



Metodika výpočtu, aktualizácie a hodnotenia plnenia limitov verejných výdavkov

Verzia 2

December 2022

Podľa §30aa, ods. 20 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších úprav metodiku výpočtu limitu verejných výdavkov, aktualizácie limitu verejných výdavkov a hodnotenia plnenia limitu verejných výdavkov vypracúva po dohode s ministerstvom financií Rada a zverejňuje Rada. Pri výpočte limitu verejných výdavkov a pri jeho aktualizácii Rada postupuje podľa metodiky platnej k 1. januáru roka, v ktorom sa vypočítava limit verejných výdavkov alebo sa takýto limit aktualizuje. V zmysle § 37m ods. 4 zákona č. 523/2004 Z.z. Rada v roku 2022 vypočíta a predloží na rokovanie Národnej rady do 75 dní po zverejnení správy o dlhodobej udržateľnosti limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 postupom podľa § 30aa ods. 3, 4, 6 a 7 na základe metodiky vypracovanej po dohode s ministerstvom financií Radou a zverejnenou Radou.

Cieľom metodiky je precíznejšie a vopred definovať spôsob, akým sa ustanovenia zákona budú aplikovať, čím sa zvýši transparentnosť a predvídateľnosť celého procesu výpočtu, aktualizácie a vyhodnotenia výdavkových limitov.

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2022

Tento metodický manuál prezentuje metodológiu výpočtu, aktualizácie a vyhodnotenia plnenia limitov verejných výdavkov. Táto povinnosť vyplýva Rade z §30aa ods. 20 v spojení s § 37m ods. 4 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších úprav.

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

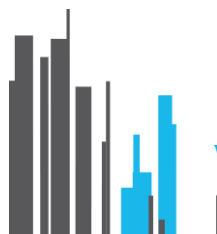
Copyright ©

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.

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

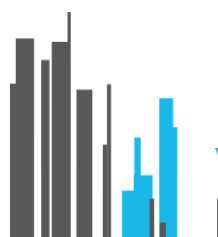
Obsah

1	Úvod	5
2	Limit verejných výdavkov	6
2.1	Definícia limitu verejných výdavkov	6
2.2	Postup výpočtu a aktualizácie limitu verejných výdavkov	9
3	Výpočet limitu verejných výdavkov	11
3.1	Hodnota plánovaného štruktúrneho salda	11
3.1.1	Popis odhadu východiskového roka	11
3.1.2	Základný scenár vývoja verejných financií	13
3.1.3	Zohľadnenie rizík dlhodobej udržateľnosti verejných financií	17
3.1.4	Zohľadnenie sankcií limitu na dlh (tzv. dlhovej brzdy)	19
3.2	Ostatné položky potrebné na výpočet limitu	22
3.3	Identifikácia položiek a zdroje údajov	23
3.4	Výpočet limitov za horizontom funkčného obdobia vlády	26
4	Aktualizácia limitu verejných výdavkov	28
4.1	Štandardný postup aktualizácie limitu	28
4.2	Aktualizácia limitu v mimoriadnych situáciách	37
5	Vyhodnotenie plnenia limitu verejných výdavkov	40
5.1	Položky zohľadnené pri vyhodnotení plnenia limitu	40
5.2	Výpočet plnenia limitu pri jeho vyhodnotení	47
6	Zverejňovanie údajov	50
7	Špecifické ustanovenia metodiky na účely prvého výpočtu limitu	52
	Príloha 1 – Aktuálne znenie zákona	55
	Príloha 2 – Príklady zahrnutia dlhodobých vplyvov opatrení do limitu výdavkov	61



Zoznam boxov, tabuliek a grafov

Box 1: Zákonom stanovené termíny ohľadom limitu verejných výdavkov	6
Box 2: Indikatívny zoznam princípov identifikácie jednorazových vplyvov	16
Box 3: Limit verejných výdavkov a pravidlá Paktu stability a rastu	21
Box 4: Metodika zohľadnenia legislatívnych zmien ovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť	30
Box 5: Zohľadnenie legislatívnych zmien v druhom pilieri dôchodkového systému	33
Box 6: Opatrenia vlády a metodické vplyvy - príklady	44
Box 7: Jednorazové vplyvy pri implementácii rozpočtu v priebehu roku	45
Tab 1: Požadované zlepšenie štrukturálneho salda	18
Tab 2: Výpočet plánovanej zmeny štrukturálneho salda	18
Tab 3: Sankcie dlhovej brzdy zohľadnené pri výpočte limitu verejných výdavkov	19
Tab 4: Identifikácia jednotlivých položiek potrebných pre výpočet limitu verejných výdavkov	25
Tab 5: Aktualizácia limitu verejných výdavkov	37
Tab 6: Údaje potrebné pre vyhodnotenie plnenia limitu	41
Tab 7: Vyhodnotenie plnenia limitu	47
Tab 8: Spôsob zohľadnenia metodických vplyvov pri vyhodnotení plnenia limitu	49
Tab 9: Príklady zahrnutia opatrení s dlhodobým vplyvom do výpočtu limitu	61



1 Úvod

Novelou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy bol s účinnosťou od 1. apríla 2022 zavedený limit verejných výdavkov ako hlavný rozpočtový nástroj na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

Zákon určuje Rade pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) úlohy spočívajúce vo výpočte, aktualizácii a hodnotení plnenia limitu verejných výdavkov, pričom na tento účel je RRZ povinná vypracovať po dohode s Ministerstvom financií SR (MF SR) metodiku a zverejniť ju. Pri výpočte limitu verejných výdavkov a pri jeho aktualizácii RRZ postupuje podľa metodiky platnej k 1. januáru roka, v ktorom sa vypočítava limit verejných výdavkov alebo sa takýto limit aktualizuje.

Cieľom tohto dokumentu je podrobne popísať metodiku týkajúcu sa výdavkových limitov, pričom jeho štruktúra zodpovedá jednotlivým oblastiam, za ktoré je RRZ zodpovedná. Kapitola 2 obsahuje definíciu limitu verejných výdavkov vrátane zdôvodnenia vylúčenia niektorých skupín výdavkov. Kapitola 3 popisuje jednotlivé kroky potrebné na výpočet limitu verejných výdavkov vrátane zdrojov údajov, ako aj presnú identifikáciu jednotlivých položiek. V kapitole 4 je uvedený postup aktualizácie limitu verejných výdavkov, pričom zákon rozlišuje, či ide o pravidelnú aktualizáciu limitu alebo aktualizáciu v mimoriadnych situáciách. Kapitola 5 obsahuje postup pri vyhodnotení plnenia limitu verejných výdavkov vrátane podrobného popisu faktorov, ktoré sa pri vyhodnotení zohľadnia. V kapitole 6 sú uvedené postupy zverejňovania všetkých údajov pri výpočte, aktualizácii a hodnotení plnenia limitu verejných výdavkov zo strany RRZ s cieľom zabezpečiť maximálnu transparentnosť v oblasti výdavkových limitov. Posledná 7. kapitola popisuje postup pri prvom výpočte limitu verejných výdavkov, v tých oblastiach, v ktorých sa postup výpočtu zo strany RRZ odlišuje od štandardného postupu uvedeného v predchádzajúcich kapitolách.

Túto metodiku je možné na návrh RRZ alebo MF SR kedykoľvek meniť, a to po vzájomnej dohode.

2 Limit verejných výdavkov

Limit verejných výdavkov je hlavným operatívnym rozpočtovým nástrojom na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií v zmysle ustanovení ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti¹. Popis metodiky výpočtu, aktualizácie a vyhodnotenia plnenia limitu verejných výdavkov vychádza z platného znenia zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, pričom hlavná časť zákona z hľadiska limitov verejných výdavkov je uvedená v §30aa (jeho plné znenie je uvedené v prílohe 1).

2.1 Definícia limitu verejných výdavkov

Limit verejných výdavkov je vyjadrený v metodike ESA 2010, ktorá je štandardom pri zostavovaní rozpočtu verejnej správy na Slovensku a tiež v ostatných krajinách Európskej únie.

Limit sa štandardne vypočítava na začiatku volebného obdobia vlády, po schválení jej programového vyhlásenia (Box 1, popis výpočtu je uvedený v kapitole 3). Cieľom limitov je nastaviť základné mantinely pre novú vládu s tým, že sa zohľadňuje stav (zdravie) verejných financií, ktorý nová vláda preberá.

Stanovuje sa ako suma vyjadrená v eurách na každý rok volebného obdobia vlády (§30aa, odsek 2), pričom **ide o maximálnu úroveň výdavkov**², ktorú by vláda nemala v danom roku prekročiť³. Legislatíva predpokladá aj možnosť úpravy limitov (ich zvýšenie/zníženie), ide však o pevne definované situácie v nadväznosti napríklad na prijaté opatrenia alebo mimoriadne situácie, ktorých vplyvy sa zohľadňujú pri následných aktualizáciách (bližšie v kapitole 4).

Box 1: Zákonom stanovené termíny ohľadom limitu verejných výdavkov

Na začiatku volebného obdobia začína proces výpočtu limitu verejných výdavkov tým, že RRZ do 30 dní od schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde zostaví základný scenár vývoja verejných financií a vypočíta hodnotu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti (ide o zverejnenie správy o dlhodobej udržateľnosti v zmysle čl. 4, ods. 1, písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti).

Následne sa tento základný scenár stane východiskom pre limit verejných výdavkov, ktorý vypočítava RRZ a predkladá na rokovanie Národnej rady SR (NR SR) do 60 dní od schválenia programového

- ¹ Podľa čl. 2 písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti 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".
- ² Vláda môže navrhnúť rozpočet verejnej správy s prísnejšími rozpočtovými cieľmi, t. j. s výdavkami, ktoré sú nižšie ako platný limit, ale plnenie limitu sa vyhodnocuje vždy voči platnému limitu.
- ³ Zámerom tohto pravidla je, aby sa fiškálna politika realizovala v mantineloch daných výdavkovými limitmi a aby nedošlo k ich prekročeniu. Napriek tomu však môže nastať situácia, že výdavky budú aj po zohľadnení zákonom daných výnimiek vyššie ako predpokladal limit a v takom prípade sa uplatnia sankcie uvedené v zákone (zníženie limitu, vysvetlenie vlády, hlasovanie o dôvere vlády).

vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde⁴ (v zmysle §30aa, ods. 3, prvej vety zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy). Limit verejných výdavkov schvaľuje NR SR všeobecne záväzným uznesením, ktoré sa zverejňuje v Zbierke zákonov.

Po schválení limitu verejných výdavkov na najbližšie štyri roky dochádza k ich aktualizácii. Zákon predpokladá viacero aktualizčných momentov a vo väčšine prípadov určuje aj termín, v ktorom má aktualizácia prebehnúť:

- Limit verejných výdavkov RRZ každoročne aktualizuje do 30. júna,
- Na požiadanie vlády sa aktualizuje v termíne do 30 dní od doručenia žiadosti vlády,
- RRZ môže limit verejných výdavkov aktualizovať aj z vlastnej iniciatívy bez stanoveného termínu, pričom aktualizčným momentom je schválenie legislatívnej zmeny ovplyvňujúcej dlhodobú udržateľnosť v NR SR,
- Limit verejných výdavkov RRZ aktualizuje aj do 30 dní od zverejnenia prognózy Výboru pre daňové prognózy v prípade, že je splnená zákonom stanovená podmienka (ak zistený rozdiel medzi aktuálnymi prognózami príjmov výboru a predpokladmi pri výpočte limitu dosahuje v absolútnom vyjadrení aspoň 3 % HDP),
- Termíny na aktualizáciu limitov sú stanovené aj v prípade vyhlásenia a ukončenia mimoriadnej okolnosti (spojenej s poklesom ekonomiky). Po vyhlásení mimoriadnej okolnosti vládou RRZ zaktualizuje limity do 15 dní odo dňa jej vyhlásenia a po ukončení mimoriadnej okolnosti RRZ zaktualizuje limity do 30 dní od jej ukončenia.

Aktualizovaný limit verejných výdavkov RRZ predkladá na rokovanie výboru NR SR pre oblasť financií a rozpočtu a výboru NR SR pre oblasť hospodárskych záležitostí, ktoré ho schvaľujú všeobecne záväzným uznesením, ktorí sa zverejňujú v Zbierke zákonov.

Z hľadiska vyhodnotenia plnenia limitu je pre každý rok stanovený dátum 15. júna, do ktorého RRZ zverejňuje hodnotenie plnenia limitu za predchádzajúci rok.

Limit verejných výdavkov sa vzťahuje na vybrané výdavky verejnej správy, ktoré by mali byť pod priamou kontrolou vlády a ktoré sú podstatné z hľadiska dosiahnutia plánovaného salda verejnej správy, vývoja dlhu a teda aj dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

Z celkových výdavkov verejnej správy sú vyňaté nasledovné výdavky, pričom ich spoločným znakom je to, že vláda nad nimi nemá priamu kontrolu alebo boli vyvolané mimoriadnymi okolnosťami (§30aa, ods. 1):

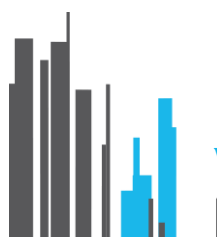
- **Výdavky územnej samosprávy** – samosprávy sú nezávislé pri hospodárení s verejnými financiami, ich hospodárenie a tvorba dlhu sa riadia špecifickými rozpočtovými pravidlami. Keďže časť výdavkov územnej samosprávy financuje ústredná vláda, najmä štátny rozpočet (ide hlavne o financovanie preneseného výkonu štátnej správy), táto časť výdavkov je súčasťou limitu.

⁴ Zákon myslí aj na situácie, ak by ku schváleniu programového vyhlásenia vlády a vysloveniu dôvery vláde nedošlo do 30. septembra po voľbách do národnej rady. Aby nedošlo k ohrozeniu procesu prípravy rozpočtu verejnej správy, RRZ vypočíta a zverejní limit verejných výdavkov na štyri roky po tomto termíne, pričom tento limit neschvaľuje NR SR a je z tohto pohľadu nezáväzný.

- **Prostriedky z rozpočtu Európskej únie, vrátane prostriedkov mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti** predstavujú prostriedky s neutrálnym vplyvom na saldo verejnej správy, pričom ide o významný zdroj financovania investícií a niektorých bežných výdavkov na Slovensku.
- **Prostriedky štátneho rozpočtu určené na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie** – ide o prostriedky, ktoré na vynakladajú na spolufinancovanie pri čerpaní prostriedkov z rozpočtu EÚ. Ich prípadné obmedzenie prostredníctvom limitu by mohlo spomaliť čerpanie prostriedkov z rozpočtu EÚ s nepriaznivým vplyvom na slovenskú ekonomiku. Podľa zákona sa z výpočtu limitu vylučujú aj výdavky štátu na daň z pridanej hodnoty (DPH) týkajúce sa čerpania prostriedkov mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Tieto prostriedky majú neutrálny vplyv na saldo verejnej správy, keďže po úhrade plynú do príjmov štátu z DPH.
- **Odvody Európskej únii** – suma týchto prostriedkov je ovplyvnená veľkosťou rozpočtu EÚ a potrebnými príspevkami na jeho financovanie od členských krajín EÚ, pričom nie je pod priamou kontrolou vlády.
- **Výdavky na správu dlhu verejnej správy** – sú ovplyvnené naakumulovanou výškou dlhu verejnej správy, ako aj podmienkami na finančných trhoch, pričom nie sú pod priamou kontrolou vlády.
- **Jednorazové výdavky** – predstavujú výdavky s obmedzenou dobou trvania, pričom môže ísť o opatrenia vlády, ako aj vplyv mimo jej kontroly. Vo všeobecnosti by malo ísť o nepredvídateľné alebo mimoriadne výdavky. Z dôvodu ich časovo ohraničeného vplyvu s obmedzeným vplyvom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií sa nezapočítavajú do limitu verejných výdavkov.
- **Vplyv hospodárskeho cyklu na výdavky verejnej správy** – limity verejných výdavkov by mali podporovať proticyklickú fiškálnu politiku vlády. Z toho dôvodu sú z nich vyňaté časti výdavkov, ktoré podliehajú cyklickému vývoju ekonomiky a fungujú ako automatické stabilizátory. Typickým príkladom je cyklická zložka výdavkov na dávky v nezamestnanosti⁵.

Napriek tomu, že uvedené skupiny výdavkov sú vyňaté z výpočtu limitu verejných výdavkov, ich odlišný vývoj v porovnaní s predpokladmi pri výpočte limitu s určitým oneskorením ovplyvní výsledný limit. Týka sa to položiek, ktoré majú priamy, nezanedbateľný vplyv na hospodárenie verejných financií, pričom ide o výdavky územnej samosprávy, výdavky na spolufinancovanie prostriedkov z rozpočtu EÚ a odvody Európskej únie. Dôvodom zahrnutia ich odlišného vývoja je to, že predpoklady o týchto položkách použité pri výpočte limitu neprognozujú nezávislé inštitúcie resp. výbory podľa čl. 8 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Zároveň platí,

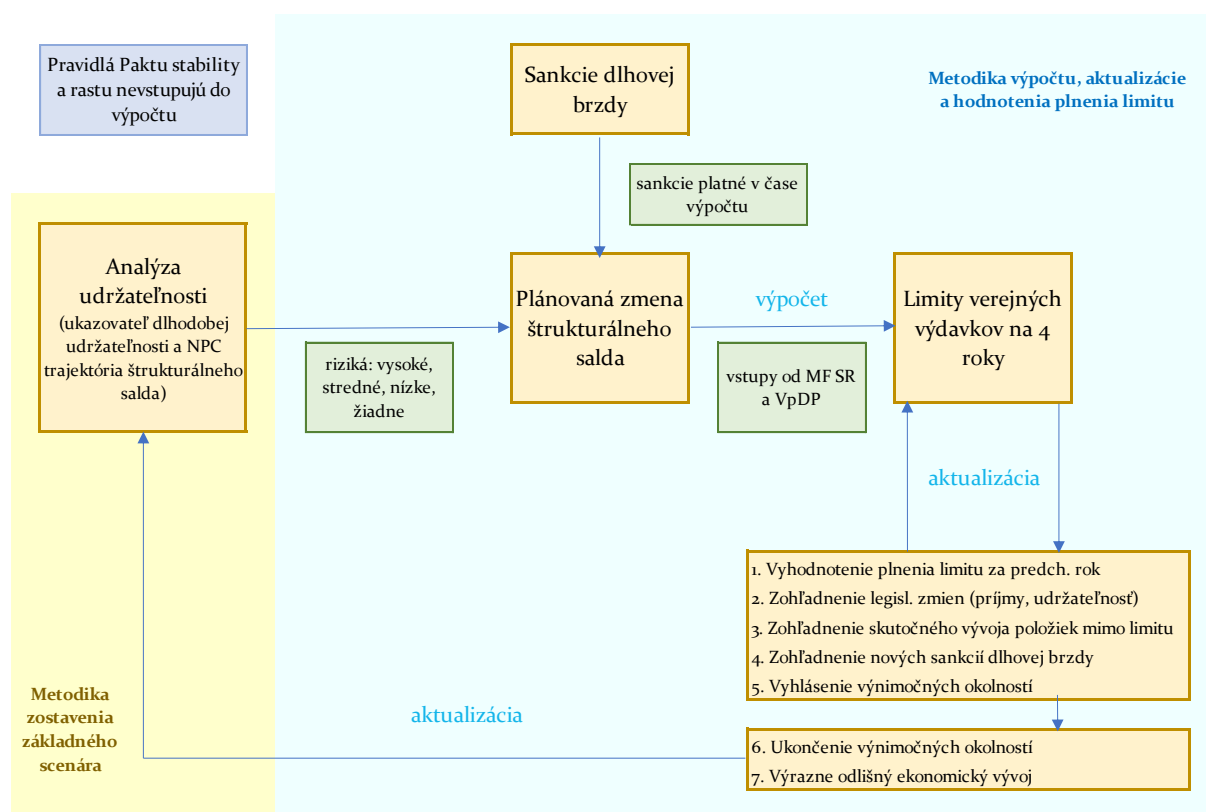
⁵ Výchľadovo by sa cyklická zložka výdavkov mohla týkať aj príspevkov na skrátenú prácu (tzv. kurzarbeit), ktoré sa zaviedli od marca 2022, ako aj iných príjmových a výdavkových položiek pokiaľ sa zistí významná súvislosť. Presný zoznam položiek ovplyvnených cyklom je súčasťou Metodiky zostavenia základného scenára vývoja verejných financií a určenia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti.



že ich vývoj môže byť ovplyvnený faktormi mimo kontroly vlády a vláda by naň mala v primeranom čase reagovať.

2.2 Postup výpočtu a aktualizácie limitu verejných výdavkov

Schematicky možno celý proces výpočtu limitu verejných výdavkov vrátane jeho aktualizácie zobrazit nasledovne:



Celý postup sa riadi dvomi metodikami, ktorých nevyhnutným predpokladom je vzájomný súlad. Východiskom je analýza dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ktorá spočíva najmä⁶ v zostavení základného scenára vývoja verejných financií a výpočte ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. Výpočet ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti RRZ vykonáva na základe povinne zverejňovanej metodológie výpočtu⁷ a predpokladov v zmysle čl. 7, ods. 1 zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Súčasťou výpočtu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti je popis zostavenia bilancie príjmov a výdavkov východiskového roka, pravidiel indexácie vývoja položiek príjmov

⁶ Na účely výpočtu limitov verejných výdavkov sa využíva analýza dlhodobej udržateľnosti z pohľadu solventnosti. RRZ sa popri tejto rovine udržateľnosti v správach o dlhodobej udržateľnosti zaoberá aj rovinou stability, rastu a spravodlivosti.

⁷ Metodiku zostavenia základného scenára zverejnila RRZ v roku 2015 ([diskusná štúdia č. 2/2015](#)), pričom jej následné zmeny boli komunikované v rámci jednotlivých správ o udržateľnosti. Metodiku odhadu produkčnej medzery a štrukturálneho salda RRZ zverejnila v roku 2014 ([diskusná štúdia č. 2/2014](#) a [č. 3/2014](#)).



a výdavkov v strednodobom a dlhodobom horizonte (predpoklad vývoja v NPC scenári), expertné odhady a dlhodobé projekcie vybraných položiek súvisiacich najmä so starnutím populácie a očistenie salda verejnej správy o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy.

Zo zostaveného základného scenára vývoja verejných financií sa na účely výpočtu limitu verejných výdavkov použije odhadovaný vývoj štrukturálneho salda v horizonte rokov, na ktoré sa limity vypočítavajú a tiež hodnota ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti.

Samotný výpočet limitu verejných výdavkov, jeho aktualizácia a vyhodnotenie plnenia sa riadia metodikou zverejnenou podľa §30aa, ods. 20 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, pričom ju vypracúva RRZ po dohode s MF SR. Detailný popis tejto metodiky je súčasťou nasledujúcich kapitol (kapitoly 3 až 5).



3 Výpočet limitu verejných výdavkov

Limit verejných výdavkov vypočítava RRZ na základe položiek uvedených v zákone (§30aa, ods. 3 a 4)⁸:

- záporná hodnota plánovaného štrukturálneho salda verejnej správy,
- konsolidované výdavky na správu dlhu verejnej správy,
- odvod do rozpočtu Európskej únie,
- prostriedky štátneho rozpočtu určené na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie,
- predpokladaný výsledok hospodárenia územnej samosprávy,
- predpokladané konsolidované daňové príjmy vrátane príjmov poisťovních fondov, upravené o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy, znížené o zodpovedajúce príjmy územnej samosprávy,
- predpokladané konsolidované nedaňové príjmy, granty a transfery upravené o jednorazové vplyvy okrem prostriedkov z rozpočtu Európskej únie, znížené o zodpovedajúce príjmy územnej samosprávy.

3.1 Hodnota plánovaného štrukturálneho salda

Prostredníctvom plánovanej zmeny štrukturálneho salda dochádza k prepojeniu výdavkových limitov s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií.

Východiskom pre výpočet hodnoty plánovaného štrukturálneho salda je základný scenár verejných financií zostavený RRZ. Zo strednodobej časti základného scenára, ktorý obsahuje rovnaký počet rokov, na aký sa limity vypočítavajú, sa prevezmú odhadované hodnoty štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch. Tie sa upravujú podľa požiadaviek zákona, t.j. zohľadnením miery rizika dlhodobej udržateľnosti a sankcií dlhovej brzdy z ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti, čím dostaneme hodnotu plánovaného štrukturálneho salda na základe ktorého sa limit verejných výdavkov vypočíta.

3.1.1 Popis odhadu východiskového roka

Základný scenár vychádza z odhadovaného salda verejnej správy vo východiskovom roku, ktorým je v prípade limitu verejných výdavkov rok, v ktorom sa uskutočnia parlamentné voľby. Vzhľadom na to, že ide o rok, v ktorom dochádza k výmene vlády, je dôležité, aby išlo o nezávislý odhad RRZ použitím jasne definovaných vstupných údajov, princípov a postupu jeho zostavenia. Realistický odhad salda je nevyhnutným predpokladom pre výpočet realistických úrovní limitu

⁸ Postup výpočtu limitu verejných výdavkov popísaný v kapitole 3 platí aj pre prípad výpočtu limitov verejných výdavkov podľa §30aa, ods. 16, t.j. ak v roku konania volieb do národnej rady nebolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde do 30. septembra po voľbách do národnej rady. Jediný rozdiel je v tom, že takto vypočítané limity RRZ nepredkladá NR SR na schválenie a sú len indikatívne pre rozpočtový proces.

verejných výdavkov na základe zákonom stanovených pravidiel pre konsolidáciu verejných financií.

Zdroje údajov

Základným zdrojom údajov sú vždy posledné zverejnené prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy a prognózy Výboru pre daňové prognózy, ktorý v súčasnosti prognózuje väčšinu daňových a odvodových príjmov verejnej správy, vybrané nedaňové príjmy a vybrané výdavky v sociálnej oblasti.

Ďalším zdrojom údajov je platný limit verejných výdavkov na daný rok, pričom RRZ na základe posúdenia realistikosti schváleného rozpočtu verejnej správy na daný rok a priebežného plnenia rozpočtu (na základe dostupných výkazov a hlásení zo Štátnej pokladnice, úprav rozpočtu prostredníctvom rozpočtových opatrení a ďalších pomocných zdrojov údajov, ako je napríklad vývoj záväzkov vybraných nemocníc, vývoj hospodárenia zdravotných poisťovní, mesačné reporty Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity, schválený rozpočet EÚ) posúdi mieru splnenia resp. prípadného prekročenia daného limitu. Z rovnakého zdroja údajov bude RRZ vychádzať aj pri zostavovaní odhadu položiek výdavkov, ktoré nie sú súčasťou limitu verejných výdavkov, ako aj príjmov, ktoré neprognozuje VpDP.

Princípy

Pri odhade RRZ v plnej miere premietne platný legislatívny stav v čase schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde po voľbách do Národnej rady SR. Dôvodom je to, aby sa opatrenia novej vlády premietali až do prípadnej aktualizácie limitov, a nie do základného scenára slúžiaceho pre výpočet limitov.

Za platný legislatívny stav sa považuje aj schválený zákon o štátnom rozpočte na príslušný rok, pričom v tomto prípade RRZ rozlišuje, či obsahuje opatrenia legislatívneho alebo nelegislatívneho charakteru a či sú prostriedky alokované na konkrétny účel alebo sú súčasťou rezervy, prípadne iného výdavkového titulu s bližšie nešpecifikovaným účelom použitia.

Ak štátny rozpočet zahŕňa opatrenia legislatívneho charakteru a v čase konania volieb do NR SR takáto legislatíva nebola schválená⁹, tieto opatrenia RRZ v odhade nezohľadní. Schválené legislatívne opatrenia zahrnie RRZ do svojho odhadu vo výške ich vplyvu¹⁰.

⁹ Takáto situácia by nemala nastať, keďže schválený rozpočet by mal obsahovať vplyvy platnej legislatívy. V prípade daňových a odvodových príjmov, táto požiadavka priamo plyní z toho, že do limitu verejných výdavkov sa zahrnú iba tie legislatívne príjmové opatrenia, ktoré sú zverejnené v Zbierke zákonov resp. boli schválené v treťom čítaní v NR SR (podrobne v časti 4.1). Rovnaký postup sa bude aplikovať aj na ostatné položky príjmov a výdavkov, aj keď to zákon priamo nevyžaduje.

¹⁰ Zámerom RRZ je zahrnúť realistický odhad vplyvu daného opatrenia. Primárnym zdrojom údajov budú odhadované vplyvy opatrení z doložiek vplyvov po konzultácii s MF SR a zo schválenej prognózy Výboru pre daňové prognózy. V prípade, že doložka vplyvov nie je aktualizovaná na znenie legislatívy schválenej po treťom čítaní v NR SR (napríklad z dôvodu schválenia pozmeňujúcich návrhov), aktualizáciu odhadu bude RRZ konzultovať s MF SR. V prípade významne rozdielných vplyvov (medzi údajmi uvedenými v doložke a odhadom RRZ) alebo chýbajúceho odhadu v doložke vplyvov použije RRZ vlastný odhad (ide najmä o opatrenia v oblastiach, ktorými sa RRZ zaoberá pri vypracovaní správy o dlhodobej udržateľnosti).



Za predpokladu, že schválený zákon o štátnom rozpočte (zostavený v súlade s platným limitom verejných výdavkov) obsahuje opatrenia nelegislatívneho charakteru, RRZ ich vplyvy zohľadní podľa priebežného plnenia a prípadných dodatočných relevantných informácií od MF SR.

Keďže zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy umožňuje aj použitie prenesených (najmä kapitálových) výdavkov z minulých rokov v štátnom rozpočte, súčasťou odhadu RRZ bude aj odhad ich použitia na úrovni priemernej miery ich čerpania v minulosti.

Odhad príjmov a výdavkov spojených s čerpaním EÚ fondov a výdavkov štátneho rozpočtu na spolufinancovanie (platí to aj pre prostriedky mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti) bude konzistentný s predpokladmi makroekonomickej prognózy VpMP¹¹. Odhad RRZ bude vychádzať z aktuálneho priebežného vývoja čerpania so zohľadnením priemernej miery čerpania prostriedkov v jednotlivých rokoch minulých programových období.

V prípade ostatných subjektov verejnej správy RRZ vo svojom odhade preberie ich rozpočty, ktoré sú súčasťou schváleného rozpočtu verejnej správy, zahrnie identifikované riziká a vplyv priebežného plnenia príjmov a výdavkov jednotlivých subjektov, ako aj prípadné dodatočné relevantné informácie od MF SR.

Postup

RRZ je povinná svoj odhad salda vo východiskovom roku prediskutovať s MF SR, pričom v záujme porovnateľnosti odhadov jednotlivých inštitúcií ho RRZ poskytne MF SR v dohodnutej štruktúre. Konkrétne ide o bilanciu príjmov a výdavkov verejnej správy členenú podľa položiek klasifikácie ESA2010, bilanciu členenú podľa položiek ekonomickej klasifikácie, druhovej a zdrojovej klasifikácie. V rovnakej štruktúre poskytne svoj odhad aj MF SR. Cieľom diskusie s MF SR je na jednej strane zachovať nezávislú tvorbu odhadu, na druhej strane ide o snahu zohľadniť objektívne skutočnosti, ktoré majú vplyvy na posúdenie aktuálnej rozpočtovej situácie.

3.1.2 Základný scenár vývoja verejných financií

Základný scenár vývoja verejných financií¹² odpovedá na otázku, ako by sa vyvíjali verejné financie bez toho, aby ich vláda svojimi zásahmi ovplyvňovala a boli by podmienené len platnou legislatívou, existujúcimi nastaveniami politík, ekonomickými a demografickými predpokladmi

¹¹ Prevzatie predpokladov VpMP do odhadu RRZ v plnej miere nie je v súčasnosti možné vzhľadom na to, že prognóza VpMP vychádza zo skutočných výsledkov čerpania eurofondov, ktoré sa nezhodujú s tými, ktoré sú vykazované v Štátnom záverečnom účte a ktoré sú súčasťou bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy v metodike ESA2010. VpMP zároveň nezverejňuje odhady výdavkov na spolufinancovanie (iba čerpanie eurofondov). Konzistentnosť odhadov sa zabezpečí použitím rovnakých predpokladov o miere čerpania (nečerpania) prostriedkov EÚ v rámci programového obdobia.

¹² Základný scenár vývoja verejných financií definuje článok 2, písm. b) zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti ako „dlhodobú prognózu príjmov verejnej správy a výdavkov verejnej správy, ktorá zohľadňuje budúci hospodársky a demografický vývoj v Slovenskej republike, aktuálny stav právneho poriadku Slovenskej republiky, pričom v záväzkoch verejnej správy sú zahrnuté aj implicitné záväzky verejnej správy a podmienené záväzky verejnej správy.“

(ide o tzv. no-policy-change resp. NPC scenár). Základný scenár sa s cieľom výpočtu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti zostavuje na obdobie 50 rokov¹³.

Základný scenár na účely výpočtu limitu verejných výdavkov je zostavený definovaním pravidiel založených na makroekonomických, demografických a iných predpokladoch zvlášť pre strednodobú a dlhodobú časť a pre každú vecne príbuznú skupinu príjmov a výdavkov verejnej správy. Východiskom je odhadované saldo verejnej správy popísané v časti 3.1.1. **Strednodobá časť základného scenára** pokrýva štvorročný horizont, na ktorý sa limity verejných výdavkov vypočítavajú a obsahuje podrobnejšie pravidlá pre indexáciu jednotlivých položiek bilancie v porovnaní s dlhodobou časťou základného scenára. **Dlhodobá časť základného scenára** pokrýva zvyšnú časť 50-ročného horizontu (t.j. 5. až 50. rok bilancie) a jej vývoj je ovplyvnený položkami spojenými so starnutím populácie (univerzálny dôchodkový systém, dôchodkový systém ozbrojených zložiek, zdravotníctvo, dlhodobá starostlivosť, školstvo, štátne sociálne dávky a dávky Sociálnej poisťovne) a inými implicitnými záväzkami (platby za PPP projekty, schéma vyradovania jadrových zariadení). Ostatné položky bilancie v dlhodobej časti sú indexované odhadovaným tempom rastu HDP a tak neprispievajú k zmene dlhobodej udržateľnosti verejných financií.

Strednodobá časť základného scenára

Zdrojom údajov pre zostavenie strednodobej časti základného scenára sú vždy posledné zverejnené prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy a prognózy Výboru pre daňové prognózy.

Do strednodobej časti sa preberajú všetky prognózy VpDP, t.j. väčšina daňových a odvodových príjmov verejnej správy, vybrané nedaňové príjmy a vybrané výdavky v sociálnej oblasti. Vzhľadom na zákonom stanovenú definíciu základného scenára¹⁴ sa z prognózy VpDP preberajú len tie opatrenia, ktoré boli zverejnené v Zbierke zákonov, opatrenia, ktoré boli schválené NR SR a podpísané prezidentom (t.j. čaká sa len na zverejnenie v Zbierke zákonov) a opatrenia, ktoré schválila NR SR v treťom čítaní, ak neexistuje pochybnosť o tom, či sa legislatívna zmena stane platnou.

Z prognózy VpMP sa používajú vybrané makroekonomické ukazovatele, ktorými sa indexujú položky bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy ovplyvnené makroekonomickým vývojom¹⁵. Výdavky vyplácané na základe platnej legislatívy (napríklad štátne sociálne dávky) sa indexujú podľa pravidiel uvedených v danej legislatíve. V prípade položiek ovplyvnených starnutím

¹³ Podľa čl. 2, písm. a) zákona o rozpočtovej zodpovednosti 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.“

¹⁴ Základný scenár vývoja verejných financií definuje článok 2, písm. b) zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti, podľa ktorého má zohľadňovať aktuálny stav právneho poriadku Slovenskej republiky.

¹⁵ Indexácia sa zvyčajne uskutočňuje na úrovni podpoložiek ekonomickej klasifikácie, pričom konkrétne ukazovatele použité pre jednotlivé podpoložky sa zverejnia spolu s aktualizovanou metodikou zostavenia základného scenára. Vo všeobecnosti možno povedať, že tržby a výdavky na tovary služby sú indexované odhadovanou mierou inflácie, mzdové výdavky o odhadovaný vývoj nominálnych miezd v súkromnom sektore, investície o odhadované tempo rastu nominálneho HDP a výdavky na dotácie a bežné transfery kombináciou odhadovaného tempa rastu miezd a inflácie s rovnakými váhami.

populácie, ktoré neprognozuje VpDP, a iných implicitných záväzkov sa v strednodobom horizonte použije odhad RRZ¹⁶.

Prognóza úrokových nákladov a hrubého dlhu v strednodobom horizonte zohľadňuje aktuálny emisný plán ARDAL vychádzajúci z prognózy úrokových sadzieb VpMP a reflektuje vývoj hotovosti na účtoch štátu podľa tohto plánu. Odlišná úroveň primárneho salda verejnej správy v základnom scenári v porovnaní s predpokladom použitým pri zostavení emisného plánu ARDAL sa v plnej miere prejaví v náraste hrubého a čistého dlhu a aj v dodatočnej zmene úrokových nákladov (použitím prognózovanej úrokovej sadzby 10-ročného dlhopisu podľa VpMP).

Do základného scenára sa nezahŕňajú plánované legislatívne, ani nelegislatívne opatrenia, keďže má zohľadňovať platný legislatívny stav a prijaté opatrenia k stanovenému dátumu.

Ak je súčasťou odhadu východiskového roka vplyv schváleného opatrenia, ktoré sa v plnej miere prejaví až za horizontom východiskového roka, nad rámec štandardnej indexácie sa zohľadní jej vplyv.

Do základného scenára sa zahrnú aj jasne preukázateľné a vymáhané záväzky Slovenskej republiky (Vlády SR), ku ktorým sa krajina zaviazala v čase pred zostavením základného scenára. Ide napríklad o záväzok v rezorte obrany navýšiť výdavky na úroveň 2 % HDP¹⁷.

Súčasťou základného scenára môžu byť aj vplyvy mimoriadnych situácií, ktoré štandardný postup indexácie nezachytí a v prípade odôvodnenosti sa RRZ môže od tohto postupu odchýliť. Príkladom je odhadovaný rast cien energií pre subjekty verejnej správy, ktorý môže v nejakom období výrazne prevýšiť odhadovanú mieru inflácie (o ktorú by sa položka výdavkov na energie štandardne indexovala).

Výpočet ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti

Na účely výpočtu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti je potrebné saldá verejnej správy v základnom scenári očistiť o **vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy**.

Dôležitou súčasťou odhadu **cyklickej zložky salda verejnej správy** je odhad produkčnej medzery, ktorá sa na účely výpočtu limitu verejných výdavkov vypočíta ako priemerná hodnota

¹⁶ Postup je podrobne popísaný v metodike zostavenia základného scenára. Ako príklad možno uviesť odhad výdavkov zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť, ktorú RRZ v strednodobom horizonte odhaduje na základe rovnakého prístupu ako sa v súčasnosti používa pre potreby rozpočtu verejnej správy. Na základe vecného určenia výdavkov sa zostaví vývoj výdavkov za predpokladu nezmenených politík (ide najmä o zohľadnenie mzdového automatu u zamestnancov v zdravotníctve, vplyvu inflácie na tovary a služby, vplyvu starnutia populácie), ktorý sa upraví o plánované úsporné a hodnotové opatrenia, pričom RRZ posudzuje ich realistikosť.

¹⁷ Slovenská republika je viazaná množstvom medzinárodných záväzkov, ktoré majú povahu bilaterálnych alebo viacstranných zmlúv, ktorých plnenie by malo mať vplyv na výdavky rozpočtu. Ich prípadné dočasné alebo dlhodobé neplnenie však nemusí byť nevyhnutne spojené s vymáhaním (na rozdiel od štandardných vnútroštátnych zákonov), preto to akým spôsobom tieto zmluvy ovplyvnia rozpočet závisí od rozhodnutia vlády. Zahŕnutie rozpočtových dopadov z týchto medzinárodných záväzkov už do základného scenára, napríklad v prípade obrany znamená, že fluktuácia výdavkov okolo stanovenej cieľovej úrovne (napríklad z dôvodu plánovaných veľkých nákupov) priamo ovplyvňuje plnenie limitu verejných výdavkov.

z prognózy VpMP, odhadu RRZ a Národnej banky Slovenska¹⁸. Dôvodom použitia priemeru týchto inštitúcií je snaha o zvýšenie objektívnosti prognózy, keďže produkčná medzera vo VpMP nie je povinným ukazovateľom výboru a nedochádza k jej schvaľovaniu jednotlivými členmi.

Väzbu medzi hospodárskym cyklom a rozpočtom zabezpečuje rozpočtová elasticita, ktorá určuje veľkosť vplyvu makroekonomického vývoja na jednotlivé príjmové a výdavkové položky prostredníctvom tzv. cyklickej zložky. Pri výpočte cyklickej zložky sa vychádza z dezagregovanej metódy, kde sú príjmové a výdavkové položky citlivé na hospodársky cyklus naviazané priamo na prislúchajúce medzery v príslušných makroekonomických základniach prostredníctvom elasticity¹⁹. Tento prístup umožňuje zohľadniť prípadné zmeny v štruktúre HDP, ktoré sú najmä v prípade malých otvorených ekonomík relevantné.

Jednorazové vplyvy sú v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy²⁰ definované ako príjem alebo výdavok, ktorý nemá trvalý alebo opakujúci sa charakter a má časovo obmedzený vplyv na saldo rozpočtu verejnej správy. Táto definícia však nie je jednoznačná a neposkytuje jednoznačný návod, akým spôsobom pristúpiť k identifikácii konkrétnych jednorazových vplyvov. Z uvedeného dôvodu RRZ v rámci metodiky zostavenia základného scenára vývoja verejných financií a určenia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti definuje princípy na ich identifikáciu, pričom za jednorazové vplyvy sa budú považovať opatrenia vlády, ako aj vplyvy mimo jej kontroly spĺňajúce tieto princípy (indikatívny zoznam princípov uvádza [Box 2](#)).

Aj napriek zadefinovaným pravidlám sa môžu v praxi vyskytnúť nejednoznačné prípady, ktoré expertne posúdi RRZ. Preto je kľúčové, aby **posúdenie jednotlivých opatrení zo strany RRZ prebehlo transparentne a konzistentne v čase**.

Box 2: Indikatívny zoznam princípov identifikácie jednorazových vplyvov

1. Obmedzený časový horizont jednorazového vplyvu

Príkladom sú korekcie k čerpaniu eurofondov, ktoré sa v čase ich prvého výskytu považovali za jednorazové. K prehodnoteniu ich jednorazovosti došlo v situácii, keď pravidelne každoročne ovplyvňovali saldo verejnej správy v podstatnej výške.

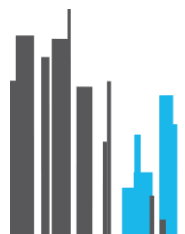
2. Podstatná výška (0,05% HDP) vplyvu aspoň v jednom roku

Ak daný jednorazový vplyv ovplyvňuje saldo verejnej správy v dvoch po sebe nasledujúcich rokoch a iba v jednom z nich presiahne hranicu 0,05% HDP, za jednorazové sa považuje v oboch rokoch (príkladom je doplatenie dôchodkov ozbrojeným zložkám zo Sociálnej poisťovne v rokoch 2013 a 2014, kedy negatívny vplyv na saldo dosahoval 8 mil. eur resp. 58 mil. eur).

¹⁸ Nevyhnutnou podmienkou zahrnutia prognóz uvedených inštitúcií do priemeru je to, aby boli pripravené približne v rovnakom období vychádzajúc z rovnakej údajovej základne.

¹⁹ Vo všeobecnosti sa používajú dva prístupy na odhad cyklickej zložky, agregovaný a dezagregovaný. Agregovaný prístup je vyjadrený ako súčin odhadovanej produkčnej medzery a celkovej rozpočtovej elasticity.

²⁰ Ide o §30a, ods. 1 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.



3. Vplyvy by sa nemali opakovať, resp. môžu sa opakovať len s väčším časovým odstupom – opakované transakcie sa zohľadnia len vo výnimočných odôvodnených prípadoch

Príkladom opakujúcich sa vplyvov sú mimoriadne výdavky na riešenie následkov prírodných katastrof, ako sú napríklad povodne, suchá (podstatný vplyv mali v rokoch 2000 a 2010). S postupujúcou klimatickou zmenou sa takéto situácie môžu vyskytovať častejšie, čo môže viesť k prehodeniu jednorazovosti daného vplyvu.

4. Zahrnutie vplyvov z faktorov mimo kontroly vlády

Ide napríklad o vplyvy súdnych rozhodnutí (potvrdenie uloženej pokuty protimonopolným úradom súdmi), rozhodnutí Európskej komisie (prepočet výšky odvodu do rozpočtu EÚ), náhlu zmenu bezpečnostnej situácie v zahraničí (riešenie následkov migrácie, poskytnutie pomoci), ale aj nepredvídané zmeny v zmluvných kontraktach z dôvodov mimo kontroly vlády (objektívne dôvody nákupu vojenskej techniky nad rámec štandardného plánu; ak by posuny v termínoch dodávok vojenského materiálu viedli ku koncentrácii významného vplyvu na saldo do jedného roku).

5. Bežný volatilný vývoj príjmových a výdavkových položiek sa nepovažuje sa jednorazový vplyv

Medziročné výkyvy vo vývoji kapitálových výdavkov (spôsobené napríklad ich posunom čerpania do ďalších rokov) sa nepovažujú za jednorazový vplyv.

6. Prísnejšie posudzovanie jednorazových opatrení vlády na rozdiel od iných jednorazových vplyvov - pri posudzovaní jednorazových opatrení vlády sa zohľadní právna sila (Ústava SR a ústavný zákon vs. iné právne predpisy), predĺženie vplyvu dočasného opatrenia, ako aj výnimočnosť dôvodov, na ktoré opatrenie reaguje

Príkladom sú opatrenia spojené s pandémiou – ide o výnimočnú externú udalosť a napriek tomu, že opatrenia sú prijaté predpismi s nižšou právnou silou a opakovane boli predlžované (Prvá pomoc), RRZ ich považovala za jednorazové.

7. Zohľadnenie jednorazových metodických vplyvov

Príkladom je úhrada DPH za PPP projekty v oblasti cestnej infraštruktúry, ktorá jednorazovo navyšuje príjmy verejnej správy v čase odovzdania stavby a následne sa počas splácania projektu rovnomerne zaznamenáva pomerná časť vo výdavkoch, pričom kumulatívny vplyv na saldo verejnej správy je nulový.

3.1.3 Zohľadnenie rizík dlhodobej udržateľnosti verejných financií

Riziká dlhodobej udržateľnosti sa premietajú do požiadavky na zlepšenie štrukturálneho salda oproti základnému scenáru. Rizikové pásma (§30aa, ods. 6) sú stanovené na základe hodnoty ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti²¹ (Tab 1). Pri vysokom a strednom riziku sa hodnota

²¹ Hodnota ukazovateľa vyjadruje, o koľko je potrebné okamžite a trvalo zvýšiť verejné príjmy a/alebo znížiť verejné výdavky (štrukturálne primárne saldo), aby hrubý verejný dlh v päťdesiatročnom horizonte nepresiahol 50 % HDP, teda hornú hranicu stanovenú ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti.



plánovaného štruktúrneho salda stanoví tak, aby sa ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti zlepšil každoročne o 0,5 % HDP a pri nízkom riziku o 0,25 % HDP.

Ak je v čase výpočtu limitu verejných výdavkov dosiahnutá dlhodobá udržateľnosť verejných financií (ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti má zápornú hodnotu), plánované hodnoty štruktúrneho salda sa určujú tak, aby sa dlhodobá udržateľnosť zachovala a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti bol v najbližších štyroch rokoch nulový.

Tab 1: Požadované zlepšenie štruktúrneho salda (% HDP)

Riziká dlhodobej udržateľnosti	Hodnoty ukazovateľa	Požiadavka na zmenu ukazovateľa
vysoké	nad 5% HDP	zlepšenie o 0,5% HDP ročne
stredné	nad 1% HDP do 5% HDP vrátane	zlepšenie o 0,5% HDP ročne
nízke	od 0% HDP do 1% HDP vrátane	zlepšenie o 0,25% HDP ročne
žiadne	záporná hodnota	zhoršenie na nulovú hodnotu ukazovateľa

Zdroj: RRZ

Požadované zlepšenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti v prvom roku limitu sa určí podľa vypočítanej úrovne ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti a stupňa rizikovosti. Ak je vypočítaný ukazovateľ napríklad vo výške 1,7 % HDP (Tab 2), ide o stredné riziko a hodnota plánovaného štruktúrneho salda sa určí tak, aby pri daných makroekonomických predpokladoch viedla k zlepšeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti o 0,5 % HDP.

V druhom a každom ďalšom roku limitu sa predpokladá zlepšenie vypočítaného ukazovateľa o hodnotu požadovaného zlepšenia v predchádzajúcom roku (t.j. predpokladá sa, že sa limit výdavkov v predchádzajúcom roku splní). Po splnení limitu v prvých dvoch rokoch by ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti dosiahol 0,7 % HDP²², čo predstavuje nízke riziko a plánovaná hodnota štruktúrneho salda v treťom a štvrtom roku limitu sa určí tak, aby viedla k zlepšeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti o 0,25 % HDP ročne.

Požadované zlepšenie ukazovateľa sa určuje na začiatku výpočtu limitu verejných výdavkov a pri štandardnej aktualizácii limitu (časť 4.1) sa už v priebehu volebného obdobia neprehodnocuje.

Tab 2: Výpočet plánovanej zmeny štruktúrneho salda (% HDP) – ilustratívny príklad

	T	T+1	T+2	T+3	T+4
1. Štruktúrne saldo v základnom scenári	-2,3	-2,2	-2,1	-1,8	-1,9
2. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti	1,7				
3. Požadované zlepšenie ukazovateľa		0,5	0,5	0,25	0,25
4. Ukazovateľ po splnení limitu výdavkov na daný rok		1,2	0,7	0,45	0,2
5. Plánovaná hodnota štruktúrneho salda		-1,7	-1,1	-0,55	-0,4
stredné riziko udržateľnosti					
nízke riziko udržateľnosti					

Zdroj: RRZ

²² Ide o zjednodušený výpočet, ktorý neuvažuje s nákladmi odkladu konsolidácie (v prvom roku sa neskonsoliduje celá potreba podľa ukazovateľa), ani s predĺžením horizontu projekcií.



3.1.4 Zohľadnenie sankcií limitu na dlh (tzv. dlhovej brzdy)

Vo výpočte limitu verejných výdavkov sa zohľadňujú aj platné sankcie z prekročenia určitej úrovne hrubého dlhu verejnej správy v pomere k HDP. Ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti stanovuje konkrétne opatrenia (sankcie), pričom pri výpočte limitu sa zohľadnia len tie, na ktoré sa odkazuje zákon o rozpočtových pravidlách (Tab 3)²³. Dôvodom je to, že tieto sankcie obsahujú numerické pravidlo, ktoré je možné aplikovať pri výpočte limitu. Ostatné sankcie dlhovej brzdy nie sú numericky stanovené alebo sa týkajú len úzkeho okruhu výdavkov, prípadne výdavkov, ktoré nespádajú pod limit²⁴.

Tab 3: Sankcie dlhovej brzdy zohľadnené pri výpočte limitu verejných výdavkov

Sankcia	Odkaz na zákon
Vláda nesmie predložiť národnej rade taký návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý obsahuje medziročný nominálny rast konsolidovaných výdavkov verejnej správy oproti rozpočtu verejnej správy na predchádzajúci rozpočtový rok, okrem výdavkov na správu štátneho dlhu, prostriedkov Európskej únie, prostriedkov štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, odvodov do Európskej únie a okrem výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami	čl. 5, ods. 6, písm. c); čl. 12, ods. 5, písm. c)
Vláda nesmie predložiť národnej rade návrh rozpočtu verejnej správy s rozpočtovaným schodkom	čl. 5, ods. 7, písm. a); čl. 12, ods. 6, písm. a)

Zdroj: RRZ

Zohľadnenie týchto sankcií znamená, že pri vypočítanom limite verejných výdavkov má byť splnená uvedená podmienka (buď nerastúce výdavky alebo nerastúce výdavky a vyrovnaný rozpočet verejnej správy, keďže sankcie sa so zvyšujúcou úrovňou dlhu kumulujú). Tieto sankcie dlhovej brzdy sa vždy týkajú nasledujúceho rozpočtového roku a určujú sa na základe pomeru dlhu k HDP zverejneného v bežnom roku za predchádzajúci rok. Znamená to, že **pri výpočte limitu RRZ zohľadní len tie, ktoré sú aktuálne platné**.

Anticipovanie sankcií na základe prognózy dlhu nemusí byť presné, najmä v situáciách, keď je prognózovaná úroveň dlhu blízko hraníc príslušných sankčných pásiem. Zároveň sankcie ovplyvňujú aj iné skutočnosti ako samotná výška dlhu, napríklad dátum schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde, prudký prepád ekonomiky, úroveň výdavkov schválená v rozpočte verejnej správy. **Z uvedených dôvodov RRZ vypočíta limit**

²³ Táto časť definuje len to, že výdavkové limity musia zohľadňovať požiadavky vyplývajúce zo sankcií tzv. dlhovej brzdy, t.j. ak sankcia vyžaduje nižšie výdavky, v rámci aktualizácie limitov sa do limitov musia premietnuť tieto nižšie výdavky.

²⁴ Ide napríklad o predloženie návrhu opatrení na zníženie dlhu, zmrazenie platov členov vlády, nepoužívanie rezerv vlády a predsedu vlády, povinnosť viazania 3% vybraných výdavkov štátneho rozpočtu. Ide o sankcie, ktorých plnenie nemá vplyv na celkový limit výdavkov na úrovni verejnej správy, ale ovplyvňuje vnútornú štruktúru výdavkov.



verejných výdavkov zohľadnením sankcií dlhovej brzdy v prvom roku limitu, v ďalších nie²⁵.

Keďže uvedené sankcie dlhovej brzdy sa vzťahujú na vládou schválený návrh rozpočtu verejnej správy predložený národnej rade, hraničným termínom ich zahrnutia do limitu je 15. október. V prípade, že limit verejných výdavkov sa vypočíta v skoršom termíne a do 15. októbra sa ešte zaktualizujú makroekonomické a daňové prognózy, na ktorých je návrh rozpočtu založený, vypočítané limity nemusia v plnej miere odrážať platné sankcie dlhovej brzdy. Môžu nastať dve situácie: 1/ **limit je prísnejší** ako sankcie dlhovej brzdy alebo 2/ **limit nie je dostatočný** na naplnenie sankcií dlhovej brzdy. Z tohto pohľadu by neaktuálnosť limitov bola problematická iba v prípade, ak by umožnili vyššie výdavky ako by vyplynuli zo sankcií dlhovej brzdy. V takom prípade by vláda mala dve možnosti:

- 1) Požiada RRZ o aktualizáciu limitu²⁶ (viac v kapitole 4)
- 2) Zostaví návrh rozpočtu s nižšími výdavkami ako povoľuje limit tak, aby sa splnili sankcie vyžadované dlhovou brzdou (limit sa zaktualizuje v neskoršom termíne)

Výsledná hodnota plánovaného štrukturálneho salda

Výsledná hodnota plánovaného štrukturálneho salda je kombináciou požadovaného zlepšenia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti a platných sankcií dlhovej brzdy. Požiadavky oboch pravidiel možno prepočítať do hodnoty štrukturálneho salda. **Plánované štrukturálne saldo sa potom v každom roku vypočíta tak, aby obsahovalo prísnejšiu hodnotu z uvedených dvoch požiadaviek. Na požiadavky vyplývajúce z pravidiel Paktu stability a rastu sa pri výpočte limitu neprihliada (Box 3).** RRZ indikatívne určí, či je vypočítaný/aktualizovaný limit v súlade požiadavkami paktu. V prípade, že by požiadavky paktu boli prísnejšie, RRZ indikatívne vypočíta sumu, o ktorú by mal pripravovaný rozpočet predpokladať nižšie výdavky ako je platný

²⁵ RRZ môže indikatívne uviesť aj prípadné vplyvy sankcií v ďalších rokoch limitu, tieto však nebudú súčasťou schváleného limitu verejných výdavkov až kým sa sankcie nestanú platnými (napríklad pri zverejnení limitu verejných výdavkov vypočítaného v roku 2022 môže RRZ indikatívne uvádzať aj vplyv povinnosti zostavenia vyrovnaného rozpočtu verejnej správy v roku 2024, ale súčasťou záväzného limitu by sa stal až pri jeho aktualizácii v roku 2023).

²⁶ Táto možnosť je málo pravdepodobná pri aktuálne nastavenom spôsobe schvaľovania aktualizácie limitov dvomi výbormi NR SR, zvyčajnom termíne zverejňovania daňových prognóz, ktoré sú podkladom pre zostavenie rozpočtu (druhá polovica septembra) a čase potrebnom na finalizáciu návrhu rozpočtu verejnej správy pred jeho schvaľovaním vo vláde (zákonom stanovený termín na predloženie vládou schváleného návrhu rozpočtu do NR SR je najneskôr do 15. októbra).

limit. RRZ bude vychádzať z dostupných aktuálnych rozpočtových údajov²⁷ a numericky vyčíslených požiadaviek Paktu stability a rastu²⁸.

Box 3: Limit verejných výdavkov a pravidlá Paktu stability a rastu

Limit verejných výdavkov predstavuje národné pravidlo, ktorého plnenie by malo zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií Slovenska. Európske pravidlá definované v Pakte stability a rastu majú takisto za cieľ, aby členské krajiny mali udržateľné verejné financie. Napriek tomu, že sledujú podobné ciele, európske pravidlá sú založené na odlišných prístupoch k definícii dlhodobej udržateľnosti²⁹ a k vyčísleniu numerických odporúčaní³⁰ pre fiškálnu politiku členských krajín. Zároveň ich vymožitelnosť, vrátane hodnotenia ich plnenia, je postavená na úsudku Európskej komisie (a schválení jej odporúčaní Radou EÚ).

Vzhľadom na tieto odlišnosti, zapracovanie požiadaviek Paktu stability a rastu do výpočtu limitu verejných výdavkov by viedlo k metodickým nekonzistentnostiam a vytváralo by priestor na nejednoznačnú interpretáciu ich plnenia pri zostavovaní rozpočtu (ex-ante pohľad Európskej komisie na plnenie pravidiel sa môže odlišovať od toho, akým spôsobom by tieto požiadavky zapracovala RRZ do výpočtu limitu). Keďže európske pravidlá sú právne záväzné pre Slovensko, ich prípadné prísnejšie požiadavky v porovnaní s platným limitom verejných výdavkov by mala zohľadniť vláda pri zostavovaní rozpočtu verejnej správy. Rozpočet by v takejto situácii predpokladal nižšiu úroveň výdavkov ako by bol platný limit. Ak by boli požiadavky európskych pravidiel menej prísne ako platný limit verejných výdavkov, pre vládu by bolo záväzné prísnejšie pravidlo, t.j. limit verejných výdavkov.

V prípade, že sa v čase výpočtu limitu uplatňuje len požiadavka na zlepšenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti, východiskom výpočtu limitu verejných výdavkov bude **štrukturálne primárne saldo**. Pri výpočte sa neprihliada na aktuálnu prognózu úrokových nákladov dlhu³¹,

²⁷ MF SR poskytne RRZ plnú súčinnosť pri tomto výpočte, čo spočíva v poskytnutí aktuálnych údajov týkajúcich sa všetkých príjmov a tých výdavkov, ktoré sú mimo limitu verejných výdavkov v termíne, ktorý predpokladá zákon pre výpočet/aktualizáciu limitu. Za predpokladu, že vláda požiadala RRZ o aktualizáciu limitu verejných výdavkov z dôvodu prípravy programu stability alebo rozpočtu, môže nastať situácia, že v 30-dňovej zákonom stanovenej lehote ešte nebudú k dispozícii najaktuálnejšie rozpočtové údaje. RRZ v takom prípade vyhodnotí súlad limitu s pravidlami paktu na základe dostupných údajov (napríklad v prípade prípravy programu stability môžu byť v čase aktualizácie limitu k dispozícii niektoré rozpočtové údaje zo schváleného rozpočtu verejnej správy v predchádzajúcom roku).

²⁸ Ide o požiadavky odporúčané Európskou komisiou v rámci európskeho semestra. V prípade, že by tieto odporúčania neboli v čase výpočtu/aktualizácie limitu známe (Európska komisia v minulosti zverejňovala svoje odporúčania pre fiškálnu politiku na nasledujúci rok zvyčajne koncom mája), RRZ na základe dostupných informácií o výklade pravidiel paktu indikatívne stanoví túto požiadavku.

²⁹ Strednodobý rozpočtový cieľ podľa Paktu stability a rastu zohľadňuje jednu tretinu budúcich nákladov starnutia populácie na nekonečnom horizonte, kým definícia dlhodobej udržateľnosti podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti sa do limitu premietnu všetky odhadované náklady na horizonte najbližších 50 rokov.

³⁰ Ide konkrétne o štrukturálne saldo a výdavkové pravidlo. V prípade štrukturálneho salda je spôsob jeho vyčíslenia odlišný, ako aj požiadavka na jeho zmenu je vyčíslená odlišne (európske pravidlá sa sústreďujú na jeho medziročnú zmenu, výdavkové limity zmenu voči NPC scenáru s priamou väzbou na dlhodobú udržateľnosť). Výdavkové pravidlo Paktu stability a rastu sleduje iný okruh výdavkov (vrátane výdavkov samospráv a priemerovania investičných výdavkov) ako výdavkové limity.

³¹ Technicky toto zjednodušenie možno urobiť tak, že RRZ vypočíta hodnotu plánovaného štrukturálneho salda použitím odhadu úrokových nákladov dlhu zo základného scenára, pričom v ďalšom kroku (pri výpočte limitu)

keďže na zmenu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti priamo vplyva štrukturálne primárne saldo (t.j. štrukturálne saldo očistené o úrokové náklady), a zároveň úrokové náklady dlhu nie sú ani súčasťou limitu verejných výdavkov.

V prípade, že sa uplatňuje sankcia dlhovej brzdy vyžadujúca zostavenie vyrovnaného rozpočtu, takéto zjednodušenie nie je možné, keďže jeho súčasťou sú aj úrokové náklady.

3.2 Ostatné položky potrebné na výpočet limitu

Hodnota plánovaného štrukturálneho salda vypočítaná podľa časti 3.1. určuje, o koľko môžu výdavky prekročiť prognózovanú úroveň príjmov (v prípade deficitu) a naopak, o koľko by mali byť nižšie ako príjmy (v prípade prebytku).

K zápornej³² hodnote plánovaného štrukturálneho salda sa pripočítajú zákonom určené príjmy, pričom sú rozdelené z vecného hľadiska na daňové (vrátane príjmov z poistných fondov) a nedaňové³³. **Celkové konsolidované príjmy verejnej správy** sa upravujú o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy (čím dostaneme štrukturálnu úroveň príjmov verejnej správy). Takto upravené príjmy sa potom znižujú o zodpovedajúce príjmy územnej samosprávy (subsektor S.1313 podľa metodiky ESA 2010), keďže na hospodárenie samospráv sa limit nevzťahuje a tiež o príjmy z rozpočtu EÚ (EÚ fondy a prostriedky mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti), keďže ide o prostriedky, ktoré majú neutrálny vplyv na saldo verejnej správy.

Z daňových príjmov sa vylučujú podielové dane poskytnuté v prospech samospráv (v súčasnosti časť výnosu dane z príjmov fyzických osôb a dane z príjmov právnických osôb) vo výške transferu pre samosprávy. Dôvodom je to, že z hľadiska metodiky ESA2010 ide síce o daňový príjem ústrednej vlády, ale v plnej výške sa poskytuje samospráve, ktorá ho používa na financovanie svojich výdavkov. Tento príjem sa teda nezapočíta do limitu (nenavýši ho), keďže výdavky samosprávy nie sú zahrnuté do limitu³⁴. Zároveň výška týchto príjmov je pri nezmenenej legislatíve ovplyvnená ekonomickým vývojom.

Ďalšou položkou, ktorá sa pri výpočte limitu pripočítava, je **predpokladaný výsledok hospodárenia územnej samosprávy**. Územná samospráva je vymedzená metodikou ESA2010 a zahŕňa všetky inštitucionálne jednotky subsektora S.1313. V prípade Slovenska ide o obce, vyššie územné celky, rozpočtové a príspevkové organizácie obcí a vyšších územných celkov,

ten istý odhad úrokových nákladov dlhu odpočíta. Takýmto prístupom bude zároveň rešpektovaný aj zákonom uvedený postup výpočtu limitov.

³² V prípade plánovaného deficitu to matematicky znamená, že dochádza k zvýšeniu limitu nad rámec prognózy upravených príjmov a v prípade plánovaného prebytku je vypočítaný limit nižší v porovnaní s prognózou upravených príjmov.

³³ Vecné členenie reflektuje platnú metodiku ESA2010, keďže v tejto sa aj limit vypočítava. Daňovými príjmami sú príjmy označené kódmi D.2, D.5, D.61 a D.91. Nedaňovými príjmami sú D.3, D.4, P.11, P.12, P.131, D.7, D.92 a D.99.

³⁴ Ak dôjde k schváleniu legislatívnej zmeny, ktorá ovplyvní výnos dane z príjmov fyzických osôb alebo ovplyvní podiel, ktorý z nej plynie samosprávam, táto zmena sa prejaví pri aktualizácii limitu (v rámci zahrnutia vplyvov legislatívnych zmien na príjmy verejnej správy).



neziskové organizácie a obchodné spoločnosti obcí, vrátane dopravných podnikov a zdravotnícke zariadenia územnej samosprávy.

Vo výpočte sa zohľadní predpokladaný rozdiel medzi celkovým nekonsolidovanými príjmami a nekonsolidovanými primárnymi výdavkami (celkové výdavky sa znížia o úrokové náklady, keďže úrokové náklady sú z celého limitu vylúčené) vyjadrenými v metodike ESA2010 za vyššie uvedené inštitucionálne jednotky subsektoru S.1313.

Tento spôsob výpočtu výsledku hospodárenia v kombinácii s vylúčením konsolidovaných príjmov územnej samosprávy z celkových príjmov zabezpečí, že súčasťou limitu verejných výdavkov budú aj bežné a kapitálové transfery od ústrednej vlády (subsektor S.1311) a fondov sociálneho zabezpečenia (subsektor S.1314), ktoré sa poskytujú územnej samospráve. Výnimkou sú iba transfery na financovanie projektov EÚ (prostriedky z rozpočtu EÚ, vrátane mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a prostriedky štátneho rozpočtu na ich spolufinancovanie) a transfer výnosu podielových daní. **Najvýznamnejšími skupinami transferov, ktoré sú súčasťou limitu, sú transfery na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy a transfery od zdravotných poisťovní zdravotníckym zariadeniam územnej samosprávy.**

Limit verejných výdavkov sa nevzťahuje na **konsolidované výdavky na správu dlhu verejnej správy, odvod do rozpočtu Európskej únie a prostriedky štátneho rozpočtu určené na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie (vrátane výdavkov štátu na DPH týkajúcich sa čerpania prostriedkov mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti)**, a preto sú tieto položky pri výpočte limitu odpočítané. Ich spoločným znakom je, že sú mimo priamej kontroly vlády, pričom v prípade spolufinancovania ide o prostriedky, ktoré umožňujú čerpanie prostriedkov z fondov EÚ a predstavujú externý impulz do ekonomiky. Ich obmedzenie cez limit verejných výdavkov by mohlo mať nežiaduce vplyvy na slovenskú ekonomiku.

3.3 Identifikácia položiek a zdroje údajov

Niektoré položky potrebné na výpočet limitu verejných výdavkov majú analytický charakter a v ich prípade je dôležitá transparentná metóda a definovanie princípov použitých pri ich odhade. Ide o výpočet štrukturálneho salda v základnom scenári (a na základe neho výpočet ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti), čo zahŕňa odhad cyklickej zložky salda a identifikáciu jednorazových vplyvov. **Tieto údaje vypočíta RRZ na základe metódy odhadu cyklickej zložky salda a princípov pre identifikáciu jednorazových vplyvov.**

Špecifickou položkou sú **úrokové náklady dlhu verejnej správy**, kde v prípade, že sa v čase výpočtu limitu uplatňuje **len požiadavka na zlepšenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti**, postačuje **zohľadnenie úrokových nákladov dlhu odhadovaných RRZ v základnom scenári**³⁵. Dôvodom je to, že na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti priamo vplýva štrukturálne primárne saldo (t.j. štrukturálne saldo upravené o úrokové náklady),

³⁵ Technicky toto zjednodušenie možno urobiť tak, že RRZ vypočíta hodnotu plánovaného štrukturálneho salda použitím odhadu úrokových nákladov dlhu zo základného scenára, pričom v ďalšom kroku (pri výpočte limitu) ten istý odhad úrokových nákladov dlhu odpočíta.

a zároveň úrokové náklady dlhu nie sú súčasťou limitu verejných výdavkov. Ide o zjednodušenie postupu výpočtu bez toho, aby sa menila presnosť vypočítaných limitov.

V prípade, že sa uplatňuje **sankcia dlhovej brzdy vyžadujúca zostavenie vyrovnaného rozpočtu**, takéto zjednodušenie nie je možné, keďže jeho súčasťou sú aj úrokové náklady a **zdrojom údajov bude aktuálny odhad MF SR vychádzajúci z plánovaných emisií dlhových nástrojov od Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity**.

Ostatné položky sú štandardnou súčasťou rozpočtu verejnej správy, pričom na účely výpočtu limitu by mali byť jednoznačne identifikovateľné na základe existujúcich klasifikácií konzistentne používaných v rozpočte a pri vykazovaní. Tab 4 obsahuje podrobný popis jednotlivých položiek, ako aj zdroj údajov, z ktorého RRZ bude čerpať pri výpočte limitov.

Položky daňových a nedaňových príjmov je potrebné rozčleniť podľa toho, či ich prognózuje Výbor pre daňové prognózy alebo ich odhad poskytuje priamo MF SR. Toto členenie je dôležité z hľadiska aktualizácie limitov verejných výdavkov. Zároveň platí, že by malo ísť o čo najaktuálnejšie údaje, aby vypočítaný limit reflektoval v tom čase aktuálnu ekonomickú situáciu. V prípade tých príjmov, ktorých odhad poskytuje MF SR, je súčasťou poskytnutých údajov aj zdôvodnenie predpokladaného medziročného vývoja týchto položiek.

Predpoklady o **odvode do rozpočtu EÚ** poskytne MF SR na základe aktuálnych podkladov Európskej komisie, pričom tieto podklady poskytne RRZ na jej vyžiadanie.

Predpoklady o čerpaní **prostriedkov z rozpočtu EÚ, výdavkov štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov SR a EÚ a prostriedkov mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti** poskytne MF SR. Tieto predpoklady by mali byť v súlade s predpokladmi aktuálnej makroekonomickej prognózy VpMP. Dôvodom je to, že čerpanie prostriedkov EÚ ovplyvňuje aj makroekonomický vývoj a tým aj prognózu daňových a odvodových príjmov použitú pre výpočet limitu. V prípade, že sa predpoklady MF SR odchyľia od predpokladov VpMP, MF SR odchýlku zdôvodní.

Predpoklady o **výsledku hospodárenia územnej samosprávy** poskytne MF SR po prerokovaní s RRZ. S cieľom objektivizovať odhad hospodárenia územnej samosprávy MF SR pripraví do konca roka 2023 v spolupráci s RRZ metodiku zostavenia tohto odhadu vrátane stanovenia kvantitatívneho benchmarku na posúdenie jeho realistikosti. Do obdobia, kým sa metodika pripraví, platí rovnaký postup, ako je uvedený pri prvom výpočte limitov v kapitole 7 (t.j. použije sa odhad MF SR po vysvetlení a dohode s RRZ).

V prípade, že by niektorý z údajov potrebných na výpočet limitu nebol RRZ poskytnutý alebo poskytnuté údaje by neboli vypočítané v súlade s tým, ako ich vykazuje ŠÚ SR v metodike ESA2010, RRZ ich v týchto výnimočných situáciách nahradí, prípadne upraví podľa vlastného kvalifikovaného odhadu³⁶. Tento princíp sa uplatní aj pri aktualizácii a hodnotení plnenia limitu

³⁶ GIBA, M., BUJŇÁK, V.: Ústavnoprávna analýza uplatňovania limitu verejných výdavkov, poskytnutá Rade pre rozpočtovú zodpovednosť na základe žiadosti z 18. mája 2022: „Výpočet limitu verejných výdavkov (a jeho následné predloženie na rokovanie NR SR) ako hlavného nástroja na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti

verejných výdavkov, ak RRZ nebude mať z rôznych dôvodov k dispozícii potrebné údaje, ktoré má poskytnúť iná inštitúcia (napríklad MF SR, VpDP)³⁷.

Tab 4: Identifikácia jednotlivých položiek potrebných pre výpočet limitu verejných výdavkov

Názov	Identifikácia	zdroj údajov
1. Záporná hodnota plánovaného štrukturálneho salda -(a+b)		
a. Štrukturálne saldo v základnom scenári	podľa čl. 2, písm. b) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti	RRZ
- saldo verejnej správy	sektor: S.13; TR-TE	RRZ
- jednorazové vplyvy	podľa jednotných princípov	RRZ
- cyklická zložka	analytický odhad	RRZ
b. Zmena štrukturálneho salda oproti základnému scenáru	podľa pravidiel definovaných v zákone	RRZ
2. Konsolidované výdavky na správu dlhu VS	sektor: S.13; ESA: D.41PAY; konsolidované	RRZ/MF SR**
3. Odvod do rozpočtu Európskej únie	DK: štátny rozpočet; EKRK: 649005; nekonsolidované	MF SR
4. Prostriedky štátneho rozpočtu určené na financovanie spoločných programov SR a EÚ (a+b)		
a. Výdavky na spolufinancovanie bežných eurofondov	DK: štátny rozpočet; ZK: "Spolufinancovanie zo ŠR"*; nekonsolidované	MF SR
b. Výdavky mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti - úhrada DPH	DK: štátny rozpočet; ZK: "DPH pre POO"*; nekonsolidované	MF SR
5. Predpokladaný výsledok hospodárenia územnej samosprávy (a-b)		
a. Saldo hospodárenia územnej samosprávy	subsektor: S.1313; ESA: TR-TE; nekonsolidované	MF SR
b. Úrokové náklady samosprávy	subsektor: S.1313; ESA: D.41 PAY; nekonsolidované	MF SR
6. Predpokladané konsolidované daňové príjmy upravené o jednorazové, cyklus a zodpovedajúce príjmy samospráv (a+b-c-d-e-f)		
a. Daňové a odvodové príjmy verejnej správy schvaľované VpDP	sektor: S.13; ESA: D.2, D.5, D.61 a D.91; konsolidované	VpDP
b. Ostatné daňové a odvodové príjmy verejnej správy	sektor: S.13; ESA: D.2, D.5, D.61 a D.91; konsolidované	MF SR
c. Jednorazové vplyvy	podľa jednotných princípov	RRZ
d. Vplyv hospodárskeho cyklu	analytický odhad	RRZ
e. Transfer DPFO samospráve	DK: štátny rozpočet; EKRK: 111003; nekonsolidované	VpDP
f. Zodpovedajúce príjmy samospráv	subsektor: S.1313; ESA: D.2, D.5, D.61 a D.91; konsolidované	MF SR a VpDP
7. Predpokladané konsolidované nedaňové príjmy upravené o jednorazové, EU fondy a zodpovedajúce príjmy samospráv (a+b-c-d-e)		
a. Nedaňové príjmy, granty a transfery verejnej správy schvaľované VpDP	sektor: S.13; ESA: P.11, P.12, P.131, D.3, D.4, D.7, D.92, D.99; konsolidované	VpDP

nemôže byť znefunkčnený konaním alebo nečinnosťou iného orgánu verejnej moci. Opačný prístup, t. j. neuskutočnenie výpočtu alebo jeho nepredloženie na rokovanie NR SR by odporoval ústavnému princípu ochrany dlhodobej udržateľnosti hospodárenia štátu, na podporu ktorého v právnom poriadku pôsobí Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.“

³⁷ Možnosť použitia vlastného odhadu RRZ pri chýbajúcich údajoch sa nevzťahuje na situáciu, keď MF SR poskytne údaje za iný (menší) počet subjektov verejnej správy patriacich pod limit verejných výdavkov ako je počet v aktuálnom zozname subjektov podľa Registra organizácií zverejňovanom ŠÚ SR.



b. Nedaňové, granty a transfery verejnej správy	sektor: S.13; ESA: P.11, P.12, P.131, D.3, D.4, D.7, D.92, D.99; konsolidované	MF SR
c. Jednorazové vplyvy	podľa jednotných princípov	RRZ
d. Prostriedky z rozpočtu EÚ	DK: štátny rozpočet; EKRK: 341; ZK: "EÚ prostriedky" a "Prostriedky POO"*; nekonsolidované;; spotrebované vo VS	MF SR
e. Zodpovedajúce príjmy samospráv	subsektor: S.1313; ESA: P.11, P.12, P.131, D.3, D.4, D.7, D.92, D.99; konsolidované	MF SR a VpDP
Limit verejných výdavkov (1-2-3-4+5+6+7)		RRZ

Pozn.: TR - celkové príjmy; TE - celkové výdavky; DK - druhová klasifikácia rozpočtovej klasifikácie; ZK: zdrojová klasifikácia; ESA: klasifikácia podľa ESA2010; EKRK: ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie; POO - Plán obnovy a odolnosti; VpDP - Výbor pre daňové prognózy; DPFO - daň z príjmov fyzických osôb; VpMP - Výbor pre makroekonomické prognózy

Zdroj: RRZ

* Kódy zdrojovej klasifikácie sú každoročne vydávané v Príručke na zostavenie návrhu rozpočtu verejnej správy a sú premietnuté do Rozpočtového informačného systému MF SR. Konkrétne kódy spadajúce do uvedených skupín poskytne MF SR a RRZ ich zverejní spolu s výpočtom limitu verejných výdavkov.

** V prípade, že sankcie dlhovej brzdy vyžadujú dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu, použijú sa predpoklady MF SR. V ostatných situáciách sa použije odhad RRZ.

V čase výpočtu limitov sú potrebné aj ďalšie údaje, ktoré sa zohľadňujú pri jeho vyhodnotení. Ide konkrétne o tieto údaje:

- zoznam subjektov patriacich do subsektorov S.1311 a S.1314, za ktoré MF SR poskytlo údaje pre výpočet limitu verejných výdavkov (uvedené v Tab 4),
- predpokladané sumy metodických vplyvov uvedených v Tab 8³⁸,
- predpokladané vplyvy použitia nevyčerpaných finančných prostriedkov z minulých rokov,
- informáciu o tom, či má MF SR v čase výpočtu limitu vedomosť o jednorazových výdavkoch v období, na ktoré sa limity vypočítavajú a v akej výške sú tieto predpokladané jednorazové vplyvy,
- predpokladané sumy účelovo určených príjmov.

Na to, aby sa mohlo plnenie limitu správne vyhodnotiť, je potrebné poznať predpoklady o týchto položkách, ktoré boli súčasťou údajov použitých pri výpočte limitu. **Údaje poskytne MF SR.**

3.4 Výpočet limitov za horizontom funkčného obdobia vlády

Zákon vyžaduje, aby RRZ vypočítala limit verejných výdavkov aj na tie roky, ktoré pokrýva viacročný rozpočet verejnej správy, aj keď je daný rok za horizontom súčasného funkčného obdobia vlády (§30aa, ods. 2, druhá veta). Vypočítava sa v termíne aktualizácie limitu verejných výdavkov (§30aa, ods. 3, druhá veta).

³⁸ Ide o sumy za všetky položky uvedené v Tab. 8 s výnimkou položky s názvom „Reklasifikácia subjektu do sektora verejnej správy alebo zo sektora verejnej správy“ v členení podľa položiek klasifikácie ESA 2010 na celé obdobie, na ktoré sa limit vypočítava.



Vzhľadom na to, že limit verejných výdavkov sa na tieto roky bude opätovne vypočítavať na začiatku funkčného obdobia novej vlády, ide skôr o orientačný výpočet s možnosťou relatívne významnej revízie.

Pre odhad hodnoty plánovaného štrukturálneho salda na roky za horizontom funkčného obdobia vlády RRZ nebude zostavovať nový základný scenár. Východiskom bude v tom čase zverejnený najaktuálnejší základný scenár zostavený na účely výpočtu limitu verejných výdavkov (vrátane výpočtu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti). Medziročná zmena štrukturálneho primárneho salda v danom roku v základnom scenári sa upraví o požadovanú zmenu štrukturálneho (primárneho) salda podľa stupňa rizika udržateľnosti a sankcií dlhovej brzdy. Hodnota plánovaného štrukturálneho salda v danom roku sa potom vypočíta ako súčet odhadovanej úrovne štrukturálneho salda v bežnom roku za predpokladu splnenia platného (aktualizovaného) limitu verejných výdavkov a jeho požadovanej medziročnej zmeny. K zápornej hodnote plánovaného štrukturálneho salda sa pripočítajú a odpočítajú najaktuálnejšie hodnoty položiek potrebných na výpočet limitov uvedené v časti 3.3.

4 Aktualizácia limitu verejných výdavkov

Aktualizácia limitu verejných výdavkov prebieha:

- a) každoročne k 30. júnu,
- b) na požiadanie vlády (§30aa, ods. 9) a
- c) z vlastnej iniciatívy RRZ za presne stanovených podmienok (§30aa, ods. 11).

Termín pre pravidelnú aktualizáciu (do 30. júna) bol zvolený s ohľadom na to, že v tom čase sú už známe prvé výsledky hospodárenia verejnej správy za predchádzajúci rok³⁹. Ak by došlo v októbri k spresneniu hospodárenia s vplyvom na limit, RRZ toto spresnenie zohľadní po najbližšom vyhodnotení plnenia limitu (t.j. v termíne do 30. júna v nasledujúcom roku).

K aktualizácii limitu verejných výdavkov dochádza aj v mimoriadnych situáciách, ako je začiatok a ukončenie mimoriadnej okolnosti v nadväznosti na zaznamenaný pokles ekonomiky (§30aa, ods. 12 a 15) a výrazne odlišný vývoj daňových a odvodových príjmov oproti predpokladom pri výpočte limitu (§30aa, ods. 10). Postup aktualizácie limitov má v týchto prípadoch vlastné pravidlá odlišné od tých, ktoré sa uplatňujú pri štandardnej pravidelnej aktualizácii.

4.1 Štandardný postup aktualizácie limitu

Zákon stanovuje položky, ktoré RRZ zapracuje pri každoročnej aktualizácii limitu k 30. júnu a do 30 dní na požiadanie vlády⁴⁰:

- a) vplyvy zmien v dlhodobej udržateľnosti vyvolané legislatívnymi zmenami schválenými národnou radou,
- b) vplyvy plnenia limitu verejných výdavkov v predchádzajúcich rozpočtových rokoch na základe hodnotenia RRZ,
- c) vplyvy legislatívnych zmien na príjmy verejnej správy,
- d) rozdiel medzi skutočnou výškou prijatých grantov a transferov upravenou o jednorazové vplyvy, okrem prostriedkov z rozpočtu Európskej únie a ich predpokladanou výškou pri výpočte limitu,
- e) rozdiel medzi skutočnou výškou daňových príjmov vrátane príjmov poisťných fondov a nedaňových príjmov upravenou o jednorazové vplyvy, ktoré neposudzujú výbory a ich predpokladanou výškou pri výpočte limitu,
- f) rozdiel medzi skutočnou výškou odvodu do rozpočtu Európskej únie a jeho predpokladanou výškou pri výpočte limitu,
- g) rozdiel medzi skutočnými výdavkami štátneho rozpočtu určenými na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie a ich predpokladanou výškou pri výpočte limitu,

³⁹ ŠÚ SR zverejňuje prvé výsledky hospodárenia verejnej správy za predchádzajúci rok v priebehu apríla (tzv. jarná notifikácia). Spresnené výsledky hospodárenia zverejňuje ŠÚ SR v priebehu októbra (tzv. jesenná notifikácia).

⁴⁰ RRZ môže z vlastnej iniciatívy zaktualizovať len vplyvy zmien v dlhodobej udržateľnosti vyvolané legislatívnymi zmenami schválenými národnou radou (písmeno a).

- h) rozdiel medzi skutočným výsledkom hospodárenia územnej samosprávy a predpokladaným výsledkom hospodárenia územnej samosprávy pri výpočte limitu,
- i) vplyvy sankcií dlhovej brzdy.

Vplyvy zmien v dlhodobej udržateľnosti (bod a)

Vplyvy zmien v dlhodobej udržateľnosti sa zohľadňujú pri pravidelnej aktualizácii limitu, RRZ ich môže zohľadniť aj v aktualizácii z vlastnej iniciatívy a po diskusii s MF SR v mimoriadnom termíne kedykoľvek priebehu roka. Konkrétne ide o **vplyvy nových legislatívnych opatrení schválených národnou radou s kvantifikovateľným vplyvom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií**⁴¹, metodické úpravy ovplyvňujúce výpočet ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti sa pri aktualizácii limitu nezohľadňujú⁴².

Vo všeobecnosti sa za takéto legislatívne opatrenie považuje opatrenie, ktorého dlhodobý vplyv na verejné financie sa odlišuje od vplyvu v strednodobom horizonte vychádzajúc z platných pravidiel zostavenia základného scenára vývoja verejných financií.

RRZ zohľadní tie opatrenia, ktoré boli zverejnené v Zbierke zákonov a tie opatrenia, ktoré boli schválené NR SR a podpísané prezidentom (t.j. čaká sa len na zverejnenie v Zbierke zákonov)⁴³. Z dôvodu umožnenia vyššej promptnosti RRZ pri aktualizácii limitu zahrnie aj tie opatrenia, ktoré schválila NR SR v treťom čítaní, ak neexistuje pochybnosť o tom, či sa legislatívna zmena stane platnou⁴⁴.

Dôvodom zohľadnenia vplyvu týchto opatrení pri aktualizácii limitu je skutočnosť, že dlhodobú udržateľnosť verejných financií môžu zlepšiť (alebo zhoršiť) zmeny, ktoré sa neprejavujú vo verejných financiách v horizonte volebného obdobia vlády.

Pokiaľ je úroveň dlhu pod sankčnými pásmami limitu na dlh (neuplatňujú sa sankcie dlhovej brzdy), vyčíslené vplyvy na zmenu udržateľnosti sa pri aktualizácii limitov zohľadňujú bez obmedzenia. Táto skutočnosť môže potenciálne motivovať vládu k schváleniu nerealistických zmien s vplyvom za horizontom jej volebného obdobia, čím by si vytvorila priestor na dodatočné výdavky v rámci limitu verejných výdavkov.

Z toho dôvodu bolo do tohto ustanovenia zahrnuté obmedzenie v situácii, keď verejné financie Slovenska čelia vysokej úrovni dlhu (uplatňujú sa sankcie dlhovej brzdy). V takom prípade sa do

⁴¹ RRZ vyhodnocuje vplyv opatrení na dlhodobú udržateľnosť verejných financií ako celku. Napríklad, u zmien v dôchodkovom systéme (napr. dôchodkový vek) sa kvantifikuje nielen vplyv na hospodárenie samotného dôchodkového systému, ale prostredníctvom potenciálnych vplyvov na makroekonomický vývoj sa zohľadňujú vplyvy opatrenia aj v ostatných oblastiach verejných financií.

⁴² Vplyvy zmien v dlhodobej udržateľnosti na aktualizáciu limitu výdavkov vplyvom schválenia nových legislatívnych opatrení sú kvantifikované aktuálnou metodikou a predpokladmi použitými v ostatnej správe o dlhodobej udržateľnosti. Samotná úprava metodiky alebo predpokladov výpočtu dlhodobej udržateľnosti sa však z dôvodu zachovania porovnateľnosti priamo nezohľadňuje v aktualizácii výdavkového limitu.

⁴³ Z dôvodu potreby jednotných vstupov pre prípravu rozpočtu a výpočet/aktualizáciu limitu verejných výdavkov je potrebné, aby došlo k zmene štatútu Výboru pre daňové prognózy. Podľa aktuálneho znenia štatútu je súčasťou prognózy výboru legislatívne opatrenie, ktoré schválila Vláda SR alebo je v druhom čítaní v Národnej rade SR, pokiaľ nebol schválený vládou.

⁴⁴ Za legislatívnu zmenu možno považovať aj to, keď Ústavný súd SR vyhlási platný zákon za protiústavný. V tom momente stráca účinnosť, ale nie platnosť. Ak ho NR SR neopraví, po 6 mesiacoch stratí aj platnosť.

aktualizácie limitu verejných výdavkov premietnu legislatívne zmeny zlepšujúce ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti maximálne do výšky 0,5 % HDP (vplyv na štrukturálne saldo). Toto obmedzenie sa uplatňuje kumulatívne pre celé volebné obdobie⁴⁵, pričom počas neho sa vzťahuje iba na obdobie, kedy je dlh nad sankčnými pásmami dlhovej brzdy. Ak sa v rámci volebného obdobia dostane úroveň dlhu zo sankčných pásiem dlhovej brzdy, nedôjde k prehodnoteniu vplyvu opatrení schválených počas uplatňovania sankcií dlhovej brzdy na limit verejných výdavkov⁴⁶. Na vyhodnotenie je preto potrebné monitorovať vplyvy daných opatrení počas celého volebného obdobia. Ak sa prijmu viaceré opatrenia (prípadne aj s protichodnými vplyvmi na udržateľnosť), tak sa zohľadní ich kumulatívny vplyv. V prípade zmeny zhoršujúcej dlhodobú udržateľnosť sa jej vplyvy zohľadnia v sprísnení limitu bez obmedzenia.

Vplyvy legislatívnych zmien ovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť vyčísluje RRZ. Aj keď nie je možné vopred predvídať všetky možné situácie resp. legislatívne zmeny ovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť, **RRZ stanovila kritériá, ktoré sa pri posudzovaní každej zmeny budú aplikovať (Box 4).**

Box 4: Metodika zohľadnenia legislatívnych zmien ovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť na účely výpočtu a aktualizácie limitu verejných výdavkov

Základnou podmienkou pre zohľadnenie opatrení ovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť⁴⁷ je schválenie legislatívnych zmien národnou radou⁴⁸. Opatrenia prijaté **zmenou ústavy alebo ústavným zákonom**⁴⁹ sa zahrnú až po uverejnení príslušných vykonávacích právnych predpisov v Zbierke zákonov.

a) Výpočet limitu výdavkov na začiatku funkčného obdobia novej vlády

Pri výpočte ukazovateľa dlhovej udržateľnosti **na začiatku funkčného obdobia novej vlády**, na základe ktorého sa určuje plánovaná zmena štrukturálneho salda pri výpočte limitu verejných výdavkov, sa základný scenár vývoja verejných financií **vždy zostavuje v plnej miere na základe**

⁴⁵ V prípade prvých limitov vypočítaných počas volebného obdobia na roky 2023 a 2024 sa zohľadnia legislatívne zmeny schválené NR SR po nadobudnutí účinnosti zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorý implementuje výdavkové limity (t.j. po 1. apríli 2022). Ak k zmene dôjde po výpočte a schválení limitov verejných výdavkov, úľava sa zohľadní pri najbližšej aktualizácii limitov.

⁴⁶ Ak dôjde k schváleniu opatrenia zlepšujúceho dlhodobú udržateľnosť verejných financií napríklad o 1,2 % HDP počas toho, kedy sa uplatňujú sankcie dlhovej brzdy, do aktualizácie limitu sa premietne zlepšenie maximálne do výšky 0,5 % HDP. Ak dlh v nasledujúcom roku (počas toho istého volebného obdobia) klesne pod sankčné pásma dlhovej brzdy, nedôjde k aktualizácii limitu na základe uvedeného opatrenia, t.j. limit sa neuvoľní o dodatočných 0,7 % HDP.

⁴⁷ Akékoľvek legislatívne opatrenia schválené národnou radou, ktoré majú kvantifikovateľný vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Ide o opatrenia s vplyvom na výšku štrukturálnych príjmov verejnej správy, štrukturálnych výdavkov verejnej správy alebo na dlhodobý potenciál ekonomického rastu.

⁴⁸ Konkrétne ide o opatrenia, ktoré boli zverejnené v Zbierke zákonov, opatrenia, ktoré boli schválené NR SR a podpísané prezidentom (t.j. čaká sa len na zverejnenie v Zbierke zákonov) a opatrenia, ktoré schválila NR SR v treťom čítaní, ak neexistuje pochybnosť o tom, či sa legislatívna zmena stane platnou.

⁴⁹ Opatrenia schvaľované v ústave alebo v ústavných zákonoch sú zvyčajne rámcové (všeobecnejšie formulované) a bez dodatočnej špecifikácie vo vykonávacom predpise nie je možné správne kvantifikovať dopad tohto opatrenia. Inými slovami, ak ústavný zákon definuje opatrenie, ktoré umožňuje viaceré spôsoby implementácie, nemôže byť z dôvodu nemožnosti kvantifikácie zahrnuté do výdavkových limitov.

platného legislatívneho stavu v čase schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde po voľbách do Národnej rady SR⁵⁰.

b) Aktualizácia limitu výdavkov počas funkčného obdobia vlády

Vplyv opatrení ovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť sa do aktualizácie limitu výdavkov počas funkčného obdobia vlády nezohľadňuje automaticky v plnej miere a okamžite po uverejnení príslušných vykonávacích právnych predpisov v Zbierke zákonov. V prípade schválenia viacerých opatrení s vplyvom na dlhodobú udržateľnosť v rámci jedného právneho predpisu, sa vplyv jednotlivých opatrení posudzuje samostatne na základe nižšie uvedených kritérií v závislosti od právnej sily predpisu a momentu začiatku ich uplatňovania.

Opatrenie podporené existenciou ústavného ukotvenia a dostatočnou mierou ochrany jeho nastavenia ⁵¹	Opatrenie bez ústavného ukotvenia
100% negatívneho vplyvu alebo tej časti pozitívneho vplyvu⁵², ktorá je nespochybniteľne chránená ústavnou formou sa zahrnie okamžite. V prípade, ak má opatrenie (vo vykonávacom predpise) vyšší pozitívny vplyv⁵³ v porovnaní s ústavným nastavením: 50% z ústavne nechránenej (zvyšnej) časti opatrenia sa zahrnie okamžite, 50% z ústavne nechránenej (zvyšnej) časti opatrenia sa zahrnie v momente, keď sa opatrenie začne v nezmenenej forme reálne uplatňovať v rámci horizontu volebného obdobia vlády, počas ktorého bolo opatrenie prijaté.	50% negatívneho alebo pozitívneho vplyvu opatrenia sa zahrnie okamžite, 50% negatívneho alebo pozitívneho vplyvu opatrenia sa zahrnie v momente, keď sa opatrenie začne v nezmenenej forme reálne uplatňovať v rámci horizontu volebného obdobia vlády, počas ktorého bolo opatrenie prijaté.

V prípade, ak pre dané opatrenie existuje aj **ústavné ukotvenie** (v ústave alebo ústavným zákonom), ktoré zvyšuje jeho právnu silu a poskytuje dostatočnú ochranu jeho nastaveniu, Rada **okamžite a v plnej miere (100%) zahrnie jeho vplyv do aktualizácie limitu v rozsahu, ktorý je jasne definovaný resp. ústavne chránený** (napríklad v prípade definovania minimálnej požiadavky sa zahrnie iba táto časť). **Okamžité zahrnutie** znamená úpravu limitu na bežný rok a ostatné roky funkčného obdobia vlády, bez ohľadu na to, či zlepšuje alebo zhoršuje udržateľnosť, a to aj v prípade, ak sa toto opatrenie má začať uplatňovať za horizontom volebného obdobia vlády.

⁵⁰ To znamená, že súčasťou základného scenára novej vlády je vždy aj legislatíva, ktorá sa má začať uplatňovať s odkladom v budúcnosti.

⁵¹ Nedostatočná miera ochrany znamená prípady, ak príliš všeobecná špecifikácia v ústavnom zákone umožňuje veľký priestor pre budúcu možnú úpravu parametrov v rámci vykonávacích predpisov a nezabezpečuje tak jeho reálnu ochranu a trvalé efektívne fungovanie v podobe (v mantineloch), ktorú zamýšľali autori ústavného zákona.

⁵² Napríklad, ak ústavný zákon definuje minimálnu požiadavku naviazania dôchodkového veku na strednú dĺžku života (napríklad o 70% zmeny dĺžky života).

⁵³ Napríklad, ak ústavný zákon definuje minimálnu požiadavku naviazania dôchodkového veku na strednú dĺžku života (napríklad o 70% zmeny dĺžky života) ale vykonávací predpis dôchodkový vek naviaže nad rámec tohto minima (napríklad o 100% zmeny dĺžky života).



V prípade, ak opatrenie **nemá ústavné ukotvenie** (prípadne jeho časť), a teda právna sila takéhoto opatrenia je slabšia, RRZ opatrenie s vplyvom na dlhodobú udržateľnosť do aktualizácie limitu zahrnie **okamžite v rozsahu 50%**, t.j. úpravou limitu na bežný rok a ostatné roky funkčného obdobia vlády. Zvyšných 50% vplyvu môže byť do aktualizácie limitu zahrnutých od toho roku, kedy sa začne opatrenie v nezmenenej forme reálne uplatňovať v horizonte volebného obdobia vlády, počas ktorého bolo opatrenie prijaté.

Odlišný prístup k opatreniam bez ústavného ukotvenia vychádza z čl.55a Ústavy SR, podľa ktorého Slovenská republika chráni dlhodobú udržateľnosť svojho hospodárenia. Tento prístup sa uplatňuje vzhľadom na historické skúsenosti s odsúvaním začiatku uplatňovania opatrení s pozitívnym vplyvom na dlhodobú udržateľnosť o niekoľko rokov do budúcnosti a ich následným rušením alebo ďalším odsúvaním. Príkladom je dôchodková reforma prijatá v roku 2012, ktorou sa naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života odsunulo až na rok 2017 a prechod od tzv. švajčiarskej valorizácie dôchodkov na valorizáciu o dôchodcovskú infláciu sa odsunul na rok 2018. Kým v prvom prípade bolo opatrenie zrušené po troch rokoch fungovania, v druhom prípade došlo tesne pred začiatkom jeho uplatňovania k odsunu o ďalšie štyri roky.

RRZ pri výpočte vplyvu na ukazovateľ dlhobodej udržateľnosti nemusí zohľadniť také opatrenie, ktoré nereálnym spôsobom mení budúce nároky v danej oblasti voči súčasnému sociálnemu štandardu⁵⁴ (napríklad, zníženie výšky dôchodkov na polovicu v budúcnosti) bez toho, aby šlo o zjavnú súčasť väčších systémových zmien v nastavení daňovo-dávkového systému.

Zníženie potreby konsolidácie na strednodobom horizonte v nadväznosti na prijatie opatrení s dlhodobým pozitívnym vplyvom na verejné financie (maximálne o 0,5 % HDP počas volebného obdobia, ak je dlh v sankčných pásmach dlhovej brzdy) sa aplikuje až na konečné vplyvy opatrení vyčíslené RRZ podľa vyššie uvedeného postupu.

Vplyv každej legislatívnej zmeny sa vyčíslí v jednotkách, v ktorých sa vyčísluje ukazovateľ dlhobodej udržateľnosti, t.j. o koľko percent HDP daná legislatívna zmena prispieva k zlepšeniu alebo zhoršeniu dlhobodej udržateľnosti verejných financií. **Tento vplyv sa premietne do aktualizácie limitu v každom roku** (počnúc bežným rokom až po posledný rok, za ktoré sú limity vypočítané a počnúc rokom, kedy sa opatrenie začne uplatňovať a mať vplyv na verejné financie v rámci horizontu volebného obdobia vlády, podrobnejšie [Box 3](#)). Aktualizácia sa zrealizuje tak, že sa suma vyjadrená v percentách HDP vynásobí aktuálnym odhadom nominálneho HDP na príslušný rok⁵⁵. V prípade zlepšenia dlhobodej udržateľnosti sa limit výdavkov zvýši a v prípade zhoršenia zníži.

⁵⁴ Sociálny štandard bude posudzovaný v rámci okruhu dotknutých jednotlivcov alebo domácností a vo vzťahu ku všetkým disponibilným príjmom alebo nárokom v danej životnej situácii (napríklad v prípade dôchodkov by išlo o hodnotu penzijných nárokov počas celej doby poberania dôchodkov). Zohľadňujú sa nielen zmeny v poskytovaných dávkach ale aj prípadné zmeny v zdaňovaní, najmä pokiaľ sú špecificky relevantné pre danú skupinu jednotlivcov/domácností. V závislosti od charakteru zmien sa za súčasnú úroveň sociálneho štandardu bude považovať spravidla priemerná úroveň za posledných 5 rokov, vo výnimočných a odôvodniteľných prípadoch môže byť uvedené obdobie skrátené (ak bol štandard pevne ukotvený) alebo predĺžené (v prípade nejednoznačnej/volatilnej úrovne).

⁵⁵ RRZ zohľadní vplyvy daného opatrenia pri najaktuálnejších predpokladoch. Napriek tomu, že takýto prístup nie je v plnej miere konzistentný s pôvodným výpočtom limitu (na základe predpokladanej úrovne HDP, ktorá sa môže líšiť od vykázananej úrovne HDP), malo by ísť o relatívne malú nepresnosť. Ďalšou možnou nepresnosťou je, že vplyvy opatrení na štrukturálne primárne saldo sa pri výpočte ukazovateľa dlhobodej udržateľnosti vyčíslujú v pomere k potenciálnemu HDP. Na presný výpočet vplyvu v bežných cenách by v takejto situácii bolo potrebné

Vyčíslený vplyv na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti predstavuje hodnotu priemerného ročného vplyvu opatrenia, pričom jeho vplyvy sú posudzované na 50-ročnom horizonte. Ilustratívne príklady zahrnutia dlhodobých vplyvov opatrení do limitu verejných výdavkov sú uvedené v prílohe 2).

Legislatívne zmeny ovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť verejných financií môžu viesť aj k zmenám v pásmach rizikovosti (a s nimi spojenými zmenami v požiadavkách na zlepšovanie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti). Tieto zmeny sa však nepremietajú do aktualizácie limitu verejných výdavkov, keďže úroveň ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti môže byť ovplyvnená aj inými faktormi (aktualizácia makroekonomických a demografických projekcií, metodické vplyvy) a takýto postup nepredpokladá ani zákon. **Zmeny v pásmach rizikovosti sa prejavia len pri výpočte limitu verejných výdavkov na začiatku funkčného obdobia vlády a pri aktualizáciách limitu v mimoriadnych situáciách (časť 4.2).**

Box 5: Zohľadnenie legislatívnych zmien v druhom pilieri dôchodkového systému na účely výpočtu a aktualizácie limitu verejných výdavkov

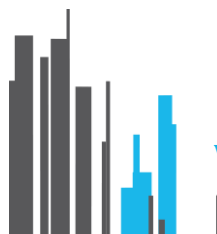
Legislatívne zmeny v druhom dôchodkovom pilieri **sa pri aktualizácii limitu verejných výdavkov nezohľadnia**. Ide napríklad o úpravu výšky príspevkovej sadzby, zmeny v povinnosti vstupu do druhého piliera pre nových na trhu práce (povinný vs. dobrovoľný), otvorenie druhého piliera s cieľom umožniť jednorazový mimoriadny výstup alebo vstup alebo prípadne úplné zrušenie druhého piliera.

Z ekonomickej podstaty sú takéto legislatívne zmeny v dlhom období približne neutrálne na dlhodobú udržateľnosť⁵⁶. **Päťdesiatročný horizont hodnotenia dlhodobej udržateľnosti však môže byť z pohľadu správneho posúdenia vplyvov zmien v druhom pilieri príkrátky**, RRZ preto tieto zmeny nebude do aktualizácie výdavkových limitov zohľadňovať. **Striktné vyhodnocovanie na takomto horizonte môže popri ekonomicky nepresných výsledkoch zároveň poskytovať nesprávne motivácie** pre vlády (prijatie zmien v druhom pilieri s cieľom účtovne zlepšiť pohľad na dlhodobú udržateľnosť alebo naopak odrádzať od potrebných reforiem z dôvodu ich účtovne negatívneho vplyvu na udržateľnosť). Podobný prístup z rovnakých dôvodov čiastočne uplatňuje aj metodika ESA2010, podľa ktorej príjmy z otvorenia druhého piliera (presun nasporených aktív do Sociálnej poisťovne) sa nepovažujú za príjmy verejnej správy (neovplyvňujú deficit), keďže zároveň vzrastú budúce záväzky Sociálnej poisťovne na výplatu dôchodkov.

Vplyv prijatia uvedených opatrení však **nemožno trvale považovať za neutrálny na udržateľnosť**, vzhľadom na to, že by RRZ musela **trvale vytvárať fiktívny základný scenár vývoja verejných financií bez týchto zmien**. To by však popri jednoduchom očistení príjmov verejnej správy (aj spätne) mohlo znamenať aj potrebu (náročného) spätneho prepočítavania výšky už vyplatených dôchodkov (a teda prepočet výdavkov verejnej správy). V nadväznosti na tieto úpravy by bolo potrebné spätne prepočítavať výšku minulých deficitov a aktuálnej výšky dlhu. Časom sa preto tieto legislatívne zmeny musia do základného scenára vývoja verejných financií a výpočtu ukazovateľa

potenciálny HDP vynásobiť deflátorom potenciálneho HDP, pričom ide o parameter, ktorý sa štandardne neprognozuje a nie je pozorovateľný. So zámerom odstrániť túto neistotu sa pri výpočte vplyvu na limit verejných výdavkov použije aktuálny odhad nominálneho HDP.

