



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2020

Analytický dokument

december 2021

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2021

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

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<http://www.rrz.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.

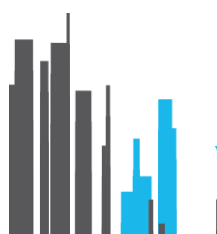
Prípomienky alebo komentáre k správe sú vítané na e-mailovej adrese sekretariat@rrz.sk.

Obsah

1. Hodnotenie RRZ	4
1.1 Štrukturálne saldo	5
1.2 Vývoj upravených výdavkov	6
1.3 Dodatočné faktory	7
1.4 Výhľad v strednodobom horizonte	9
2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií	13
Príloha č. 1 – Doterajšie hodnotenia v ex-post kontexte	15
Príloha č. 2 - Jednorazové vplyvy	16
Príloha č. 3 - Diskrecionárne opatrenia a metodické vplyvy	18
Príloha č. 4 - Údaje použité pri odhade dodatočných faktorov	20
Príloha č. 5 - Zmeny vo výsledkoch ukazovateľov	22
Príloha č. 6 – Právne stanovisko k uplatneniu korekčného mechanizmu	24

Zoznam tabuliek a grafov

Tab 1: Štrukturálne saldo	5
Tab 2: Štrukturálne saldo podľa hosp. politiky a pandémie v roku 2020	6
Tab 3: Výdavkové pravidlo	6
Tab 4: Štrukturálne saldo po zohľadnení dodatočných faktorov	8
Tab 5: Výdavkové pravidlo po zohľadnení dodatočných faktorov	9
Tab 6: Porovnanie hodnotenia roku 2020 medzi RRZ a MF SR	13
Tab 7: Porovnanie hodnotení plnenia pravidla medzi RRZ a MF SR	15
Tab 8: Jednorazové vplyvy v rokoch 2019-2020	17
Tab 9: Diskrecionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy	18
Tab 10: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2020	20
Tab 11: Výdavky na spolufinancovanie v upravených výdavkoch	21
Tab 12: Porovnanie štrukturálneho salda oproti hodnoteniu RRZ z júla	22
Tab 13: Jednorazové vplyvy v rokoch 2019-2020	22
Tab 14: Porovnanie výdavkového pravidla oproti hodnoteniu RRZ z júla	23
Graf 1: Vývoj štrukturálneho salda VS v rokoch 2020 až 2027	10



1. Hodnotenie RRZ

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

V minulosti došlo niekoľkokrát k rozdielnym záverom hodnotení pravidla medzi RRZ a MF SR (viď príloha 1), pričom RRZ prvýkrát odporučila spustiť korekčný mechanizmus už v roku 2016. MF SR navrhlo spustenie korekčného mechanizmu až koncom roku 2019², kedy štrukturálny deficit už tvoril približne tri štvrtiny súčasnej postpandemickej úrovne. Vzhľadom na súčasný negatívny stav verejných financií (najhoršia dlhodobá udržateľnosť v EÚ podľa EK, vysoký štrukturálny deficit, dlh prekračujúci bezpečnú úroveň dlhu), ktorého začiatok zhoršovania sa ex-post dá datovať približne od spomínaného roku 2016, spätný pohľad skôr validuje doterajšie hodnotenia RRZ. RRZ totiž - na rozdiel od MF SR - zohľadňuje vo svojich hodnoteniach aj použitie neočakávaných daňových príjmov na dodatočné výdavky namiesto zlepšovania štrukturálneho deficitu v dobrých ekonomických časoch.

RRZ pripravila finálne hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2020, ktoré vychádza z údajov októbrovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu zostaveného v metodike ESA2010³. Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie publikované MF SR dňa 30. novembra 2021.

Postup hodnotenia zo strany RRZ vychádza zo zverejnenej metodiky⁴ a postup výpočtu jednotlivých ukazovateľov zostal v porovnaní s minulým hodnotením z júla 2021 nezmenený. Spôsob hodnotenia zo strany RRZ ovplyvnilo to, že vláda 24. júna 2020 vyhlásila na návrh MF SR a po stanovisku RRZ výnimočné okolnosti, keďže slovenskú ekonomiku ovplyvnila pandémia koronavírusu. Počas výnimočných okolností sa korekčný mechanizmus, ktorý bol spustený v januári 2020, neuplatňuje a takisto vzhľadom na pandémiou ovplyvnený stav verejných financií nie je opodstatnené vyhodnocovanie smerovania k vyrovnanému rozpočtu. Z pohľadu rozpočtovej politiky to dovoľuje uskutočniť výraznejšiu proticyklickú politiku za účelom stabilizácie ekonomiky. Z toho dôvodu **RRZ v aktuálnom hodnotení vyčíslila príslušné ukazovatele za rok 2020 bez porovnania voči trajektórii vedúcej k splneniu pravidla o vyrovnanom rozpočte⁵.**

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

² Po identifikovaní výraznej odchýlky pri hodnotení roku 2018.

³ Popis metodiky ESA2010 vrátane sprievodných dokumentov je zverejnený na stránke [Eurostatu](#).

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

⁵ Časti 1.1 až 1.3 popisujú stav a vývoj ukazovateľov v roku 2019 a 2020, t.j. úrovne štrukturálneho salda, zmeny štrukturálneho salda a upravených výdavkov očistených o diskrečionárne zmeny v príjmoch bez vyhodnotenia toho, či verejné financie smerujú k strednodobému cieľu a či nedošlo k výraznej odchýlke.

Keďže na základe zlepšujúcej sa ekonomickej situácie vláda rozhodla o ukončení výnimočných okolností k 30. júnu 2021⁶, **smerovanie k vyrovnanému rozpočtu by sa opätovne malo vyhodnocovať od roku 2022⁷, pričom východiskovým rokom hodnotenia by sa mal stať skončený rok 2021.**

1.1 Štrukturálne saldo

Štrukturálny deficit v roku 2020 dosiahol úroveň 3,2 % HDP a oproti roku 2019 sa zhoršil o 0,7 % HDP. V roku 2020 došlo k výraznému zvýšeniu deficitu verejnej správy najmä vplyvom pandémie koronavírusu (aj keď nakoniec nižšiemu ako boli pôvodné odhady⁸), ale aj predkrízovému nastaveniu rozpočtovej politiky. Pandémia viedla k výrazne nižšej výkonnosti ekonomiky, čo sa negatívne prejavilo v príjmoch verejnej správy a vyžiadala si nákladné jednorazové protipandemické opatrenia na podporu ekonomiky. **K zhoršeniu štrukturálneho salda však prispeli aj opatrenia trvalo zvyšujúce výdavky, prevažne plynúce zo štátneho rozpočtu a opatrení prijatých pred koncom februára 2020** (označené v tab. 2 ako „predkrízová hospodárska politika“), ako napríklad valorizácia miezd v štátnej správe, zvýšenie rodičovského príspevku a zavedenie 13. dôchodku. Povolebná hospodárska politika prispela k zlepšeniu štrukturálneho salda o 0,2 % HDP najmä vplyvom zníženia veľkosti 13. dôchodku.

Tab 1: Štrukturálne saldo (ESA2010, % HDP)

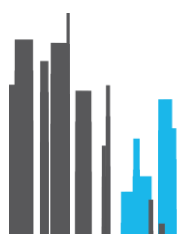
	2019	2020
1. Saldo verejnej správy	-1,3	-5,5
2. Cyklická zložka	1,1	-0,6
3. Jednorazové efekty	0,0	-1,8
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-2,4	-3,2
5. Zmena štrukturálneho salda		-0,7
<i>p.m. produkčná medzera</i>	2,4	-2,9

Zdroj: RRZ

⁶ Napriek ukončeniu výnimočných okolností k 30. júnu 2021 vláda rozhodla o neuplatnení korekčného mechanizmu ani v roku 2022, čo zdôvodnila najmä zámerom zosúladenia postupu na národnej úrovni s postupom Európskej komisie, keďže pravidlá Paktu stability a rastu sa v priebehu rokov 2021 a 2022 neuplatnia.

⁷ Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy stanovuje, že rozpočet verejnej správy má byť vyrovnaný alebo prebytkový, čo je splnené aj pri maximálnej hodnote štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP. Vláda sa v Programe stability na roky 2021-2024 zaviazala splniť nový, prísnejší strednodobý rozpočtový cieľ v podobe štrukturálneho prebytku vo výške 0,5 % HDP najneskôr v roku 2028. V aktuálnom hodnotení pravidiel MF SR spresnilo, že uvedený cieľ by sa vzhľadom na lepší aktuálny vývoj verejných financií mohol dosiahnuť v roku 2027.

⁸ Vplyv pandémie na saldo odhadovala RRZ v apríli 2021 vo výške 3,9 % HDP (RRZ, [Hospodárenie rozpočtu verejnej správy v roku 2020](#), apríl 2021, str. 5, tab. 2).



Tab 2: Štrukturálne saldo podľa hosp. politiky a pandémie v roku 2020 (ESA 2010, % HDP)

	saldo verejnej správy		štrukturálne saldo	
	v mil. eur	v % HDP	v mil. eur	v % HDP
Výsledok hospodárenia	-5 062	-5,5	-2 912	-3,2
Predkrízová hospodárska politika	-2 251	-2,3	-2 382	-2,4
Vplyv pandémie*	-3 024	-3,4	-743	-1,0
Nová hospodárska politika od volieb	213	0,2	213	0,2

* vrátane vplyvu zmeny menovateľa (v stĺpcoch: v % HDP)

Zdroj: ŠÚ SR, RRZ, MF SR

Korekčný mechanizmus schválený vládou v januári 2020 predpokladal zlepšenie štrukturálneho deficitu v roku 2020 na 0,5 % HDP, čím by sa splnilo pravidlo o vyrovnanom rozpočte. Ak by sme odhliadli od vplyvu pandémie (tab. 2), štrukturálny deficit by v roku 2020 bol vo výške 2,2 % HDP. Voči predpokladu z korekčného mechanizmu by išlo o prekročenie plánovaného deficitu o 1,7 % HDP (približne 1,6 mld. eur).

1.2 Vývoj upravených výdavkov

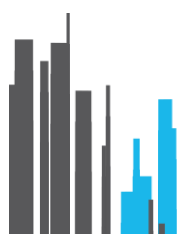
Upravené reálne výdavky v roku 2020 rástli výrazne rýchlejšie ako potenciál ekonomiky, čím prispeli k zhoršeniu štrukturálneho salda o 1,6 % HDP. Nakoľko však v roku 2020 ekonomika bola v krízovom režime, vyhlásenie výnimočných okolností dovoľuje vláde uskutočniť silnú proticyklickú politiku za účelom stabilizácie ekonomiky. Preto sa pre tento rok nevyhodnocujú pravidlá plnenia.

Rozpočet pre rok 2020 bol však zostavený ešte pred prepuknutím neočakávanej pandémie. V tom čase RRZ odhadovala potenciálny rast ekonomiky v roku 2020 o 2,8 %. Aj pri zohľadnení tohto predpokladu, rast upravených výdavkov výrazne prevyšoval potenciálny rast ekonomiky a prispel k zhoršeniu štrukturálneho deficitu o 1,0 % HDP.

Rast výdavkov bol spôsobený najmä výdavkami štátneho rozpočtu (valorizácia miezd zamestnancov vo výške 10 %, obstaranie materiálu v rezorte obrany), vyššími výdavkami na zdravotníctvo (horšie hospodárenie zdravotníckych zariadení), ale aj vyššími sociálnymi dávkami a transfermi (zvýšenie rodičovského príspevku a vianočného príspevku k dôchodkom).

Tab 3: Výdavkové pravidlo (ESA2010, mil. eur)

	2019	2020	zdroj
1. Celkové výdavky	38 241	41 944	Eurostat, T200*: TE
2. Úrokové náklady	1 163	1 105	Eurostat, T200: D41
3. Výdavky na EÚ programy plne kryté príjmami z fondov EÚ	891	1 001	RRZ (odhad)
- z toho: kapitálové výdavky na EÚ programy	587	574	RRZ (odhad)
4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov)	2 763	2 617	RRZ (odhad)
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov, priemer za t-3 až t)	2 505	2 596	RRZ (odhad)
6. Cyklické výdavky (dávka v nezamestnanosti, dôchodky)	79	146	RRZ (odhad)
7. Jednorazové výdavky	6	1 333	RRZ (odhad)



8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)	35 843	38 339	
9. Medziročná Δ primárneho výdavkového agregátu ($8t-8t-1$)	-	2 496	
10. Δ v príjmoch z titulu diskrečných opatrení a metodiky vykazovania národných účtov	-	-285	MF SR, RRZ: Príloha 3
11. Nom. rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov ($((9t-10t)/8t-1)$)	-	7,8	
12. Medziročná zmena deflátoru HDP	-	2,4	Eurostat
13. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov (11-12)	-	5,3	
14. Miera potenciálneho rastu HDP⁹	-	1,1	RRZ (odhad)
15. Vplyv rastu výdavkov na saldo v danom roku ($14t-13t$)*$8_{t-1}/HDP_t$	-	-1,6	
<i>p.m. Tvorba hrubého fixného kapitálu</i>	3 350	3 191	

* T_{200} predstavuje štandardizovanú tabuľku príjmov a výdavkov verejnej správy, ktorú zverejňuje Eurostat. Jednotlivé zložky príjmov a výdavkov sú označené prostredníctvom ESA kódov. TE predstavuje celkové výdavky, D_{41} úrokové náklady a P_{51G} tvorbu hrubého fixného kapitálu.

Zdroj: RRZ, Eurostat, MF SR

1.3 Dodatočné faktory

Štrukturálne saldo sa v roku 2020 medziročne zhoršilo o 0,7 % HDP. Štandardne sa pri hodnotení zmeny štrukturálneho salda v danom roku zohľadňujú aj **dodatočné faktory**, po zohľadnení ktorých sa **medziročné zhoršenie znížilo na 0,6 % HDP**:

- Zmenu štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch môžu ovplyvniť aj **položky, ktorých vplyvy sú z dlhodobého hľadiska neutrálne¹⁰** (II. pilier dôchodkového systému a odvody finančných inštitúcií¹¹). V roku 2020 išlo najmä o postupné zvyšovanie odvodov do II. piliera dôchodkového systému, ktoré prispelo k zhoršeniu štrukturálneho salda o 0,02 % HDP v porovnaní s rokom 2019.
- **Úrokové náklady** sú do veľkej miery ovplyvnené minulými rozhodnutiami vlády a vývojom na finančných trhoch, očistenie o ich vplyv na zmenu štrukturálneho salda môže poskytnúť presnejší obraz o aktuálnej fiškálnej politike. V roku 2020 boli úrokové náklady mierne pod úrovňou roka 2019, a tak prispeli k zlepšeniu štrukturálneho salda v roku 2020 o 0,04 % HDP.
- K zhoršeniu štrukturálneho salda prispel aj **neočakávaný výpadok príjmov¹²**. Ide o daňové príjmy pod úrovňou rozpočtovaných hodnôt¹³ v roku 2020. Negatívny vplyv

⁹ Miera potenciálneho rastu HDP odhadovaná NBS v roku 2020 dosahuje 1,6 %, MF SR ju odhaduje vo výške 0,7 %.

¹⁰ Napríklad ak zlepšenie štrukturálneho salda v súčasnosti povedie k jeho zhoršeniu v budúcnosti.

¹¹ Ide o odvody do štátnych finančných aktív, Fondu ochrany vkladov a Garančného fondu investícií. Fond ochrany vkladov a Garančný fond investícií boli ako inštitucionálne jednotky preradené do sektora verejnej správy v notifikácii v apríli 2018.

¹² 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](#)).

¹³ Po zohľadnení vplyvu hospodárskeho cyklu, vyšších príjmov v dôsledku rýchlejšieho čerpania prostriedkov z fondov EÚ a nerozpočtovaných príjmov z lepšieho výberu DPH.

neočakávaného výpadku príjmov na štrukturálne saldo dosiahol podľa RRZ 0,12 % HDP¹⁴.

Tab 4: Štrukturálne saldo po zohľadnení dodatočných faktorov (ESA2010, medziročné zmeny, % HDP)

	2020
1. Zmena štrukturálneho salda	-0,73
2. Zmeny v opatreniach bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	-0,02
3. Zmeny v úrokových nákladoch	0,04
4. Neočakávaný výpadok príjmov	-0,12
5. Zmena štrukturálneho salda vrátane dodatočných faktorov (1-2-3-4)	-0,62

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

Zdroj: RRZ

Upravené výdavky sa v roku 2020 zvýšili v porovnaní s rokom 2019 o 5,3 %, pričom potenciálny rast ekonomiky dosiahol 1,1 %. Nadmerný rast výdavkov prispel k zhoršeniu salda o 1,6 % HDP. Po zohľadnení troch nižšie uvedených dodatočných faktorov sa **negatívny vplyv nadmerného rastu výdavkov na saldo mierne znížil na 1,3 % HDP**:

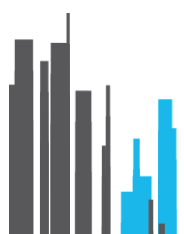
- **Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť** ovplyvňujú okrem štrukturálneho salda aj vývoj upravených výdavkov. Tieto opatrenia¹⁵ mali najmä vplyvom pokračujúceho zvyšovania sadzby odvodu do II. piliera dôchodkového systému mierne negatívny vplyv na príjmy (0,05 % HDP). Keďže v dlhodobom horizonte budú sprevádzané aj nižšími verejnými výdavkami, nemal by výpadok príjmov spôsobený legislatívnou zmenou ovplyvňovať hodnotenie aktuálneho tempa rastu výdavkov.
- Vývoj upravených výdavkov bol negatívne ovplyvnený nárastom **výdavkov na spolufinancovanie** v roku 2020 oproti roku 2019. Keďže nárast čerpania prostriedkov z fondov EÚ vedie aj k nárastu daňových príjmov, vyššie výdavky na spolufinancovanie boli sprevádzané vyššími daňovými príjmami¹⁶. S cieľom zabezpečiť neutrálny vplyv spolufinancovania aj vo vývoji upravených výdavkov (podobne ako v prípade štrukturálneho salda), RRZ zohľadnila vplyv vyšších daňových príjmov z dôvodu rýchlejšieho čerpania fondov EÚ vo výške 0,1 % HDP¹⁷.
- Ďalším relevantným faktorom, ktorý nie je zohľadnený v základnom hodnotení vo výpočte upravených výdavkov, je **zmena efektívnosti výberu daní**. Vláda v minulosti uskutočnila viaceré opatrenia najmä v oblasti DPH (napríklad zavedenie online

¹⁴ Údaje použité pri odhade neočakávaných príjmov sú uvedené v prílohe č. 4.

¹⁵ Zoznam opatrení je uvedený v prílohe č. 3.

¹⁶ RRZ v správe o [Hodnotení návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017](#) z novembra 2014, príloha č. 2, odhadla, že jedno euro vynaložené na spolufinancovanie je spojené s približne jedným eurom dodatočných daňových príjmov. Z dôvodu približne neutrálneho vplyvu čerpania prostriedkov EÚ na saldo verejnej správy, RRZ považuje zmenu výdavkov na spolufinancovanie za relevantný faktor pri vysvetľovaní zmien v upravených výdavkoch, ale nie pri štrukturálnom salde.

¹⁷ Výdavky na spolufinancovanie sa v roku 2020 medziročne zvýšili o 0,09 % HDP. Vplyv ukazovateľa upravených výdavkov na saldo však kvôli priemerovaniu verejných investícií (vrátane tých, ktoré sú vynaložené na spolufinancovanie EÚ fondov) dosiahol 0,10 % HDP. Údaje použité pri výpočte sú uvedené v prílohe č. 4.



napojenia pokladníc na portál finančnej správy - e-Kasa), ktorých cieľom bolo zvýšiť výber daní. Vplyvy takýchto opatrení je náročné kvantifikovať, keďže ich nie je možné jednoznačne priradiť k zmenám v správaní daňovníkov a vo veľkej miere môžu byť ovplyvnené cyklickým vývojom ekonomiky¹⁸. RRZ ich preto zohľadňuje ako dodatočný faktor. Lepší výber DPH viedol¹⁹ v roku 2020 k nárastu cyklicky očistených príjmov oproti roku 2019 o 0,2 % HDP.

Tab 5: Výdavkové pravidlo po zohľadnení dodatočných faktorov (ESA2010, % HDP)

	2020
1. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov (%)	5,27
2. Tempo rastu potenciálneho HDP (%)	1,07
3. Rozdiel rastu výdavkov voči rastu potenciálneho HDP (vplyv na saldo)*	-1,63
4. Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	0,05
5. Medziročná zmena výdavkov na spolufinancovanie	0,10
6. Medziročná zmena zvýšenia efektívnosti výberu DPH	0,17
7. Vplyv rastu výdavkov po zohľadnení dodatočných faktorov (3+4+5+6)*	-1,31

* Záporné hodnoty znamenajú, že výdavky rástli rýchlejšie ako potenciálny HDP a prispievali k zhoršovaniu štrukturálneho salda.

Zdroj: RRZ

Výdavky po zohľadnení objektívnych dodatočných faktorov teda rástli o 3,4% medziročne rýchlejšie (t.j. o 1,2 mld. eur viac), ako mali. To znamená, že takýto nárast výdavkov prispel k zhoršeniu štrukturálneho deficitu o 1,3 % HDP.

1.4 Výhľad v strednodobom horizonte

Vláda SR schválila ukončenie výnimočných okolností k 30. júnu 2021. **Súčasťou schváleného uznesenia vlády k návrhu na ukončenie výnimočných okolností bolo aj to, aby sa korekčný mechanizmus, vzhľadom na neuplatňovanie pravidiel Paktu stability a rastu do konca roku 2022, neuplatňoval ani v rokoch 2021 a 2022²⁰.**

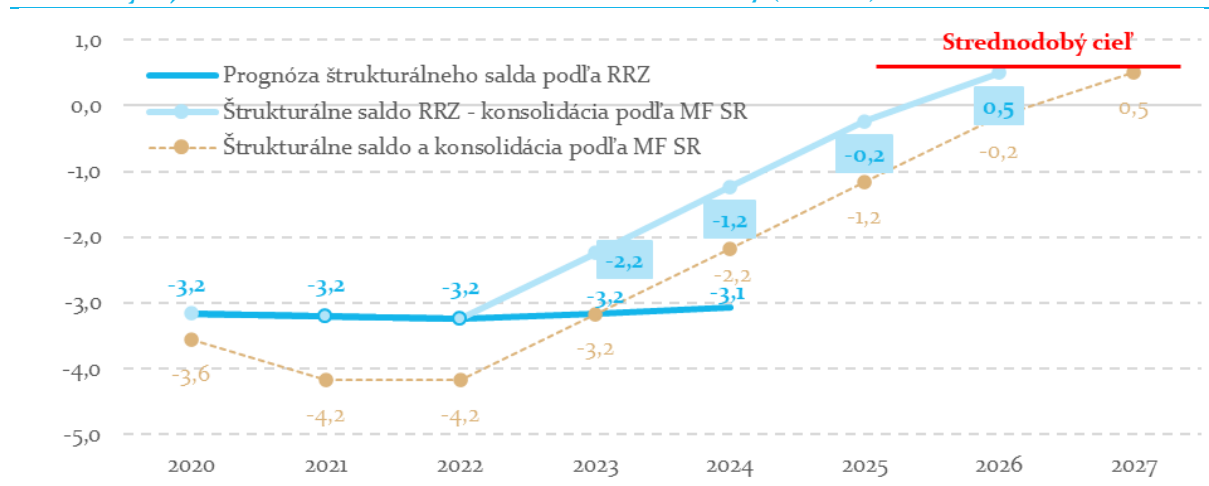
¹⁸ Elasticity daní vzhľadom na svoju makroekonomickú základňu kolíšu v čase v závislosti od cyklického vývoja ekonomiky. Keďže používané postupy očistenia salda verejnej správy o vplyv hospodárskeho cyklu uvažujú s konštantnou dlhodobou elasticitou, vplyv hospodárskeho cyklu môže byť v skutočnosti významnejší. Odhadované zvyšovanie efektívnej daňovej sadzby preto nemusí odzrkadľovať len trvalé zlepšenie výberu daní.

¹⁹ Ide o odhad RRZ na základe údajov vyžiadaných od MF SR, pričom postup odhadu sa voči predchádzajúcemu hodnoteniu nezmenil. V porovnaní s odhadom MF SR použitým v rámci diskrečných príjmových opatrení je odlišný najmä v dôsledku zohľadnenia vplyvu hospodárskeho cyklu.

²⁰ RRZ v tejto súvislosti identifikovala viacero sporných vecí sponhybnujúce súlad postupu vlády s pravidlom vyrovnaného rozpočtu a princípmi korekčných mechanizmov, ako napríklad nezdôvodnenie neuplatnenia korekčného mechanizmu po ukončení výnimočných okolností, chýbajúca zákonná kompetencia MF SR navrhnúť vláde neuplatnenie korekčného mechanizmu, nepožiadanie RRZ o stanovisko k tomuto návrhu (podrobne v RRZ, [Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2020](#), júl 2021, kapitola 3). MF SR v auguste 2021 vydalo stanovisko k hodnoteniu RRZ, v ktorom uviedlo dôvody neuplatnenia korekčného mechanizmu hneď po skončení výnimočných okolností (https://www.mfsr.sk/files/archiv/73/FK_StanoviskokhodnoteniuRRZ_FINAL.pdf). K ostatným výhradám RRZ sa nevyjadřilo.

Vzhľadom na ukončenie výnimočných okolností a skutočnosť, že si vláda v programe stability na roky 2021-2024 stanovila strednodobý rozpočtový cieľ v podobe štrukturálneho prebytku 0,5 % HDP, ktorý by mala podľa aktuálnych odhadov ministerstva financií dosiahnuť do roku 2027²¹, súčasťou hodnotenia RRZ je aj pohľad na vývoj verejných financií v strednodobom horizonte.

Graf 1: Vývoj štrukturálneho salda VS v rokoch 2020 až 2027 (% HDP)



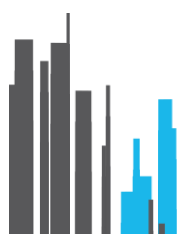
Zdroj: RRZ, MF SR

RRZ v súčasnosti odhaduje²², že pri aktuálnej makroekonomickej prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy zo septembra 2021 a vplyvom opatrení zapracovaných v rozpočte na roky 2022 až 2024 vrátane identifikovaných rizík by sa štrukturálny deficit mal len mierne znížiť z 3,2 % HDP v roku 2020 na 3,1 % HDP v roku 2024 (graf 1). Ak by sme na vývoj po roku 2022 použili rovnaké predpoklady, s akými uvažuje vláda v programe stability (zlepšovanie štrukturálneho salda o 1 % HDP ročne až do roku splnenia cieľa), tak minimálna požiadavka pravidla o vyrovnanom rozpočte by mala byť splnená už v roku 2025. **Štrukturálny prebytok vo výške 0,5 % HDP, čo je novým strednodobým cieľom vlády, by mal byť dosiahnutý v roku 2026**, teda o rok skôr ako v súčasnosti predpokladá ministerstvo financií. Dôvodom tohto posunu je odlišná východisková pozícia deficitu v rokoch 2021 a 2022, kedy ministerstvo financií predpokladá štrukturálny deficit vo výške 4,2 % HDP, kým podľa odhadov RRZ by mohol v oboch rokoch dosiahnuť 3,2 % HDP. Je to najmä v dôsledku priaznivejšieho odhadu vývoja verejných financií v roku 2021, ktorý sa premieta aj do strednodobého horizontu. V prípade naplnenia výrazne nižšieho štrukturálneho deficitu za rok 2021 (t.j. pokračujúceho zlepšovania ekonomickej situácie po zohľadnení jednorazových nákladov spojených s pandemiou) by preto vláda mala aplikovať svoje konsolidačné plány podľa trajektórie „Štrukturálne saldo RRZ – konsolidácia podľa MF SR“ v grafe 1, keďže na základe toho bude ex-post hodnotená²³.

²¹ V programe stability vláda odhadovala dosiahnutie štrukturálneho prebytku vo výške 0,5 % HDP v roku 2028. Vzhľadom na lepší než v tom čase odhadovaný vývoj verejných financií v rokoch 2020 a 2021 došlo k posunu odhadovaného termínu splnenia tohto cieľa do roku 2027.

²² RRZ, Dodatok k hodnoteniu rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024, december 2021

²³ Vzhľadom na ukončenie výnimočných okolností v priebehu roku 2021 bude pre hodnotenie plnenia pravidla a smerovania k vyrovnanému rozpočtu východiskom dosiahnutý deficit v roku 2021.



RRZ sa domnieva, že bezprostredne po ukončení výnimočných okolností malo MF SR navrhnúť vláde korekčný mechanizmus. Ukončenie výnimočných okolností bez následného predloženia návrhu na spustenie korekčného mechanizmu je podľa RRZ vo formálnom rozpore s pravidlom vyrovnaného rozpočtu a princípmi korekčných mechanizmov²⁴, keďže povinnosť neuplatňovať korekčný mechanizmus sa vzťahuje iba na obdobie trvania výnimočných okolností²⁵, ktoré sa ukončili k 30. júnu 2021²⁶. Neuplatňovanie korekčného mechanizmu v období po skončení výnimočných okolností (predstavenie záväzného konsolidačného plánu²⁷) nie je vzhľadom na stav verejných financií opodstatnené.

Rešpektovanie princíпов pravidla o vyrovnanom rozpočte si podľa RRZ vyžaduje (podľa aktuálneho stavu), aby došlo **najneskôr budúci rok k prijatiu plánu korekcie (korekčný mechanizmus), ktorý bude záväzný pre rozpočty na celé obdobie korekcie.** Je to dané tým, že **korekčný mechanizmus bol prvýkrát spustený v januári 2020** na korekciu identifikovanej výraznej odchýlky (ktorá vznikla fiškálnou politikou v roku 2018) od smerovania k vyrovnanému rozpočtu a počas pandémie sa stav verejných financií ešte zhoršil. **Pandémia jeho uplatňovanie len dočasne prerušila. Na jeho opätovné spustenie nie je preto potrebné opätovne identifikovať výraznú odchýlku (viď Príloha č. 6). Ministerstvo financií potvrdilo²⁸, že od roku 2023 navrhne spustenie korekčného mechanizmu v podobe limitov verejných výdavkov.** Limity verejných výdavkov by mali byť zavedené novelou ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti²⁹ a mali by byť záväzné od roku 2023.

Korekčný mechanizmus by mal podľa RRZ spočívať v stanovení limitu verejných výdavkov na celé obdobie korekcie³⁰. Zohľadňoval by pritom vládou stanovenú trajektóriu

²⁴ Princípy korekčných mechanizmov sú uvedené v dokumente EK, [Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms](#), 2012. Znenie princípu č. 6: „...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.**“

²⁵ Vláda môže rozhodnúť o neuplatňovaní korekčného mechanizmu, jej rozhodnutiu však musí predchádzať návrh korekčného mechanizmu zo strany MF SR.

²⁶ Neuplatnenie korekčného mechanizmu v rokoch 2021 a 2022 MF SR zdôvodnilo najmä zámerom zosúladienia postupu na národnej úrovni s postupom Európskej komisie, keďže pravidlá Paktu stability a rastu sa v priebehu rokov 2021 a 2022 neuplatnia.

²⁷ Konsolidačný plán by mal zohľadňovať makroekonomické podmienky a teda konsolidácia nemusí byť nevyhnutne rovnomerne rozložená v čase.

²⁸ Vzhľadom na možnú odlišnú interpretáciu záverov hodnotenia MF SR, RRZ požiadala MF SR o stanovisko k spusteniu korekčného mechanizmu po roku 2022. Vyjadrenie MF SR je súčasťou Stanoviska Ministerstva financií Slovenskej republiky k hodnoteniu Rady pre rozpočtovú zodpovednosť k plneniu Pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2020, ktoré je zverejnené spolu s týmto materiálom.

²⁹ Ak by sa zaviedli limity verejných výdavkov novelou ústavného zákona, ich prepojenie s korekčným mechanizmom pravidla o vyrovnanom rozpočte by si podľa RRZ pravdepodobne vyžiadalo aj úpravu legislatívneho znenia samotného pravidla (hlavný rozpor spočíva v tom, že výdavkové limity podľa ústavného zákona by boli trvalým pravidlom a schvaľovala by ich národná rada, korekčný mechanizmus podľa aktuálneho znenia pravidla je dočasný a môže ho vláda odmietnuť so zdôvodnením jeho neuplatnenia národnej rade).

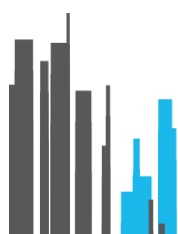
³⁰ Korekčný mechanizmus schválený vládou v januári 2020 obsahoval limit verejných výdavkov iba na rok 2020, čo malo viesť k dosiahnutiu vyrovnaného rozpočtu v roku 2020. Keďže slovenskú ekonomiku zasiahla v roku 2020 pandémia a výnimočné okolnosti, počas ktorých sa korekčný mechanizmus neuplatňuje, boli ukončené k 30. júnu 2021, opätovné spustenie korekčného mechanizmu by si vyžadovalo aktualizáciu pôvodne stanovenej korekcie.

zlepšovania štrukturálneho salda a splnenie strednodobého rozpočtového cieľa, vychádzajúceho z aktualizovaného odhadu štrukturálneho deficitu pre rok 2021, ktorý RRZ v súčasnosti odhaduje len na úrovni 3,2 % HDP³¹.

Vzhľadom na opakované odlišné hodnotenia stavu, ako aj odlišnú interpretáciu načasovania postupu zo strany RRZ a MF SR, ktorý by po ukončení výnimočných okolností mal nasledovať, **je nevyhnutné, aby v najbližšej dobe došlo k zmene uplatňovania pravidla o vyrovnanom rozpočte.** Doterajšie skúsenosti naznačujú, že pravidlo, kedy MF SR vyhodnocuje, či samotné MF SR spĺňa podmienky zákona, nie je ideálne. Z pohľadu RRZ by bolo vhodné vyhodnocovanie nezávislým arbitrom a teda **zlúčenie pravidla o vyrovnanom rozpočte s pripravovanými limitmi verejných výdavkov, ktoré sledujú rovnaký cieľ, a to dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií.**

Aktualizácia by podľa RRZ mala spočívať v stanovení limitu verejných výdavkov od najbližšieho roku (2022) na viacero rokov dopredu zohľadňujúc požiadavku rýchleho smerovania k strednodobému cieľu vlády.

³¹ Odhad RRZ zahŕňa aj vplyvy nových opatrení prijatých v priebehu decembra 2021 (podpísanie kolektívnej zmluvy v oblasti odmeňovania, legislatívne zmeny v NRSR schválené na decembrovej schôdzi).



2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií

MF SR dňa 30. novembra 2021 zverejnilo vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2020³². Popisuje v ňom vývoj štrukturálneho salda a upravených výdavkov v roku 2020. Keďže v roku 2020 platili výnimočné okolnosti, počas ktorých sa korekčný mechanizmus pravidla o vyrovnanom rozpočte neuplatňuje, MF SR nevyhodnocovalo odchýlky v jednotlivých ukazovateľoch od vyrovnaného rozpočtu resp. od smerovania k nemu. **Prístup MF SR aj RRZ k hodnoteniu roku 2020 bol rovnaký.**

Hodnotenú ukazovatele pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2020, t.j. štrukturálne saldo, zmena štrukturálneho salda a rast upravených výdavkov dosahujú na základe prepočtov MF SR a RRZ porovnateľné výsledky. V štrukturálnom salde sa pod výraznejšie číselné rozdiely (0,4 % HDP) podpisujú rozdiely v cyklickej zložke³³. V prípade výdavkového pravidla je vyčíslený vplyv na saldo VS identický, mierne rozdiely však vznikajú vo vyčíslenom raste výdavkového agregátu, ako aj odhadnutom raste potenciálneho HDP (tabuľka 6):

- RRZ pri odhade produkčnej medzery, resp. potenciálneho produktu berie do úvahy okrem prognózy MF SR (-3,6 % potenciálneho HDP) aj prognózy iných inštitúcií (Národná banka Slovenska (-4,9%), Európska komisia (-3,8 %)) a vlastné odhady³⁴.
- V prípade jednorazových vplyvov RRZ nad rámec daňových a výdavkových opatrení spojených s pandemiou odhadla aj jednorazové výpadky tržieb vybraných subjektov verejnej správy, ako aj úsporu vo výdavkoch na zdravotnú starostlivosť z dôvodu nerealizovania niektorých nepandemických výkonov (rozdiely sú uvedené v prílohe 2). Tieto rozdiely ovplyvnili aj tempo rastu upravených výdavkov, keďže podľa prístupu RRZ by jednorazové výdavky a jednorazové diskrečné príjmové opatrenia nemali ovplyvňovať rast upravených výdavkov.

Tab 6: Porovnanie hodnotenia roku 2020 medzi RRZ a MF SR (ESA2010, % HDP)

	RRZ	MF SR	rozdiel
Štrukturálne saldo VS v roku 2020			
Saldo VS	-5,5	-5,5	0,0
Cyklická zložka	-0,6	-0,1	-0,4
Jednorazové efekty	-1,8	-1,8	0,0
Štrukturálne saldo	-3,2	-3,6	0,4
Zmena štrukturálneho salda v roku 2020	-0,7	-1,5	0,7
Rast upravených výdavkov v roku 2020			
Rast agregátu výdavkov očistený o príjmové opatrenia	5,3	4,9	0,4
Miera rastu potenciálneho HDP	1,1	0,7	0,4
Vplyv rastu výdavkov na saldo v danom roku	-1,6	-1,7*	0,0
<i>p.m. produkčná medzera</i>	-2,9	-3,6	0,7

* prepočet RRZ

Zdroj: RRZ, MF SR

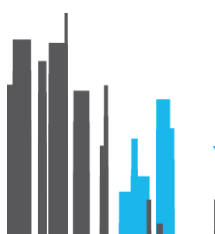
³² MF SR, [Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2020](#), november 2021.

³³ V prípade MF SR, napriek veľmi negatívnej produkčnej medzere je veľkosť cyklickej zložky veľmi malá.

³⁴ Vlastné odhady produkčnej medzery vstupujúce do celkového odhadu produkčnej medzery RRZ predstavujú odhad prostredníctvom PCA analýzy (-0,7 % pot. HDP v roku 2020), viacrozmerného Kalman filtra (-1,1 % pot. HDP v roku 2020) a HP filtra (-3,5 % pot. HDP v roku 2020), viac v štúdiu RRZ „[Finding Yeti](#)“.

Hodnotenie MF SR sa vzhľadom na výnimočné okolnosti zameralo len na výpočet uvedených ukazovateľov bez zohľadnenia dodatočných faktorov. RRZ v rámci dodatočných faktorov zohľadnila aj odhad zmeny výberu DPH v roku 2020, ktorý MF SR zahŕňa do výpočtu ukazovateľa upravených výdavkov³⁵.

³⁵ MF SR od hodnotenia roku 2017 pravidelne zaraďuje medzi diskrečionárne príjmové opatrenia odhad vplyvu lepšieho/horšieho výberu DPH. Od posledného hodnotenia RRZ v júli 2021 nedošlo v odhade k žiadnej kvalitatívnej zmene. Naďalej pretrvávajú vysoká miera neistoty odhadu, preto RRZ nemení svoj doterajší prístup a vplyv lepšieho výberu DPH zohľadňuje v rámci dodatočných faktorov.



Príloha č. 1 – Doterajšie hodnotenia v ex-post kontexte

Na začiatku vyhodnocovania pravidla o vyrovnanom rozpočte si vláda stanovila cieľ dosiahnuť vyrovnaný rozpočet (štrukturálny deficit do výšky 0,5 % HDP) do roku 2017. Výraznú odchýlku od smerovania k vyrovnanému rozpočtu RRZ prvýkrát identifikovala v roku 2016 (na základe výsledkov hospodárenia v roku 2015) a odporučila spustiť korekčný mechanizmus. Podľa MF SR však bolo odchylenie len dočasné bez potreby spustenia korekčného mechanizmu. Dôvodom bola najmä skutočnosť, že vláda si posunula (aj vzhľadom na uvoľnenie pravidiel Paktu stability a rastu) termín dosiahnutia vyrovnaného rozpočtu do roku 2019, čím došlo podľa MF SR k uvoľneniu medziročnej potreby konsolidácie. Aj keď posun bol v súlade s platnými pravidlami Paktu stability a rastu, došlo k porušeniu princípov, na ktorých je pravidlo o vyrovnanom rozpočte založené (potrebe vyhnúť sa tzv. syndrómu pohyblivého cieľa – t.j. posunu termínu jeho splnenia pri priebežnom neplnení pravidla).

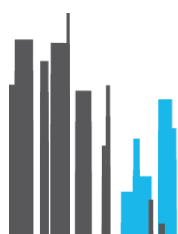
Od roku 2016 sa pravidlo vyhodnocovalo voči posunutému termínu splnenia strednodobého cieľa (v roku 2019), pričom RRZ vzhľadom na vysokú úroveň neočakávaných príjmov upozorňovala na riziká výraznej odchýlky. Pri využití neočakávaných príjmov na znižovanie štrukturálneho deficitu sa pravidlo vyrovnaného rozpočtu mohlo splniť už v roku 2018. Namiesto toho však RRZ v júli 2019 konštatovala opätovne výraznú odchýlku, ktorú až v novembri 2019 potvrdilo aj MF SR a navrhlo spustiť korekčný mechanizmus (vláda ho schválila v januári 2020). Jeho uplatňovanie však dočasne pozastavila pandémia.

Tab 7: Porovnanie hodnotení plnenia pravidla medzi RRZ a MF SR

	RRZ	MF SR	rozdily
Hodnotenie za rok 2013 (júl 2014)	Bez odchýlky	Bez odchýlky	-
Hodnotenie za rok 2013 (dec. 2014)	Bez odchýlky	Bez odchýlky	-
Hodnotenie za rok 2014 (júl 2015)	Nevýrazná odchýlka	Nevýrazná odchýlka	-
Hodnotenie za rok 2014 (dec. 2015)	Nevýrazná odchýlka	Nevýrazná odchýlka	-
Hodnotenie za rok 2015 (júl 2016)	Výrazná odchýlka	Nevýrazná odchýlka	Dodatočné faktory, vrátane posunu termínu splnenia MTO, zlepšili hodnotenie MF SR.
Hodnotenie za rok 2015 (dec. 2016)	Výrazná odchýlka	Nevýrazná odchýlka	Dodatočné faktory, vrátane posunu termínu splnenia MTO, zlepšili hodnotenie MF SR.
Hodnotenie za rok 2016 (júl 2017)	Nevýrazná odchýlka	Nevýrazná odchýlka	-
Hodnotenie za rok 2016 (dec. 2017)	Nevýrazná odchýlka	Nevýrazná odchýlka	-
Hodnotenie za rok 2017 (júl 2018)	Nevýrazná odchýlka	Nevýrazná odchýlka	-
Hodnotenie za rok 2017 (dec. 2018)	Nevýrazná odchýlka	Nevýrazná odchýlka	-
Hodnotenie za rok 2018 (júl 2019)	Výrazná odchýlka	Nevýrazná odchýlka	Nepresnosti v hodnotení MF SR ³⁶
Hodnotenie za rok 2018 (dec. 2019)	Výrazná odchýlka	Výrazná odchýlka	-
Hodnotenie za rok 2019 (júl 2020)	Výrazná odchýlka	Výrazná odchýlka	Neuplatnenie korekčného mechanizmu kvôli pandémie
Hodnotenie za rok 2019 (dec. 2020)	Výrazná odchýlka	Výrazná odchýlka	Neuplatnenie korekčného mechanizmu kvôli pandémie
Hodnotenie za rok 2020 (júl 2021)	Nevyhodnocovala odchýlku	Nevyhodnocovala odchýlku	Výnimka z pravidla kvôli pandémie
Hodnotenie za rok 2020 (dec. 2021)	Nevyhodnocovala odchýlku	Nevyhodnocovala odchýlku	Výnimka z pravidla kvôli pandémie

Zdroj: RRZ, MF SR

³⁶ RRZ, [Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2018](#), júl 2019 (zhrnutie str. 5 a podrobnejší popis rozdielov v analytickom materiáli str. 21-24).



Príloha č. 2 - Jednorazové vplyvy

V tejto časti sú popísané jednorazové vplyvy, ktoré boli zohľadnené pri hodnotení plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte. Jednorazové vplyvy sú mierne odlišné od tých, ktoré MF SR použilo vo svojom hodnotení.

