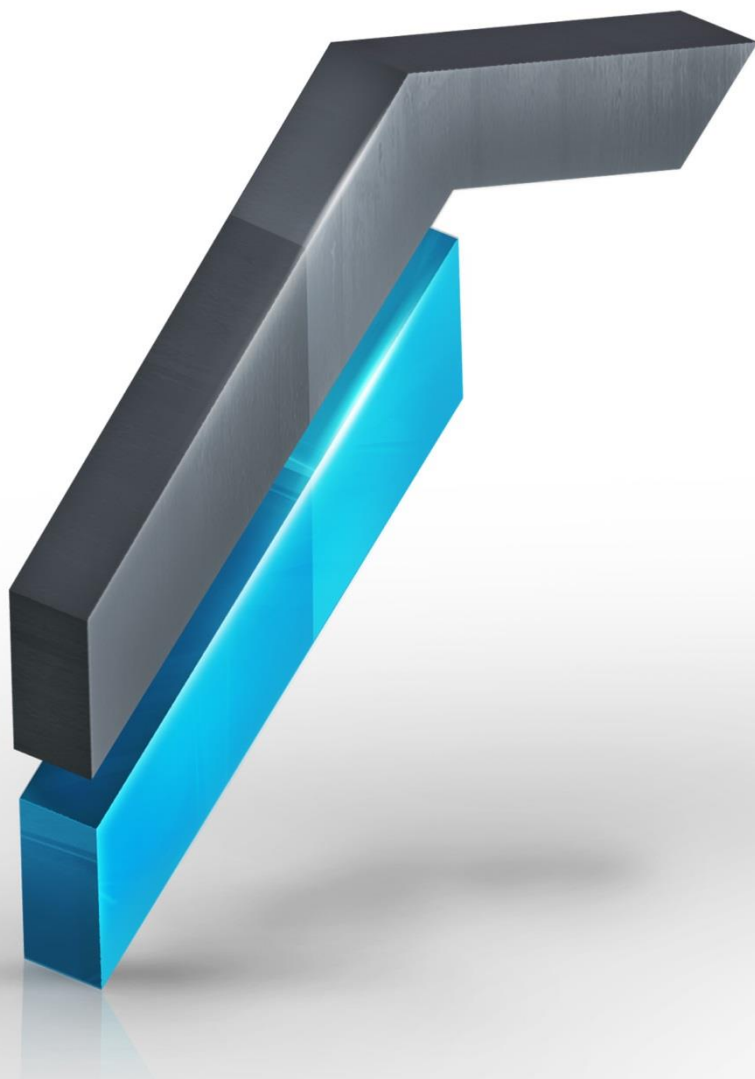
Výdavkové pravidlo predpokladá rast štrukturálnych príjmov verejnej správy očistený o diskrečionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy na úrovni potenciálneho rastu ekonomiky. V prípade vývoja v rokoch 2016 až 2019 išlo o pesimistický predpoklad, ktorý prispel k zhoršeniu ukazovateľa upravených výdavkov v porovnaní so štrukturálnym saldom o 1,1 p.b. Tempo rastu daňových príjmov prevyšovalo tempo rastu potenciálneho produktu (5,4 % ročne v porovnaní s 3,6 %, tabuľka 19).

Tab 19: Vývoj príjmov verejnej správy v rokoch 2015 až 2019

	mil. eur					tempo rastu				
	2015	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	priemer
1. Príjmy VS	34 361	32 565	34 261	36 560	39 085	-5,2	5,2	6,7	6,9	3,3
2. Úpravy (EU fondy, cyklus, opatrenia, jednorazové vplyvy)	4 701	2 325	3 036	3 824	3 817					
3. Upr. štrukturálne príjmy VS (1-2)	29 660	30 240	31 224	32 736	35 268	2,0	3,3	4,8	7,7	4,4
- daňové príjmy	24 098	25 338	26 419	27 794	29 742	5,1	4,3	5,2	7,0	5,4
- tržby, príjmy z majetku	4 318	4 340	4 458	4 683	4 797	0,5	2,7	5,0	2,4	2,7
- prijaté granty a transfery	1 244	562	351	283	787	-54,8	-37,6	-19,3	177,9	-10,8
Tempo rastu potenciálneho produktu upravené o deflátor HDP	-	-	-	-		1,9	3,6	4,5	4,6	3,6

Zdroj: ŠÚ SR, RRZ





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia