



Metodika hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte

Verzia 1

9. december 2019

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2019

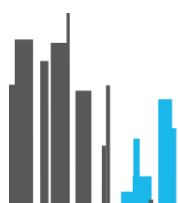
Tento metodický manuál prezentuje oficiálny postup Rady pre rozpočtovú zodpovednosť pri hodnotení pravidiel o vyrovnanom rozpočte, ktoré vykonáva v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

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

Copyright ©

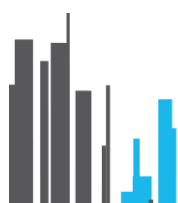
Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú 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 manuálu sú vítané na e-mailovej adrese sekretariat@rrz.sk.



Obsah

| | |
|---|-----------|
| Úvod | 5 |
| 1. Popis pravidiel a úloh jednotlivých inštitúcií | 7 |
| 2. Postup hodnotenia RRZ | 10 |
| 2.1 Úroveň štrukturálneho salda | 11 |
| 2.2 Zmena štrukturálneho salda | 18 |
| 2.3 Vývoj upravených výdavkov | 21 |
| 2.4 Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností | 27 |
| 2.5 Posúdenie výraznej odchýlky | 29 |
| 2.5.1 Dodatočné faktory | 32 |
| 2.5.2 Ďalšie faktory z pohľadu Paktu stability a rastu | 36 |
| 2.6 Korekčný mechanizmus | 38 |
| | |
| Príloha č. 1 – Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v HMÚ | 41 |
| Príloha č. 2 – Spoločné zásady národných korekčných mechanizmov | 53 |
| Príloha č. 3 – Pravidlo o vyrovnanom rozpočte | 55 |
| Príloha č. 4 – Zákon o rozpočtovej zodpovednosti | 57 |
| Príloha č. 5 – Pravidlá Paktu stability a rastu | 59 |
| Príloha č. 6 – Prehľad rozdielov medzi inštitúciami | 41 |
| Príloha č. 7 – Výpočet vplyvu dodatočných faktorov | 45 |



Zoznam grafov, tabuliek a boxov

| | |
|---|----|
| Graf 1: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií | 8 |
| Graf 2: Postup hodnotenia pravidiel o vyrovnanom rozpočte | 11 |
| Tab 1: Porovnanie prístupu EK a RRZ pri hodnotení dlhodobej udržateľnosti | 13 |
| Tab 2: Výpočet štrukturálneho salda (% HDP) | 17 |
| Tab 3: Matica požadovaného zlepšenia štrukturálneho salda | 19 |
| Tab 4: Stanovenie požadovanej rovnomernej zmeny štrukturálneho salda | 21 |
| Tab 5: Výpočet výdavkového pravidla | 22 |
| Tab 6: Výdavkové pravidlo – rozdiely medzi inštitúciami | 24 |
| Tab 7: Výpočet tempa rastu upravených výdavkov | 25 |
| Tab 8: Výpočet odchýlky vývoja upravených výdavkov od výdavkového pravidla | 27 |
| Tab 9: Zohľadnenie dodatočných faktorov | 32 |
| Tab 10: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2018 | 49 |
| Tab 11: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2018 metodikou SGP z roku 2016 | 49 |
| Tab 12: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2018 novou metodikou EK | 50 |
| Tab 13: Porovnanie odhadu vplyvov neočakávaných príjmov – prístup RRZ a prístupy EK | 50 |
| Box 1: Hodnotenie dlhodobej udržateľnosti – porovnanie prístupu RRZ a EK | 13 |
| Box 2: Odhad štrukturálneho salda – porovnanie prístupu RRZ a MF SR | 16 |
| Box 3: Splnenie strednodobého rozpočtového cieľa | 18 |
| Box 4: Flexibilita v rámci pravidiel Paktu stability a rastu | 19 |
| Box 5: Výdavkové pravidlo – prístup RRZ, MF SR a EK | 22 |
| Box 6: Vzájomný vzťah štrukturálneho salda a vývoja upravených výdavkov | 30 |
| Box 7: Dodatočné faktory v hodnotení MF SR a EK | 36 |
| Box 8: Príklady nezohľadnenia posunu termínu splnenia strednodobého cieľa | 38 |
| Box 9: Prístupy Európskej komisie k odhadu neočakávaných príjmov | 49 |



Úvod

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) ako nezávislá inštitúcia hodnotí od roku 2014 plnenie pravidiel o vyrovnanom rozpočte. Slovensko sa k plneniu pravidiel zaviazalo transpozíciou medzinárodnej zmluvy do zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy¹. Pravidlo stanovuje, že rozpočet verejnej správy má byť vyrovnaný alebo prebytkový. Je založené na strednodobom ciele – štrukturálnom salde, 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 zverejňuje svoje hodnotenie. Následne RRZ poskytuje svoje nezávislé hodnotenie. V súlade so zásadami² zverejnenými Európskou komisiou (EK) potom MF SR zverejní svoje stanovisko k hodnoteniu RRZ.

Východiskom hodnotenia plnenia pravidiel o vyrovnanom rozpočte je stanovenie metodiky. Dôveryhodnosť hodnotenia zvyšuje taký postup, ktorý v čo najväčšej možnej miere zachytáva všetky aspekty pravidiel a obsahuje všeobecné princípy pre zahrnutie nových, v čase tvorby metodiky neznámych faktorov do hodnotenia. Zmeny metodiky by mali byť motivované výlučne snahou o spresnenie hodnotenia a musia byť transparentne zdôvodnené. Výhodou tohto prístupu je predvídateľnosť výsledkov hodnotenia a využiteľnosť pri rozhodovaní vlády o prípadných zmenách vo verejných financiách.

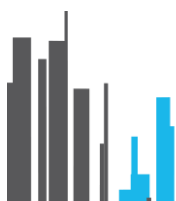
Medzinárodná zmluva stanovuje, že východiskom pravidiel o vyrovnanom rozpočte sú ciele a koncepty definované v Pakte stability a rastu³, ktorý je súčasťou fiškálneho dohľadu na úrovni Európskej únie. Na druhej strane ide o národné pravidlo, t.j. pravidlo definované v národnej legislatíve a vyhodnocované zapojením nezávislej inštitúcie na úrovni členského štátu. RRZ preto pri tvorbe metodiky svojho hodnotenia zohľadnila obidva aspekty. Preberanie postupov a záverov hodnotenia pravidiel Paktu stability a rastu zo strany Európskej komisie nie je podľa RRZ vhodné bez nezávislého posúdenia⁴, pričom medzinárodná zmluva, ani zásady korekčných mechanizmov zverejnené EK takéto postup nevyklúčujú. RRZ disponuje podrobnejšími informáciami o vývoji ekonomiky a verejných financií na Slovensku v porovnaní s EK, čo jej umožňuje hlbšie analyzovať vývoj verejných financií. Takýto prístup si v niektorých situáciách vyžaduje zmeny oproti postupu používanému EK, pričom základným cieľom úpravy metodiky je spresnenie hodnotenia. Prvok nezávislosti v hodnotení je dôležitý aj z pohľadu nastavenia procesu hodnotenia na Slovensku, keďže MF SR je v konflikte záujmov (MF SR vyhodnocuje pravidlo, plnenie ktorého ovplyvňuje realizovaním fiškálnej politiky).

¹ Do národnej legislatívy (zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy) bolo s účinnosťou od 1. januára 2014 premietnuté na základe záväzku z medzinárodnej Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii.

² [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#) z 20. júna 2012 (/* COM/2012/0342 final */). Princíp „dodržuj alebo vysvetľuj“ z anglického „comply or explain“.

³ Ide najmä o stanovenie strednodobého rozpočtového cieľa v podobe štrukturálneho salda, posudzovanie vývoja štrukturálneho salda a upravených výdavkov v celkovom hodnotení a pojmy výrazná odchýlka a výnimočné okolnosti.

⁴ Automatické preberanie záverov hodnotenia EK by znižovalo opodstatnenosť zapojenia nezávislej inštitúcie do hodnotiaceho procesu. Potrebu nezávislého posúdenia národného pravidiel o vyrovnanom rozpočte zvyšuje aj to, že hodnotenia EK môžu byť motivované aj zohľadnením vývoja a potrieb iných krajín Európskej únie, pričom napriek komplexnosti pravidiel v nich existuje dostatočný priestor na voľnosť v rozhodovaní, ktorý EK využíva.

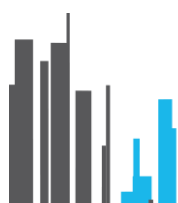


RRZ už pri prvom hodnotení pravidiel v júli 2014 popísala svoj postup hodnotenia, ktorý uplatňuje. Následne svoju metodiku spresňovala, o čom informovala v príslušných hodnoteniach. Súčasťou popisu bolo vždy aj zdôvodnenie zmien a vyčíslenie ich vplyvov. Nevýhodou tohto prístupu, najmä so zvyšujúcim sa počtom hodnotiacich materiálov, je rozdrobenosť popisu metodických postupov a nutnosť opakovania aspoň základného postupu v každom hodnotiacom materiáli, čo zvyšuje jeho rozsah. Z týchto dôvodov RRZ s cieľom poskytnúť prehľadný súpis metodiky hodnotenia pravidiel o vyrovnanom rozpočte na jednom mieste pripravila tento manuál.

Východiskom manuálu je popis pravidiel o vyrovnanom rozpočte vrátane úloh a termínov jednotlivých inštitúcií pri jeho hodnotení (kapitola 1). V kapitole 2 je podrobne uvedený popis prístupu RRZ rozdelený na jednotlivé kroky hodnotenia. Priebežne sú uvádzané aj porovnania s aktuálnym prístupom MF SR (na základe hodnotenia k novembru 2019) a odlišnosti v porovnaní s prístupom Európskej komisie pri hodnotení preventívnej časti Paktu stability a rastu. Kým v prípade pravidelne sa opakujúcich súčastí hodnotenia (štrukturálne saldo a jeho zmena, vývoj upravených výdavkov a dodatočné faktory) je postup relatívne podrobný, čerpajúci skúsenosti z hodnotenia rokov 2013 až 2018, časť o korekčnom mechanizme je stručná. Vyplýva to z toho, že korekčný mechanizmus zatiaľ nebol spustený a príslušná legislatíva detailne nešpecifikuje jeho náležitosti. V tejto časti RRZ predpokladá rozšírenie manuálu až po skutočnom spustení korekčného mechanizmu a jeho priebežnom monitorovaní. Príloha 1 obsahuje detailnú porovnávaciu tabuľku prístupov RRZ a MF SR s určením miery zhody postupu oboch inštitúcií a ilustráciu prístupu EK. Príloha 2 je technická a popisuje postup odhadu jednotlivých dodatočných faktorov, ktoré RRZ zohľadňuje v celkovom hodnotení. Prílohy 3 až 7 obsahujú ucelený zoznam legislatívy týkajúcej sa pravidiel o vyrovnanom rozpočte a vybraných častí medzinárodnej zmluvy a pravidiel Paktu stability a rastu.

Postup popísaný v tomto metodickom manuáli použije RRZ od hodnotenia pravidiel o vyrovnanom rozpočte v decembri 2019⁵. V prípade zmien v metodike bude o nich RRZ informovať v hodnotiacom materiáli a významné zmeny sa premietnu aj do aktualizácie tohto manuálu.

⁵ V porovnaní s posledným hodnotením (z júla 2019) dochádza k dvom zmenám. Prvou je spôsob vyhodnocovania nízkych rizík spojených s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií, kde RRZ bude vychádzať výlučne zo svojho hodnotenia tak, ako to predpokladá zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Druhá zmena nadväzuje na benchmarkovú revíziu národných účtov z októbra 2019. Na základe nej RRZ už nebude zohľadňovať vplyv vyradovania jadrových zariadení v dodatočných faktoroch, keďže dlhodobé vplyvy tejto schémy (budúce náklady spojené s vyradovaním zariadení) zachytáva už aktuálne vykazované saldo verejnej správy v metodike ESA2010.



1. Popis pravidiel a úloh jednotlivých inštitúcií

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 kompakť – z angl. Fiscal Compact⁶) vyplynula povinnosť **implementovať pravidlo o vývoji štrukturálneho salda a strednodobom rozpočtovom ciele** (ďalej len 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 mala navrhnúť Európska komisia, zohľadňujúc riziká udržateľnosti verejných financií v jednotlivých krajinách, čo sa však nestalo.

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 komisiou v júni 2012⁷. Tieto zásady predpokladajú existenciu nezávislých inštitúcií zodpovedných za monitorovanie dodržiavania daného pravidla, upravujú ich úlohy⁸ a definujú požiadavky na ich nezávislosť.

Pravidlo o vyrovnanom rozpočte bolo premietnuté do slovenskej legislatívy novelou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy⁹, ktorá nadobudla účinnosť od 1. januára 2014. Zákon považuje rozpočet verejnej správy za vyrovnaný (t. j. toto pravidlo považuje za splnené), ak je **hodnota štrukturálneho deficitu verejnej správy¹⁰ 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 zodpovednosti¹¹, štrukturálny deficit môže byť rovný alebo nižší ako 1 % HDP.

Korekčný mechanizmus sa uplatní pri výraznej odchýlke od tohto cieľa alebo od postupu vedúceho k nemu, pričom pojem výrazná odchýlka je definovaný v preventívnej časti Paktu stability a rastu¹². Posudzuje sa na základe celkového hodnotenia vývoja dvoch ukazovateľov: štrukturálneho salda a upravených výdavkov očistených o diskrečionárne príjmové opatrenia.

⁶ Úplné znenie časti III. zmluvy a odkaz na zmluvu je uvedený v prílohe č. 3.

⁷ Úplné znenie spoločných zásad a odkaz na dokument Európskej komisie je uvedený v prílohe č. 4.

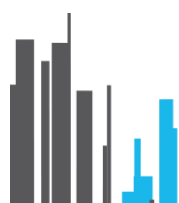
⁸ Nezávislé inštitúcie zverejňujú hodnotenie toho, či sa vyskytli okolnosti oprávňujúce na aktiváciu korekčného mechanizmu, či korekcia postupuje v súlade s plánmi a či sa vyskytli okolnosti, ktoré oprávňujú na aktiváciu, predĺženie alebo ukončenie únikových doložiek.

⁹ Konkrétne ide o §30a s názvom Osobitné ustanovenia o vyrovnanom rozpočte verejnej správy, zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, pričom úplné znenie §30a je uvedené v prílohe č. 5.

¹⁰ Štrukturálne saldo verejnej správy je definované ako saldo verejnej správy upravené o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy.

¹¹ Článok 2, písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti, podrobne v prílohe č. 6.

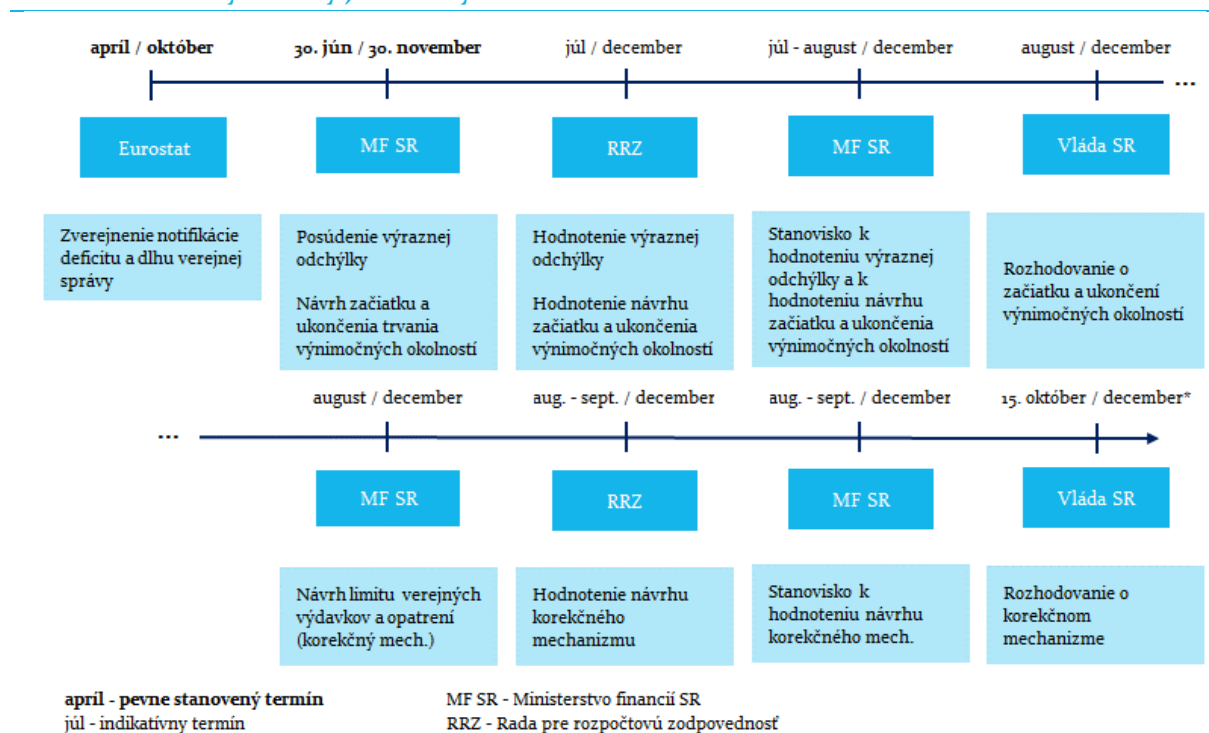
¹² Výraznú odchýlku definuje článok 6, odsek 3 nariadenia (ES) č. 1466/97 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii (preventívna časť paktu). Jej presná definícia je uvedená v prílohe č. 7.



V rámci korekčného mechanizmu sa **stanoví maximálna výška časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy (limit verejných výdavkov) a opatrenia na obdobie korekcie tejto odchýlky**. Korekcia by mala zohľadňovať veľkosť odchýlky, ktorá nastala, rešpektujúc dosiahnutie strednodobého cieľa a každoročné znižovanie podielu schodku rozpočtu verejnej správy na hrubom domácom produkte na základe odporúčaní Rady EÚ¹³. Povinnosť uplatňovať korekčný mechanizmus sa nevzťahuje na obdobie trvania výnimočných okolností, ktoré sú definované v zmluve¹⁴.

Zákon popisuje aj procedúry a prisudzuje úlohy jednotlivým inštitúciám (graf 1). Ministerstvo financií SR (ďalej len MF SR) v súlade s postupmi uvedenými v Pakte stability rastu¹⁵ je povinné dvakrát ročne (do 30. júna a 30. novembra¹⁶) zverejniť hodnotenie toho, či došlo k výraznej odchýlke. **Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (ďalej len RRZ) ako poverená nezávislá inštitúcia posudzuje a zverejňuje vyhodnotenie uplatňovania alebo neuplatňovania korekčného mechanizmu.**

Graf 1: Procedúry a úlohy jednotlivých inštitúcií

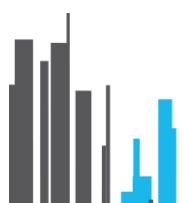


¹³ Čl. 5 a 6 nariadenia (ES) č. 1466/97 a čl. 3 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97, podrobne v prílohe č. 7.

¹⁴ Výnimočné okolnosti sú definované v článku 3, odseku 3, písm. b) Zmluvy o stabilite, správe a koordinácii v HMÚ.

¹⁵ 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 hodnotu, voči ktorej sa porovnávajú.

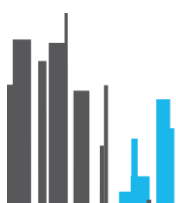
¹⁶ Stanovenie týchto termínov a počtu zverejnení súvisí s termínmi notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu. Každoročne sa k 1. aprílu posielajú Eurostatu predbežné údaje o príjmoch, výdavkoch, salde a dlhu verejnej správy za predchádzajúci rok a potvrdzujú sa definitívne údaje za staršie roky. Následne 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.



*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*

Ak MF SR zverejní, že došlo k výraznej odchýlke, navrhne vláde SR **limit verejných výdavkov a opatrenia na obdobie korekcie tejto odchýlky**. O korekčnom mechanizme rozhoduje vláda. **Pred rozhodnutím vlády posúdi návrh RRZ**. Ak vláda rozhodne, že sa korekčný mechanizmus neuplatní, zašle Národnej rade SR písomné zdôvodnenie svojho rozhodnutia.

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



2. Postup hodnotenia RRZ

Hodnotenie RRZ o plnení pravidla o vyrovnanom rozpočte pozostáva z viacerých krokov (graf 2), pričom sa vychádza z údajov za skutočnosť predchádzajúceho roka, ktoré zverejnil Eurostat. Kvôli identifikácii možných rizík neplnenia pravidla v budúcnosti je súčasťou hodnotenia RRZ aj pohľad na očakávaný vývoj štrukturálneho salda a vývoja upravených výdavkov¹⁷.

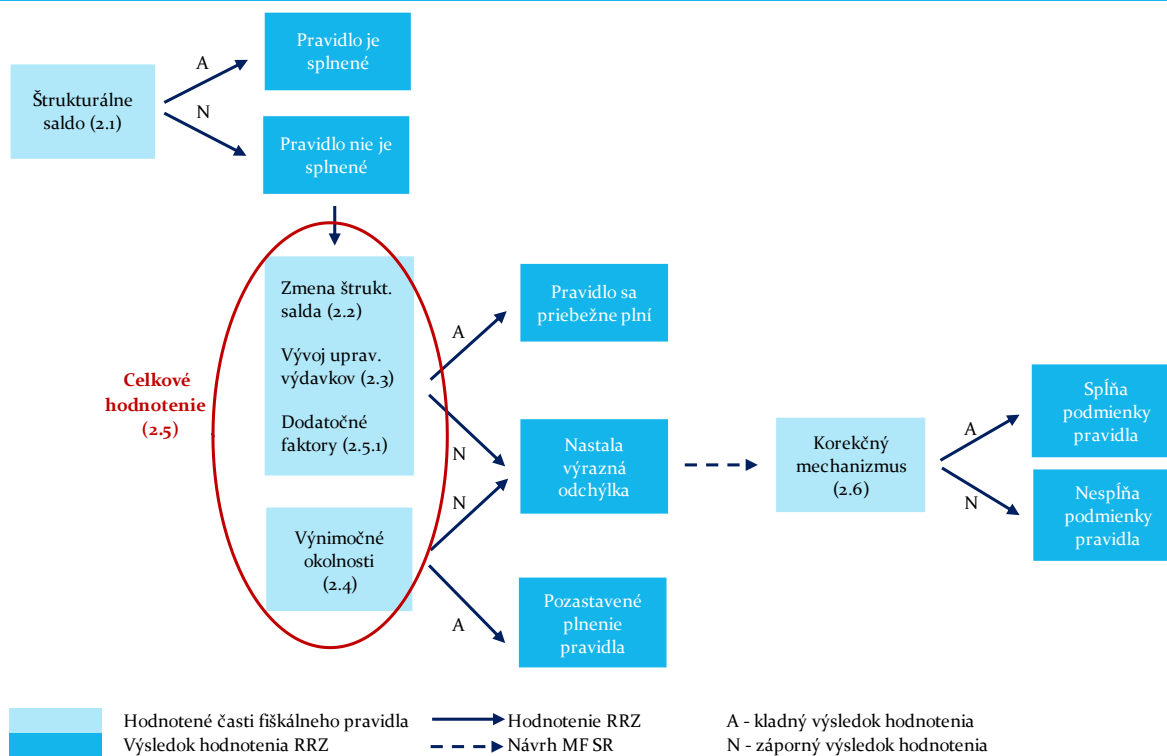
V prvom kroku RRZ porovná, či je **vládou stanovená cieľová hodnota štrukturálneho salda v súlade s minimálnou výškou definovanou v zákone o rozpočtových pravidlách** a či **bol tento cieľ splnený v hodnotenom roku**. V prípade nesplnenia nasleduje hodnotenie toho, či verejné financie Slovenska spravili **dostatočný pokrok** k tomuto cieľu prostredníctvom dvoch ukazovateľov. Konkrétne ide o porovnanie **zmeny štrukturálneho salda a zmeny upravených výdavkov** očistených o diskrecionárne príjmové opatrenia v danom roku s požadovanou zmenou týchto ukazovateľov (základné hodnotenie). V rámci celkového hodnotenia RRZ posudzuje aj **dodatočné faktory**, ktoré na tieto ukazovatele vplývali. Súčasne RRZ posúdi aj to, či **nastali (resp. či pretrvávajú) výnimočné okolnosti**, počas ktorých sa pravidlo o vyrovnanom rozpočte neuplatňuje. **Na základe analýzy týchto faktorov potom RRZ vyhodnotí, či nastala výrazná odchýlka a či je potrebné spustiť korekčný mechanizmus.**

Ak MF SR navrhne spustenie korekčného mechanizmu (v podobe stanovenia limitu verejných výdavkov a opatrení na obdobie korekcie výraznej odchýlky), RRZ posúdi tento návrh. V tomto prípade by išlo o hodnotenie založené na plánovaných údajoch. Následne, **v prípade schválenia korekčného mechanizmu vládou, RRZ vyhodnotí jeho priebežné plnenie na základe skutočných údajov**, vrátane plnenia limitu verejných výdavkov.

¹⁷ RRZ v minulosti nehodnotila očakávaný vývoj upravených výdavkov, čo súviselo najmä s tým, že kvôli nerozpočtovaniu niektorých príjmových a výdavkových položiek neboli rozpočtované a skutočné údaje vzájomne porovnateľné. Zahrnutím predpokladov o nerozpočtovaných príjmoch a výdavkoch samospráv ako aj mimorozpočtových účtov štátneho rozpočtu sa porovnateľnosť výrazne zlepšila. Stále však pretrvávajú určité rozdiely (napríklad nerozpočtovaná podnikateľská činnosť verejných vysokých škôl), ktoré RRZ zapracúva do hodnotenia prostredníctvom predpokladov. Z toho dôvodu je očakávaný vývoj upravených výdavkov v porovnaní so štrukturálnym saldom skôr ilustratívny.



Graf 2: Postup hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte



Zdroj: RRZ

2.1 Úroveň štrukturálneho salda

V prvom kroku hodnotenia sa porovnáva výška štrukturálneho salda verejnej správy v danom roku so strednodobým rozpočtovým cieľom. **Štrukturálne saldo verejnej správy** je definované ako saldo verejnej správy upravené o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy v danom roku. RRZ hodnotí údaje, ktoré boli zverejnené resp. odhadnuté za predchádzajúci rok.

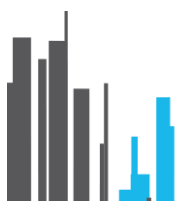
Strednodobý rozpočtový cieľ

Strednodobý rozpočtový cieľ v podobe štrukturálneho salda verejnej správy definujú pravidlá Paktu stability a rastu¹⁸. Stanovujú jeho minimálnu hodnotu, ktorú by mala krajina dosiahnuť a udržať počas hospodárskeho cyklu, pričom nie sú určené bližšie pravidlá týkajúce sa termínu jeho splnenia. Pri jeho výpočte sa zohľadňujú budúce náklady spojené so starnutím populácie (približne tretina nákladov¹⁹), možné negatívne vplyvy typických hospodárskych cyklov na verejné financie a to, či je krajina členom eurozóny alebo mechanizmu výmenných kurzov ERM II²⁰, pričom cieľom sa stane najprísnejšia hodnota z uvedených troch zložiek. Výpočet sa reviduje každé tri roky v nadväznosti na aktualizáciu dlhodobých projekcií spojených so

¹⁸ Článok za preventívnej časti paktu (nariadenie č. 1466/97 v znení neskorších úprav) a podrobnejšie popísané v tzv. Code of Conduct (Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes) z 5. júla 2016.

¹⁹ EK (2019), [Vade mecum on the Stability and Growth Pact – 2019 Edition](#). Institutional Paper 101, str. 12

²⁰ Pre členské krajiny eurozóny môže štrukturálny deficit dosiahnuť maximálne 1 % HDP.



starnutím populácie a v prípade, že krajina uskutoční štrukturálnu reformu s výrazným vplyvom na udržateľnosť verejných financií.

Nad rámec európskych pravidiel je v pravidle o vyrovnanom rozpočte stanovená maximálna hodnota štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP, ktorá môže byť prísnejšia ako strednodobý rozpočtový cieľ definovaný minimálnymi požiadavkami európskych pravidiel. 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 byť vyšší, môže dosiahnuť maximálne 1 % HDP.

Pojmy výrazne nižší dlh a minimálne riziká dlhodobej udržateľnosti nie sú v legislatíve bližšie špecifikované. Definícia dlhodobej udržateľnosti je naviazaná na ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti²¹. Kvôli jednoznačnému vyhodnoteniu tohto pravidla RRZ definovala číselné hodnoty pre dané ukazovatele:

- **Výrazne nižší dlh predstavuje hrubý dlh pod úrovňou 40 % HDP.** S touto úrovňou dlhu nie sú v dlhodobom horizonte spojené žiadne sankcie vyplývajúce z ústavného zákona. Sankcie, ktorých závažnosť sa s približovaním k hornému limitu dlhu stupňuje, by mali zabrániť nárastu dlhu nad hranicu, ktorá by mohla byť pre ekonomiku Slovenska problematická. Fixná hodnota dlhu je zároveň nezávislá od prechodných ustanovení zákona²².

Údaje o výške hrubého dlhu ku koncu hodnoteného roka zverejňuje Eurostat v rovnakom termíne ako saldo verejnej správy, t.j. dvakrát ročne, čo znamená, že prípadné revízie sa zohľadnia pri aktualizácii hodnotenia RRZ.

- **Minimálne riziká dlhodobej udržateľnosti možno definovať ako hodnotu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP.**

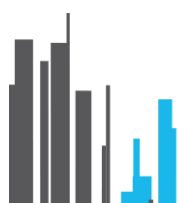
Táto hodnota znamená, že na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií sú potrebné okamžité trvalé opatrenia vo výške 1 % HDP. Ide o hodnotu, ktorá spĺňa definíciu minimálneho rizika, keďže takéto zlepšenie fiškálnej pozície je možné dosiahnuť v priebehu jedného roka bez výrazných negatívnych vplyvov na ekonomiku. Zároveň, keďže výpočet vychádza z dlhodobých projekcií s vyššou mierou neistoty, táto hodnota zahŕňa aj prípadné nepresnosti merania ukazovateľa.

Dlhodobú udržateľnosť verejných financií pravidelne hodnotí aj Európska komisia. RRZ toto hodnotenie nezohľadňuje²³, keďže dlhodobá udržateľnosť je definovaná podľa

²¹ Podľa článku 2, ods. a zákona č. 493/2011 Z.z. sa dlhodobou udržateľnosťou rozumie „dosiahnutie takého stavu hospodárenia Slovenskej republiky, v ktorom saldo rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy zabezpečujú, že ani očakávaná zmena príjmov verejnej správy a výdavkov verejnej správy podľa základného scenára v najbližších 50 rokoch nespôsobí nárast dlhu verejnej správy nad horný limit dlhu verejnej správy“.

²² Do roku 2017 bola hranica dlhu, od ktorej sa neuplatňovali sankcie, vo výške 50 % HDP. Od roku 2018 táto hodnota klesá o 1 percentuálny bod ročne, až kým v roku 2027 nedosiahne konečnú hranicu vo výške 40 % HDP.

²³ V porovnaní s posledným hodnotením pravidiel o vyrovnanom rozpočte zo strany RRZ z júla 2019 ide o zmenu, keďže RRZ hodnotenie EK v minulosti zohľadňovala. Dôvodom zmeny je to, že toto ustanovenie je v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy naviazané na ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Znamená to,



zákona o rozpočtovej zodpovednosti. V prístupe RRZ dochádza k pravidelnej aktualizácii projekcií (dôchodkový systém, zdravotníctvo) a širšiemu zahrnutiu implicitných záväzkov v porovnaní s EK. Na druhej strane RRZ preberá niektoré predpoklady a dlhodobé projekcie z prístupu EK. Podrobnejšie porovnanie postupu oboch inštitúcií pri hodnotení dlhodobej udržateľnosti je uvedené v boxe 1.

Hodnotu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti zverejňuje RRZ²⁴ raz ročne do konca apríla (na základe údajov z aprílovej notifikácie deficitu a dlhu). V prípade potreby môže RRZ ukazovateľ aktualizovať na základe údajov z októbrovej notifikácie. Vzhľadom na údajovú a časovú náročnosť však RRZ pristúpi k aktualizácii iba v prípade, ak by výsledok mohol ovplyvniť výsledné hodnotenie (napríklad v prípade, ak sú splnené všetky ostatné podmienky pre uplatnenie menej prísneho strednodobého cieľa, vrátane schválenia takéhoto cieľa vládou).

Box 1: Hodnotenie dlhodobej udržateľnosti – porovnanie prístupu RRZ a EK

Dlhodobú udržateľnosť verejných financií okrem RRZ vyhodnocuje aj Európska komisia. EK vychádza z dlhodobých projekcií vplyvov starnutia populácie na verejné financie, pričom na základe ukazovateľa S₂ kategorizuje krajiny podľa stupňa rizika na vysoko, stredne a nízkorizikové. Projekcie sa aktualizujú každé tri roky a mimoriadne pri uskutočnení významnej reformy. Hodnoty ukazovateľa S₂ EK pravidelne aktualizuje po zverejnení jej prognóz (trikrát do roka), pričom v období medzi aktualizáciou dlhodobých projekcií EK zaktualizuje svoje predpoklady v strednodobom horizonte a skutočnosť za predchádzajúci rok²⁵. Porovnanie s prístupom RRZ je uvedené v tabuľke 1.

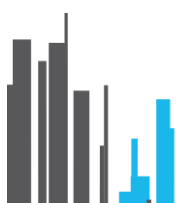
Tab 1: Porovnanie prístupu EK a RRZ pri hodnotení dlhodobej udržateľnosti

| | EK | RRZ |
|--|--|------------------------------------|
| Makroekonomické predpoklady | projekcie EK | projekcie VpMP a EK |
| Demografické projekcie | projekcie Eurostatu (EUROPOP) | projekcie Eurostatu (EUROPOP) |
| Dôchodkový systém | projekcie MF SR po posúdení EK a ostatnými krajinami | projekcie RRZ* |
| Výdavky zdravotníctva | projekcie EK | projekcie RRZ |
| Výdavky na dlhodobú starostlivosť | projekcie EK | projekcie EK |
| Výdavky na školstvo | projekcie EK | projekcie RRZ použitím prístupu EK |
| Výdavky na nezamestnanosť | projekcie EK | projekcie RRZ použitím prístupu EK |
| Príjmy z majetku | projekcie EK | projekcie EK |
| Schéma vyradovania jadrových zariadení | - | odhady MH SR |
| PPP projekty | - | odhady MDV SR |

že v prípade rozdielnych hodnotení rizík spojených s dlhodobou udržateľnosťou (v hodnotení RRZ a EK) by prednosť mala mať definícia podľa ústavného zákona.

²⁴ Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti RRZ zverejňuje v rámci [správ o dlhodobej udržateľnosti verejných financií](#).

²⁵ V januári 2019 EK zverejnila výsledky aktualizácie dlhodobých projekcií v rámci [Fiscal Sustainability Report 2018](#). V období medzi aktualizáciami dlhodobých projekcií EK zverejňuje raz ročne dokument s názvom Debt Sustainability Monitor. Hodnoty ukazovateľa S₂ aktualizuje EK aj pri hodnotení programov stability resp. konvergenčných programov na jar a návrhov rozpočtových plánov na jeseň.



| Horizont prognóz | do roku 2070 | najbližších 50 rokov (t.j. aktuálne do roku 2068) |
|--|---|--|
| Predĺženie prognóz | podiel príjmov a výdavkov na HDP a makroekonomické predpoklady po roku 2070 na úrovni roku 2070 | - |
| Aktualizácia projekcií | každé 3 roky | ročne |
| Zmena horizontu prognóz | posuny po nešpecifikovanom období | každoročne posun o rok |
| Ukazovatele | S ₂ | ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti** |
| Interpretácia | potreba okamžitého prijatia trvalých opatrení na zlepšenie štrukturálneho primárneho salda | potreba okamžitého prijatia trvalých opatrení na zlepšenie štrukturálneho primárneho salda |
| Cieľová hodnota dlhu a horizont | stabilizovaný podiel dlhu na HDP na úrovni posledného roka projekcie v nekonečnom horizonte | 50 % HDP o 50 rokov |
| Hranica nízkeho rizika | 2 % HDP | 1 % HDP |
| Zverejnenie a aktualizácia ukazovateľa | 3-krát ročne po zverejnení prognóz EK, aktualizuje sa iba skutočnosť posledného roka a predpoklady na najbližšie roky (zvyčajne 2 roky) | 1-krát ročne (v prípade potreby 2-krát ročne), aktualizujú sa všetky zložky projekcií |

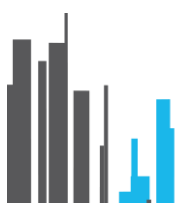
* RRZ používa rovnaký modelový prístup ako MF SR, odlišnosti sú v použitých predpokladoch.
 ** Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti je založený na podobnom prístupe ako ukazovateľ S₁ používaný EK. Je stanovená cieľová hodnota dlhu (RRZ: 50 % HDP, EK: 60 % HDP) a horizont, v ktorom sa má dosiahnuť (RRZ: o 50 rokov, EK: v roku 2030). Rozdielom je, že S₁ predpokladá postupné zlepšovanie salda počas 5 rokov a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti okamžité zlepšenie salda v prvom roku v celej výške.
 Pozn.: VpMP – Výbor pre makroekonomické prognózy
 Zdroj: RRZ (Správa o dlhodobej udržateľnosti za rok 2018), EK (The 2018 Ageing Report, Fiscal Sustainability Report 2018)

Základom oboch prístupov sú makroekonomické predpoklady EK a demografické projekcie Eurostatu. RRZ ich vzhľadom na menej časté aktualizácie (zvyčajne raz za tri roky) priebežne upravuje o skutočný vývoj. Najväčším rozdielom z hľadiska implicitných záväzkov je zahrnutie širšieho okruhu záväzkov zo strany RRZ (súvisiacich s vyradovaním jadrových zariadení a PPP projektmi) a tiež vlastná projekcia v oblasti výdavkov na zdravotnú starostlivosť.

Rozdielne je aj obdobie, ktoré sa pri vyčíslení ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti berie do úvahy. EK uvažuje s nekonečným horizontom. Projekcie siahajú do roku 2070 a predlžujú sa tak, že podiel príjmov a výdavkov na HDP sa zachováva na úrovni roku 2070. Prístup RRZ uvažuje s 50-ročným horizontom, pričom odhadované vplyvy starnutia populácie a iných implicitných záväzkov za týmto obdobím sa neberú do úvahy²⁶.

V prístupe EK by sa podiel dlhu na HDP mal stabilizovať na úrovni východiskového roka. Nie je teda stanovená žiadna konkrétna hodnota dlhu, ku ktorej by sa mal približovať. RRZ zahŕňa do výpočtu projekcie na najbližších 50 rokov s cieľom dosiahnutia podielu dlhu na HDP vo výške 50 % HDP v poslednom roku projekcie.

²⁶ RRZ ilustruje vplyvy starnutia populácie za týmto obdobím v citlivostných scenároch vývoja ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti prostredníctvom dlhšieho 60-ročného horizontu.



EK má v porovnaní s RRZ menej prísnu hranicu pre začlenenie krajiny medzi nízko rizikové. Na druhej strane, v prípade Slovenska, kedy náklady spojené so starnutím populácie by mali kulminovať v posledných rokoch projekcií, to znamená, že tieto vysoké náklady EK predpokladá aj v nekonečnom horizonte, čo navyšuje hodnoty ukazovateľa S₂ v porovnaní s ukazovateľom dlhodobej udržateľnosti vypočítaným RRZ.

EK pravidelne, minimálne trikrát do roka aktualizuje ukazovateľ S₂. Zmeny však zachytávajú iba aktuálny vývoj a vyhliadky na najbližšie obdobie bez aktualizácie dlhodobých projekcií. RRZ aktualizuje svoj ukazovateľ menej často (raz ročne), ale zachytáva aj prípadné zmeny v dlhodobých projekciách.

Nevýhodou z pohľadu strednodobých cieľov vlády je to, že RRZ zverejňuje svoj ukazovateľ do konca apríla daného roka, čo neumožňuje vláde jeho prípadné zmeny a vplyvy na pravidlo o vyrovnanom rozpočte zachytiť pri príprave aktuálneho programu stability (keďže sa predkladá EK do konca apríla). Zmeny sa potom môžu premietnuť do výšky strednodobého rozpočtového cieľa pri predkladaní návrhu rozpočtu v októbri alebo až pri ďalšej aktualizácii programu stability, t.j. približne s ročným odstupom.

Konkrétnu hodnotu strednodobého rozpočtového cieľa stanovuje vláda v rámci programov stability, ktoré odosiela Európskej komisii každoročne do konca apríla. Vláda si môže stanoviť prísnejší cieľ ako je hodnota vypočítaná na základe pravidiel Paktu stability a rastu, napríklad v prípade, že by chcela vopred vykryť vplyvy, ktoré tvoria viac ako tretinu budúcich nákladov spojených so starnutím populácie²⁷. Platí to aj v situácii, keď podľa pravidla o vyrovnanom rozpočte je potrebné splniť prísnejší cieľ ako minimálne hodnoty stanovené podľa pravidiel Paktu²⁸.

Štrukturálne saldo verejnej správy

Na vyčíslenie štrukturálneho salda verejnej správy je potrebný odhad vplyvu hospodárskeho cyklu na verejné financie a identifikácia jednorazových vplyvov. RRZ odhaduje vplyv hospodárskeho cyklu na základe zverejnenej metodiky²⁹, pričom rozdiely voči prístupu MF SR a ich zdôvodnenie sú uvedené v boxe 2³⁰. Identifikácia jednorazových vplyvov vychádza zo zverejnených princípov. Vplyvy niektorých identifikovaných jednorazových opatrení a transakcií je možné priamo určiť z podkladových údajov najmä od Štatistického úradu SR (ďalej len ŠÚ SR). V ostatných prípadoch, najmä ak ide o úpravy nad rámec toho, ako sú transakcie zaznamenané v salde verejnej správy podľa ESA2010³¹, je potrebné ich odhadnúť. RRZ

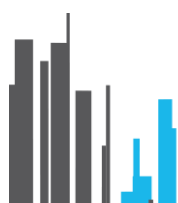
²⁷ Platí to za predpokladu, že strednodobý rozpočtový cieľ je určený práve na základe budúcich nákladov spojených so starnutím populácie (predstavujú teda najprísnejšiu hodnotu z troch zložiek).

²⁸ Na príklade Slovenska to možno dokumentovať obdobím rokov 2017 až 2019, kedy podľa minimálnych požiadaviek Paktu stability a rastu mohol byť strednodobý rozpočtový cieľ v podobe štrukturálneho deficitu vo výške 1,0 % HDP. Vláda si však v programe stability z apríla 2016 stanovila prísnejší cieľ (štrukturálny deficit do 0,5 % HDP v roku 2019) rešpektujúc požiadavky pravidla o vyrovnanom rozpočte.

²⁹ Prístup RRZ k odhadu produkčnej medzery, vplyvu hospodárskeho cyklu na saldo verejnej správy a definícia princípov na identifikovanie jednorazových vplyvov sú uvedené v nasledovných štúdiách: Ódor, Jurašková Kucserová (2014): [Finding Yeti](#), CBR Working Paper no. 2/2014 a Marčanová, Ódor (2014): [The „True“ Deficit](#), CBR Working Paper no. 3/2014.

³⁰ Rozdiely medzi prístupmi RRZ, MF SR a EK sú podrobnejšie uvedené v prílohe č. 1. Príloha č. 1 a príslušné boxy v materiáli popisujú rozdiely medzi RRZ a MF SR vychádzajúce z hodnotení zverejnených v júni a júli 2019 (ide o predbežné hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018).

³¹ Ide napríklad o odvod do rozpočtu EÚ, ktorého výška bola v roku 2014 ovplyvnená jednorazovým vyrovnaním platieb na základe revidovaných údajov o hrubom národnom dôchodku za roky 1995 až 2013. V metodike ESA2010 bol vplyv zaznamenaný v roku 2014 (t.j. v momente rozhodnutia), pričom z hľadiska ekonomickej podstaty (a



vždy popíše a zverejní spôsob odhadu takýchto jednorazových vplyvov, pričom môže prevziať aj odhady iných inštitúcií. Nevyhnutnou podmienkou je však overiteľnosť odhadu danej inštitúcie a nízka pravdepodobnosť jeho revízie v budúcnosti.

Box 2: Odhad štrukturálneho salda – porovnanie prístupu RRZ a MF SR

RRZ aj MF SR vychádzajú z rovnakej definície štrukturálneho salda, t.j. salda verejnej správy očisteného o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy, ktorá je uvedená aj v Pakte stability a rastu.

Vplyv hospodárskeho cyklu na verejné financie

Pravidlá Paktu stability a rastu definujú spoločnú metodiku pre odhad cyklickej zložky salda verejnej správy, pričom pri vyhodnocovaní pravidiel o vyrovnanom rozpočte sa obe inštitúcie (MF SR a RRZ) od tejto metodiky odklonili. Hlavným dôvodom podľa RRZ je to, že alternatívny prístup poskytuje stabilnejšie a z ekonomického hľadiska lepšie zdôvodniteľné odhady produkčnej medzery a lepšie prepojenie makroekonomického vývoja s vývojom verejných financií v porovnaní so spoločnou metodikou. Použitie vlastného prístupu nevyklučuje ani príslušná legislatíva. Samotný odhad pozostáva z dvoch krokov, a to odhadu produkčnej medzery a odhadu vplyvu produkčnej medzery na verejné financie.

Odhad produkčnej medzery, ktorú MF SR využíva vo svojom hodnotení³², je súčasťou prognózy schválenej Výborom pre makroekonomické prognózy (VpMP). Ide o nepovinný ukazovateľ, ktorý nie je predmetom diskusie, ani schvaľovania na zasadnutí výboru. Prístup RRZ je odlišný v tom, že používa priemer viacerých metód a prognóz inštitúcií, pričom berie do úvahy aj prognózu VpMP a EK. Dôvodom takéhoto postupu je vyššia robustnosť prognóz, čo sa prejavuje menej častými spätnými revíziami a vyššou informačnou hodnotou výsledkov³³. Túto vlastnosť prognóz považuje RRZ za kľúčovú aj z hľadiska toho, že vyhodnotenie daného roka v rámci pravidiel o vyrovnanom rozpočte prebieha iba v nasledujúcom roku³⁴. Prípadná zmena prístupu RRZ v podobe prevzatia prognózy jednej inštitúcie (VpMP alebo EK) by podľa názoru RRZ viedla k väčším revíziám s menej dôveryhodnými výsledkami hodnotenia.

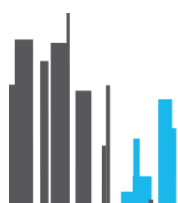
Pri vyčíslení vplyvu produkčnej medzery na verejné financie majú obe inštitúcie (MF SR aj RRZ) rovnaký prístup. Ide o tzv. dezagregovanú metódu, kde sa na jednotlivé zložky verejných financií citlivých na hospodársky cyklus aplikujú medzery príslušných makroekonomických ukazovateľov (mzdy, zamestnanosť, zisky, spotreba domácností) a odhadnuté elasticity. Uvedené medzery sú konzistentné s produkčnou medzerou. Obe inštitúcie používajú rovnaké elasticity, rozdiely spočívajú len v spôsobe očistenia daňových a odvodových príjmov o dane platené z verejného rozpočtu (RRZ očisťuje priame aj nepriame dane, MF SR iba priame dane).

odhadu skutočného štrukturálneho salda) by sa vplyvy v prípade Slovenska mali zaznamenať v rokoch 2004-2013. Z toho dôvodu RRZ identifikovala túto transakciu ako jednorazovú a odhadla jej vplyv na saldo v roku 2014.

³² Odhad používaný MF SR je založený na Cobb-Douglasovej produkčnej funkcii. Galabová, Kucserová, Valachy, Ódor a Krajčír (2005): Odhad produkčnej medzery a štrukturálneho salda verejných financií v SR, Inštitút finančnej politiky, ekonomická analýza č. 3.

³³ Vyhodnotenie robustnosti prognóz je uvedené v štúdiu: Ódor, Jurašeková Kucserová (2014): [Finding Yeti](#), CBR Working Paper no. 2/2014, kapitoly 4 a 5.

³⁴ Prípadné revízie výsledkov v neskoršom období sa už v hodnotení priamo nezachytia (iba nepriamo cez vplyv na hodnotený rok a kumulatívnu zmenu štrukturálneho salda).



Jednorazové vplyvy

EK na účely hodnotenia pravidiel Paktu stability a rastu definovala princípy, ktoré používa pri identifikovaní jednorazových vplyvov. MF SR aj RRZ sa v záujme lepšieho zohľadnenia špecifických transakcií vo verejných financiách Slovenska odklonili od tohto prístupu. RRZ zverejnila svoje [princípy](#) a MF SR [manuál](#), pričom medzi inštitúciami existujú rozdiely.

Z hľadiska konkrétnych jednorazových vplyvov ide o rozdielny pohľad na príjmy z dividend nad rámec riadneho hospodárskeho výsledku, ktoré RRZ považuje za jednorazové a MF SR nie. Zdrojom takýchto dividend sú zvyčajne zisky z precenenia majetku, čo má charakter jednorazovej transakcie. V prípade, že sa dividendy z takéhoto zdroja zaznamenajú v salde verejnej správy podľa metodiky ESA2010, RRZ ich identifikuje ako jednorazové.

Takisto rozdielny prístup majú obe inštitúcie k posunu korekcií k EÚ fondom v čase, kedy mali významný vplyv na saldo (k čomu došlo najmä za roky 2015 a 2016). RRZ, aj vzhľadom na opakujúci sa charakter korekcií, ich zahŕňa do štrukturálneho salda vo výške, v akej sa v danom roku zaznamenali. MF SR ich časovo posúvalo do obdobia, s ktorým vecne súviseli³⁵. Na posúdenie správnosti prístupu MF SR nemala RRZ dostatočné informácie. MF SR opakovane odmietlo RRZ poskytnúť podrobnejšie informácie o korekciách, na základe ktorých by ich bolo možné jednoznačne priradiť do príslušného obdobia.

Nevýhodou prístupu RRZ je možné skreslenie úrovne štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch, pričom odchýlka môže byť pozitívna aj negatívna. Z hľadiska stanovených termínov hodnotenia pravidiel o vyrovnanom rozpočte je však dôležité, že prístup RRZ, na rozdiel od prístupu MF SR, nevedie k jednostrannému skresleniu štrukturálneho salda v čase hodnotenia³⁶. Práve z tohto dôvodu nepovažuje RRZ prístup MF SR za správny. Platí to najmä v prípade, ak je vysoko pravdepodobné, že sa v budúcnosti zaznamenajú korekcie súvisiace s aktuálnym čerpaním fondov EÚ. V dôsledku nastavených kontrolných mechanizmov sa korekcie môžu v salde zaznamenať s niekoľkoročným odstupom od obdobia, kedy sa daný projekt, ku ktorému sa korekcie viažu, realizoval. Znamená to, že pri časovom posúvaní známych korekcií (do obdobia, s ktorým vecne súvisia) by sa štrukturálne saldo za daný rok mohlo zhoršovať počas niekoľkých rokov nasledujúcich po vyhodnotení daného roka.

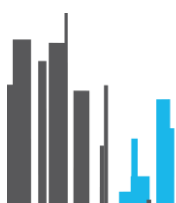
Tab 2: Výpočet štrukturálneho salda (% HDP)

| | zdroj údajov |
|---|--------------------------|
| Saldo verejnej správy | Eurostat / ŠÚ SR |
| (-) Vplyv hospodárskeho cyklu | metodika RRZ |
| (-) Vplyv jednorazových opatrení a transakcií | ŠÚ SR, odhady RRZ, MF SR |
| = Štrukturálne saldo verejnej správy | |

Zdroj: RRZ

³⁵ MF SR počnúc hodnotením roku 2017 korekcie k čerpaniu EÚ fondov časovo nerozlišuje a nezahŕňa ich medzi jednorazové vplyvy. MF SR svoj postup bližšie nevyvetlilo. Nie je preto zrejme, či v prípade budúcich korekcií dôjde k ich opätovnému zahrnutiu medzi jednorazové vplyvy.

³⁶ Štrukturálne saldo je v čase hodnotenia negatívne ovplyvnené výškou korekcií zaznamenaných v danom roku. Prístup RRZ implicitne predpokladal, že v budúcich rokoch sa v salde zaznamenajú korekcie týkajúce sa aktuálneho roku práve vo výške, ktorá zodpovedá korekciám zaznamenaným v aktuálnom roku týkajúcich sa predchádzajúcich rokov.



Postup hodnotenia RRZ

RRZ v hodnotení posudzuje to, či došlo k splneniu strednodobého rozpočtového cieľa, čo pozostáva z dvoch krokov:

1. RRZ posúdi, či vládou stanovená cieľová hodnota štrukturálneho salda spĺňa minimálne hodnoty definované v pravidle o vyrovnanom rozpočte. Ak táto podmienka nie je splnená, RRZ v hodnotení vychádza z úrovne štrukturálneho salda definovanej pravidlom.
2. RRZ porovná skutočnú hodnotu štrukturálneho salda s cieľom. Ak je cieľ splnený, RRZ skonštatuje splnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte (box 3). V opačnom prípade pokračuje v hodnotení ďalšími krokmi (hodnotenie zmeny štrukturálneho salda, vývoja upravených výdavkov a posúdenie vzniku výnimočných okolností).

Box 3: Splnenie strednodobého rozpočtového cieľa

Strednodobý rozpočtový cieľ je jadrom preventívnej časti Paktu stability a rastu a je definovaný v podobe štrukturálneho salda verejnej správy. Ide o cieľ, ktorý by mali členské štáty dosiahnuť a udržať počas hospodárskeho cyklu, čím sa vytvoria podmienky na dlhodobú udržateľnosť verejných financií a dostatočný priestor voči referenčnej hodnote deficitu (3 % HDP) v časoch negatívnej produkčnej medzery.

EK považuje strednodobý rozpočtový cieľ za splnený aj v prípade, že štrukturálne saldo verejnej správy je horšie ako hodnota cieľa najviac o 0,25 % HDP.

Členské štáty, ktoré dosiahli svoj strednodobý cieľ, by mali zabezpečiť, aby ich výdavky rástli v súlade so strednodobým tempom rastu potenciálneho produktu (po zohľadnení výdavkov financovaných diskrečionárnymi príjmovými opatreniami), čo má zabezpečiť plnenie tohto cieľa aj v ďalších rokoch. V prípade krajín, ktoré presiahli svoj strednodobý rozpočtový cieľ, sa plnenie výdavkového pravidla nehodnotí, za predpokladu, že strednodobý cieľ naďalej spĺňajú.

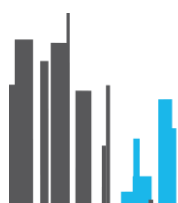
2.2 Zmena štrukturálneho salda

Zmena štrukturálneho salda predstavuje medziročnú zmenu štrukturálneho salda definovaného v časti 2.1. Ide o ukazovateľ, ktorým sa hodnotí približovanie k stanovenému strednodobému cieľu, pričom sa porovnáva skutočná zmena štrukturálneho salda s jeho požadovanou zmenou.

Požadovaná zmena štrukturálneho salda

Podľa Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii by sa dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu malo zabezpečiť podľa časového rámca približovania sa k tomuto cieľu na základe návrhu EK, pričom by malo ísť o **rýchle približovanie**. EK nepredložila žiadny návrh časového rámca, v ktorom sa má cieľ dosiahnuť. Jediný dokument, ktorý v čase po prijatí zmluvy obsahoval konkrétny termín na splnenie strednodobého rozpočtového cieľa, boli odporúčania Rady³⁷ vychádzajúce z návrhu EK na základe hodnotenia programov stability.

³⁷ V prípade Slovenska bol termín stanovený na rok 2017. Ide o [odporúčanie Rady](#) z 9. júla 2013, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2013 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na roky 2012-2016.



EK v priebehu januára 2015 zverejnila komunikáciu o využití flexibility v rámci existujúcich pravidiel Paktu stability a rastu³⁸, v ktorom definovala maticu približovania sa k strednodobému rozpočtovému cieľu pri zohľadnení cyklického vývoja ekonomiky, výšky dlhu a rizík spojených s jeho udržateľnosťou (box 4). Tým, že EK začala pri hodnotení členských štátov kladť dôraz na zmenu štrukturálneho salda, termín splnenia strednodobého rozpočtového cieľa sa stal pohyblivým dátumom. Od tohto obdobia ani každoročné odporúčania Rady na základe hodnotenia programov stability neobsahujú konkrétny termín splnenia strednodobých rozpočtových cieľov³⁹. Takýto prístup je v protiklade s princípom korekčného mechanizmu pravidiel o vyrovnanom rozpočte (príloha č. 4) o potrebe vyhnutia sa syndrómu pohyblivého cieľa.

Box 4: Flexibilita v rámci pravidiel Paktu stability a rastu

EK v priebehu januára 2015 zverejnila komunikáciu o využití flexibility v rámci existujúcich pravidiel Paktu stability a rastu. Flexibilita sa týka troch oblastí: cyklický vývoj ekonomiky, štrukturálne reformy a významné investície.

Cyklický vývoj ekonomiky

EK definovala nasledovnú maticu približovania sa k strednodobému rozpočtovému cieľu pri zohľadnení cyklického vývoja ekonomiky, výšky dlhu a rizík spojených s jeho udržateľnosťou.

Tab 3: Matica požadovaného zlepšenia štrukturálneho salda

| | Podmienka | Požadované ročné zlepšenie štrukturálneho salda (p.b.) | |
|--------------------|---|--|---|
| | | Dlh pod 60 a žiadne riziká udržateľnosti | Dlh nad 60 alebo riziká udržateľnosti |
| Výnimočne zlé časy | reálny rast HDP < 0 alebo produkčná medzera (PM) < -4 | Bez potreby konsolidácie | |
| Veľmi zlé časy | $-4 \leq PM < -3$ | 0 | 0,25 |
| Zlé časy | $-3 \leq PM < -1,5$ | 0 ak reálny rast pod potenciálnym, 0,25 ak reálny rast nad potenciálnym | 0,25 ak reálny rast pod potenciálnym, 0,5 ak reálny rast nad potenciálnym |
| Normálne časy | $-1,5 \leq PM < 1,5$ | 0,5 | > 0,5 |
| Dobré časy | $PM \geq 1,5$ | > 0,5 ak reálny rast pod potenciálnym, $\geq 0,75$ ak reálny rast nad potenciálnym | $\geq 0,75$ ak reálny rast pod potenciálnym, ≥ 1 ak reálny rast nad potenciálnym |

Zdroj: Code of conduct z 15. mája 2017

Štrukturálne reformy

V požadovanom zlepšení štrukturálneho salda sa zohľadnia vplyvy zásadných štrukturálnych reforiem s preukázateľným pozitívnym vplyvom na dlhodobú udržateľnosť vrátane zvýšenia potenciálneho rastu. Reformy musia zároveň spĺňať viaceré podmienky:

³⁸ Spoločné stanovisko k uvedenej komunikácii EK (A commonly agreed position on flexibility within the Stability and Growth Pact: flexibility for cyclical conditions, structural reforms and investment) schválila Rada ECOFIN dňa 12. februára 2016, čím sa tieto zmeny stali súčasťou výkladu pravidiel Paktu stability a rastu.

³⁹ Slovensko si na základe flexibilnejšieho výkladu pravidiel Paktu stability a rastu predĺžilo termín splnenia strednodobého rozpočtového cieľa o dva roky do roku 2019. Aktuálny [návrh odporúčaní Rady](#) z júna 2019 obsahuje odporúčanie o potrebe splnenia strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2020.



- musia byť implementované, resp. dostatočne špecifikované (vrátane plánovaného harmonogramu implementácie),
- dočasná odchýlka od požadovaného zlepšenia štrukturálneho salda nesmie prekročiť 0,5 % HDP (kumulatívna odchýlka spolu s investičnou výnimkou nesmie prekročiť 0,75 % HDP), nesmie viesť k prekročeniu referenčnej hodnoty deficitu 3 % HDP,
- môže sa využiť raz počas obdobia smerovania k strednodobému cieľu,
- strednodobý rozpočtový cieľ musí byť dosiahnutý v 4-ročnom horizonte od uplatnenia výnimky, v čase jej uplatnenia by nemal byť štrukturálny deficit vyšší o viac než 1,5 % HDP oproti stanovenému strednodobému cieľu.

Investície verejnej správy

V požadovanom zlepšení štrukturálneho salda sa zohľadnia vplyvy významných investícií, ktoré majú mať pozitívne, priame a overiteľné dlhodobé rozpočtové vplyvy. Členským krajinám sa umožní dočasná odchýlka v požadovanom zlepšení štrukturálneho salda maximálne do výšky 0,5 % HDP pri splnení nasledovných podmienok:

- ak je rast HDP negatívny alebo veľmi nízky v porovnaní s potenciálom (negatívna produkčná medzera prevyšujúca 1,5 % HDP),
- odchýlka nepovedie k prekročeniu referenčnej hodnoty deficitu 3 % HDP,
- kumulatívna odchýlka spolu s výnimkou na štrukturálne reformy nesmie prekročiť 0,75 % HDP,
- odchýlka je rovná výške národných výdavkov na spolufinancovanie európskych štrukturálnych a investičných fondov, ako aj Európskeho fondu pre strategické investície,
- spolufinancované výdavky by nemali nahrádzať národné investičné výdavky – celkové verejné investičné výdavky by nemali klesať,
- strednodobý rozpočtový cieľ musí byť dosiahnutý v 4-ročnom horizonte programu stability,
- môže sa využiť raz počas obdobia smerovania k strednodobému cieľu.

EK v máji 2018 predložila Rade [správu](#), v ktorej vyhodnotila zavedenú flexibilitu v pravidlách Paktu stability a rastu. V nej skonštatovala, že odstupňovanie požiadaviek na zlepšenie štrukturálneho salda v závislosti od hospodárskeho cyklu a úrovne dlhu je efektívne, keďže podporuje dosahovanie zdravej rozpočtovej pozície v strednodobom horizonte a vedie k primeranému poklesu dlhu. Efektívnosť udelenia investičnej výnimky a výnimky pre štrukturálne reformy (od roku 2015 ich využili 4 krajiny) EK neposudzovala, keďže vplyvy reforiem a investícií sa prejavajú až v dlhšom časovom horizonte. Zo správy nevyplynuli žiadne návrhy zmien v oblasti flexibility.

Na vyhodnotenie dostatočného pokroku v smerovaní k strednodobému cieľu sú potrebné záväzné hodnoty štrukturálneho salda. Keďže na úrovni EK a Rady nie sú stanovené žiadne záväzné ciele v tejto oblasti na jednotlivé roky, a zároveň ani ciele vlády na jednotlivé roky nie sú záväzné⁴⁰, RRZ pri hodnotení⁴¹ **vychádza z hodnoty strednodobého rozpočtového cieľa a explicitne deklarovaného termínu jeho splnenia** v rámci aktualizácií programu stability, ktorý každoročne schvaľuje vláda a parlament ho berie na vedomie.

⁴⁰ Podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy rozpočtované príjmy a výdavky subjektov verejnej správy v druhom a treťom rozpočtovom roku trojročného rozpočtu nie sú záväznými ukazovateľmi.

⁴¹ Ak by si vláda stanovila záväzné rozpočtové ciele štrukturálneho salda na jednotlivé roky, RRZ vyhodnotí zmenu štrukturálneho salda voči takto stanoveným cieľom v prípade, že tieto ciele by mali zabezpečiť splnenie strednodobého rozpočtového cieľa v stanovenom termíne aj podľa metodiky RRZ, sú náležite zdôvodnené a neprenášajú významnú časť potrebného zlepšenia salda do obdobia, ktoré daná vláda vzhľadom na politický cyklus nemôže ovplyvniť.



Pri absencii záväzných ročných cieľov považuje RRZ za najvhodnejší **predpoklad o rovnomernej trajektórii zlepšovania štrukturálneho salda**. Naviazanie potreby každoročného zlepšovania štrukturálneho salda na maticu používanú EK by v dôsledku odlišného prístupu k vyčísleniu cyklickej zložky a jednorazových vplyvov (zohľadnenie národných špecifik) nemuselo viesť k splneniu cieľa v stanovenom termíne. Zároveň sa tým RRZ vyhne formulovaniu nepriamych odporúčaní, ako má vláda v jednotlivých rokoch konsolidovať verejné financie⁴².

Prístup RRZ vychádza z predpokladu rovnomerného zlepšovania štrukturálneho salda v období medzi rokom, za ktorý je známy posledný skutočný údaj v čase stanovenia termínu splnenia cieľa a rokom predpokladaného splnenia cieľa (príklad je uvedený v tabuľke 4)⁴³.

Tab 4: Stanovenie požadovanej rovnomernej zmeny štrukturálneho salda

| stanovenie cieľa vládou | skutočné údaje v čase stanovenia cieľa | termín splnenia cieľa | počet rokov |
|-------------------------|--|-----------------------|-------------|
| apríl 2013 | 2012 | 2017 | 5 |
| apríl 2016 | 2015 | 2019 | 4 |

Zdroj: RRZ

Skutočná zmena štrukturálneho salda

Skutočná zmena štrukturálneho salda predstavuje medziročnú zmenu štrukturálneho salda popísaného v časti 2.1 (tabuľka 2).

Postup hodnotenia RRZ

Skutočná zmena štrukturálneho salda sa porovná so stanovenou trajektóriou a vyhodnotí sa odchýlka. Podľa pravidiel Paktu stability a rastu sa odchýlka posudzuje na jednoročnej a kumulatívnej dvojročnej báze. Nevýhodou tohto prístupu je v prípade troj- a viacročnej potreby konsolidácie nižšia flexibilita, keďže prekročenie požadovaného zlepšenia salda v jednom roku by nemohlo byť kompenzované pomalšou zmenou štrukturálneho salda v inom roku (napríklad v treťom roku) bez porušenia pravidla. **Z toho dôvodu RRZ posudzuje kumulatívnu zmenu štrukturálneho salda⁴⁴.** Napríklad v prípade rovnomerného zlepšovania salda sa v treťom roku posúdi, či štrukturálne saldo dosiahlo úroveň, ktorá zodpovedá trojnásobku požadovanej ročnej zmeny štrukturálneho salda. Zároveň sa tým dosiahne, že odsúvanie potrebnej konsolidácie do neskorších rokov bude vyhodnotenú ako neplnenie pravidla (v prípade, že to povedie k výraznej odchýlke).

2.3 Vývoj upravených výdavkov

Druhým ukazovateľom, ktorým sa posudzuje smerovanie k strednodobému cieľu, je **vývoj upravených výdavkov**. Porovnáva sa s **výdavkovým pravidlom** (z angl. expenditure

⁴² V prípade, že sa v štrukturálnom salde prejaví menej priaznivé ekonomické podmienky, tento vplyv sa zohľadní v rámci celkového hodnotenia napríklad cez neočakávaný výpadok príjmov.

⁴³ MF SR pristupuje k hodnoteniu zmeny štrukturálneho salda rovnako.

⁴⁴ MF SR takisto posudzuje kumulatívnu zmenu štrukturálneho salda.



benchmark), ktoré je nastavené tak, aby zabezpečilo požadované zlepšenie štrukturálneho salda verejnej správy.

Výdavkové pravidlo

Základnou myšlienkou výdavkového pravidla je stanovenie takého tempa rastu výdavkov, ktorý zohľadňuje priemerný rast potenciálneho produktu ekonomiky⁴⁵. Ak krajina plní svoj strednodobý cieľ, rast výdavkov na úrovni priemerného rastu potenciálneho HDP, by mal zabezpečiť, že tento cieľ sa bude naďalej plniť. V prípade, že strednodobý cieľ nie je splnený, výdavky by mali rásť pomalšie tak, aby zabezpečili potrebné približovanie k tomuto cieľu. Výnimkou sú situácie, ak sú výdavky kryté diskrečionárnymi opatreniami na strane príjmov alebo ide o výdavky, ktoré nie sú pod priamou kontrolou vlády resp. nemajú vplyv na saldo.

Prístup RRZ pri výpočte výdavkového pravidla vychádza z odhadovanej miery rastu potenciálneho produktu v danom roku, ktorý sa znižuje o požadované zlepšenie štrukturálneho salda (podľa časti 2.2) pri zohľadnení veľkosti upravených výdavkov (tabuľka 5). RRZ používa primárny výdavkový agregát, keďže z neho sa vypočítava aj rast upravených výdavkov, čím sa zabezpečí vzájomná konzistentnosť pravidla s vývojom výdavkov. Výdavkové pravidlo je určené tak, že vypočítaný reálny rast výdavkov sa upraví pomocou deflátoru HDP (za skutočnosť daného roka) na nominálny rast výdavkov.

V prípade, že by Slovensko splnilo svoj strednodobý rozpočtový cieľ, výdavkové pravidlo by sa odvíjalo iba od tempa rastu potenciálneho produktu a deflátoru HDP v danom roku. Rozdiely voči definícii výdavkového pravidla v Pakte stability a rastu a prístupu MF SR sú popísané v boxe 5.

Tab 5: Výpočet výdavkového pravidla

| | jednotka | zdroj údajov |
|---|----------|----------------------|
| 1. Miera potenciálneho rastu HDP v roku t | % | odhad RRZ |
| 2. Zníženie tempa rastu výdavkov $((7)_t / (6)_{t-1} / HDP_t)$ | p. b. | |
| 3. Výdavkové pravidlo, reálny rast $((2)-(1))$ | % | |
| 4. Deflátor HDP | % | Eurostat/ ŠÚ SR |
| 5. Výdavkové pravidlo, nominálny rast $((1+(3)/100)^*(1+(4)/100)-1)*100)$ | % | |
| 6. Primárny výdavkový agregát | eur | tabuľka 7, položka 8 |
| 7. Požadované zlepšenie štrukturálneho salda | % HDP | podľa časti 2.2 |

Zdroj: RRZ

Box 5: Výdavkové pravidlo – prístup RRZ, MF SR a EK

Pravidlá Paktu stability a rastu definujú výdavkové pravidlo (L_t) na základe 10-ročného priemeru rastu potenciálneho HDP (R_t), pričom sa zohľadňuje skutočnosť za posledných 5 rokov, odhad na aktuálny rok a prognóza na najbližšie 4 roky. Pre krajiny, ktoré neplnia strednodobý rozpočtový cieľ, sa toto tempo rastu znižuje (C_t) tak, aby viedlo k požadovanému zlepšeniu štrukturálneho salda (adj_t, podľa matice definovanej paktom) pri zohľadnení podielu primárnych výdavkov na HDP v predchádzajúcom roku (P_{t-1}):

⁴⁵ Vychádza sa z predpokladu, že príjmy rastú tempom rastu potenciálneho produktu, a teda nedochádza k žiadnej zmene v salde verejnej správy.



$$L_t = R_t - C_t \qquad C_t = \frac{adj_t}{P_{t-1}} \times 100$$

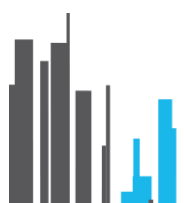
Vypočítaný reálny rast výdavkov sa upravuje pomocou prognózy deflátoru HDP na najbližší rok na nominálny rast výdavkov. Táto hodnota sa zafixuje vopred na jar v roku, ktorý predchádza danému rozpočtovému roku.

Prístup RRZ je odlišný od prístupu EK v piatich oblastiach:

- **Potenciálny rast HDP** – RRZ namiesto 10-ročného priemerného rastu používa odhad na hodnotený rok. Nevýhodou prístupu EK je, že viacročný priemer odďaľuje a skresľuje potrebu prispôsobenia sa verejných financií v prípade prudkých zmien v potenciálnom raste. Platí to najmä v prípade negatívneho šoku a pri neistote jeho efektov (t.j. či dôjde k trvalému alebo k dočasnému zníženiu potenciálneho rastu). Použitie údajov za hodnotený rok zosúlaďuje tento ukazovateľ so štrukturálnym saldom. Nevýhodou prístupu RRZ môžu byť relatívne väčšie revízie ročných odhadov (v porovnaní s 10-ročným priemerom) potenciálneho rastu ekonomiky.
- **Výdavkový agregát** – RRZ namiesto primárnych výdavkov (celkové výdavky očistené o úrokové náklady) vychádza z tzv. primárneho výdavkového agregátu. Ide o užšiu skupinu výdavkov a sú z nej vylúčené také výdavky, ktoré neovplyvňujú štrukturálne saldo (napríklad EÚ fondy, vplyv hospodárskeho cyklu) alebo sú premenlivé v čase (vládne investície). Primárny výdavkový agregát je z tohto pohľadu vhodnejší ukazovateľ na stanovenie výdavkového pravidla.
- **Menovateľ pri určení nižšieho tempa rastu výdavkov** – RRZ namiesto nominálneho HDP v roku $t-1$ používa nominálny HDP v roku t . Dôvodom je spresnenie výpočtu, keďže podľa prístupu EK vypočítané znížené tempo rastu výdavkov vedie k menšiemu zlepšeniu štrukturálneho salda (za predpokladu, že HDP medziročne rastie) ako je požiadavka na jeho zlepšenie vyplývajúca z trajektórie. Prístup EK vo výdavkovom pravidle je tak menej prísny a nekonzistentný s požiadavkou zlepšenia štrukturálneho salda.
- **Deflátor HDP** – RRZ namiesto prognózovanej hodnoty deflátoru HDP používa skutočnú hodnotu v danom roku. Použitie prognóz pri deflátoch HDP je problematické z pohľadu verejných financií najmä v prípade, že skutočná hodnota je nižšia ako prognózovaná⁴⁶. Nadhodnotenie prognóz môže súvisieť aj so snahou o ukotvenie inflačných očakávaní. Pravidlo založené na prognózovaných hodnotách by umožňovalo rýchlejší reálny rast výdavkov pri nižšom ako predpokladanom raste cenovej hladiny.
- **Fixovanie pravidla** – stanovenie pravidla pred schválením rozpočtu na daný rok uľahčuje rozhodovanie o rozpočte a jeho riadenie v priebehu roka. Na druhej strane, na prípadný neočakávaný vývoj v porovnaní s predpokladmi rozpočtu (napríklad v dôsledku chýb v prognóze) by vláda mala reagovať v priebehu roka a nemal by byť dôvodom na posúvanie strednodobých cieľov. RRZ v rámci hodnotenia pravidiel o vyrovnanom rozpočte hodnotí výsledky hospodárenia, a preto, podobne ako pri štrukturálnom salde, zohľadňuje skutočné hodnoty. Výrazne odlišný vývoj makroekonomických ukazovateľov ovplyvňujúcich verejné financie (vývoj cien, tempo rastu potenciálu) v porovnaní s odhadmi pri zostavovaní rozpočtu môže RRZ zohľadniť v rámci dodatočných faktorov (napríklad prostredníctvom odhadu neočakávaných príjmov resp. ich výpadku).

Podľa nášho názoru prístup RRZ presnejšie vystihuje daný ukazovateľ, keďže zabezpečuje konzistentnosť výdavkového pravidla s vývojom výdavkov a tiež aj so štrukturálnym saldom. Prístup

⁴⁶ V rokoch 2013 až 2016 dosahovala odchýlka skutočnosti od prognózy použitej v rozpočte každoročne -1,3 až -1,8 perc. bodov. V rokoch 2017 a 2018 bola odchýlka opačná a dosiahla 0,5 perc. bodu.



MF SR je s výnimkou použitia odlišného menovateľa pri určení zníženého tempa rastu výdavkov rovnaký ako prístup RRZ. Rozdiely medzi inštitúciami uvádza tabuľka 6.

Tab 6: Výdavkové pravidlo – rozdiely medzi inštitúciami

| | SGP | RRZ | MF SR |
|---|--------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| Potenciálny rast HDP | 10-ročný priemer (t-5 až t+4) | odhad na rok t | odhad na rok t |
| Požadované zlepšenie štrukturálneho salda | podľa matice | rovnomerné zlepšenie | rovnomerné zlepšenie |
| Základňa pre určenie zníženého tempa rastu výdavkov | primárne výdavky | primárny výdavkový agregát | primárny výdavkový agregát |
| Menovateľ pri určení zníženého tempa rastu výdavkov | nominálny HDP v roku t-1 | nominálny HDP v roku t | nominálny HDP v roku t-1 |
| Deflátor HDP | prognóza na rok t z roku t-1 | skutočnosť za rok t | skutočnosť za rok t |
| Fixovanie pravidla | na rok t fixovanie na jar v roku t-1 | nie, zohľadnenie odlišného vývoja | nie |

Zdroj: RRZ, EK, MF SR

Vývoj upravených výdavkov

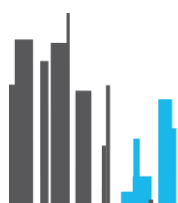
Postup výpočtu vývoja upravených výdavkov je uvedený v tabuľke 7. **RRZ vychádza z postupu uvedeného v Pakte stability a rastu⁴⁷, ktorý upravila o ďalšie položky s vecne rovnakými vplyvmi.** Zámerom úprav je zníženie rozdielov medzi štrukturálnym saldom a výdavkovým pravidlom a zohľadnenie ďalších výdavkov neovplyvňujúcich štrukturálne saldo verejnej správy. Ide konkrétne o:

- **Vylúčenie cyklických výdavkov na dôchodky** – úprava súvisí s tým, že RRZ pri odhade cyklickej zložky salda verejnej správy odhaduje spolu s cyklickými výdavkami na nezamestnanosť⁴⁸ aj cyklické výdavky na dôchodky. Dochádza tým k zosúladieniu s prístupom používaným pri odhade štrukturálneho salda.
- **Vylúčenie jednorazových vplyvov⁴⁹** – podobne ako štrukturálne saldo, ktoré je očistené o všetky jednorazové vplyvy, aj upravené výdavky RRZ očisťuje o príjmové opatrenia s jednorazovým vplyvom a všetky jednorazové vplyvy na strane výdavkov. V oboch prípadoch sa vychádza z rovnakých princípov identifikácie jednorazových vplyvov.
- **Zahrnutie opatrení v nedaňových príjmoch medzi diskrečionárne opatrenia** – dôvodom je to, že opatrenia vlády v podobe legislatívnych zmien sa môžu prejaviť nielen

⁴⁷ 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). Podľa tohto prístupu sú celkové výdavky verejnej správy znížené o úrokové náklady, výdavky kryté príjmami z fondov EÚ, cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti a zahŕňajú štvorročný priemer investícií namiesto aktuálnej výšky investícií. Zároveň sa zohľadňujú aj diskrečionárne opatrenia v oblasti daní a jednorazové príjmy a výdavky.

⁴⁸ Podľa Paktu stability a rastu sa zo salda verejnej správy a vývoja upravených výdavkov vylučujú len cyklické výdavky spojené s nezamestnanosťou.

⁴⁹ Podľa pravidiel Paktu stability a rastu EK zohľadňuje jednorazové vplyvy vo vývoji výdavkov ako dodatočný faktor v rámci celkového hodnotenia.



v daňových príjmoch, ale aj v nedaňových príjmoch⁵⁰. Ide teda o ďalší možný zdroj financovania dodatočných výdavkov.

- **Zahrnutie metodických vplyvov ovplyvňujúcich úroveň príjmov a výdavkov⁵¹** - ide o vplyvy, ktoré z dôvodu metodiky zaznamenania v národných účtoch môžu viesť k zmene príjmov a výdavkov medzi jednotlivými rokmi bez zásahu vlády (napríklad štátom platené poisťné⁵², zaradenie existujúcich subjektov do sektora verejnej správy). Prípadné zmeny v metodike ESA2010 (napríklad po benchmarkovej revízii národných účtov) môžu viesť k zmenám v zozname týchto faktorov.

Tab 7: Výpočet tempa rastu upravených výdavkov

| | jednotka | zdroj údajov |
|---|------------|------------------|
| 1. Celkové výdavky verejnej správy | eur | Eurostat / ŠÚ SR |
| (-) 2. Úrokové náklady | eur | Eurostat / ŠÚ SR |
| (-) 3. Výdavky na EÚ programy plne kryté príjmami z fondov EÚ | eur | RRZ |
| - z toho: kapitálové výdavky na EÚ programy | eur | RRZ |
| (-) 4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ fondov) | eur | RRZ |
| (+) 5. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ fondov, priemer za t-3 až t) | eur | RRZ |
| (-) 6. Cyklické výdavky (dávky v nezamestnanosti, starobné dôchodky) | eur | RRZ odhad |
| (-) 7. Jednorazové výdavky | eur | RRZ odhad |
| = 8. Primárny výdavkový agregát | eur | |
| 9. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu ($8_t - 8_{t-1}$) | eur | |
| (-) 10. Medziročná zmena v príjmoch z titulu diskrečných opatrení a metodických zmien | eur | MF SR, RRZ |
| = 11. Medziročná zmena upravených výdavkov | eur | |
| 12. Nominálny rast upravených výdavkov ($11_t / 11_{t-1} * 100$) | % | |

Zdroj: RRZ

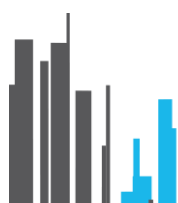
Niektoré údaje potrebné pre výpočet výdavkového pravidla a rastu upravených výdavkov sú prevzaté z oficiálnych štatistík Eurostatu, zvyšné odhaduje RRZ, resp. ich po overení preberá od MF SR. Vlastné odhady RRZ používa pri nasledovných ukazovateľoch:

- **Výdavky na EÚ programy plne kryté príjmami z fondov EÚ a ich štruktúra** – uvedené údaje by v prípade kompletnej dostupnosti údajov za všetky subjekty verejnej správy mali byť k dispozícii z podkladov ŠÚ SR. Vzhľadom na to, že v minulosti dochádzalo k preradeniu viacerých subjektov do sektora verejnej správy (napríklad Národná diaľničná spoločnosť, Železnice SR, Železničná spoločnosť Slovensko, viaceré nemocnice), ktoré čerpali prostriedky z fondov EÚ, podkladové údaje ŠÚ SR nie sú

⁵⁰ Ide napríklad o zmeny v správnych poplatkoch, ktorých výška je stanovená príslušným zákonom. V rozpočtovej klasifikácii sú považované za nedaňové príjmy, podľa európskej metodiky ESA2010 ide o daňové príjmy.

⁵¹ Podľa Paktu stability a rastu sa tieto položky neočisťujú.

⁵² Zdravotné poisťenie platené štátom za zákonom definovaný okruh osôb (napríklad nezamestnaní) zvyšuje výdavky štátneho rozpočtu a aj príjmy zdravotných poisťovní. Napriek tomu, že ide o transfer medzi subjektmi verejnej správy, nekonsoliduje sa, čím sa navyšujú v rovnakej miere príjmy aj výdavky verejnej správy. Medziročné zmeny vo výške platby štátu potom vedú aj k zmenám v úrovni príjmov a výdavkov bez vplyvu na saldo verejnej správy.



dostatočné⁵³. Čerpanie EÚ fondov za tieto subjekty RRZ odhaduje na základe súm vyplatených transferov zo štátneho rozpočtu zo zdroja EÚ, ktoré je možné jednoznačne priradiť týmto subjektom. Zdrojom údajov je Rozpočtový informačný systém MF SR.

- **Potenciálny produkt, cyklické výdavky spojené s nezamestnanosťou a starobnými dôchodkami a jednorazové výdavky** – RRZ odhaduje na základe zverejnenej metodiky a princípov (viď pozn. 29 v kapitole 2.1).
- **Diskrecionárne príjmové opatrenia** – zdrojom vplyvov daňových opatrení sú odhady MF SR, ktoré sú súčasťou príslušnej prognózy Výboru pre daňové prognózy a ich následné spresnenia. Tieto vplyvy RRZ overuje a v prípade ich významných odchýlok od jej vlastných odhadov, použije vlastné odhady. Ostatné (najmä nedaňové) opatrenia RRZ identifikuje na základe zmien v legislatíve alebo rozhodnutí vlády. V prípade, že príslušné opatrenie neobsahuje kvantifikáciu vplyvov na verejné financie, RRZ jeho vplyv odhadne na základe porovnania skutočného vývoja dotknutej kategórie príjmov s ich vývojom v základnom scenári⁵⁴.
- **Vplyv metodických zmien na príjmy a výdavky** – RRZ zohľadňuje dva druhy metodických vplyvov. Prvým sú položky, ktoré v metodike ESA2010 v rovnakej miere navyšujú príjmy a výdavky verejnej správy. Ide o **štátom platené poistenie na zdravotné a sociálne poistenie⁵⁵ za zákonom definovaný okruh osôb a imputované poistenie**. Keďže medziročná zmena výdavkov (aj bez prijatia konkrétneho opatrenia) sa premietne do rovnakej zmeny príjmov, vplyv týchto zmien na výdavkové pravidlo by mal byť nulový. Prípadné zmeny v metodike ESA2010 (napríklad po benchmarkovej revízii národných účtov) môžu viesť k zmenám v zozname týchto faktorov.

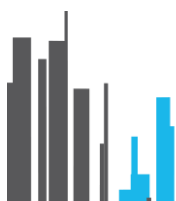
Druhým metodickým vplyvom je **reklasifikácia existujúcich⁵⁶ subjektov do sektora verejnej správy**. V prípade, že subjekt je v jednom roku zaznamenaný mimo sektora verejnej správy a v ďalšom roku ho zaradia do sektora verejnej správy, zvyčajne dochádza k skokovému nárastu úrovne príjmov a výdavkov bez priameho zásahu vlády. Z toho dôvodu RRZ očisťuje upravené výdavky o vplyv medziročného nárastu príjmov z dôvodu zaradenia daného subjektu do sektora verejnej správy (ide o zdroj financovania výdavkov subjektu).

⁵³ Súvisí to s tým, že tieto subjekty nemali v čase realizácie svojich výdavkov povinnosť predkladať MF SR výkazy (keďže do sektora verejnej správy sa preradili spätne), z ktorých by bola zrejma výška čerpaných prostriedkov z EÚ fondov.

⁵⁴ Základný scenár vývoja verejných financií obsahuje vývoj jednotlivých položiek príjmov a výdavkov verejnej správy bez nových opatrení vlády (scenár nezmenených politík). Metodika zostavenia základného scenára je uvedená v diskusnej štúdii: Bugyi (2015): [Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií](#), Diskusná štúdia RRZ č. 2/2015.

⁵⁵ V prípade sociálneho poistenia časť odvodov smeruje do kapitalizačného piliera dôchodkového systému, ktorý je mimo sektora verejnej správy. Znamená to, že vplyv na saldo nie je neutrálny. Túto skutočnosť RRZ zohľadňuje vo svojich výpočtoch, keďže upravené výdavky očisťuje len o neutrálnu časť odvodov sociálneho poistenia za zákonom definovaný okruh osôb.

⁵⁶ Vytvorenie nového subjektu vládou RRZ nepovažuje za metodický vplyv, keďže ide o opatrenie vlády na financovanie jej výdavkov. Ak bude mať nový subjekt príjmy z diskrecionárneho opatrenia, tieto sa zohľadnia ako zdroj financovania výdavkov.



Postup hodnotenia RRZ

Skutočné nominálne tempo rastu upravených výdavkov sa porovná s maximálnym tempom rastu určeným výdavkovým pravidlom a vyhodnotí sa vplyv odchýlky na saldo (tabuľka 8). Podľa pravidiel Paktu stability a rastu sa odchýlka posudzuje na jednoročnej a kumulatívnej dvojročnej báze. Podobne ako v prípade štrukturálneho salda, z dôvodu vyššej flexibility RRZ posudzuje kumulatívny vplyv vývoja upravených výdavkov počas celého obdobia⁵⁷.

Tab 8: Výpočet odchýlky vývoja upravených výdavkov od výdavkového pravidla

| | jednotka | zdroj údajov |
|--|--------------|-----------------------|
| 1. Nominálny rast upravených výdavkov | % | tabuľka 7, položka 12 |
| 2. Výdavkové pravidlo, nominálny rast | % | tabuľka 5, položka 5 |
| 3. Odchýlka od výdavkového pravidla ((1) - (2)) | % | |
| 4. Vplyv odchýlky na saldo $((3)_t * (5)_{t-1} / HDP_t)$ | % HDP | |
| 5. Primárny výdavkový agregát | mil. eur | tabuľka 7, položka 8 |

Zdroj: RRZ

2.4 Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností

Spolu s hodnotením smerovania k strednodobému rozpočtovému cieľu sa posudzuje aj to, či nastali výnimočné okolnosti. Ich definícia je uvedená v zmluve⁵⁸, ktorá sa odkazuje aj na Pakt stability a rastu.

Za výnimočné okolnosti možno považovať nezvyčajnú udalosť mimo kontroly dotknutej krajiny, ktorá má veľký vplyv na finančnú pozíciu verejnej správy alebo obdobie prudkého hospodárskeho poklesu, v zmysle ich vymedzenia v Pakte stability a rastu, a 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 a eurozónu ako celok. V pakte je toto obdobie definované⁵⁹ ako obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP alebo ako kumulovaný pokles produkcie počas dlhého obdobia veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálnym ekonomickým rastom.

Z uvedenej definície RRZ identifikovala **tri situácie týkajúce sa ekonomiky Slovenska**, ktoré možno považovať za **výnimočné okolnosti**:

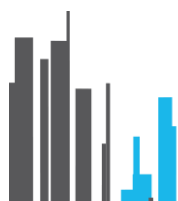
- **Udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu.** Keďže rozsah vplyvu takejto udalosti nie je v príslušnej legislatíve kvantifikovaný, RRZ používa definíciu z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti⁶⁰, ktorý obsahuje výnimku z uplatňovania sankcií pre takéto situácie. Konkrétne ide o **výdavky z verejných prostriedkov spojené s**

⁵⁷ MF SR takisto posudzuje kumulatívny vplyv vývoja upravených výdavkov.

⁵⁸ Článok 3, odsek 3, písm. b) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii obsahuje definíciu výnimočných okolností a je uvedený v prílohe č. 3.

⁵⁹ Článok 2, odsek 2 nariadenia Rady č. 1467/97 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom deficite. Jeho znenie je uvedené v prílohe č. 7.

⁶⁰ Článok 5, odsek 11, písm. b) zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (znenie uvedené v prílohe č. 6).



obnovením fungovania bankového sektora postihnutého finančnou krízou, výdavky z verejných prostriedkov súvisiace s odstraňovaním následkov živelných pohrôm a prírodných katastrof, ktoré zasiahli územie Slovenskej republiky a výdavky z verejných prostriedkov vyplývajúce z plnenia medzinárodných zmlúv, ktoré presiahli v jednom roku úroveň 3 % HDP. Na účely posudzovania pravidiel o vyrovnanom rozpočte sa za výnimočnú okolnosť považuje situácia, v ktorej tieto výdavky negatívne vplyvajú na štrukturálne saldo (jednorazové výdavky nemajú vplyv na štrukturálne saldo a nepredstavujú dôvod pre odklonenie sa od strednodobého cieľa alebo smerovania k nemu). Výnimočná okolnosť trvá, kým ročná suma týchto výdavkov presahuje uvedenú hranicu⁶¹.

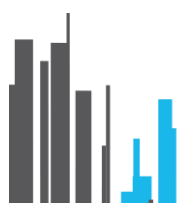
- **Obdobie negatívneho medziročného rastu HDP** - RRZ za výnimočnú okolnosť považuje medziročný pokles reálneho HDP Slovenska pri súčasnom komplexnom zhodnotení ekonomického vývoja Slovenska.
- **Dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom.** Táto podmienka nie je v pakte, ani v žiadnom vysvetľujúcom dokumente bližšie špecifikovaná. Možno ju však vymedziť prehľbujúcou sa negatívnou produkčnou medzerou, ktorá dosahuje minimálne stanovenú výšku. **RRZ považuje za takúto hranicu negatívnu produkčnú medzeru vo výške 3 % potenciálneho produktu⁶².** 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 používa 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, pri svojom hodnotení **zohľadňuje stanovisko Európskej komisie v rámci dodržiavania pravidiel Paktu stability a rastu.**

Výnimočné okolnosti by mali vysvetľovať odchýlku od neplnenia pravidiel o vyrovnanom rozpočte, pričom vzťah medzi makroekonomickým vývojom a vývojom verejných financií nie je vždy možné jednoznačne vyčíslit. Z toho dôvodu je potrebné jednotlivé situácie doplniť aj o

⁶¹ V prípade ústavného zákona je obdobie trvania výnimky definované na 36 mesiacov od identifikácie výnimočnej okolnosti. Súvisí to s tým, že dlh je stavová veličina, čo znamená, že 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.

⁶² Hranica bola zvolená tak, aby zachytávala výnimočne nepriaznivé situácie v ekonomike Slovenska. V období od roku 1999 až po súčasnosť nastala takáto situácia raz. V roku 2009 (rok, v ktorom globálna kríza zasiahla slovenskú ekonomiku v najväčšej miere) dosahovala produkčná medzera negatívnu hodnotu vo výške 3,1 % potenciálneho produktu. Ide o paralelu s ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý takisto obsahuje výnimku (definovanú prostredníctvom zmien v tempe ekonomického rastu) pre prípad veľmi nepriaznivého ekonomického vývoja, pričom jej podmienky splňal práve rok 2009.



kvalitatívne hodnotenie. Súčasne RRZ posudzuje aj ich vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií v strednodobom horizonte⁶³.

2.5 Posúdenie výraznej odchýlky

Výrazná odchýlka sa posudzuje na základe celkového hodnotenia, ktoré berie do úvahy zmenu štrukturálneho salda, vývoj upravených výdavkov vrátane dodatočných faktorov a to, či nastali výnimočné okolnosti.

Pravidlo o vyrovnanom rozpočte definuje výraznú odchýlku v zmysle jej vymedzenia v Pakte stability a rastu⁶⁴. RRZ (a rovnako aj MF SR) vzhľadom na kumulatívne posudzovanie zmeny štrukturálneho salda a vplyvu vývoja upravených výdavkov upravila túto definíciu nasledovne:

- V prípade **štrukturálneho salda** sa za výraznú odchýlku považuje situácia, ak je skutočné štrukturálne saldo horšie najmenej o 0,5 % HDP od štrukturálneho salda vypočítaného na základe jeho požadovaného kumulatívneho zlepšenia od prvého roku hodnotenia⁶⁵.
- Pri posudzovaní **upravených výdavkov** v porovnaní s výdavkovým pravidlom sa hodnotí to, či má odchýlka celkový negatívny vplyv na saldo verejnej správy najmenej 0,5 % HDP kumulatívne od prvého roku hodnotenia.

Podľa pravidiel Paktu stability a rastu sa za výraznú odchýlku považuje situácia, keď na základe oboch ukazovateľov došlo najmenej k odchýlke 0,5 % HDP alebo ak aspoň jeden z ukazovateľov dosahuje uvedenú odchýlku v základnom hodnotení a celkové hodnotenie ju potvrdí. V ostatných prípadoch celkové hodnotenie nemôže viesť ku konštatovaniu výraznej odchýlky⁶⁶. Podľa názoru RRZ ide o nesymetrický prístup, ktorý motivuje k presunom nepriaznivých faktorov mimo základné hodnotenie a naopak k zahrnutiu pozitívnych vplyvov do základného hodnotenia⁶⁷. Z toho dôvodu **RRZ posúdi výraznú odchýlku vždy na základe celkového hodnotenia**. Takýto prístup správne zachytí aj situácie, kedy by zohľadnenie dodatočných faktorov v rámci celkového hodnotenia mohlo zmeniť oba ukazovatele tak, že odchýlka menšia ako 0,5 % HDP sa zvýši v oboch ukazovateľoch nad hranicu výraznej odchýlky⁶⁸.

Postup hodnotenia RRZ

V prvom kroku sa hodnotí, či nastali výnimočné okolnosti (definované v časti 2.4). Ak nastali, nejde o výraznú odchýlku (bez ohľadu na výsledok hodnotenia zmeny štrukturálneho

⁶³ MF SR zatiaľ nešpecifikovalo svoj prístup pri hodnotení výnimočných okolností.

⁶⁴ Článok 6, odsek 3 nariadenia ES č. 1466/97 (jeho znenie je uvedené v prílohe č. 7).

⁶⁵ Prvým rokom hodnotenia je rok, za ktorý sú známe skutočné údaje v čase, keď vláda schvaľuje termín splnenia strednodobého rozpočtového cieľa (viď tabuľka 3 v časti 2.2).

⁶⁶ Tento prístup uplatňuje aj MF SR.

⁶⁷ Príkladom je zmena, ktorú urobilo MF SR pri hodnotení roku 2017. Do základného hodnotenia presunulo pozitívny vplyv lepšieho výberu DPH, pričom v predchádzajúcich hodnoteniach ho uvádzalo v rámci dodatočných faktorov.

⁶⁸ Ide napríklad o situáciu, kedy vláda zabráni dosiahnutiu odchýlky prevyšujúcej 0,5 % HDP od stanovenej trajektórie pri oboch ukazovateľoch prijatím opatrení, ktoré v aktuálnom roku zlepšujú saldo, ale z dlhodobého hľadiska majú neutrálny vplyv.



salda a upravených výdavkov). Posudzovanie plnenia pravidiel o vyrovnanom rozpočte sa pozastaví počas trvania obdobia výnimočných okolností a korekčný mechanizmus sa neuplatní.

Ak nenastali výnimočné okolnosti, RRZ posúdi vývoj štrukturálneho salda a upravených výdavkov voči definovanému kritériu pre výraznú odchýlku. Zároveň RRZ zhodnotí vývoj dodatočných faktorov, ktoré mohli oba ukazovatele významne ovplyvniť a zanalyzuje dôvody prípadných odchýlok medzi oboma ukazovateľmi (viac v boxe 6). Na základe tohto celkového hodnotenia potom RRZ skonštatuje, či došlo alebo nedošlo k výraznej odchýlke.

Celkové hodnotenie spočíva v zahrnutí dodatočných kvantifikovaných faktorov (časť 2.5.1) do výpočtu zmeny štrukturálneho salda a vplyvu upravených výdavkov⁶⁹. RRZ vo svojom hodnotení uvádza aj ďalšie faktory, ktorých výsledný vplyv na saldo je neistý, pričom pri aktualizácii hodnotenia môžu výsledné ukazovatele zlepšiť alebo zhoršiť. Tieto faktory môžu najmä v hraničných situáciách oddialiť záver o výraznej odchýlke, pričom RRZ postupuje nasledovne:

- ak podľa údajov z aprílovej notifikácie boli splnené podmienky pre konštatovanie vzniku výraznej odchýlky, ale je vysoká pravdepodobnosť takej revízie údajov v októbrovej notifikácii, ktoré toto hodnotenie môžu zmeniť, tak výsledkom hodnotenia RRZ v júli nie je výrazná odchýlka (počká sa na aktualizáciu hodnotenia v decembri),
- ak podľa údajov z aprílovej notifikácie neboli splnené podmienky pre konštatovanie vzniku výraznej odchýlky, ale je vysoká pravdepodobnosť takej revízie údajov v októbrovej notifikácii, ktoré toto hodnotenie môžu zmeniť, tak výsledkom hodnotenia RRZ v júli nie je výrazná odchýlka (počká sa na aktualizáciu hodnotenia v decembri).

Box 6: Vzájomný vzťah štrukturálneho salda a vývoja upravených výdavkov

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 výdavkov⁷⁰, 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

⁶⁹ Podobný prístup má aj MF SR. EK v rámci celkového hodnotenia neupravuje ukazovatele, ale na základe posúdenia dodatočných faktorov konštatuje, ktorý z oboch ukazovateľov je vhodnejší a lepšie vystihuje vývoj vo verejných financiách v danej krajine.

⁷⁰ 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.



relevantných faktorov môže viesť k záveru, že nastala výrazná odchýlka⁷¹ (napríklad v dôsledku toho, že na štrukturálne saldo vplývajú 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 salda⁷².

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

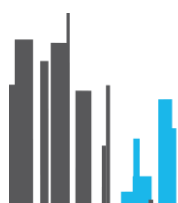
Rozdiely medzi ukazovateľmi možno vysvetliť nasledovnými skupinami faktorov:

- **Odchýlka skutočných investícií od štvorročného priemeru** – kým štrukturálne saldo berie do úvahy výšku 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.
- **Úrokové náklady** – výdavkové pravidlo nezohľadňuje vývoj úrokových nákladov, kým v prípade štrukturálneho salda je vývoj úrokov zahrnutý. Vzhľadom na to, že úrokové náklady sú do veľkej miery ovplyvnené minulými rozhodnutiami vlády a vývojom na finančných trhoch, očistenie ukazovateľov o ne môže poskytovať presnejší obraz o aktuálnej fiškálnej politike⁷³.
- **Tempo rastu príjmov presahujúce/nedosahujúce rast potenciálneho HDP** – jednou z výhod ukazovateľa 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 zo zmeny efektívnosti výberu daní. Preto je najmä v prípade odlišných záverov hodnotenia potrebné zistiť príčiny rozdielov. Možno sem napríklad zaradiť vplyv zvýšenej efektivity výberu daní, neočakávaných daňových príjmov, ale aj vyššieho nárastu daňových príjmov v dôsledku rýchlejšieho čerpania prostriedkov z fondov EÚ za predpokladu, že sa tento rast nepremietne v plnej miere vo zvýšení potenciálneho rastu ekonomiky.
- **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

⁷¹ Tento postup a záver je v súlade s pravidlami Paktu stability a rastu. Pravidlá paktu však nešpecifikujú, ktoré relevantné faktory sa majú zohľadniť v celkovom hodnotení.

⁷² 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](#)).

⁷³ Z toho dôvodu RRZ zohľadňuje vývoj úrokových nákladov pri štrukturálnom salde v rámci dodatočných faktorov.



dochádza k skresleniu výpočtu vplyvu na saldo, keďže výdavky rastú z iného základu ako príjmy.

- **Vplyv rastu nominálneho HDP** – výpočet tempa rastu upravených výdavkov vychádza zo súm vyjadrených v eurách a nezahŕňa vplyv medziročnej zmeny nominálneho HDP (tzv. efekt menovateľa⁷⁴). Štrukturálne saldo tento vplyv už obsahuje, keďže sa vypočítava z medziročnej zmeny jednotlivých zložiek vyjadrených v pomere k HDP.

2.5.1 Dodatočné faktory

Odhad štrukturálneho salda a tempa rastu 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 o vyrovnanom rozpočte, ani pravidlá Paktu stability a rastu⁷⁵ neobsahujú presne stanovený zoznam faktorov, ktoré sa majú zohľadniť. Z toho dôvodu RRZ pri identifikovaní dodatočných faktorov vychádza zo základného zámeru pravidiel o vyrovnanom rozpočte, ktorým je vytvorenie resp. rýchle smerovanie k takej fiškálnej pozícii, ktorá zabezpečí dlhodobú udržateľnosť verejných financií prostredníctvom splnenia strednodobého rozpočtového cieľa. Okrem toho, keďže hlavným zámerom je vyhodnotenie vplyvu opatrení vlády, RRZ prihliada aj na faktory mimo jej priameho vplyvu.

Tabuľka 9 obsahuje zoznam faktorov, ktoré RRZ zohľadňuje vo svojom hodnotení pri jednotlivých ukazovateľoch. Zoznam sa môže rozšíriť pri splnení vyššie uvedených podmienok (vzťah k dlhodobej udržateľnosti, rozlíšenie opatrení od vplyvov mimo kontroly vlády). Priamo do výpočtu zmeny štrukturálneho salda a vývoja upravených výdavkov vstupujú faktory s kvantifikovaným vplyvom (spôsob ich výpočtu je uvedený v prílohe č. 2). Porovnanie s prístupom MF SR je uvedené v boxe 7.

Tab 9: Zohľadnenie dodatočných faktorov

| | ZŠS | UV |
|--|--------------|--------------|
| Dodatočné faktory s kvantifikáciou vplyvu | | |
| Položky neovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť | A | A |
| Úrokové náklady | A | N |
| Neočakávané príjmy resp. ich výpadok | A | N |
| Výdavky na spolufinancovanie | N | A |
| Zvýšenie resp. zníženie efektívnosti výberu daní | N | A |
| Dodatočné faktory bez kvantifikácie | | |
| Korekcie k EÚ fondom | neistý vplyv | neistý vplyv |
| Možné revízie salda (v októbrovej notifikácii) | neistý vplyv | neistý vplyv |

Pozn.: ZŠS - zmena štrukturálneho salda, UV - upravené výdavky, A - zahrnuté, N - nezahrnuté ako dodatočný faktor hodnotenia

Zdroj: RRZ

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Preventívna časť Paktu stability a rastu obsahuje v článku 5 ods. 1 zmienku o zohľadnení neočakávaných príjmov alebo výpadku príjmov pri smerovaní k strednodobému rozpočtovému cieľu.



Dodatočné faktory s kvantifikáciou vplyvu:

- **Položky neovplyvňujúce 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 položky resp. opatrenia vlády, ktoré v strednodobom horizonte majú nenulový vplyv na saldo, ale v dlhodobom horizonte sú približne neutrálne. **Konkrétne ide o: 1) vplyv 2. piliera dôchodkového systému a 2) odvody finančných inštitúcií .**

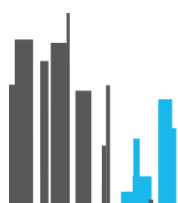
1) Vytvorenie II, piliera dôchodkového systému okamžite znížilo príjmy verejnej správy, pričom v budúcnosti dôjde aj k zníženiu výdavkov verejnej správy na dôchodky. Zmeny v sadzbách odvodu do 2. piliera (zníženie v roku 2012 z 9 % na 4 % a postupný nárast od roku 2017 o 0,25 p.b. ročne na 6 %) tak v súčasnosti ovplyvňujú príjmy verejnej správy, čo sa v budúcnosti prejaví v zmenách výdavkov na dôchodky.

2) 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.

Zmena štrukturálneho salda a vývoj upravených výdavkov nezohľadňujú opatrenia vlády, ktoré v hodnotenom roku nemajú vplyv na saldo verejnej správy, ale v budúcnosti môžu viesť k pozitívnym alebo negatívnym vplyvom na verejné financie (napríklad parametrické zmeny v priebežnom pilieri dôchodkového systému s odloženou účinnosťou). Tieto sa môžu v hodnotení prejavíť nepriamo prostredníctvom aktualizácie strednodobého rozpočtového cieľa.

RRZ v minulosti (pred hodnotením z decembra 2019) v rámci dodatočných faktorov zohľadňovala aj vplyv **schémy vyradovania jadrových zariadení**. Táto schéma pozostáva z príspevkov od prevádzkovateľov jadrových zariadení a spoločností, ktoré distribuujú vyrobenú elektrinu. Príspevkami od prevádzkovateľov by sa mali vykryť budúce náklady spojené s vyradovaním jadrových zariadení⁷⁶. Z hľadiska ekonomickej podstaty ide o kumulovanie zdrojov na budúci istý výdavok. Po benchmarkovej revízií národných účtov došlo k zmene zaznamenania schémy v salde verejnej správy. K príjmom z príspevkov od prevádzkovateľov sa imputuje v rovnakej výške záväzok vyplývajúci z budúcej potreby vynaloženia prostriedkov na likvidáciu jadrových zariadení. Podobný prístup sa používa aj pri úrokových príjmoch Národného jadrového fondu, v ktorom sa akumulujú prostriedky, keďže aj tieto sa v budúcnosti použijú na vyradovanie. Vzhľadom na uskutočnené zmeny má schéma vyradovania jadrových

⁷⁶ Distribučné spoločnosti prispievajú na vyradovanie tých jadrových zariadení (blok V1 jadrovej elektrárne Jaslovské Bohunice), ktorých vlastníci v minulosti nekumulovali prostriedky na ich vyradovanie, keďže súčasná schéma zavedená v roku 1995 v tom čase neexistovala. Z týchto prostriedkov sa priebežne hradia náklady spojené s vyradovaním a skladovaním vyhorieťého jadrového paliva bloku V1.



zariadení neutrálny vplyv⁷⁷ na saldo verejnej správy, a preto ju už nie je potrebné zohľadniť v rámci dodatočných faktorov pri vyčíslení zmeny štrukturálneho salda.

- **Úrokové náklady**

Výška úrokových nákladov nie je pod priamou kontrolou vlády, keďže závisí od minulých rozhodnutí vlády, t.j. naakumulovanej výšky dlhu a výnosov požadovaných na finančných trhoch⁷⁸. Zmeny v úrokových nákladoch ovplyvňujú štrukturálne saldo, na upravené výdavky nemajú vplyv. V súčasnosti v období nezvyčajne nízkych úrokových sadzieb na finančných trhoch dochádza k znižovaniu úrokových nákladov pri nezmenenej výške dlhu, čo zlepšuje štrukturálne saldo. Zvyšovanie sadzieb bude mať opačný efekt.

- **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, ako napríklad lepší ako očakávaný makroekonomický vývoj, ktorý sa premietne do dodatočných daňových príjmov. Keďže neočakávané príjmy sú jedinečným zdrojom príjmov, nemali by byť použité na dodatočné výdavky. Zlepšenie štrukturálneho salda by v takomto prípade malo byť výraznejšie ako bola stanovená trajektória. Podobný postup by sa mal uplatňovať aj v rámci pravidiel Paktu stability a rastu⁷⁹.

- **Výdavky na spolufinancovanie**

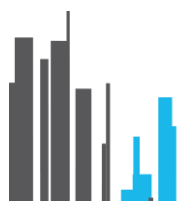
Čerpanie prostriedkov z fondov EÚ sa v salde verejnej správy negatívne prejavuje výdavkami na ich spolufinancovanie. Na druhej strane to vedie k okamžitému nárastu daňových príjmov (či už nepriamych najmä v podobe DPH alebo priamych v podobe dane z príjmov fyzických osôb a sociálnych a zdravotných odvodov, 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 zmien výdavkov spolufinancovania na štrukturálne saldo je blízky nule. RRZ vo svojom hodnotení používa tento predpoklad a zohľadňuje veľkosť výdavkov na spolufinancovanie iba v prípade upravených výdavkov práve kvôli krytiu vyšších výdavkov dodatočnými príjmami resp. kompenzácií úspor výdavkov výpadkom príjmov.

⁷⁷ Naakumulované prostriedky fondu sa prostredníctvom refinančného systému Štátnej pokladnice používajú na aktívne riadenie dlhu a likvidity, čím prispievajú k nižším úrokovým nákladom dlhu. Zaznamenanie imputovaných úrokových nákladov fondu tak eliminuje uvedený pozitívny vplyv na saldo.

⁷⁸ Pokles úrokových sadzieb slovenských vládnych dlhopisov v posledných rokoch 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.).

⁷⁹ Neočakávané príjmy a výpadky príjmov by sa podľa pravidiel Paktu stability a rastu mali zohľadňovať pri hodnotení plnenia požiadavky zlepšovania štrukturálneho salda smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu (článok 5, odsek 1, nariadenia č. 1466/97 – znenie je uvedené v prílohe č. 7).

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.



- **Zvýšenie resp. zníženie efektívnosti výberu daní**

Vláda v minulosti uskutočnila viaceré opatrenia najmä v oblasti DPH, ktorých cieľom bolo zvýšiť efektívnosť výberu daní. Ich vplyvy sú zahrnuté v štruktúrnom salde, ale vývoj upravených výdavkov tieto zmeny nezachytáva, keďže z dôvodu náročnosti ich kvantifikácie nie sú súčasťou diskrečných príjmových opatrení. Náročnosť kvantifikácie vyplýva z toho, že tieto opatrenia nie je možné jednoznačne priradiť k zmenám v správaní daňovníkov, a preto sú ich vplyvy odhadnuté zjednodušeným prístupom. Z toho dôvodu RRZ zohľadňuje odhadované zmeny efektívnosti výberu daní vo vývoji upravených výdavkov v rámci dodatočných faktorov.

Dodatočné faktory bez kvantifikácie:

- **Možné revízie salda verejnej správy**

Ide o faktor, ktorý sa týka najmä prvého hodnotenia daného roku (RRZ zverejňuje v júli) na základe údajov z aprílovej notifikácie. V rámci októbrovej notifikácie zvyčajne dochádza popri spresnení výnosu niektorých daní aj k spresneniu údajov z účtovných závierok, pričom výsledné saldo sa môže zhoršiť aj zlepšiť. V čase prípravy hodnotenia môžu byť známe niektoré čiastkové úpravy salda, ktoré RRZ uvedie. Vzhľadom na to, že ide iba o čiastkové informácie, nezahŕňajú sa do odhadu príslušných ukazovateľov. Výsledný vplyv zmien sa potom prejaví v aktualizácii hodnotenia, ktoré RRZ zverejňuje v decembri.

Revízie bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy s vplyvom na saldo môžu byť v niektorých rokoch rozsiahlejšie. Príkladom je prechod na metodiku ESA₂₀₁₀ z ESA₉₅ v septembri 2014 alebo benchmarková revízia národných účtov v septembri 2019, pričom informácie o rozsahu pripravovaných zmien nemusia byť známe v čase hodnotenia RRZ.

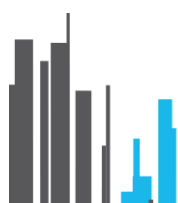
- **Korekcie k EÚ fondom**

Saldo verejnej správy môžu ovplyvniť **korekcie spojené s nezrovnalosťami pri čerpaní prostriedkov z fondov EÚ**, pričom vzhľadom na nastavenie kontrolného procesu zo strany EK môže dôjsť k výraznému časovému posunu medzi čerpaním prostriedkov a zaznamenaním korekcií⁸¹. Znamená to, že časť korekcií zaznamenaných v salde verejnej správy v hodnotenom roku sa vecne týka čerpaných prostriedkov v predchádzajúcich rokoch, čo skresľuje aktuálny odhad štruktúrného salda a vývoja upravených výdavkov. Po očistení ich vplyvu by oba ukazovatele mali v hodnotenom roku viesť k lepším výsledkom.

Na druhej strane, opačný vplyv na oba ukazovatele budú mať prípadné korekcie súvisiace s čerpaním prostriedkov v hodnotenom roku, o ktorých sa rozhodne v budúcnosti (s negatívnym vplyvom na saldo verejnej správy v momente rozhodnutia). Riziko negatívneho vplyvu môže byť v niektorých rokoch vyššie, napríklad kvôli potrebe rýchleho dočerpania veľkej sumy prostriedkov⁸², čo môže vyústiť do väčšej miery chybovosti. Údaje o možných budúcich korekciách nie sú v čase hodnotenia k dispozícii, čo môže skresliť výsledné hodnotenie.

⁸¹ Vyrovnanie týkajúce sa ukončenia prvého programového obdobia, ktoré trvalo do roku 2006, sa zaznamenalo v roku 2015.

⁸² Príkladom je vývoj v roku 2015, kedy sa dočerpávala významná časť alokácie druhého programového obdobia. Táto situácia sa vzhľadom na pomalý nábeh čerpania tretieho programového obdobia môže v budúcnosti zopakovať.



Práve v prípadoch, keď je výsledný vplyv na oba ukazovatele nejasný⁸³, t.j. existuje vysoká pravdepodobnosť zaznamenania korekcií v budúcnosti, RRZ zahŕňa tento faktor do hodnotenia bez kvantifikácie. Pri jednoznačnom a overiteľnom odhade vplyvu korekcií s nízkou pravdepodobnosťou budúcich revízií ich RRZ zaradí medzi jednorazové vplyvy, ktoré sa zohľadňujú pri odhade štrukturálneho salda a vývoja upravených výdavkov.

Box 7: Dodatočné faktory v hodnotení MF SR a EK

MF SR vo svojom hodnotení plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte z júna 2019 zahrnuje medzi dodatočné faktory aktualizáciu daňových príjmov (vplyv na štrukturálne saldo), zaznamenanie transakcií na samostatných účtoch (vplyv na štrukturálne saldo)⁸⁴ a zmenu výdavkov na spolufinancovanie (vplyv na vývoj upravených výdavkov). Vplyv zvýšenia efektívnosti výberu DPH zahrnuje už v základnom hodnotení (RRZ v dodatočných faktoroch). Tieto faktory zohľadnila aj RRZ vo svojom hodnotení (porovnanie prístupov RRZ a MF SR je podrobne uvedené v prílohe 1).

MF SR v porovnaní s prístupom RRZ nezohľadnilo v celkovom hodnotení položky neovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť ani v jednom z ukazovateľov, úrokové náklady pri štrukturálnom salde a neočakávané príjmy pri štrukturálnom salde. Ide o faktory, ktoré MF SR pravidelne nezohľadňuje a argumentuje tým, že idú nad rámec interpretácie pravidiel Paktu stability a rastu. Podľa MF SR smerovanie k strednodobému cieľu sa môže opierať aj o úsporu v úrokových nákladoch, pričom tieto nie je možné interpretovať ako striktne dočasné a mimo kontroly vlády, nakoľko čiastočne súvisia aj s konsolidačnými opatreniami vlády a so štrukturálnym vývojom, ktorý prebieha v globálnej ekonomike. V prípade neočakávaných príjmov považuje MF SR prístup RRZ za nevhodný (vyčíslenie neočakávaných príjmov v porovnaní s predpokladmi pri zostavovaní rozpočtu), keďže penalizuje konzervatívny prístup k prognóze daní. Za neočakávané príjmy považuje MF SR nadmerný rast príjmov, ktorý je neprimeraný aktuálnym cyklickým podmienkam a vplyvu fiškálnych opatrení vlády, pričom podľa MF SR takáto situácia v hodnotenom období nenastala (bez uvedenia metodiky a výpočtu).

Zoznam dodatočných relevantných faktorov, ktoré zohľadňuje EK nie je zverejnený, preto pri popise prístupu EK možno vychádzať len z faktorov, ktoré v minulosti vo svojom hodnotení vymenovala. EK pri hodnotení dodržiavania preventívnej časti Paktu stability a rastu (ex-ante aj ex-post) zohľadnila neočakávané príjmy a neočakávané úspory úrokových nákladov bez bližšej kvantifikácie⁸⁵. Pri hodnotení roku 2015 bol zohľadnený aj vplyv spolufinancovania a korekcií k EÚ fondom (v oboch ukazovateľoch). EK neupravuje hodnoty jednotlivých ukazovateľov o dodatočné faktory, ale len na základe zoznamu dodatočných faktorov skonštatuje, ktorý ukazovateľ lepšie zachytáva situáciu vo verejných financiách a ten považuje za hlavný pri hodnotení.

2.5.2 Ďalšie faktory z pohľadu Paktu stability a rastu

Zavedením flexibility do pravidiel Paktu stability a rastu v roku 2015 EK začala pri hodnotení členských štátov klásť dôraz na požadovanú zmenu štrukturálneho salda a termín splnenia strednodobého rozpočtového cieľa sa stal pohyblivým dátumom. Flexibilita spočíva

⁸³ Ide o situácie, keď napríklad na základe medializovaných informácií, je možné očakávať v najbližšom období korekcie s negatívnym vplyvom na saldo verejnej správy.

⁸⁴ RRZ tento faktor zohľadnila už v základnom hodnotení ako jednorazový vplyv.

⁸⁵ Ide o hodnotenie [Návrhu rozpočtového plánu na rok 2017](#) z novembra 2016 a hodnotenie programov stability z [mája 2016](#), [mája 2017](#) a [mája 2018](#) (dokumenty sú dostupné iba v angličtine).



v odstupňovaní potreby zmeny štrukturálneho salda v závislosti od hospodárskeho cyklu a zníženia požadovaného zlepšenia štrukturálneho salda v prípade uskutočnenia významnej štrukturálnej reformy a realizácie významných investícií v čase nepriaznivého ekonomického vývoja (viac v boxe 4). Každý z týchto faktorov môže za predpokladu splnenia definovaných podmienok viesť k tomu, že pôvodný termín splnenia strednodobého rozpočtového cieľa sa posunie.

Všetky uvedené faktory môže RRZ za určitých predpokladov zohľadniť v rámci celkového hodnotenia a vyššie uvedených dodatočných faktorov, pričom môžu vysvetliť pomalšie zlepšenie štrukturálneho salda v danom roku:

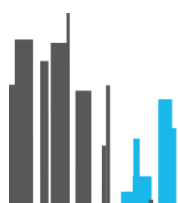
- **Vplyv hospodárskeho cyklu** RRZ zohľadní v štrukturálnom salde v rámci neočakávaných príjmov resp. ich výpadku, ak sa skutočný vývoj odlišuje od predpokladov rozpočtu. Krátkodobý neočakávaný nepriaznivý ekonomický vývoj sa preto nepremietne do negatívneho hodnotenia.
- **Uskutočnenie významných investícií** je zohľadnené v rámci ukazovateľa vývoja upravených výdavkov, keďže namiesto výdavkov v aktuálnom roku berie do úvahy ich štvorročný priemer.
- **Štrukturálne reformy** v prípade ich preukázateľných dlhodobých pozitívnych vplyvov RRZ zohľadní v rámci faktorov, ktoré majú z dlhodobého hľadiska neutrálny alebo pozitívny vplyv na verejné financie.

Keďže RRZ vychádza z potreby kumulatívneho zlepšenia štrukturálneho salda pri pevne stanovenom termíne splnenia strednodobého rozpočtového cieľa, zohľadnenie týchto faktorov v jednom roku zároveň zvýši potrebu zlepšenia štrukturálneho salda v ďalších rokoch. Na druhej strane tento termín stanovuje vláda a môže ho na základe pravidiel Paktu stability a rastu zmeniť.

V prípade, že vláda rozhodne o posune termínu splnenia strednodobého cieľa, RRZ preskúma dôvody v zmysle uvedených faktorov. Posun termínu môže byť opodstatnený v prípade viacročného nepriaznivého vplyvu hospodárskeho cyklu na verejné financie alebo uskutočnenia významnej štrukturálnej reformy/investície v čase tesne pred alebo v roku, kedy by mal byť strednodobý cieľ splnený.

K posunu termínu splnenia strednodobého cieľa môže dôjsť v situácii, keď nastane výrazná odchýlka od trajektórie v roku, kedy mal byť splnený strednodobý cieľ. Vzhľadom na termíny vyhodnotenia pravidiel a krátkosť obdobia na prípadnú reakciu zo strany vlády môže dôjsť k posunu aj v prípade, že výrazná odchýlka nastala v roku, ktorý predchádza roku plánovaného splnenia strednodobého cieľa. Nevyhnutným predpokladom posunu termínu je v oboch prípadoch spustenie korekčného mechanizmu (ak nie sú identifikované výnimočné okolnosti). V ostatných prípadoch RRZ v hodnotení neprihliadne na posun termínu (príklady sú uvedené v boxe 8).

Pri odôvodnenom posune termínu dôjde aj k posunu štartovacieho roku, z ktorého vychádza výpočet požadovaného zlepšenia štrukturálneho salda. Za štartovací rok sa považuje rok, za ktorý je známy posledný skutočný údaj v čase stanovenia nového termínu splnenia cieľa.



Box 8: Príklady nezohľadnenia posunu termínu splnenia strednodobého cieľa

Pri hodnotení plnenia pravidiel o vyrovnanom rozpočte môžu nastať rôzne vopred nepredvídateľné situácie, čo neumožňuje jednoznačne vopred definovať prístup RRZ v každej situácii. Z toho dôvodu RRZ aj na základe historických skúseností identifikovala niekoľko príkladov, pri ktorých, ak sa v budúcnosti zopakujú, nezohľadní posun termínu splnenia strednodobého cieľa vo svojom hodnotení. Platí to za predpokladu, že podľa hodnotenia RRZ nebudú naplnené definované podmienky na jeho zmenu (dlhodobý nepriaznivý ekonomický vývoj, významné štrukturálne reformy alebo investície). Ide napríklad o nasledovné prípady:

- Dôvodom posunu by podľa RRZ nemal byť politický cyklus, t.j. nová vláda by nemala posúvať termín splnenia strednodobého rozpočtového cieľa stanoveného predchádzajúcou vládou. Podľa pravidiel Paktu stability a rastu by mala byť aj pri zmene vlády zabezpečená kontinuita v oblasti rozpočtových cieľov⁸⁶.
- RRZ v hodnotení berie do úvahy vládou explicitne stanovený termín splnenia strednodobého cieľa. Implicitné zmeny vyplývajúce z aktualizácie odhadov⁸⁷ a stanovených cieľov na roky, ktoré nepodliehajú hodnoteniu Európskej komisie⁸⁸, RRZ nezohľadní.
- Opakované neplnenie cieľov v oblasti salda verejnej správy by tiež nemalo byť dôvodom posunu cieľa. Na nedodržané ciele by mala vláda reagovať prijatím opatrení bez zmeny termínu splnenia strednodobého cieľa.

V uvedených prípadoch RRZ vo svojom hodnotení použije pôvodný termín a pôvodnú trajektóriu zlepšovania štrukturálneho salda a voči nej vyhodnotí vývoj vo verejných financiách.

2.6 Korekčný mechanizmus

Spustenie korekčného mechanizmu navrhuje MF SR na základe svojho vyhodnotenia⁸⁹, že došlo k výraznej odchýlke od strednodobého rozpočtového cieľa alebo smerovania k nemu. Pozostáva z limitu verejných výdavkov a opatrení na obdobie korekcie výraznej odchýlky.

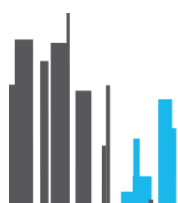
RRZ posudzuje návrh korekčného mechanizmu a v prípade jeho schválenia vyhodnocuje priebeh korekcie na základe odhadovaných a skutočných údajov.

⁸⁶ Uvedené 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, str. 19).

⁸⁷ V Programe stability na roky 2017 až 2020 z apríla 2017 by dodržanie rozpočtových cieľov viedlo k splneniu strednodobého cieľa v roku 2018, t.j. o rok skôr ako vládou schválený termín (2019). Na druhej strane v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2018 z októbra 2017 by dodržanie rozpočtových cieľov viedlo na základe ex-ante hodnotenia k splneniu cieľa v roku 2020. Pri zohľadnení pravidiel paktu povolenej odchýlky (do 0,25 % HDP) by cieľ bol splnený v roku 2019.

⁸⁸ Napríklad pri hodnotení návrhov rozpočtových plánov EK nehodnotí celý trojročný rozpočet, ale len návrh rozpočtu na najbližší rok. V prípade návrhu rozpočtu na roky 2018 až 2020 EK neskúmala súlad cieľov v rokoch 2019 a 2020 s pravidlami Paktu stability a rastu.

⁸⁹ Ak RRZ skonštatuje, že došlo k výraznej odchýlke a MF SR prezentuje opačný názor, korekčný mechanizmus sa nespúšťa. Príkladom je hodnotenie roku 2015, kedy RRZ skonštatovala výraznú odchýlku a odporučila spustenie korekčného mechanizmu, MF SR ho však nenavrholo vláde spustiť.