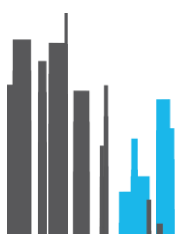
- 1. Úhrady DPH z PPP projektu R₁** – V roku 2011 bol schodok rozpočtu jednorazovo pozitívne ovplyvnený imputáciou pohľadávky voči spoločnosti Granvia v dôsledku zaplatenia DPH spojenej s PPP projektom R₁ vo výške 174 mil. eur. Nasledujúcich 30 rokov sa bude stav poskytnutého preddavku každoročne znižovať o alikvotnú časť vo výške 5,79 mil. eur. Táto suma negatívne ovplyvní schodok rozpočtu VS počas obdobia 30 rokov.
- 2. Časové rozlíšenie príjmov z DPH** - Aktualizácia podľa ESA₂₀₁₀ vychádza z tzv. metódy posunutého hotovostného plnenia, kde hotovostný výnos je priradený do jednotlivých období s fixným posunom. Takýto prístup nezohľadňuje v plnej miere skutočnosť najmä v prípade nadmerných odpočtov. Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie nadmerných odpočtov môže výrazným spôsobom ovplyvniť aktuálny výnos DPH podľa ESA₂₀₁₀. V rokoch 2019 a 2020 tak boli pozitívne ovplyvnené príjmy z DPH sumou 42 mil. eur, resp. 33 mil. eur.
- 3. Opatrenia spojené s pandémiou koronavírusu** – V prvom kvartáli roka 2020 zasiahla slovenskú ekonomiku celosvetová pandémia koronavírusu COVID-19. V snahe eliminovať negatívne efekty a podporiť ekonomiku vláda prijala balíček opatrení, pričom došlo aj k dočasnému výpadku nedaňových príjmov niektorých subjektov verejnej správy. Celkový jednorazový vplyv pandémie RRZ vyčíslila na 1 716 mil. eur.
- 4. Imputácia DPH z PPP projektu D₄/R₇** – V roku 2020 bol schodok jednorazovo pozitívne ovplyvnený imputáciou pohľadávky koncesionára stavby D₄/R₇ v dôsledku zaplatenia DPH vo výške 71 mil. eur. V nasledujúcich 30 rokoch sa bude táto pohľadávka každoročne znižovať o alikvotné časti úhrady s negatívnym vplyvom na saldo VS, pričom prvá úhrada sa realizovala v roku 2020 vo výške 1,9 mil. eur.
- 5. Odpustenie pohľadávky voči Srbsku** – Na základe rozhodnutia vlády došlo k odpusteniu časti pohľadávky voči Srbsku vo výške 15,99 mil. eur³⁷, ktoré jednorazovo zhoršilo saldo VS v roku 2020.

³⁷ V máji 2019 bola podpísaná medzivládna dohoda o urovnaní dlhu Srbskej republiky voči SR, ktorou bol odsúhlasený konečný dlh v sume 24,73 mil. USD a dohodnutý spôsob jeho vyrovnania v súlade s podmienkami tzv. „Parížskeho klubu veriteľov“ – časť uznaného dlhu (66 %) sa v roku 2020 odpustila a zvyšnú časť (7,21 mil. USD) srbská strana uhradila jednorazovo v hotovosti vo februári 2020 (podľa vtedy aktuálne platného výmenného kurzu). Dlh vznikol ešte začiatkom 90. rokov minulého storočia ako zostatok na clearingovom účte medzi Juhoslovenskou socialistickou federatívnou republikou a Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou.

Tab 8: Jednorazové vplyvy v rokoch 2019-2020 (ESA2010, mil. eur)

	2019	2020	2019	2020	2 019	2020
	RRZ		MF SR		rozdiel	
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu (Granvia)	-6	-6	-6	-6	0	0
- časové rozlíšenie príjmov DPH	42	33	-21	33	62	0
- opatrenia spojené s covid-19 na strane príjmov	-	-400	-	-89	-	-311
- opatrenia spojené s covid-19 v rámci bežných výdavkov	-	-1 309	-	-1 681	-	373
- opatrenia spojené s covid-19 v rámci investícií	-	-8	-	-	-	-8
- platba DPH koncesionára D4/R7	-	71	-	71	-	0
- úhrada DPH z PPP projektu (D4/R7)	-	-2	-	-	-	-2
- odpustenie pohľadávky voči Srbsku	-	-16	-	-	-	-16
CELKOVO	36	-1 636	-27	-1 672	62	36
(% HDP)	0,0	-1,8	0,0	-1,8	0,1	0,0

Zdroj: RRZ, MF SR



Príloha č. 3 - Diskrecionárne opatrenia a metodické vplyvy

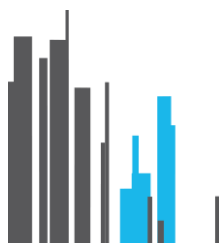
Údaje potrebné na výpočet výdavkového pravidla a rastu upravených výdavkov sú z oficiálnych štatistík Eurostatu a z odhadov RRZ (potenciálny produkt, vplyv hospodárskeho cyklu, diskrecionárne príjmové opatrenia, metodické vplyvy, jednorazové vplyvy a výdavky na spoločné projekty financované z rozpočtu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

Diskrecionárne príjmové opatrenia sa v prípade daní preberajú z odhadov MF SR, ktoré sú súčasťou príslušnej prognózy Výboru pre daňové prognózy. Ostatné opatrenia týkajúce sa nedaňových príjmov odhaduje RRZ na základe svojho scenára nezmenených politík.

Nasledujúca tabuľka obsahuje zoznam príjmových diskrecionárnych opatrení za roky 2019 až 2020, ktorých dodatočná zmena predstavovala vstupný údaj pre výpočet vývoja upravených výdavkov.

Tab 9: Diskrecionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy (ESA2010, tis. eur)

	celkový vplyv		dodatočný vplyv
	2019	2020	2020
1. Diskrecionárne opatrenia*	-91 091	-418 404	-327 313
Zrušenie odvodu z neživotného poistenia (okrem PZP)	7 142	0	-7 142
Zvyšovanie odvodu do II. piliera dôchodkového systému**	-101 184	-150 184	-49 000
Zmeny v zdaňovaní 13. a 14. platu	-31 705	-20 605	11 100
Oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov	-5 300	-28 078	-22 778
Zmeny v bankovom odvode:	-	1 000	1 000
- navýšenie od 1. januára 2020	-	120 739	120 739
- zrušenie od polovice roku 2020***	-	-119 739	-119 739
Zavedenie licencií v hazarde	3 600	6 600	3 000
Zavedenie spotrebnej dane z poistného	65 190	78 036	12 846
Poplatok za uloženie odpadu	3 683	9 206	5 523
Oslobodenie nepeňažného benefitu pre zamestnanca na ubytovanie	-15 742	-9 342	6 400
Nová odpisová skupina pre elektromobily	-6 775	-16 697	-9 922
Zvýšenie odpočtu R&D na 150 % od 2019 a 200 % od 2020	-10 000	-12 000	-2 000
Zvýšenie nepeňažného benefitu pre zamestnanca na ubytovanie na 100 eur mesačne	-	-6 228	-6 228
Zvýšenie NČZD na 21-násobok ŽM	-	-111 000	-111 000
15 % sadzba DPPO pre firmy s obratom do 100 tis. Eur, 21 % pre ostatných	-	-38 000	-38 000
Znížená sadzba SZČO na 15 % pre obrat do 100 tis. Eur	-	-19 500	-19 500
Znížená sadzba DPH na ďalšie vybrané potraviny	-	-81 000	-81 000
Znížená sadzba DPH na printové médiá (len denníky)	-	-6 456	-6 456
Zrušenie koncesionárskych poplatkov pre dôchodcov a pre poberateľov DHN	-	-7 966	-7 966
Zavedenie športových poukazov	-	-2 387	-2 387
Opatrenia na podporu mobility práce	-	-34 000	-34 000



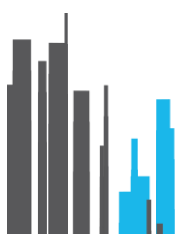
Zvýšenie dane z nehnuteľností	-	74 000	74 000
Zmeny v zdaňovaní motorových vozidiel***	-	-23 700	-23 700
Zníženie spotreby pohonných hmôt ako nedaňového výdavku o 20 %***	-	-4 500	-4 500
Zmeny v administratívnych poplatkoch v roku 2020	-	-15 604	-15 604
2. Metodické vplyvy v príjmoch (dodatocné vplyvy)			42 364
Zmeny v imputovaných sociálnych príspevkoch			35 484
Zmeny v štátom platenom poistnom:			6 880
- zdravotné poistenie			-35 752
- sociálne poistenie			42 633
- dôchodkový systém ozbrojených zložiek			0
Spolu vrátane metodických zmien (1+2)			-284 949
<i>p.m. Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť**</i>	-101 184	-149 184	-48 000

* Tabuľka neobsahuje opatrenia, ktoré majú jednorazový vplyv.

Zdroj: RRZ, MFSR

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

*** Opatrenia schválené v priebehu roku 2020 po prejavení pandémie.



Príloha č. 4 - Údaje použité pri odhade dodatočných faktorov

Neočakávané príjmy

Postup odhadu neočakávaných príjmov zostal v porovnaní s decembrom 2020 rovnaký. Odhad neočakávaných príjmov na rok 2020 vychádza z údajov za roky 2019 a 2020 notifikovaných v októbri 2021. Zároveň sa v prípade rokov 2019 a 2020 zaktualizoval vplyv hospodárskeho cyklu na daňové príjmy.

Tab 10: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2020 (ESA2010, mil. eur)

	RVS 2020-2022			NT 2021/10			Neočakávané príjmy (+)/ výpadok (-)
	2019	2020	rozdiel	2019	2020	rozdiel	
	1	2	3=2-1	4	5	6=5-4	7=6-3
1. Daňové príjmy	28 619	29 599	979	28 688	28 548	-140	-1 119
- daňové príjmy a odvody (VpDP)	29 031	30 048	1 017	29 099	28 969	-130	-1 147
- 2 % na verejnoprospešný účel	-74	-78	-4	-73	-53	20	24
- daňové kredity	-338	-371	-33	-338	-368	-30	3
2. Cyklické príjmy z daní	454	200	-254	1081	-368	-1 449	-1 195
3. Vplyv čerpania EÚ fondov*	340	396	56	296	378	82	26
4. Vplyv lepšieho výberu DPH (upravený o vplyv cyklu)	0	0	0	0	160	160	160
5. Celkový vplyv (1-2-3-4)**	27 826	29 003	1 177	27 311	28 377	1 067	-111
- v % HDP	-	-	-	-	-	-	-0,12

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2021/10 - notifikácia deficitu a dlhu z októbra 2021, 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)

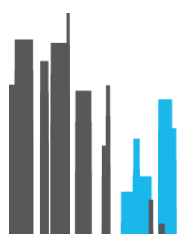
** (+) znamená neočakávané dodatočné príjmy a (-) neočakávaný výpadok príjmov

V roku 2020 došlo k neočakávanému výpadku príjmov vo výške 0,12 % HDP (tabuľka 10). Zdrojom údajov sú rozpočtované a Štatistickým úradom SR zverejnené údaje o tých daňových a odvodových príjmoch, ktoré prognózuje Výbor pre daňové prognózy. Vplyv hospodárskeho cyklu, čerpania EÚ fondov a lepšieho výberu DPH odhaduje RRZ. Podkladom sú prognózované údaje (Výborom pre makroekonomické prognózy) a skutočné údaje o čerpaní EÚ fondov a spolufinancovaní a spracované údaje z priznaní DPH.

Výdavky na spolufinancovanie

Výdavky štátneho rozpočtu na spolufinancovanie v roku 2020 medziročne narástli o 82 mil. eur (0,09 % HDP). RRZ vo svojom hodnotení predpokladá, že jedno euro vynaložené na spolufinancovanie je spojené s približne jedným eurom dodatočných daňových príjmov³⁸. Pri tomto predpoklade je vplyv čerpania fondov EÚ, vrátane spolufinancovania, na štrukturálne saldo nulový.

³⁸ RRZ, [Hodnotenie návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017](#) z novembra 2014, príloha č. 2.



Na druhej strane, základný spôsob výpočtu vývoja upravených výdavkov zohľadňuje len zmenu výdavkov na spolufinancovanie bez zahrnutia vplyvov na daňové príjmy³⁹. Z toho dôvodu je na zabezpečenie nulového vplyvu potrebná úprava v rámci dodatočných faktorov. Vzhľadom na to, že medziročná zmena výdavkov na spolufinancovanie sa v plnej miere nepremiata do vývoja upravených výdavkov (z dôvodu priemerovania investičných výdavkov, vrátane spolufinancovania), je potrebné medziročnú zmenu výdavkov na spolufinancovanie upraviť (tabuľka 11).

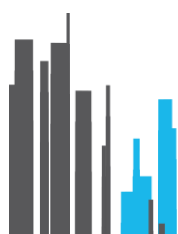
V prípade roku 2020 sa vo výpočte upravených výdavkov zohľadnil medziročný nárast výdavkov na spolufinancovanie o 91 mil. eur, čo viedlo k zhoršeniu vplyvu ukazovateľa upravených výdavkov na saldo celkovo o 0,1 % HDP. Zabezpečenie neutrálneho vplyvu na saldo si vyžaduje úpravu v rámci dodatočných faktorov, ktorá zlepší ukazovateľ o 0,1 % HDP (predpoklad dodatočných daňových príjmov v uvedenej výške).

Tab 11: Výdavky na spolufinancovanie v upravených výdavkoch (mil. eur)

	2017	2018	2019	2020
1. Výdavky ŠR na spolufinancovanie (a+b)	227	311	296	378
- a. bežné výdavky a kapitálové transfery	148	186	189	275
- b. tvorba hrubého fixného kapitálu	79	126	107	103
2. Priemer výdavkov na spolufinancovanie na THFK (za roky t až t-3)			99	104
3. Spolufinancovanie v upravených výdavkoch (1.a+2)			288	379
4. Medziročná zmena výdavkov na spolufinancovanie (Δ_3)				91
- v % HDP				0,10

Zdroj: MF SR, RRZ

³⁹ Výdavkové pravidlo predpokladá tempo reálneho rastu príjmov na úrovni potenciálneho rastu ekonomiky bez ďalších úprav.



Príloha č. 5 - Zmeny vo výsledkoch ukazovateľov

V porovnaní s materiálom RRZ hodnotiacim vývoj v roku 2020, ktorý bol publikovaný v júli 2021, došlo k niekoľkým zmenám posudzovaných ukazovateľov (štrukturálne saldo, tempo rastu výdavkov).

Štrukturálne saldo

V porovnaní s hodnotením v júli došlo v zložkách štrukturálneho salda k viacerým úpravám (tabuľka 12). Najvýznamnejšou bola októbrová notifikácia Eurostatu, ktorá zlepšila údaje o hospodárení verejnej správy o 0,6 % HDP v roku 2020 najmä vplyvom vyšších daňových príjmov. Neistota makroekonomického prostredia sprevádzaná pretrvávajúcou pandémiou ochorenia covid-19, sa prenáša aj do odhadu produkčnej medzery a následne aj do odhadovanej cyklickej zložky, ktorá oproti júlovej správe zaznamenala mierne odlišné hodnoty⁴⁰. V rámci jednorazových vplyvov (tabuľka 13) došlo k dodatočnému spresneniu nákladov spojených s pandémiou covid-19 v roku 2020, rovnako došlo k prehodnoteniu rizikovosti záruk za obchody Eximbanky voči Kube vo výške 173 mil. eur. Štrukturálne saldo sa v dôsledku vyššie uvedených zmien zhoršilo oproti júlovej správe o 0,2 % HDP v roku 2019. Naopak, zlepšilo sa o 0,6 % HDP v roku 2020.

Tab 12: Porovnanie štrukturálneho salda oproti hodnoteniu RRZ z júla (ESA2010, % HDP)

	2019	2020	2019	2020	2019	2020
	dec	dec	júl	júl	Δ	Δ
1. Saldo verejnej správy	-1,3	-5,5	-1,3	-6,1	0,0	0,6
2. Cyklická zložka	1,1	-0,6	0,8	-0,4	0,2	-0,2
3. Jednorazové efekty	0,0	-1,8	0,0	-1,9	0,0	0,1
Štrukturálne saldo (1-2-3)	-2,4	-3,2	-2,2	-3,8	-0,2	0,6
Δ štrukturálneho salda		-0,7		-1,6		0,9
<i>p.m. produkčná medzera</i>	2,4	-2,9	2,0	-3,1	0,4	0,2

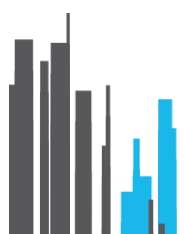
Zdroj: RRZ

Tab 13: Jednorazové vplyvy v rokoch 2019-2020 (ESA2010, mil. eur)

	2019	2020	2019	2020	2019	2020
	dec	dec	júl	júl	Δ	Δ
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu R1 (Granvia)	-6	-6	-6	-6	0	0
- časové rozlíšenie príjmov DPH	42	33	42	33	0	0
- opatrenia spojené s covid-19 na strane príjmov	-	-400	-	-515	-	116
- opatrenia spojené s covid-19 v rámci bežných výdavkov	-	-1 309	-	-1 148	-	-161
- opatrenia spojené s covid-19 v rámci investícií	-	-8	-	-8	-	0
- platba DPH koncesionára D4/R7	-	71	-	71	-	0
- úhrada DPH z PPP projektu D4/R7	-	-2	-	-2	-	0
- rizikové záruky Eximbanky	-	-	-	-173	-	173
- odpustenie pohľadávky voči Srbsku	-	-16	-	-16	-	0
CELKOVO	36	-1 636	36	-1 764	0	128
(% HDP)	0,0	-1,8	0,0	-1,9	0,0	0,1

Zdroj: RRZ, MF SR

⁴⁰ Aktuálny odhad produkčnej medzery RRZ indikuje, že produkčná medzera sa oproti júlovej správe bude uzatvárať pomalšie, t.j. ekonomika bude dlhšie podchladená, čo sa automaticky premietlo aj do odhadu cyklickej zložky v roku 2020. Na druhej strane, aktuálne odhadovaná produkčná medzera poukazuje na väčšie prehrievanie ekonomiky v predkrízových rokoch oproti júlovému odhadu.