Plánovaná korekcia by mala zohľadňovať veľkosť odchýlky, pôvodný termín dosiahnutia strednodobého rozpočtového cieľa, ako aj prípadné odporúčania Rady EÚ⁹⁰ súvisiace s odstránením odchýlky. Limit verejných výdavkov je definovaný ako maximálna výška celkových časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy bez bližšieho popisu jeho výpočtu.

RRZ pri posudzovaní plánu korekcie vychádza z predpokladu, že by mal byť dodržaný pôvodný termín dosiahnutia strednodobého cieľa. Na druhej strane vzhľadom na to, že od identifikácie výraznej odchýlky môžu v krajnom prípade ubehnúť aj dva roky, kým vláda zareaguje⁹¹, môže byť v niektorých prípadoch táto požiadavka príliš prísna (vyžadujúca relatívne vysokú potrebu zlepšenia štrukturálneho salda v krátkom časovom úseku). Takisto môže podobná situácia nastať v prípade, že k výraznej odchýlke dôjde tesne pred alebo v roku, kedy by mal byť strednodobý cieľ splnený. S cieľom vyhnúť sa výrazným konsolidačným potrebám RRZ individuálne posudzuje každú situáciu, pričom v odôvodnených prípadoch môže dôjsť k posunu pôvodného termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa maximálne o rok.

RRZ vo svojich hodnoteniach (pri návrhu korekcie aj pri jej priebežnom hodnotení) posudzuje vývoj štrukturálneho salda a upravených výdavkov podľa ich definície v častiach 2.2 a 2.3. V prípade, že sa bližšie špecifikuje definícia limitu výdavkov⁹², zahrnie aj tento ukazovateľ do hodnotenia. V opačnom prípade bude analýza plnenia limitu výdavkov založená na ukazovateli upravených výdavkov, keďže vychádza z rovnakého základu ako limit výdavkov⁹³.

Pri vyhodnocovaní plnenia resp. neplnenia korekčného mechanizmu RRZ porovná skutočný vývoj oboch ukazovateľov s plánom pri jeho schvaľovaní. Zároveň sa posúdia aj dodatočné faktory uvedené v časti 2.5.1. Vzhľadom na to, že korekčný mechanizmus je definovaný ako limit, ktorý by nemal byť prekročený, porovnávacou základňou pre hodnotenie jeho plnenia resp. neplnenia sú plánované hodnoty ukazovateľov (v tomto prípade sa neaplikuje povolená odchýlka do výšky 0,5 % HDP).

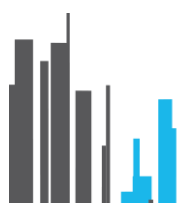
Plánované hodnoty ukazovateľov sa odvíjajú od stanovenia konkrétnej cieľovej hodnoty štrukturálneho salda a termínu, kedy sa má dosiahnuť. Potrebná zmena štrukturálneho salda sa vypočíta ako rozdiel medzi cieľom a hodnotou štrukturálneho salda za

⁹⁰ Platí to za predpokladu, že Rada EÚ identifikuje výraznú odchýlku. Pri hodnotení nie je možné v plnej miere prevziať odporúčania Rady o medziročnom zlepšení štrukturálneho salda a vývoji upravených výdavkov, keďže hodnotenie RRZ a MF SR zohľadňuje aj určité národné špecifiká pri oboch ukazovateľoch, čo môže viesť k odlišnej úrovni štrukturálneho salda vo východiskovom roku a potrebe jeho zlepšenia (resp. rastu upravených výdavkov) počas obdobia korekcie.

⁹¹ Výrazná odchýlka v roku t-1 sa identifikuje v roku t. Ak sa to stane až v čase druhého hodnotenia (koniec novembra/december) a rozpočet na rok t+1 je už schválený, môže dôjsť k situácii, že vláda zareaguje prípravou opatrení až na rok t+2, keďže zákon nešpecifikuje termín na prijatie opatrení korekčného mechanizmu.

⁹² Podľa súčasnej definície uvedenej v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy sú súčasťou limitu výdavkov napríklad aj prostriedky EÚ fondov, ktoré sú z hľadiska salda verejnej správy neutrálne. Prekročenie limitu výdavkov v dôsledku vyššieho čerpania EÚ fondov preto nepovedie k odklonu od stanoveného korekčného plánu. Korektné vyhodnotenie takto definovaného limitu výdavkov nie je možné bez posúdenia ďalších faktorov (napríklad tých, ktoré sa zohľadňujú vo vývoji upravených výdavkov).

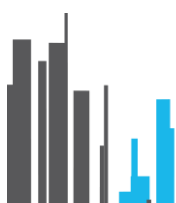
⁹³ Konsolidovaná výška výdavkov verejnej správy sa v prípade ukazovateľa upravených výdavkov analyticky upravuje o stanovené položky, aby poskytla lepší obraz o vplyve fiškálnej politiky vlády na verejné financie.



posledný rok, v ktorom sú k dispozícii údaje o salde verejnej správy notifikované Eurostatom. Na základe toho potom možno vypočítať aj požadované tempo rastu upravených výdavkov počas obdobia korekcie⁹⁴.

Pri vyhodnotení plnenia korekčného plánu sa v prvom rade posúdi, či došlo k splneniu stanoveného cieľa štrukturálneho salda v danom termíne. V prípade, že tento cieľ sa nesplní, RRZ posúdi, či skutočný vývoj výdavkov bol v súlade s plánmi.

⁹⁴ Použitím tohto prístupu sa predchádza aj prípadným nezrovnalostiam v porovnaní so situáciou, ak by sa limit výdavkov stanovil z rozpočtovaných údajov, keďže niektoré položky sa nerozpočtujú.



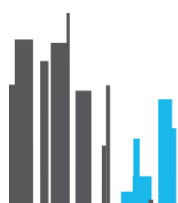
Príloha č. 1 – Prehľad rozdielov medzi inštitúciami

Tabuľka 10 sumarizuje prehľad rozdielov medzi RRZ a MF SR pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte, pričom na porovnanie je uvedený aj prístup EK k hodnoteniu pravidiel Paktu stability a rastu. Tabuľka popisuje stav k júlu 2019⁹⁵, pričom časti, ktoré ešte MF SR nehodnotilo, vzhľadom na chýbajúci manuál postupu zo strany MF SR, nie sú v nej uvedené.

Tab 10: Rozdiely v prístupe inštitúcií k hodnoteniu pravidiel (stav k júlu 2019)

| | Pravidlo vyrovnaného rozpočtu | | Súlad medzi MF SR a RRZ | Pakt stability a rastu EK |
|--|--|--|-------------------------|--|
| | RRZ | MF SR | | |
| 1. Strednodobý rozpočtový cieľ (MTO) | | | | |
| Definícia cieľa | štrukturálne saldo | štrukturálne saldo | | štrukturálne saldo |
| Minimálna hodnota cieľa | -0,5 alebo -1,0 % HDP | -0,5 alebo -1,0 % HDP | | -1,0 % HDP |
| Termín splnenia cieľa | fixný bod | fixný bod | | pohyblivý termín |
| Možnosť posunu termínu splnenia cieľa | áno, posúdenie dodatočných faktorov a zdôvodnenia vlády | áno | | - |
| Aktualizácia cieľa | pri splnení podmienok pre menej prísny MTO | pri splnení podmienok pre menej prísny MTO | | každé tri roky a pri významnej reforme |
| 2. Podmienky pre menej prísny MTO | | | | |
| Výrazne nižší dlh | hrubý dlh pod 40 % HDP | n/a | | - |
| Nízke riziká dlhodobej udržateľnosti | ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti najviac vo výške 1,0 % HDP | n/a | | - |
| 3. Výpočet štrukturálneho salda | | | | |
| 3A. Cyklická zložka | | | | |
| Odhad produkčnej medzery | priemer viacerých inštitúcií a prístupov (vrát. VpMP, EK) | nekvantifikuje sa, je zabezpečená konzistentnosť odhadu s prognózou VpMP | | spoločná metodika |
| Citlivosť produkčnej medzery na verejné financie | dezagregovaná metóda (DPPO, DPFO, odvody, DPH, spotrebné dane, nezamestnanosť, dôchodky) | dezagregovaná metóda (DPPO, DPFO, odvody, DPH, spotrebné dane, nezamestnanosť, dôchodky) | | agregovaný prístup, celková elasticita |
| 3B. Jednorazové vplyvy | | | | |
| Definované princípy/manuál pre identifikáciu | áno | áno | | áno |
| Dividendy nad rámec riadneho HV | áno | nie | | nie |
| Časový posun korekcií z EÚ fondov | nie | nie | | nie |
| Časové rozlíšenie príjmov z DPH | áno | áno | | nie |
| DPH z PPP projektu (Granvia) | áno | áno | | nie |

⁹⁵ Prehľad zmien v prístupe RRZ od prvého hodnotenia (v júli 2014) až po posledné hodnotenie (v júli 2019) vrátane ich zdôvodnenia je z kapacitných dôvodov súčasťou dátového súboru.



| | | | | |
|---|-----|---------------------------------------|--|-----|
| Pokuta Protimonopolného úradu | áno | áno | | nie |
| Zaznamenanie miezd na samostatných účtoch | áno | nie, zahrnuté v dodatočných faktoroch | | nie |

4. Požadovaná zmena štruktúrneho salda

| | | | | |
|--------------------------------|---|---|--|--------------------------------------|
| Tempo zmeny štruktúrneho salda | rovnomé zlepšenie medzi prvým rokom hodnotenia a termínom MTO | rovnomé zlepšenie medzi prvým rokom hodnotenia a termínom MTO | | podľa matice SGP |
| Fixovanie hodnoty | nie | nie | | na rok t fixovanie na jar v roku t-1 |

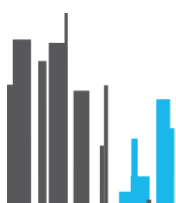
5. Výdavkové pravidlo

| | | | | |
|---|--|---|--|--|
| Potenciálny rast HDP | odhad RRZ na rok t, konzistentný s produkčnou medzerou | odhad VpMP na rok t, konzistentný s produkčnou medzerou | | 10-ročný priemer (t-5 až t+4), prognóza EK |
| Základňa výdavkov pre požadované zlepšenie štrukt. salda (výpočet convergence margin) | primárny výdavkový agregát | primárny výdavkový agregát | | primárne výdavky |
| Menovateľ vo výpočte zníženého tempa rastu výdavkov | nominálny HDP v roku t | nominálny HDP v roku t-1 | | nominálny HDP v roku t-1 |
| Deflátor HDP | skutočnosť za rok t | skutočnosť za rok t | | prognóza EK na rok t z roku t-1 |
| Fixovanie pravidla | nie | nie | | na rok t fixovanie na jar v roku t-1 |

6. Výpočet tempa rastu upravených výdavkov

| | | | | |
|------------------------------------|--|--|--|---|
| Cyklické výdavky | nezamestnanosť, starobné dôchodky | nezamestnanosť, starobné dôchodky | | nezamestnanosť |
| Výdavky financované z rozpočtu EÚ | vylúčené v plnej výške vykázané v danom roku s rozdelením na investície a bežné | vylúčené v plnej výške vykázané v danom roku s rozdelením na investície a bežné | | vylúčené v plnej výške vykázané v danom roku s rozdelením na investície a bežné |
| Diskrecionárne príjmové opatrenia | daňové a vybrané nedaňové príjmy | daňové (vrátane vplyvu lepšieho výberu DPH) a vybrané nedaňové príjmy | | daňové príjmy (zohľadňujúc vstupy MF SR v PS a DBP) |
| Aktualizácia vplyvov opatrení | áno, bez obmedzení | iba v hodnotenom roku, zmrazenie vplyvov za predchádzajúce roky | | n/a |
| Minimálna veľkosť vplyvu opatrenia | bez obmedzenia | áno, 10 mil. eur | | n/a |
| Metodické úpravy | štátom platené poisťné, imputované poisťné, reklasifikácia subjektov, Národný rezolučný fond | štátom platené poisťné, imputované poisťné, reklasifikácia subjektov, Národný rezolučný fond | | nie |
| Zahrnutie metodických úprav | cez vplyv na príjmy | cez vplyv na príjmy | | - |

7. Výnimočné okolnosti



| | | | | |
|---|-----------------------------------|-----------------------------------|--|--------------------|
| Udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu alebo prudký hospodársky pokles na Slovensku | podľa ustanovení ústavného zákona | podľa ustanovení ústavného zákona | | vlastné hodnotenie |
| Prudký hospodársky pokles v eurozóne | podľa hodnotenia EK | podľa hodnotenia EK | | vlastné hodnotenie |

8. Hodnotenie pravidiel v roku t za rok t-1

| | | | | |
|-----------------------|---------------------------------|---------------------------------|--|---|
| Poradie hodnotenia | 3. | 2. | | 1. |
| Frekvencia hodnotenia | dvakrát | dvakrát | | dvakrát |
| Horizont hodnotenia | t-1 (kumulatívne) | t-1 (kumulatívne) | | t-1 až t+1 (spustenie procedúry výraznej odchýlky len pre t-1) |
| Základ hodnotenia | jarná resp. jesenná notifikácia | jarná resp. jesenná notifikácia | | jarná notifikácia pre t-1 (hodnotenie na jeseň nie je aktualizované), pre rok t a t+1 prognóza EK |

9. Postup hodnotenia odchýlky

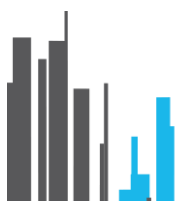
| | | | | |
|---------------------------|---|---|--|---|
| Hodnotenie odchýlky | kumulatívna zmena od prvého roku hodnotenia | kumulatívna zmena od prvého roku hodnotenia | | zmena v posledných dvoch rokoch |
| Hranica výraznej odchýlky | vplyv aspoň 0,5 % HDP | vplyv aspoň 0,5 % HDP | | vplyv aspoň 0,5 % HDP pri jednom roku alebo 0,25 % HDP priemerne pri dvoch rokoch |

10. Celkové hodnotenie

| | | | | |
|---|---|---|--|---|
| Kedy sa robí celkové hodnotenie? | vždy | vždy, okrem prípadu, keď ani jeden z ukazovateľov nevykazuje odchýlku | | vždy, okrem prípadu, keď ani jeden z ukazovateľov nevykazuje odchýlku |
| Kedy môže nastať výrazná odchýlka? | vždy po posúdení dodatočných faktorov | iba ak aspoň jeden z ukazovateľov v základnom hodnotení presahuje hranicu výraznej odchýlky a potvrdí ju celkové hodnotenie | | iba ak aspoň jeden z ukazovateľov v základnom hodnotení presahuje hranicu výraznej odchýlky a potvrdí ju celkové hodnotenie |
| Postup hodnotenia | úprava základných výpočtov ukazovateľov o vplyv dodatočných faktorov a vysvetlenie rozdielov medzi nimi | úprava základných výpočtov ukazovateľov o vplyv dodatočných faktorov | | na základe dodatočných faktorov sa zvolí rozhodujúci ukazovateľ (štrukt. saldo, výdavky) |
| Uprednostnenie ukazovateľa pri celkovom hodnotení | nie | štruktúrne saldo | | nie |

11. Zahrnutie dodatočných faktorov

| | | | | |
|--|---|---|--|--|
| Položky neovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť | áno (ZŠS, UV) | nie | | nie |
| Úrokové náklady | áno (ZŠS) | nie | | áno (DBP 2017, PS 2017, DBP 2018) |
| Neočakávané príjmy resp. ich výpadok | áno, vlastná metodika (ZŠS) | nie | | podľa SGP áno (EK pri PS 2016 a DBP 2017) |
| Výdavky na spolufinancovanie | áno, bežné všetky a kapitálové priemer (UV) | áno, bežné všetky a kapitálové priemer (UV) | | áno, všetky (iba pri hodnotení PS 2016, UV aj ZŠS) |



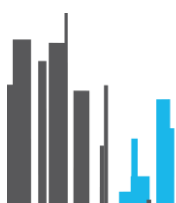
| | | | | |
|------------------------------------|---|---|--|---|
| Zmena efektívnosti výberu DPH | áno (UV) | nie, zahrnuté v základnom hodnotení | | nie |
| Možné zmeny v jesennej notifikácii | áno, kvalitatívne (ZŠS, UV) | áno, iba vplyv daní (ZŠS) | | nie |
| 12. Flexibilita SGP | | | | |
| Vplyv hospodárskeho cyklu | nie | nie | | zohľadnené v matici SGP |
| Významné investície | vo výdavkovom pravidle cez upravené výdavky (štvorročný priemer investícií) bez vplyvu na termín splnenia MTO | vo výdavkovom pravidle cez upravené výdavky (štvorročný priemer investícií) bez vplyvu na termín splnenia MTO | | dočasný odklon od trajektórie pri splnení podmienok, možnosť neskoršieho splnenia MTO |
| Štrukturálne reformy | cez dodatočné faktory (položky s dlhodobou neutr. až pozitívnym vplyvom na VF) | n/a | | dočasný odklon od trajektórie pri splnení podmienok, možnosť neskoršieho splnenia MTO |
| 13. Korekčný mechanizmus | n/a | n/a | | len v prípade spustenia procedúry výraznej odchýlky |

Pozn.: n/a - informácia nie je k dispozícii (najmä z dôvodu, že uvedená časť ešte nebola hodnotená)

Zdroj: RRZ, EK, MFSR

ZŠS - zmena štrukturálneho salda, UV - upravené výdavky

Popis k stĺpcu s názvom "Súlad medzi MFSR a RRZ": zelená farba - plný súlad; oranžová - nesúlad, s malými rozdielmi; červená - nesúlad, so zásadnými rozdielmi; sivá - v súčasnosti nie je možné posúdiť.



Príloha č. 2 – Výpočet vplyvu dodatočných faktorov

Základné hodnotenie vývoja štrukturálneho salda a upravených výdavkov je doplnené prostredníctvom relevantných dodatočných faktorov o celkové hodnotenie. Odchýlku od stanoveného pravidla identifikovaných v základnom hodnotení RRZ upravuje o také vplyvy dodatočných faktorov, ktoré je možné v čase hodnotenia spoľahlivo odhadnúť. Môže ísť o odhady RRZ alebo iných inštitúcií za predpokladu, že sú overiteľné.

Položky neovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť

RRZ v súčasnosti zohľadňuje dve skupiny takýchto položiek:

- **Vplyv 2. piliera dôchodkového systému**

2. pilier dôchodkového systému má dvojaký vplyv na verejné financie. Od jeho zavedenia v roku 2005 došlo k výpadku príjmov Sociálnej poisťovne z odvodov⁹⁶, ktoré boli presmerované do súkromných dôchodkových správcovských spoločností. Na druhej strane po uplynutí minimálnej doby sporenia (10 rokov) sa z 2. piliera začali vyplácať dôchodky, čo znižuje výdavky Sociálnej poisťovne na dôchodky.

Sumy výpadku príjmov Sociálnej poisťovne z dôvodu existencie II. piliera sú pravidelne zostavované MF SR pri príprave údajov o daňových a odvodových príjmoch, ktoré odosiela Štatistický úrad SR v rámci notifikácie do Eurostatu. Výpadok zahŕňa príspevky od ekonomicky aktívneho obyvateľstva, štátu za zákonom definovaný okruh osôb a Sociálnej poisťovne vrátane výdavku z jej garančného fondu.

Sumu úspor výdavkov Sociálnej poisťovne aj vzhľadom na chýbajúce údaje a relatívne pomalý nábeh vyplácaných dôchodkov zatiaľ RRZ v hodnotení nezohľadňuje.

V rámci zmeny štrukturálneho salda sa zohľadňuje medziročný vplyv 2. piliera a pri výpočte upravených výdavkov sa berú do úvahy vplyvy prijatých opatrení, ktoré ovplyvňujú 2. pilier. Údaje o vplyvoch opatrení RRZ čerpá z doložiek vplyvov daných opatrení na verejné financie (ex ante vplyvy), prípadne z podkladov MF SR alebo Výboru pre daňové prognózy (ex post vplyvy alebo aktualizácia ex ante vplyvov). RRZ ich v rámci svojich analytických kapacít overuje.

- **Odvody finančných inštitúcií**

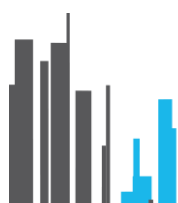
Finančné inštitúcie uhrádzajú odvody (odvod vybraných finančných inštitúcií do štátnych finančných aktív⁹⁷, odvody do Fondu ochrany vkladov⁹⁸ a Garančného fondu investícií⁹⁹), ktoré

⁹⁶ Na základe zákona č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁹⁷ Na základe zákona č. 384/2011 Z. z. o osobitnom odvode vybraných finančných inštitúcií a o doplnení niektorých zákonov.

⁹⁸ Na základe zákona č. 118/1996 Z.z. o ochrane vkladov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

⁹⁹ Zriadený na základe zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.



majú pokryť budúce náklady spojené s potenciálnymi krízami vo finančnom sektore vrátane náhrad za nedostupné vklady¹⁰⁰. Tieto prostriedky sú súčasťou príjmov verejnej správy.

Príjmy z odvodu vybraných finančných inštitúcií sú súčasťou daňových príjmov verejnej správy, ktoré odosiela Štatistický úrad SR v rámci notifikácie do Eurostatu¹⁰¹. RRZ zohľadňuje čistý vplyv tohto odvodu, keďže platenie odvodu znižuje daňovú povinnosť dane z príjmov právnických osôb daného subjektu (ide o daňovo uznateľný výdavok). Výnos odvodu sa znižuje o odhad ušlej dane z príjmov právnických osôb¹⁰².

Príjmy Fondu ochrany vkladov a Garančného fondu investícií, ktoré sú subjektmi verejnej správy, sú dostupné z výkazov predkladaných Štátnej pokladnici (FIN 1-12).

Na strane výdavkov by RRZ zohľadnila výdavky v súlade s účelom odvodov definovaných v zákone (riešenie finančných kríz, náhrada nedostupných vkladov). Zatiaľ však takéto výdavky neboli zaznamenané.

V rámci ukazovateľa zmeny štrukturálneho salda sa zohľadňuje medziročný vplyv odvodov a pri výpočte upravených výdavkov sa zohľadnia vplyvy prijatých opatrení, ktoré ovplyvňujú výnosy odvodov. Údaje o vplyvoch opatrení RRZ čerpá z doložiek vplyvov daných opatrení na verejné financie (ex ante vplyvy), prípadne z podkladov MF SR alebo Výboru pre daňové prognózy (ex post vplyvy alebo aktualizácia ex ante vplyvov). RRZ ich v rámci svojich analytických kapacít overuje.

Úrokové náklady

Pri štrukturálnom salde sa do úvahy berie rovnaká položka v klasifikácii ESA2010 ako pri výpočte upravených výdavkov (z celkových výdavkov verejnej správy sa okrem iných odpočítavajú úrokové náklady), t.j. položka D.41 PAY platené úroky, ktorú zverejňuje Eurostat. Zmena štrukturálneho salda sa upravuje o medziročný vplyv zmeny úrokových nákladov.

Výdavky na spolufinancovanie

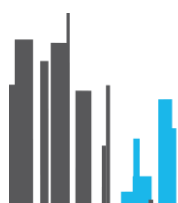
Pri výdavkoch na spolufinancovanie RRZ vychádza z hotovostných výdavkov štátneho rozpočtu zverejnených MF SR v štátnom záverečnom účte na príslušný rok¹⁰³. Do úvahy sa berie iba spolufinancovanie týkajúce sa štrukturálnych fondov, Kohézneho fondu a poľnohospodárskych fondov EÚ z dôvodu, že práve na tejto skupine výdavkov bol odhadnutý vplyv čerpania EÚ fondov na daňové príjmy, z ktorého RRZ vychádza vo svojom hodnotení.

¹⁰⁰ Okrem uvedených odvodov prispievajú finančné inštitúcie aj do Jednotného rezolučného fondu, ktorý je súčasťou bankovej únie. Tieto prostriedky nemajú vplyv na saldo verejnej správy.

¹⁰¹ Príjmy možno identifikovať aj z výkazov Štátnej pokladnice (FIN1-12) na základe položky ekonomickej klasifikácie 192 (Osobitný odvod vybraných finančných inštitúcií) zaznamenanaj v štátnych finančných aktívach. Výnos v metodike ESA2010 je rovný hotovostným príjmom zaznamenaným v uvedenom výkaze.

¹⁰² Ušlá daň je vypočítaná ako výnos odvodu vynásobený sadzbou dane z príjmov právnických osôb platnou v daný rok.

¹⁰³ Výdavky je možné identifikovať aj z výkazov Štátnej pokladnice za štátny rozpočet (výkaz FIN1-12) podľa zdrojovej klasifikácie.



RRZ sem nezahŕňa výdavky na spolufinancovanie k zahraničným grantom EÚ (finančný nástroj pre životné prostredie LIFE+, programy európskej územnej spolupráce a vnútorné politiky EÚ), k prostriedkom poskytnutým na základe medzinárodných zmlúv (Finančný mechanizmus EHP a Nórsky finančný mechanizmus), keďže prostriedky z týchto fondov nie sú zaznamenané v príjmoch a výdavkoch štátneho rozpočtu. Takisto nezahŕňa ani výdavky na spolufinancovanie iných subjektov verejnej správy z dôvodu chýbajúcej overiteľnosti údajov.

RRZ vo svojom hodnotení zohľadňuje ako dodatočný faktor medziročnú zmenu výdavkov na spolufinancovanie (pri investíciách sa berie do úvahy ich štvorročný priemer, ostatné výdavky na spolufinancovanie sú zohľadnené vo výške zaznamenatej v danom roku) iba v prípade upravených výdavkov kvôli krytiu vyšších výdavkov dodatočnými príjmami resp. kompenzácií úspor výdavkov výpadkom príjmov.

Zvýšenie resp. zníženie efektívnosti výberu daní

Zmena efektívnosti výberu daní je kvantifikovaná na základe medziročnej zmeny sezónne neočistenej efektívnej daňovej sadzby (EDS) dane z pridanej hodnoty uplatnenej voči sezónne neočistenej daňovej základni (z národných účtov) za príslušný rok. Prístup RRZ je symetrický, v dodatočných faktoroch zohľadňuje zvýšenie aj zníženie¹⁰⁴ efektívnosti výberu daní.

Pri výpočte EDS RRZ vychádza z príjmov za DPH podľa daňových priznaní, ktoré sú upravené o korekcie nadmerných odpočtov po daňových kontrolách. Tieto údaje zverejňuje MF SR na svojej stránke¹⁰⁵. Na základe nich potom RRZ overuje odhad zmeny efektívnosti výberu DPH, ktorý používa MF SR vo svojom hodnotení. Uvedený výpočet je ovplyvnený aj cyklickým vývojom ekonomiky, keďže EDS nie je cyklicky očistená. Z toho dôvodu RRZ nad rámec údajov dostupných z MF SR upravuje odhad aj o vplyv cyklu, ktorý je konzistentný s odhadom cyklickej zložky salda použitej pri výpočte štrukturálneho salda verejnej správy¹⁰⁶.

Neočakávané príjmy resp. ich výpadok

Podľa pravidiel Paktu stability a rastu by EK mala zohľadňovať neočakávané príjmy resp. ich výpadky pri hodnotení smerovania k strednodobému rozpočtovému cieľu, pričom postup výpočtu bol v minulosti uvedený v sprievodnom technickom dokumente¹⁰⁷. Začiatkom roku 2019 EK zverejnila¹⁰⁸ alternatívny prístup k odhadu neočakávaných príjmov, na základe ktorého sa posudzujú na viacročnej báze, pričom EK vo svojich hodnoteniach zohľadňuje len významné neočakávané príjmy. Z pohľadu RRZ je najvýraznejším nedostatkom pôvodného aj alternatívneho prístupu EK to, že zahŕňa všetky bežné príjmy verejnej správy (okrem daní aj

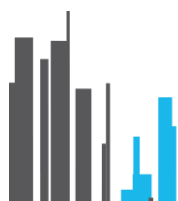
¹⁰⁴ V období od roku 2013, t.j. odkedy sa pravidlo o vyrovnanom rozpočte vyhodnocuje, až po rok 2017 sa efektívna daňová sadzba DPH každoročne zvyšovala, k poklesu efektívnosti výberu DPH došlo v roku 2018.

¹⁰⁵ Údaje sú zverejnené a pravidelne aktualizované na stránke MF SR v časti [Daňové príjmy](#). Konkrétne ide o súbor s názvom Priznania DPH, hárok „EDS_priznania_mix“.

¹⁰⁶ Dezagregovaný prístup k odhadu cyklickej zložky salda umožňuje vyčíslieť cyklickú zložku jednotlivých druhov daní a výdavkov, ktoré vstupujú do jej výpočtu.

¹⁰⁷ Code of Conduct ([Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes](#)) z 5. júla 2016, príloha 1. [Aktualizovaná verzia dokumentu](#) z 15. mája 2017 už uvedenú technickú prílohu neobsahuje.

¹⁰⁸ Postup EK bol načrtnutý v pravidelnej ročnej publikácii o vývoji verejných financií v eurozóne (EC, [Report on Public Finances in EMU in 2018](#), Institutional Paper 095, január 2019, str. 52-55). Okrem základného výpočtu však z neho nie je úplne zrejmé, čo všetko EK berie do úvahy, keďže podľa tohto prístupu posudzuje krajiny individuálne.



nedaňové príjmy a prijaté bežné granty a transfery bez EÚ fondov), ktoré môžu výsledné údaje výrazne skresliť (viac v boxe 9). Navyše alternatívny prístup uvažuje s jednotkovou elasticitou tempa rastu všetkých príjmov voči tempu rastu nominálneho HDP, čo najmä v prípade Slovenska je veľmi zjednodušený predpoklad. Z toho dôvodu RRZ definovala vlastnú metodiku odhadu neočakávaných príjmov.

RRZ pri odhade neočakávaných príjmov resp. ich výpadku vychádza z daňových príjmov a príspevkov sociálneho zabezpečenia zahrnutých v schválenom rozpočte verejnej správy (prognóza Výboru pre daňové prognózy, prípadné úpravy prognózy v Národnej rade SR a zaznamenanie niektorých daňových opatrení v rezervách rozpočtu na strane výdavkov). Porovnáva sa medziročná zmena týchto príjmov (očistených o daňové kredity a 2% z daní na verejnoprospešný účel, ktoré sa zaznamenávajú na strane výdavkov rozpočtu¹⁰⁹), 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 sčítajú¹¹⁰.

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. Ide o odhad RRZ, ktorý je konzistentný s odhadom cyklickej zložky salda,
- **čerpanie EÚ fondov** je spojené s dodatočnými zmenami v daňových príjmoch. 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 Výboru pre makroekonomické prognózy o čerpaní EÚ fondov pri použití predpokladu o miere ich spolufinancovania na základe skutočnosti,
- **odhad lepšieho/horšieho výberu DPH** – ide o výsledok nekvantifikovaných opatrení vlády prijatých na zlepšenie výberu DPH upravených o vplyv hospodárskeho cyklu.

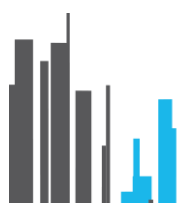
Neočisťujú sa odlišné vplyvy legislatívnych opatrení v porovnaní s predpokladmi rozpočtu, keďže tieto RRZ považuje takisto za možný zdroj neočakávaných príjmov resp. výpadku.

Výpočet odhadu neočakávaných príjmov (tabuľka 11¹¹¹) vychádza z nominálnych hodnôt, pričom nezohľadňuje vplyv odlišného vývoja HDP v porovnaní s predpokladmi rozpočtu (efekt

¹⁰⁹ Daňové príjmy sú v metodike ESA2010 zaznamenané neznižované o tieto položky, pričom sa súčasne zaznamenávajú na strane výdavkov.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ RRZ, [Hodnotenie pravidiel o vyrovnanom rozpočte za rok 2018](#), júl 2019. V tabuľke 10 je uvedený odhad za rok 2016 kvôli porovnaniu a ilustrácii rozdielov voči prístupom EK (box 9).



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.

Tab 11: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2018 (ESA2010, mil. eur)

| | RVS 2018-2020 | | | NT 2019/04 | | | Neočakávané príjmy (+)/výpadok (-) 7=6-3 |
|-----------------------------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|---|
| | 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 verejnospesný 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)

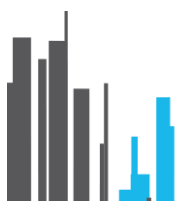
Box 9: Prístupy Európskej komisie k odhadu neočakávaných príjmov

Pôvodná metodika popísaná v sprievodných technických dokumentoch Paktu stability a rastu (podobne ako prístup RRZ) porovnávala odhadovanú a skutočnú medziročnú zmenu cyklicky očistených príjmov. Na rozdiel od RRZ, ktorej odhad neočakávaných príjmov, resp. ich výpadku, sa zameriava na daňové príjmy, boli v postupe podľa paktu zahrnuté všetky bežné príjmy verejnej správy (okrem daní aj nedaňové príjmy a prijaté bežné granty a transfery). Zároveň metodika paktu nezohľadňovala vplyvy čerpania fondov EÚ na daňové príjmy. Rozdielny bol aj prístup k diskrečionárnym opatreniam, keďže metodika paktu ich nepovažovala za zdroj, resp. výpadok neočakávaných príjmov. Prístup podľa paktu zároveň zahŕňal aj odhad vplyvu rastu HDP na štrukturálne saldo (cez podiel príjmov na HDP), abstrahoval od vplyvu odlišného vývoja HDP na výdavky.

Keďže EK nezverejňovala svoj odhad vplyvu neočakávaných príjmov, resp. ich výpadku, RRZ tento vplyv odhadla kvôli ilustrácii rozdielov voči svojmu prístupu (tab. 12 v porovnaní s tab. 11). Vychádzala pritom z údajov zverejnených v makroekonomickej databáze AMECO na jeseň 2017 (súčasťou je prognóza EK na rok 2018) a na jar 2019 (obsahuje notifikáciu Eurostatu z apríla 2019). Vplyv neočakávaných príjmov v roku 2018 kvantifikovaný na základe metodiky uvedenej v pakte je 1,33 % HDP. Odhad podľa prístupu RRZ je výrazne nižší a dosahuje 0,48 % HDP. Rozdiel vysvetľuje najmä rozsah zahrnutých príjmov.

Tab 12: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2018 metodikou SGP z roku 2016 (ESA2010, mil. eur)

| | AMECO jeseň 2017 | AMECO jar 2019 | Neočakávané príjmy (+)/výpadok (-) |
|---------------------------------------|------------------|----------------|------------------------------------|
| 1. Bežné príjmy VS - medziročná zmena | 1 103 | 2 578 | 1 475 |



| | | | |
|------------------------------------|-------------|------------|--------------|
| 2. Diskrecionárne opatrenia | -26 | -76 | -50 |
| 3. Vplyv rastu HDP* | 1 779 | 2 109 | 329 |
| 4. Vplyv cyklu - produkčná medzera | -3 | -5 | -3 |
| 5. Celkový vplyv (1-2-3-4) | -648 | 550 | 1 198 |
| - v % HDP | - | - | 1,33 |

* Vplyv rastu HDP je zohľadnený tak, aby boli posudzované iba príjmy zlepšujúce saldo v pomere k HDP. Zdroj: AMECO, RRZ

Alternatívny prístup EK porovnáva tempo rastu vykázaných príjmov očistených o EÚ fondy a vplyv diskrecionárnych príjmových opatrení s predpokladom jednotkovej elasticity tempa rastu príjmov voči rastu nominálneho HDP, t.j. skutočný rast príjmov sa porovnáva voči príjmom, ktoré by sa medziročne zvyšovali tempom rastu nominálneho HDP.

Tab 13: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2018 alternatívnou metodikou EK - Report on Public Finances in EMU 2018 (v mil. eur)

| | 2017 | 2018 | Rozdiel |
|--|----------|------------|------------|
| 1. Príjmy VS bez zdrojov z rozpočtu EÚ (a-b) | 32 807 | 34 999 | 2 192 |
| a. Príjmy VS | 33 439 | 36 017 | 2 578 |
| b. Príjmy VS z rozpočtu EÚ | 632 | 1 017 | 386 |
| 2. Príjmy VS – rast v súlade s HDP | 32 807 | 34 876 | 2 069 |
| 3. Diskrecionárne opatrenia | | -84 | -84 |
| 4. Celkový vplyv (1-2-3) | 0 | 207 | 207 |
| - v % HDP | - | - | 0,23 |

* Vplyv rastu HDP je zohľadnený tak, aby boli posudzované iba príjmy zlepšujúce saldo v pomere k HDP. Zdroj: AMECO, RRZ

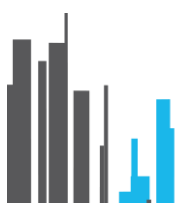
Porovnanie výsledkov používaného prístupu RRZ s prístupmi EK obsahuje nasledujúca tabuľka.

Tab 14: Porovnanie odhadu vplyvov neočakávaných príjmov – prístup RRZ a prístupy EK (v % HDP, notifikácia z apríla 2019)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | kumulatívne 2015-2018 |
|---|------|------|------|------|--------------------------|
| 1. Prístup RRZ | 0,9 | 0,1 | 0,4 | 0,5 | 1,8 |
| 2. Pôvodný prístup EK (prepočet RRZ) | 2,2 | -0,8 | -0,3 | 1,3 | 2,5 |
| 2a. Pôvodný prístup EK (iba daňové príjmy) | 1,0 | 0,2 | 0,5 | 0,3 | 1,9 |
| 3. Alternatívny prístup EK (prepočet RRZ) | 0,9 | -0,4 | 0,1 | 0,2 | 0,8 |
| 3a. Alternatívny prístup EK (iba daňové príjmy) | 0,7 | 0,2 | 0,6 | 0,5 | 1,9 |

Zdroj: EK, MFSR, ECB, RRZ

Výsledky pôvodného prístupu EK (riadok 2) skresľuje porovnanie odhadovaného a skutočného vývoja čerpania EÚ fondov, ktorý nie je z výpočtu vylúčený. V prípade alternatívneho prístupu EK (riadok 3) výrazné rozdiely spôsobujú nedaňové príjmy, keďže výsledok je do veľkej miery ovplyvnený 61% poklesom príjmov z grantov a transferov (bez EÚ fondov) medzi rokmi 2018 a 2015. Pri zohľadnení rovnakej skupiny daňových príjmov vedú oba prístupy EK k porovnateľným výsledkom s prístupom RRZ.



Príloha č. 3 – Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v HMÚ

Pravidlo o vyrovnanom rozpočte je v [Zmluve o stabilite, koordinácii a správe v HMÚ \(zmluva v pôvodnom anglickom znení\)](#) definované v časti III. s názvom Rozpočtová dohoda (z angl. Fiscal Compact) v článku 3:

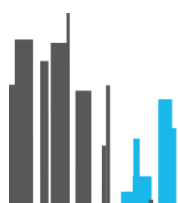
HLAVA III ROZPOČTOVÁ DOHODA

ČLÁNOK 3

1. Zmluvné strany uplatňujú pravidlá podľa tohto odseku okrem ich povinností podľa práva Európskej únie a bez toho, aby boli dotknuté ich povinnosti podľa práva Európskej únie:

- a) rozpočtová pozícia verejnej správy zmluvnej strany je vyrovnaná alebo prebytková;
- b) pravidlo podľa písmena a) sa považuje za dodržané, ak ročné štrukturálne saldo verejnej správy nepresahuje špecifický strednodobý cieľ pre príslušnú krajinu, ktorý je vymedzený v revidovanom Pakte stability a rastu, pričom dolná hranica štrukturálneho deficitu je 0,5 % hrubého domáceho produktu v trhových cenách. Zmluvné strany zabezpečia rýchle približovanie k svojim príslušným strednodobým cieľom. Časový rámec tohto približovania navrhne Európska komisia, pričom zohľadní riziká jednotlivých krajín v súvislosti s udržateľnosťou. Pokrok smerom k strednodobému cieľu a jeho dodržiavanie sa posúdi na základe celkového hodnotenia, v ktorom sa ako referenčná hodnota použije štrukturálne saldo, vrátane analýzy výdavkov bez diskrečných opatrení na strane príjmov, v súlade s revidovaným Paktom stability a rastu;
- c) zmluvné strany sa môžu dočasne odchyliť od ich príslušného strednodobého cieľa alebo postupu úpravy vedúceho k tomuto cieľu len za výnimočných okolností, ktoré sa vymedzujú v odseku 3 písm. b);
- d) ak je pomer dlhu verejnej správy k hrubému domácemu produktu v trhových cenách výrazne nižší ako 60 % a ak v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií existujú nízke riziká, môže dolná hranica strednodobého cieľa podľa písmena b) dosiahnuť štrukturálny deficit najviac 1,0 % hrubého domáceho produktu v trhových cenách;
- e) v prípade, že je spozorované významné odchylenie sa od strednodobého cieľa alebo postupu úpravy vedúceho k tomuto cieľu, automaticky sa uplatní korekčný mechanizmus. Tento mechanizmus obsahuje povinnosť dotknutej zmluvnej strany vykonať opatrenia s cieľom odstrániť odchýlky v stanovenej lehote.

2. Pravidlá stanovené v odseku 1 nadobudnú vo vnútroštátnom práve zmluvných strán účinnosť najneskôr do jedného roka po nadobudnutí platnosti tejto zmluvy, a to prostredníctvom ustanovení, ktoré sú záväzné, trvalé a v optimálnom prípade ústavného charakteru, alebo v prípade ktorých je inak zaručené ich úplné dodržiavanie a zachovávanie v rámci vnútroštátnych rozpočtových postupov. Zmluvné strany na vnútroštátnej úrovni zavedú korekčný mechanizmus uvedený v odseku 1 písm. e) na základe spoločných zásad, ktoré má navrhnúť Európska komisia a ktoré sa majú týkať charakteru, rozsahu a časového rámca korekčného opatrenia, ktoré sa má prijať, a to aj v prípade výnimočných okolností, a úloh a nezávislosti inštitúcií zodpovedných na

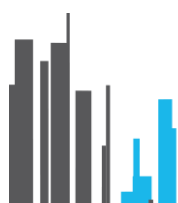


vnútroštátnej úrovni za monitorovanie dodržiavania pravidiel stanovených v odseku 1. Takýto korekčný mechanizmus v plnej miere rešpektuje výhradné právomoci národných parlamentov.

3. Na účely tohto článku sa uplatňujú vymedzenia pojmov stanovené v článku 2 Protokolu (č. 12) o postupe pri nadmernom deficite, ktorý je pripojený k zmluvám Európskej únie.

Okrem toho sa na účely tohto článku uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

- a) „ročné štrukturálne saldo verejnej správy“ sa vzťahuje na ročné cyklicky upravené saldo bez jednorazových a dočasných opatrení;*
- b) „výnimočné okolnosti“ sa 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.*



Príloha č. 4 – Spoločné zásady národných korekčných mechanizmov

Európska komisia dňa 20. júna 2012 zverejnila [Spoločné zásady pre vnútroštátne fiškálne korekčné mechanizmy](#) ([zásady v pôvodnom anglickom znení](#)):

1. **[Právny štatút]** Korekčný mechanizmus je zakotvený vo vnútroštátnych právnych predpisoch prostredníctvom ustanovení, ktoré sú záväzné, trvalé a v optimálnom prípade ústavného charakteru, alebo v prípade ktorých je inak zaručené ich úplné dodržiavanie a zachovávanie v rámci vnútroštátnych rozpočtových postupov. Mechanizmus v plnej miere rešpektuje výhradné právomoci národných parlamentov.

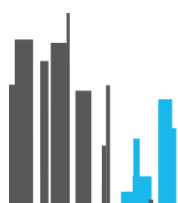
2. **[Súlad s rámcom EÚ]** Vnútroštátne korekčné mechanizmy sa čo najviac opierajú o pojmy a pravidlá európskeho fiškálneho rámca. To sa vzťahuje predovšetkým na pojem „významnej odchýlky“ a definíciu prípadných únikových doložiek. Z hľadiska veľkosti a časového rozvrhu je korekcia v súlade s prípadnými odporúčaniami určenými príslušnému členskému štátu na základe Paktu o stabilite a raste.

3. **[Aktivácia]** Aktivácia korekčného mechanizmu sa uskutočňuje za presne definovaných okolností, ktoré poukazujú na významný odklon od strednodobého cieľa alebo od postupu úpravy vedúceho k tomuto cieľu. Spúšťacie faktory aktivácie môžu zahŕňať kritériá stanovené na úrovni EÚ alebo kritériá špecifické pre konkrétnu krajinu, pokiaľ spĺňajú vyššie uvedenú podmienku. Pod rovnakou podmienkou môžu tieto požiadavky spĺňať aj mechanizmy ex ante, ktorými sa stanovujú rozpočtové ciele zabraňujúce vzniku odchýlky, a mechanizmy ex post, ktoré spúšťajú korekcie v reakcii na predchádzajúce odchýlky.

4. **[Charakter korekcie]** Veľkosť a časový rozvrh korekcie sa vymedzuje na základe vopred stanovených pravidiel. Väčšie odchýlky od strednodobého rozpočtového cieľa alebo od postupu úpravy vedúceho k tomuto cieľu vedú k väčším korekciám. Obnova štrukturálneho salda na úroveň alebo nad úroveň strednodobého cieľa v plánovanom termíne, ako aj jeho následné udržiavanie predstavujú referenčný bod pre korekčný mechanizmus. Korekčný mechanizmus zabezpečí dodržiavanie kritických fiškálnych cieľov, ktoré boli stanovené pred vznikom výraznej odchýlky, čím sa predíde akémukoľvek trvalému odklonu od všeobecných fiškálnych cieľov, ktoré boli naplánované pred vznikom výraznej odchýlky. Na začiatku korekcie členské štáty prijímú plán korekcie, ktorý je záväzný pre následné rozpočty počas obdobia, na ktoré sa korekcia vzťahuje.

5. **[Operatívne nástroje]** Korekčný mechanizmus môže poskytnúť významnú operatívnu úlohu pravidlám týkajúcim sa verejných výdavkov a diskrečných daňových opatrení, a to aj pri aktivácii mechanizmu a vykonávaní korekcie, pokiaľ sú tieto pravidlá v súlade s plnením strednodobého cieľa a postupom úpravy vedúcim k tomuto cieľu. Pri vypracovávaní korekčného mechanizmu sa zohľadňujú ustanovenia týkajúce sa koordinácie fiškálnych úprav medzi niektorými alebo všetkými subsektormi verejnej správy v prípade aktivácie.

6. **[Úniková doložka]** Vymedzenie prípadných únikových doložiek sa zakladá na pojme „výnimočné okolnosti“, ktorý bolo prijatý v Pakte o stabilite a raste. To môže zahŕňať nezvyčajnú



udalosť mimo kontroly príslušného členského štátu so závažným dosahom na finančnú situáciu verejnej správy, alebo obdobia výrazného hospodárskeho poklesu, ako sa vymedzuje v Pakte o stabilite a raste, a to aj na úrovni eurozóny. Pozastavenie korekčného mechanizmu v prípade únikovej doložky je dočasné. Korekčný mechanizmus stanovuje minimálne tempo štrukturálnej úpravy po ukončení únikovej doložky, pričom požiadavky Paktu o stabilite a raste predstavujú nižší limit. Po ukončení únikovej doložky členské štáty prijímú plán korekcie, ktorý je záväzný pre rozpočty, na ktoré sa vzťahuje obdobie korekcie.

7. **[Úlohy a nezávislosť inštitúcií zodpovedných za monitorovanie]** Nezávislé orgány alebo orgány s funkčnou autonómiou, ktoré pôsobia ako inštitúcie zodpovedné za monitorovanie, podporujú dôveryhodnosť a transparentnosť korekčného mechanizmu. Tieto inštitúcie poskytnú verejné hodnotenie toho, či sa vyskytli okolnosti oprávňujúce na aktiváciu korekčného mechanizmu, či korekcia postupuje v súlade s vnútroštátnymi pravidlami a plánmi a či sa vyskytli okolnosti, ktoré oprávňujú na aktiváciu, predĺženie alebo ukončenie únikových doložiek. Dotknutý členský štát je povinný dodržiavať pokyny týchto orgánov alebo verejne vysvetliť dôvody ich nedodržiavania. Pri navrhovaní vyššie uvedených orgánov sa zohľadní už existujúce inštitucionálne usporiadanie a administratívna štruktúra špecifická pre danú krajinu. Rámec fungovania týchto orgánov tvoria vnútroštátne právne ustanovenia, ktorými sa zabezpečuje vysoký stupeň funkčnej autonómie vrátane: i) právneho režimu zakotveného v právnych predpisoch; ii) nezávislého fungovania bez vonkajších vplyvov, čo znamená, že uvedené orgány nesmú prijímať pokyny a musia byť schopné včasne komunikovať s verejnosťou; iii) postupov vymenovávania do funkcie na základe skúseností a schopností; iv) primeranosti zdrojov a náležitého prístupu k informáciám nevyhnutných na výkon daného mandátu.



Príloha č. 5 – Pravidlo o vyrovnanom rozpočte

[Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy](#) definuje pravidlo o vyrovnanom rozpočte nasledovne:

§ 30a

Osobitné ustanovenia o vyrovnanom rozpočte verejnej správy

(1) *Rozpočet verejnej správy má byť vyrovnaný alebo prebytkový. Rozpočet verejnej správy sa považuje za vyrovnaný aj vtedy, ak je schodok rozpočtu verejnej správy upravený o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy (ďalej len „štrukturálny schodok“) rovný alebo nižší ako 0,5 % podielu na hrubom domácom produkte¹¹²; jednorazovým vplyvom sa rozumie príjem alebo výdavok, ktorý nemá trvalý alebo opakujúci sa charakter a má časovo obmedzený vplyv na saldo rozpočtu verejnej správy. Ak je výška dlhu verejnej správy¹¹³ výrazne nižšia ako 60 % podielu na hrubom domácom produkte a v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou¹¹⁴ existujú minimálne riziká, štrukturálny schodok môže byť rovný alebo nižší ako 1 % podielu na hrubom domácom produkte. Dosiahnutie vyrovnaného alebo prebytkového rozpočtu verejnej správy vrátane postupu vedúcemu k strednodobému cieľu sa zabezpečuje podľa medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná, a osobitných predpisov¹¹².*

(2) *Pri výraznom odchylení sa¹¹⁵ od strednodobého cieľa alebo postupu vedúcemu k tomuto cieľu podľa odseku 1 sa uplatní korekčný mechanizmus; ministerstvo financií v súlade s postupmi podľa osobitných predpisov¹¹⁶ zverejňuje, či došlo k výraznému odchyleniu, a to dvakrát ročne do 30. júna bežného rozpočtového roka a do 30. novembra bežného rozpočtového roka. Ak ministerstvo financií zverejní, že došlo k výraznému odchyleniu, navrhne vláde limit verejných výdavkov a opatrenia na obdobie korekcie výrazného odchylenia, 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 predpismi¹¹⁶; limitom verejných výdavkov sa rozumie maximálna výška celkových časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy. Návrh opatrení s vplyvom na územnú samosprávu ministerstvo financií vopred prerokuje s republikovými združeniami obcí a so zástupcami vyšších územných celkov. Vláda rozhodne o korekčnom mechanizme, v rámci ktorého rozhodne o návrhu na limit verejných výdavkov a schválí opatrenia, ktoré sa budú v rámci korekčného mechanizmu realizovať; pred*

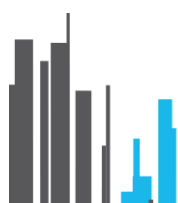
¹¹² Čl. 3 ods. 1 písm. b) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii medzi Belgickým kráľovstvom, Bulharskou republikou, Dánskym kráľovstvom, Spolkovou republikou Nemecko, Estónskou republikou, Írskom, Helénskou republikou, Španielskym kráľovstvom, Francúzskou republikou, Talianskou republikou, Cyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litovskou republikou, Luxemburským veľkovevodstvom, Maďarskom, Maltou, Holandským kráľovstvom, Rakúskou republikou, Poľskou republikou, Portugalskou republikou, Rumunskom, Slovinskou republikou, Slovenskou republikou, Fínskou republikou a Švédskym kráľovstvom (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky č. 18/2013 Z. z.), nariadenie (ES) č. 1466/97 v platnom znení a nariadenie Rady (ES) č. 1467/97 zo 7. júla 1997 o urýchlňovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 10/zv.1, Ú. v. ES L 209, 2. 8. 1997) v platnom znení.