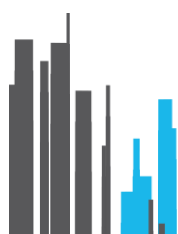
Vývoj upravených výdavkov

Vývoj upravených výdavkov verejnej správy bol ovplyvnený rovnako ako štrukturálne saldo najmä revíziou fiškálnych a makroekonomických údajov v rámci októbrovej notifikácie Eurostatu a aktualizáciou odhadu cyklickej zložky výdavkov. Došlo tiež k spresneniu odhadu vplyvov diskrecionárnych opatrení. Uvedené zmeny však mali minimálny vplyv na výsledné hodnotenie, vplyv odchýlky na saldo ostal takmer nezmenený oproti júlovému hodnoteniu.

Tab 14: Porovnanie výdavkového pravidla oproti hodnoteniu RRZ z júla (ESA2010, mil. eur)

	2019	2020	2019	2020	2019	2020
	dec	dec	júl	júl	Δ	Δ
1. Celkové výdavky*	38 241	41 944	40 066	43 719	-1 826	-1 775
2. Úrokové náklady	1 163	1 105	1 163	1 134	0	-29
3. Výdavky na EÚ programy plne kryté príjm. z fondov EÚ	891	1 001	891	931	0	70
- z toho: kapitálové výdavky na EÚ programy	587	574	587	574	0	0
4. THFK (bez EÚ výdavkov)	2 763	2 617	2 767	2 618	-4	-2
5. THFK (bez EÚ výdavkov, priemer za t-3 až t)	2 505	2 596	2 506	2 598	-1	-2
6. Cyklické výdavky (dávka v nezamestnanosti, dôchodky)	79	146	56	105	23	41
7. Jednorazové výdavky	6	1 333	6	1 345	0	-12
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)	35 843	38 339	37 689	40 183	-1 846	-1 844
9. Medziročná Δ primárneho výdavk. agregátu (8t-8t-1)		2 496		2 494		2
10. Δ v príjmoch z titulu diskrecionárnych opatrení a metodiky vykazovania národných účtov		-285		-312		27
11. Nom.rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov ((9t-10t)/8t-1)		7,8		7,4		0,3
12. Medziročná zmena deflátoru HDP		2,4		2,4		0,0
13. Reálny rast agregátu výdavkov očist. o Δ príjmov (11-12)		5,3		5,0		0,3
14. Miera potenciálneho rastu HDP		1,1		1,1		0,0
15. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku (16t-13t)*8t-1/HDPT		-1,63		-1,59		-0,04
<i>p.m. Tvorba hrubého fixného kapitálu (THFK)</i>	3 350	3 191	3 354	3 193	-4	-2

* Pokles celkovej úrovne výdavkov v decembrovom hodnotení v porovnaní s júlovým približne o 1,8 mld. eur súvisí s metodickou zmenou zaznamenania transferov medzi zdravotnými poisťovňami a nemocnicami zaradenými do sektora verejnej správy, ktoré po revízii ŠÚ SR už nezvyšujú úroveň príjmov a výdavkov verejnej správy, ale vzájomne sa konsolidujú. Táto úprava nemala vplyv na vykázaný deficit verejnej správy.
Zdroj: RRZ, Eurostat, MF SR



Príloha č. 6 – Právne stanovisko k uplatneniu korekčného mechanizmu

RRZ dňa 17. decembra 2021 požiadala doc. JUDr. Mariána Gibu, PhD. a Mgr. Vincenta Bujňáka, PhD. o právne stanovisko k tomu, či po ukončení výnimočných okolností by ministerstvo financií malo automaticky navrhnúť pokračovanie v korekčnom mechanizme (schválenom vládou v januári 2020 na základe identifikovanej výraznej odchýlky za rok 2018, s aktualizovanými parametrami) alebo či je potrebné nanovo zo strany ministerstva financií vyhodnotiť výraznú odchýlku od smerovania k vyrovnanému rozpočtu.

Odpoveď zo dňa 20. decembra 2021 uvádzame v plnom znení:

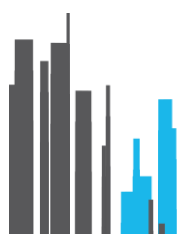
„Zákon č. 523/2004 Z. z. obsahuje v § 30a ods. 2 prvej vete kogentnú normu, podľa ktorej sa za stanovených podmienok korekčný mechanizmus musí uplatniť. Z tejto kogentnej normy zákon pripúšťa výnimku v § 30a ods. 3, keď sa povinnosť uplatňovať korekčný mechanizmus nevzťahuje na obdobie trvania výnimočných okolností.

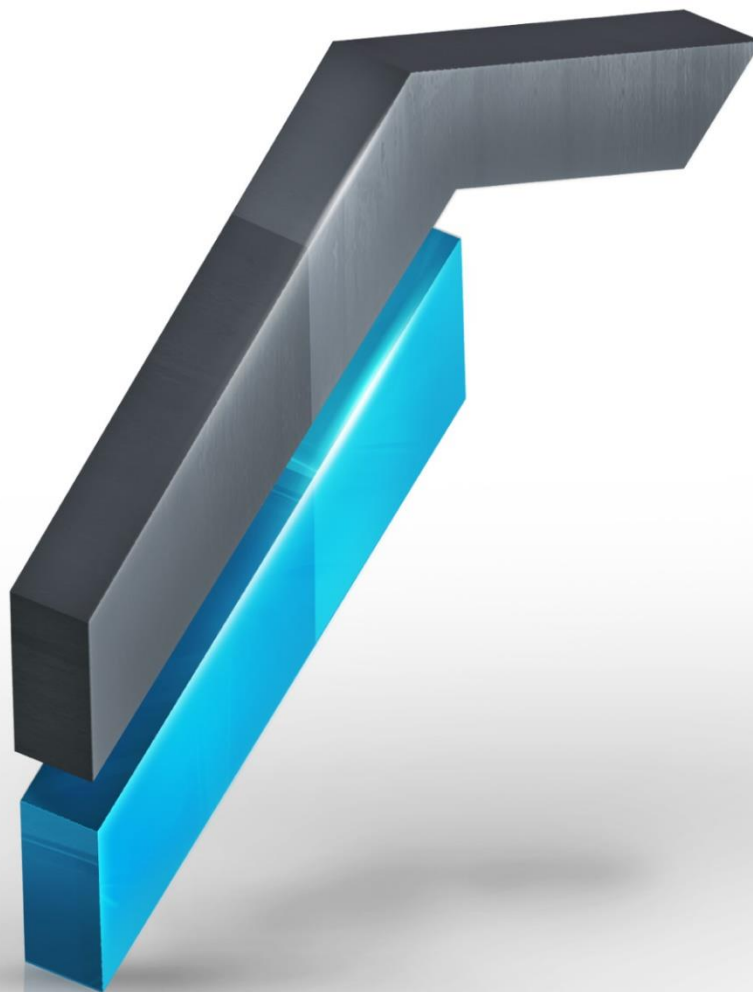
Vláda interpretuje zákonnú úpravu tak, že korekčný mechanizmus sa neuplatní ani na základe rozhodnutia Európskej komisie, v danom prípade na obdobie rokov 2021 a 2022 (uznesenie č. 388 z 30. júna 2021). Ak by táto interpretácia nebola predmetom interpretačného sporu a nadviazali by sme na ňu, pri skončení roka 2022 by mala vláda v záujme právnej istoty schváliť deklaratórne uznesenie k uplatňovaniu korekčného mechanizmu (k príkladu deklaratórneho uznesenia z inej oblasti pozri napríklad uznesenie vlády č. 147/2020 Z. z., bod D.).

Ak je neuplatňovanie korekčného mechanizmu podľa interpretácie vlády v zmysle uznesenia č. 388 založené na rozhodnutí Európskej komisie, potom uplynutím stanoveného obdobia (rok 2022) dôjde k odstráneniu výnimky pre jeho uplatňovanie a ďalej sa preto použije kogentná norma podľa § 30a ods. 2 prvej vety, t. j. korekčný mechanizmus sa musí uplatniť.

Deklaratórne uznesenie má (na rozdiel od konštitutívneho uznesenia) konštatívny charakter. V záujme právnej istoty je však jeho prijatie žiaduce, a návrh na jeho prijatie má podať člen vlády, ktorý je na čele vecne príslušného ústredného orgánu štátnej správy.

Pri výklade vychádzame z čl. 152 ods. 4 Ústavy SR, podľa ktorého výklad a uplatňovanie zákonov musí byť v súlade s ústavou, okrem iného aj s čl. 55a (ústavný imperatív ochrany dlhodobej udržateľnosti hospodárenia štátu). S týmto ústavným imperatívom nie je v súlade interpretačná alternatíva, ktorá vo výsledku môže spôsobiť oddialenie spustenia korekčného mechanizmu (nová identifikácia výraznej odchýlky).“





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rrz.sk