¹¹³ Čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z.

¹¹⁴ Čl. 2 písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z.

¹¹⁵ Čl. 6 nariadenia (ES) č. 1466/97.

¹¹⁶ Čl. 5 a 6 nariadenia (ES) č. 1466/97 a čl. 3 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97.



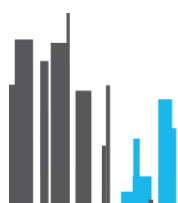
rozhodnutím vlády návrh posúdi Rada pre rozpočtovú zodpovednosť¹¹⁷. Ak vláda rozhodne, že sa korekčný mechanizmus neuplatní, zašle národnej rade písomné zdôvodnenie rozhodnutia o neuplatnení korekčného mechanizmu.

(3) Povinnosť uplatňovať korekčný mechanizmus sa nevzťahuje na obdobie trvania výnimočných okolností¹¹⁸. Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností vyhlasuje vláda na návrh ministerstva financií; pred vyhlásením vlády návrh posúdi Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.

(4) Rada pre rozpočtovú zodpovednosť posudzuje a zverejňuje vyhodnotenie uplatňovania alebo neuplatňovania korekčného mechanizmu podľa odseku 2 a začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností podľa odseku 3; ministerstvo financií zverejňuje stanoviská k týmto hodnoteniam.

¹¹⁷ Čl. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z.

¹¹⁸ Čl. 3 ods. 3 písm. b) Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky č. 18/2013 Z. z.).



Príloha č. 6 – Zákon o rozpočtovej zodpovednosti

Pravidlo o vyrovnanom rozpočte obsahuje odkazy na niektoré ustanovenia [zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti](#), pričom aj hodnotenie RRZ vo viacerých aspektoch využíva ustanovenia tohto zákona. Ide konkrétne o:

- **Článok 2 a) a c):**

Na účely tohto ústavného zákona sa rozumie

a) dlhodobou udržateľnosťou dosiahnutie takého stavu hospodárenia Slovenskej republiky, v ktorom saldo rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy zabezpečujú, že ani očakávaná zmena príjmov verejnej správy a výdavkov verejnej správy podľa základného scenára v najbližších 50 rokoch nespôsobí nárast dlhu verejnej správy nad horný limit dlhu verejnej správy,

c) ukazovateľom dlhodobej udržateľnosti rozdiel medzi aktuálnou hodnotou a dlhodobou udržateľnou hodnotou štrukturálneho primárneho salda vyjadrený ako percentuálny podiel na hrubom domácom produkte,

- **Článok 5, odseky 1 až 3:**

(1) Horný limit dlhu verejnej správy (ďalej len „dlh“) sa ustanovuje vo výške 50 % podielu na hrubom domácom produkte.

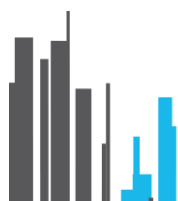
(2) Výška dlhu je výška dlhu Slovenskej republiky, ktorú aktuálne zverejnila Európska komisia (Eurostat) (ďalej len „Eurostat“) vyjadrená ako percentuálny podiel na hrubom domácom produkte.

(3) Ak výška dlhu podľa odseku 2 dosiahne 40 % podielu na hrubom domácom produkte a viac, uplatňuje sa postup uvedený v odsekoch 4 až 8 [ide o sankcie definované pri prekročení určených hraníc dlhu], ktorého cieľom je znížiť dlh.

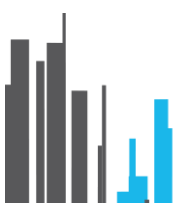
- **Článok 5, odsek 11:**

(11) Povinnosť uplatňovať ustanovenia odsekov 6 až 8 [ide o sankcie pri prekročení hranice 45 % HDP, resp. 55 % HDP počas prechodného obdobia] sa nevzťahuje na obdobie 36 kalendárnych mesiacov od prvého dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po kalendárnom mesiaci, v ktorom

a) Štatistický úrad Slovenskej republiky zistí, že percentuálne vyjadrená medziročná zmena hrubého domáceho produktu za predchádzajúci rozpočtový rok a rozpočtový rok predchádzajúci predchádzajúcemu rozpočtovému roku zistená v bežnom rozpočtovom roku v porovnaní s percentuálne vyjadrenou medziročnou zmenou hrubého domáceho produktu za rozpočtový rok predchádzajúci predchádzajúcemu rozpočtovému roku a druhý rozpočtový rok predchádzajúci predchádzajúcemu rozpočtovému roku zistenou v predchádzajúcom rozpočtovom roku poklesla najmenej o 12 percentuálnych bodov,



b) ministerstvo financií zistí, že výdavky z verejných prostriedkov spojené s obnovením fungovania bankového sektora postihnutého finančnou krízou, výdavky z verejných prostriedkov súvisiace s odstraňovaním následkov živelných pohrôm a prírodných katastrof, ktoré zasiahli územie Slovenskej republiky a výdavky z verejných prostriedkov vyplývajúce z plnenia medzinárodných zmlúv presiahli v úhrne 3 % hrubého domáceho produktu.



Príloha č. 7 – Pravidlá Paktu stability a rastu

Pravidlo o vyrovnanom rozpočte obsahuje odkazy na niektoré ustanovenia Paktu stability a rastu, t.j. [nariadenia \(ES\) č. 1466/97 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii](#) v znení neskorších úprav (preventívna časť paktu) a [nariadenia \(ES\) č. 1467/97 o urýchlňovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku](#)¹¹⁹ v znení neskorších úprav (nápravná časť paktu).

Preventívna časť:

- **Článok 2a (strednodobé rozpočtové ciele)**

Každý členský štát má pre svoju rozpočtovú pozíciu odlišný strednodobý cieľ. Tieto strednodobé rozpočtové ciele špecifické pre jednotlivé štáty sa môžu líšiť od požiadavky pozície takmer vyrovnaného alebo prebytkového rozpočtu, pričom poskytujú bezpečnostnú rezervu s ohľadom na 3 % hranicu pomeru deficitu verejnej správy k HDP. Strednodobé rozpočtové ciele zabezpečujú udržateľnosť verejných financií alebo rýchle napredovanie smerom k takejto udržateľnosti, pričom ponechávajú priestor na rozpočtové manévrovanie, najmä so zreteľom na potrebu verejných investícií.

Pri zohľadnení týchto faktorov sa pre zúčastnené členské štáty a pre členské štáty zapojené do ERM2 strednodobé rozpočtové ciele špecifické pre jednotlivé štáty spresňujú v rámci vymedzeného rozsahu od -1 % HDP až po rovnováhu alebo prebytok, a to v cyklicky upravenom vyjadrení bez jednorazových a dočasných opatrení.

Strednodobý rozpočtový cieľ sa reviduje každé tri roky. Strednodobý rozpočtový cieľ členského štátu sa môže ďalej revidovať v prípade, že sa uskutočňuje štrukturálna reforma s výrazným vplyvom na udržateľnosť verejných financií.

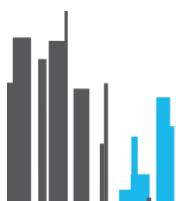
Dodržiavanie strednodobého rozpočtového cieľa je súčasťou vnútroštátnych strednodobých rozpočtových rámcov v súlade s kapitolou IV smernice Rady 2011/85/EÚ z 8. novembra 2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov.

- **Článok 5 (postup hodnotenia plnenia strednodobého rozpočtového cieľa)**

1. Na základe posúdenia Komisie a Hospodárskeho a finančného výboru Rada v rámci mnohostranného dohľadu podľa článku 121 ZFEÚ preskúma strednodobé rozpočtové ciele predstavené dotknutými členskými štátmi v ich programoch stability, posúdi, či sú ekonomické predpoklady, na ktorých je program stability založený, prijateľné, či je postup prispôsobenia sa strednodobému rozpočtovému cieľu primeraný, pričom posúdi s tým súvisiaci vývoj miery zadlženia, a či sú prijímané alebo navrhované opatrenia súvisiace s týmto postupom dostatočné na dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa v priebehu hospodárskeho cyklu.

Rada a Komisia pri posudzovaní postupu prispôsobovania sa strednodobému rozpočtovému cieľu preskúmajú, či dotknutý členský štát dosahuje primerané ročné zlepšenie cyklicky upraveného

¹¹⁹ Odkazy na nariadenia v pôvodnom anglickom znení: [1466/97](#) a [1467/97](#).



salda rozpočtu bez jednorazových a iných dočasných opatrení, ktoré je potrebné na dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa s referenčnou hodnotou 0,5 % HDP. V prípade členských štátov, ktoré čelia vysokej úrovni zadlženosti, ktorá prekračuje 60 % HDP, alebo nadmernému riziku udržateľnosti celkového dlhu Rada a Komisia preskúmajú, či je ročné zlepšenie cyklicky upraveného salda rozpočtu bez jednorazových a iných dočasných opatrení vyššie ako 0,5 % HDP. Rada a Komisia zohľadnia, či sa počas hospodársky priaznivých období vynakladá vyššie úsilie na prispôsobenie sa, kým v hospodársky nepriaznivých obdobiach môže byť toto úsilie menšie. Zohľadnia sa najmä neočakávané príjmy a výpadky príjmov.

Či je pokrok v dosahovaní strednodobého rozpočtového cieľa dostatočný sa posúdi na základe celkového hodnotenia, v ktorom sa ako referenčná hodnota použije štrukturálne saldo a analýza výdavkov bez diskrečných opatrení na strane príjmov. Na tento účel Rada a Komisia posúdia, či je vývoj rastu výdavkov verejnej správy spolu s účinkom vykonávaných alebo plánovaných opatrení na strane príjmov v súlade s týmito podmienkami:

a) v prípade členských štátov, ktoré splnili ich strednodobý rozpočtový cieľ, neprekročí ročný rast výdavkov referenčné strednodobé tempo potenciálneho rastu HDP, okrem prípadov, keď je prekročenie vyvážené diskrečnými opatreniami na strane príjmov;

b) v prípade členských štátov, ktoré dosiaľ nespĺnili strednodobý rozpočtový cieľ, neprekročí ročný rast výdavkov tempo pod referenčným strednodobým tempom potenciálneho rastu HDP, okrem prípadov, keď je prekročenie vyvážené diskrečnými opatreniami na strane príjmov. Veľkosť schodku tempa rastu výdavkov verejnej správy v porovnaní s referenčným strednodobým tempom potenciálneho rastu HDP sa stanoví tak, aby sa zabezpečil vhodný postup prispôsobovania sa strednodobému rozpočtovému cieľu;

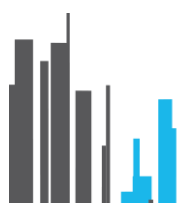
c) v prípade členských štátov, ktoré dosiaľ nespĺnili strednodobý rozpočtový cieľ, sú diskrečné zníženia príjmových položiek verejných financií vyvážené buď znížením výdavkov, alebo diskrečným zvýšením v iných príjmových položkách verejných financií, alebo oboma spôsobmi.

Zo sumy výdavkov sa vylúčia výdavky na úroky, výdavky na programy Únie plne hrazené z fondov Únie a nediskrečné zmeny vo výdavkoch na dávky v nezamestnanosti.

Prekročenie referenčnej strednodobej hodnoty rastu výdavkov sa nepovažuje za porušenie referenčnej hodnoty, pokiaľ je plne kompenzované zvýšením príjmov zo zákona.

Referenčné strednodobé tempo potenciálneho rastu HDP sa určí na základe výhľadových projekcií a spätných odhadov. Projekcie sa pravidelne aktualizujú. Komisia zverejní jej metódu výpočtu týchto projekcií a z toho vyplývajúce referenčné strednodobé tempo potenciálneho rastu HDP.

Pri vymedzení postupu prispôsobovania sa strednodobému rozpočtovému cieľu pre členské štáty, ktoré tento cieľ zatiaľ nedosiahli, a pri povoľovaní dočasnej odchýlky od tohto cieľa pre členské štáty, ktoré ho už dosiahli, ak sa zachová primeraná bezpečnostná rezerva so zreteľom na referenčnú hodnotu deficitu a ak sa rozpočtová pozícia v programovom období vráti k strednodobému rozpočtovému cieľu, Rada a Komisia zohľadnia uskutočňovanie hlavných štrukturálnych reforiem s priamym dlhodobým pozitívnym vplyvom na rozpočet aj



prostredníctvom zvýšenia potenciálneho udržateľného rastu, a teda s overiteľným vplyvom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

Osobitná pozornosť sa venuje dôchodkovej reforme, v rámci ktorej sa zavádza systém viacerých pilierov, ktorý zahŕňa povinný kapitalizačný pilier. Členské štáty, ktoré uskutočňujú takéto reformy, majú povolené odchyliť sa od postupu prispôsobovania sa strednodobému rozpočtovému cieľu alebo od samotného cieľa, pričom odchýlka je odrazom rozsahu priameho dodatočného vplyvu reformy na saldo verejnej správy, ak sa zachová primeraná bezpečnostná rezerva so zreteľom na referenčnú hodnotu deficitu.

Rada a Komisia tiež preskúmajú, či program stability uľahčuje dosiahnutie udržateľnej a reálnej konvergencie v eurozóne a užšiu koordináciu hospodárskych politík a či sú hospodárske politiky dotknutého členského štátu v súlade s hlavnými smermi hospodárskych politík a usmerneniami politík zamestnanosti členských štátov a Únie.

V prípade nezvyčajnej udalosti mimo kontroly dotknutého členského štátu, ktorá závažne vplyva na stav verejných financií alebo v obdobiach prudkého hospodárskeho poklesu v eurozóne alebo v Únii ako celku sa môže členským štátom dočasne povoliť odklon od postupu prispôsobovania sa strednodobému rozpočtovému cieľu uvedenému v treťom pododseku, ak to neohrozí udržateľnosť financií zo strednodobého hľadiska.

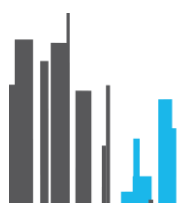
2. Rada a Komisia preskúmajú program stability do najviac troch mesiacov od jeho predloženia. Rada na základe odporúčania Komisie a po konzultáciách s Hospodárskym a finančným výborom podľa potreby prijme stanovisko k programu. Ak sa Rada v súlade s článkom 121 ZFEÚ domnieva, že ciele a obsah programu treba posilniť konkrétnym odkazom na postup prispôsobovania sa strednodobému rozpočtovému cieľu, vyzve vo svojom stanovisku dotknutý členský štát, aby svoj program upravil.

- **Článok 6 (výrazná odchýlka)**

1. V rámci mnohostranného dohľadu v súlade s článkom 121 ods. 3 ZFEÚ Rada a Komisia monitorujú uskutočňovanie programov stability na základe informácií poskytnutých zúčastnenými členskými štátmi, ako aj posúdení Komisie a Hospodárskeho a finančného výboru, najmä na účely zistenia skutočného alebo predpokladaného závažného odklonu rozpočtovej pozície od strednodobého rozpočtového cieľa alebo od primeraného postupu prispôsobovania sa tomuto cieľu.

2. Komisia v prípade závažnej zistenej odchýlky od postupu prispôsobovania sa strednodobému rozpočtovému cieľu uvedenému v článku 5 ods. 1 treťom pododseku tohto nariadenia a s cieľom predísť vzniku nadmerného deficitu adresuje v súlade s článkom 121 ods. 4 ZFEÚ dotknutému členskému štátu napomenutie.

Rada do jedného mesiaca odo dňa prijatia napomenutia uvedeného v prvom pododseku preskúma situáciu a na základe odporúčania Komisie vychádzajúceho z článku 121 ods. 4 ZFEÚ prijme odporúčanie pre nevyhnutné politické opatrenia. V odporúčaní sa stanoví lehota najviac päť mesiacov na riešenie danej odchýlky. Lehota sa skráti na tri mesiace, ak sa Komisia vo svojom



napomenutí domnieva, že situácia je obzvlášť závažná a vyžaduje si bezodkladné opatrenia. Rada na návrh Komisie odporúča zverejniť.

V lehote stanovenej Radou v odporúčaní podľa článku 121 ods. 4 ZFEÚ dotknutý členský štát podá Rade správu o opatreniach prijatých ako reakcia na odporúčanie. Ak dotknutý členský štát neprijme vhodné opatrenia v lehote stanovenej v odporúčaní Rady podľa druhého pododseku, Komisia bezodkladne odporučí Rade, aby kvalifikovanou väčšinou prijala rozhodnutie, v ktorom sa konštatuje, že neboli prijaté žiadne účinné opatrenia. Komisia môže zároveň Rade odporučiť, aby prijala revidované odporúčanie podľa článku 121 ods. 4 ZFEÚ o nevyhnutných politických opatreniach.

V prípade, ak Rada neprijme na základe odporúčania Komisie rozhodnutie o tom, že neboli prijaté žiadne účinné opatrenia, a ak naďalej pretrváva stav, že dotknutý členský štát neprijal náležité opatrenia, Komisia po uplynutí jedného mesiaca od svojho predchádzajúceho odporúčania odporučí Rade, aby prijala rozhodnutie stanovujúce, že neboli prijaté žiadne účinné opatrenia. Rozhodnutie sa považuje za prijaté Radou, pokiaľ Rada jednoduchou väčšinou nerozhodne o zamietnutí odporúčania do desiatich dní od jeho prijatia Komisiou. Komisia môže zároveň Rade odporučiť, aby prijala revidované odporúčanie podľa článku 121 ods. 4 ZFEÚ o nevyhnutných politických opatreniach.

Pri prijímaní rozhodnutia o tom, že neboli prijaté žiadne účinné opatrenia, uvedeného vo štvrtom a piatom pododseku hlasujú len členovia Rady zastupujúci zúčastnené členské štáty, ktorých menou je euro. Rada pritom nezohľadňuje hlasovanie člena Rady zastupujúceho dotknutý členský štát.

Rada predloží Európskej rade formálnu správu o náležite prijatých rozhodnutiach.

3. Odchýlka od strednodobého rozpočtového cieľa alebo od postupu prispôsobovania sa strednodobému rozpočtovému cieľu sa posúdi na základe celkového hodnotenia, v ktorom sa ako referenčná hodnota použije štrukturálne saldo, vrátane analýzy výdavkov bez diskrečných opatrení na strane príjmov, ako sa uvádza v článku 5 ods. 1.

Pri posudzovaní toho, či je odchýlka závažná, sa zohľadňujú najmä tieto kritériá:

a) v prípade členského štátu, ktorý nesplnil strednodobý rozpočtový cieľ, sa pri posudzovaní zmeny štrukturálneho salda posúdi, či odchýlka predstavuje najmenej 0,5 % HDP v jednom roku alebo priemerne prinajmenšom 0,25 % HDP ročne v dvoch po sebe nasledujúcich rokoch;

b) pri posudzovaní vývoja výdavkov bez diskrečných opatrení na strane príjmov sa posúdi, či celkový vplyv odchýlky na saldo verejnej správy predstavuje aspoň 0,5 % HDP v jednom roku alebo kumulatívne za dva po sebe nasledujúce roky.

Odchýlka od vývoja výdavkov sa nepovažuje za závažnú, ak dotknutý členský štát prekročil strednodobý rozpočtový cieľ, pričom sa zohľadňuje možnosť značných neplánovaných príjmov, a ak rozpočtové plány predložené v rámci programu stability neohrozujú tento cieľ v priebehu programového obdobia.



Podobne sa odchýlka nemusí zohľadňovať, ak vyplýva z nezvyčajnej udalosti mimo kontroly dotknutého členského štátu, ktorá závažne vplýva na finančný stav verejnej správy alebo v prípade prudkého hospodárskeho poklesu v eurozóne alebo Únie ako celku, ak to neohrozí udržateľnosť financií zo strednodobého hľadiska.

Nápravná časť

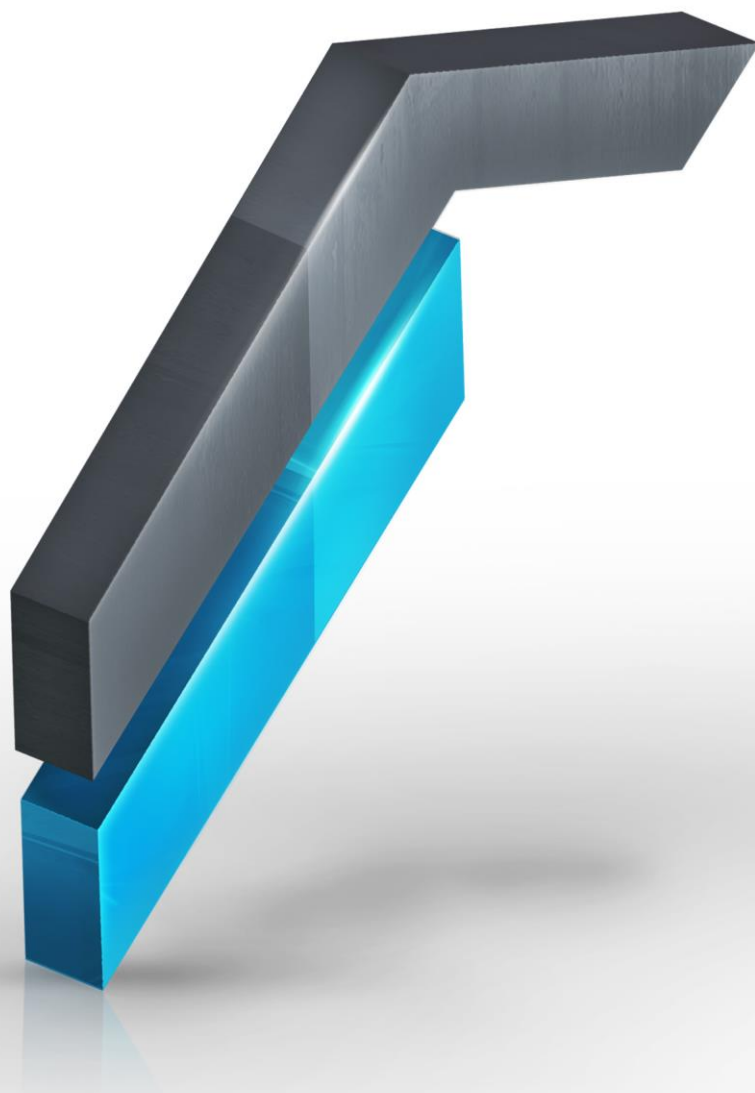
- **Článok 2, odsek 2 (mimoriadne okolnosti):**

2. Komisia a Rada pri posudzovaní a rozhodovaní o existencii nadmerného schodku v súlade s článkom 126 ods. 3 až 6 ZFEÚ môžu považovať prekročenie referenčnej hodnoty v dôsledku výrazného hospodárskeho poklesu za mimoriadne v zmysle druhej zarážky článku 126 ods. 2 písm. a) v prípade, že prekročenie referenčnej hodnoty je dôsledkom zápornej miery ročného rastu HDP alebo kumulovaného poklesu produkcie počas dlhšieho obdobia s veľmi nízkym indexom ročného rastu HDP v pomere k jeho potenciálu.

- **Článok 3, odsek 4 (odporúčania Rady):**

4. V odporúčaní Rady prijatom v súlade s článkom 126 ods. 7 ZFEÚ sa stanoví maximálna lehota šiestich mesiacov, počas ktorej má dotknutý členský štát prijať účinné opatrenia. Ak si to závažnosť situácie vyžaduje, môže byť lehota pre prijatie účinných opatrení tri mesiace. V odporúčaní Rady sa stanoví aj lehota na nápravu nadmerného deficitu, ktorá sa má dosiahnuť v nasledujúcom roku po zistení deficitu, pokiaľ nenastanú osobitné okolnosti. Rada vo svojom odporúčaní požiada členský štát, aby dosiahol ročné rozpočtové ciele, ktoré sú na základe prognózy, o ktorú sa opiera odporúčanie, v súlade s minimálnym ročným zlepšením jeho cyklicky upraveného salda bez jednorazových a dočasných opatrení dosahujúcim najmenej referenčnú hodnotu 0,5 % HDP, aby sa zaistila náprava nadmerného deficitu v lehote stanovenej v odporúčaní.





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia

www.rozpoctovarada.sk