⁵⁶ Princípom druhého piliera (popri diverzifikácii zdrojov príjmu ľudí v starobe) je z pohľadu verejných financií najmä rozloženie nákladov starnutia populácie. Inými slovami okamžitý a trvalý pokles príjmov Sociálnej poisťovne z dôvodu presmerovania časti odvodov na súkromné účty sporiteľov do DSS (počas dobrých demografických časov) je kompenzovaný budúcim trvalým poklesom jej výdavkov na dôchodky, ktoré sa vyplácajú v alikvótne zníženej výške (počas nepriaznivých demografických časov).



dlhodobej udržateľnosti zahrnúť. Tieto zmeny sa do základného scenára zohľadnia vždy pri počiatočnom výpočte ukazovateľa na začiatku funkčného obdobia novej vlády, na základe ktorého sa vypočítavajú limity verejných výdavkov (viď **Box 4** časť a)).

Vplyvy plnenia limitu v predchádzajúcich rokoch (bod b)

RRZ na základe zverejnených výsledkov hospodárenia verejnej správy po jarnej notifikácii zohľadní pri aktualizácii, či došlo k splneniu limitu za predchádzajúci rok. Zároveň zohľadní aj to, či došlo k revíziám vo výsledkoch hospodárenia, ktoré by ovplyvnili plnenie limitu v rokoch pred predchádzajúcim rokom (aktualizuje sa iba plnenie limitov za roky týkajúce sa aktuálneho funkčného obdobia vlády).

Ak RRZ skonštatuje, že **nedošlo k splneniu limitu za predchádzajúci rok**, tak sa **limit na bežný rok** (v roku hodnotenia/aktualizácie) **zníži o rozdiel, o ktorý bol limit prekročený**. Na druhej strane, ak **dôjde k splneniu limitu za predchádzajúci rok**, pričom skutočné výdavky boli nižšie ako umožňoval limit, **limit výdavkov v bežnom roku sa zvýši o uvedený rozdiel**.

Počas prechodného obdobia dvoch rokov od prvého výpočtu limitu na začiatku najbližšieho volebného obdobia sa prípadný rozdiel identifikovaný v roku t (na základe výsledkov hospodárenia v roku $t-1$) **zohľadní v aktualizácii limitu až na rok $t+1$** ⁵⁷, čím sa vytvorí priestor na prispôsobenie rozpočtového procesu flexibilnejšiemu zohľadneniu vyhodnotenia plnenia limitu pri jeho aktualizácii.

Aktualizácia sa neuskutoční, ak by vyhodnotenie plnenia limitu (vypočítaného pre predchádzajúcu vládu) malo viesť k úprave limitu novej vlády, ktorá vznikla po voľbách do NR SR. Dôvodom je to, že nová vláda má vypočítané limity už na základe aktualizovaných predpokladov.

Vplyvy legislatívnych zmien na príjmy (bod c)

Hlavným zdrojom údajov sú vplyvy legislatívnych príjmových opatrení zapracovaných v schválenej prognóze Výborom pre daňové prognózy (VpDP), pričom z hľadiska opatrnosti a aktuálnosti limitu RRZ zohľadní tie opatrenia zapracované v prognóze VpDP, ktoré boli zverejnené v Zbierke zákonov a tie, ktoré boli schválené NR SR a podpísané prezidentom (t.j. čaká sa len na zverejnenie v Zbierke zákonov)⁵⁸. Z dôvodu umožnenia vyššej promptnosti RRZ

⁵⁷ Za predpokladu, že sa parlamentné voľby uskutočnia na začiatku roku 2024, RRZ vypočíta prvýkrát limity zahrňajúce celé volebné obdobie na roky 2025 až 2028. Prechodné obdobie dvoch rokov znamená, že vyhodnotenie plnenia limitu za roky 2025 (uskutočnené do 15. júna 2026) a 2026 (uskutočnené do 15. júna 2027) sa premietne do aktualizácie limitu na roky 2027 resp. 2028. Po ukončení prechodného obdobia sa každé vyhodnotenie plnenia limitu za predchádzajúci rok (v danom volebnom období a v nasledujúcich volebných obdobiach) premietne do aktualizácie limitu už v bežnom roku, napríklad plnenie limitu za rok 2027 sa premietne do aktualizácie limitu na rok 2028.

⁵⁸ Z dôvodu potreby jednotných vstupov pre prípravu rozpočtu a výpočet/aktualizáciu limitu verejných výdavkov je potrebné, aby došlo k zmene štatútu Výboru pre daňové prognózy. Podľa aktuálneho znenia štatútu je súčasťou prognózy výboru legislatívne opatrenie, ktoré schválila Vláda SR alebo je v druhom čítaní v Národnej rade SR, pokiaľ nebol schválený vládou.



pri aktualizácii limitu zahrnie aj tie opatrenia z prognózy VpDP, ktoré schválila NR SR v treťom čítaní, ak neexistuje pochybnosť o tom, či sa legislatívna zmena sa stane platnou⁵⁹.

Súčasťou prognózy VpDP nie sú vplyvy tých legislatívnych opatrení, ktoré ovplyvňujú položky neprognozované výborom. Ide napríklad o správne poplatky, ktoré sú zaznamenané v nedaňových príjmoch. Za predpokladu, že MF SR bude systematicky monitorovať tieto legislatívne opatrenia, poskytne ich zoznam RRZ a zabezpečí expertné posúdenie ich vplyvov (na úrovni porovnateľnej s VpDP), RRZ zahrnie vplyvy týchto legislatívnych zmien do aktualizácie limitov. Na účely vyhodnotenia plnenia limitu MF SR poskytne aj aktualizovaný odhad vplyvu daného opatrenia. Z hľadiska toho, v akej fáze legislatívneho procesu sa zahrnú opatrenia do aktualizácie limitu, platia rovnaké ustanovenia ako v predchádzajúcom odseku.

Tieto zmeny sa do aktualizácie limitu premietnu v každom roku, za ktorý má dané opatrenie vplyv. Ak opatrenie zvyšuje daňové príjmy, zvyšuje sa aj limit výdavkov a naopak zníženie daňových príjmov sa premietne do zníženia limitu výdavkov.

V prípade, že legislatívna zmena má zákonom obmedzenú dobu účinnosti, ale nespĺňa princípy pre jednorazové vplyvy (napríklad časový horizont vplyvu), RRZ ju zohľadní v limite verejných výdavkov vo veľkosti jej odhadovaného vplyvu na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (vychádzajúc z kvantifikácie vplyvu opatrenia vo VpDP). V prípade, že legislatívna zmena ovplyvňuje príjmy druhého dôchodkového piliera, jej vplyvy sa do aktualizácie limitu nezahrnú (Box 5).

Vplyvy rozdielov oproti predpokladom v niektorých položkách (body d až h)

Ide o predpoklady, ktoré vstupujú do výpočtu limitu na základe odhadov MF SR bez posúdenia ich realistikosti nezávislými inštitúciami, pričom ich vývoj môže byť ovplyvnený faktormi mimo kontroly vlády. Z toho dôvodu sa skutočný vývoj týchto položiek voči predpokladom pri výpočte limitu zohľadní pri jeho aktualizácii a do limitu výdavkov sa premietne s časovým odstupom:

- V prípade príjmov z grantov a transferov, odvodu do rozpočtu EÚ, výdavkov na spolufinancovanie a výsledkov hospodárenia územnej samosprávy (body d, f, g, h), sa zohľadní skutočný vývoj v roku $t-1$, t.j. údaje z výkazníctva, tak, že **RRZ zaktualizuje v roku t iba limit výdavkov na nasledujúci rok $t+1$** . Odlišný vývoj daných položiek v predchádzajúcom roku síce môže naznačovať podobný vývoj aj v ďalších rokoch, no nemusí to tak byť vzhľadom na nerovnomerný vývoj týchto položiek a vplyvy mimo kontroly vlády.

Výška **odvodu Slovenska do rozpočtu EÚ** je ovplyvnená rozhodnutiami európskych inštitúcií o rozpočte EÚ a jeho zmenách. Za predpokladu, že tieto rozhodnutia budú trvalo meniť odvod pre Slovensko, túto zmenu RRZ premietne do aktualizácie limitov na celom horizonte rokov, na ktoré je limit vypočítaný. K aktualizácii dôjde na základe vykázaných údajov za rok $t-1$ a dodatočných informácií od MF SR preukazujúcich trvalú zmenu odvodu.

⁵⁹ Za legislatívnu zmenu možno považovať aj to, keď Ústavný súd SR vyhlási platný zákon za protiústavný. V tom momente stráca účinnosť, ale nie platnosť. Ak ho NR SR neopraví, po 6 mesiacoch stratí aj platnosť.

- V prípade **daňových a nedaňových príjmov neprognózovaných VpDP** (bod e), ktorých skutočný vývoj, ak sa netýka subjektov, ktoré neboli súčasťou predpokladov použitých pri výpočte limitu, sa **zahrnie do aktualizácie limitu počas celého obdobia** (rok $t+1$ a všetky nasledujúce roky)⁶⁰. Rozdiel medzi skutočným vývojom a predpokladom pri výpočte sa zahrnie v každom roku v rovnakej sume vyjadrenej v eurách.

Tento prístup si zároveň vyžaduje, aby sa pri každej ďalšej aktualizácii o skutočný vývoj položiek zohľadňoval rozdiel nie voči predpokladom pri výpočte limitu, ale voči hodnotám aktualizovaným v predchádzajúcom roku.

Pri zohľadnení rozdielov v skutočnom vývoji položiek oproti predpokladom pri výpočte limitu je kľúčová jednoznačná identifikácia položiek na základe údajov uvedených v Tab 4, položky vyčíslené pri aktualizácii by mali byť rovnako definované ako pri výpočte limitu.

V prípade, že v priebehu volebného obdobia dôjde k zmenám v položkách, ktoré prognózujú výbory, RRZ sa pri aktualizácii bude riadiť zoznamom položiek, ktoré výbory prognózovali v čase výpočtu limitu. Dôvodom je to, aby sa vecne porovnávali rovnaké skupiny príjmov/výdavkov, ktoré vstupujú do aktualizácie limitu.

Vplyvy sankcií dlhovej brzdy (bod i)

V prípade uplatnenia vybraných zákonom definovaných sankcií dlhovej brzdy sa ich vplyvy premietnu do aktualizácie limitu (Tab 3). Ak by nastala situácia, že by vláda podľa sankcií dlhovej brzdy mala pripraviť návrh rozpočtu verejnej správy s vyrovnaným saldom a zároveň došlo k schváleniu legislatívnej zmeny zlepšujúcej dlhodobú udržateľnosť napríklad o 0,5 % HDP, v takomto prípade nie je možné úľavu z legislatívnej zmeny zahrnúť do aktualizácie limitu, keďže požiadavka vyrovnaného rozpočtu je prísnejšia (a je vyjadrená v absolútnej hodnote salda).

Na zahrnutie vplyvu sankcií dlhovej brzdy do aktualizácie limitu verejných výdavkov je nevyhnutné, aby MF SR poskytlo najaktuálnejšie rozpočtové údaje ohľadom všetkých príjmov a tých výdavkov, ktoré sú mimo limitu verejných výdavkov v čase prípravy aktualizácie limitu (t.j. v dostatočnom časovom predstihu pred zverejnením aktualizovaného limitu v zmysle termínov stanovených zákonom).

⁶⁰ Dôvodom je to, že tieto položky môžu byť ovplyvnené nelegislatívnymi opatreniami, ktoré trvalým spôsobom zvyšujú alebo znižujú úroveň príjmov (napríklad zmeny vo výške tržieb z dôvodu zvýšenia cien cestovných lístkov).



Tab 5: Aktualizácia limitu verejných výdavkov

	bežný rok (t)	t+1	t+2	t+3	poznámka
a) vplyvy zmien v dlhodobej udržateľnosti	✓	✓	✓	✓	rozlišuje sa, či opatrenie má ústavné ukotvenie alebo nie
b) vplyvy plnenia limitu v predchádzajúcich rokoch	✓	-	-	-	počas prvých dvoch rokov najbližšieho nového volebného obdobia sa tento vplyv prejaví v aktualizácii na rok t+1
c) vplyvy legislatívnych zmien na príjmy	✓	✓	✓	✓	aktualizujú sa roky, za ktoré má opatrenie vplyvy
d) vplyvy rozdielov v prijatých grantoch a transferoch	-	✓	-	-	
e) vplyvy rozdielov v daňových a nedaňových príjmoch neprognozovaných VpDP	-	✓	✓	✓	do aktualizácie v rokoch t+1 až t+3 sa nezahŕňajú príjmy za subjekty, ktoré neboli súčasťou predpokladov pri výpočte limitu
f) vplyvy rozdielov v odvode do rozpočtu EÚ	✓	✓	✓	✓	ak ide o zmenu trvalo ovplyvňujúcu odvod, tak sa premietne od roku trvalého vplyvu (v ostatných situáciách sa rozdiel premieta v roku t+1)
g) vplyvy rozdielov vo výdavkoch na spolufinancovanie	-	✓	-	-	
h) vplyvy rozdielov v hospodárení samospráv	-	✓	-	-	
i) vplyvy sankcií dlhovej brzdy	-	✓	-	-	sankcie sa týkajú rozpočtu na rok t+1

Zdroj: RRZ

4.2 Aktualizácia limitu v mimoriadnych situáciách

Pod mimoriadne situácie, pri ktorých zákon predpokladá aktualizáciu limitu, patrí:

- a) Významná odchýlka v prognózach daňových a nedaňových príjmov
- b) Vyhlásenie a ukončenie mimoriadnej okolnosti

Postup pri výpočte odchýlky v prognózach daňových a nedaňových príjmov

Významné odchýlky v prognózach daňových a nedaňových príjmov oproti pôvodným predpokladom (o 3 % HDP) pri výpočte limitu verejných výdavkov na začiatku volebného obdobia sú vzhľadom na výrazne zmenené ekonomické podmienky dôvodom na povinnú aktualizáciu limitu.

Odchýlky RRZ vyhodnotí vždy po zverejnení prognózy VpDP a posudzujú sa v každom roku, na ktorý je limit vypočítaný. Odchýlky sa očistia o vplyvy prijatých legislatívnych zmien ovplyvňujúcich uvedené príjmy (na základe údajov z VpDP) v porovnaní s platnou legislatívou pri výpočte limitu. Ak odchýlka aspoň v jednom roku dosiahne 3 % HDP (platí to symetricky, t.j. ak sú aktuálne odhadované daňové príjmy vyššie o 3 % HDP alebo nižšie o 3 % HDP v porovnaní s predpokladom pri výpočte limitu), RRZ v zmysle zákona zaktualizuje limit verejných výdavkov do 30 dní od zverejnenia prognózy VpDP.



Aktualizáciu limitu verejných výdavkov RRZ uskutoční v zmysle zákona postupom popísaným v kapitole 3. Pri aktualizácii sa okrem nových prognóz príjmov a výdavkov nezahrnutých do limitu zohľadní aj aktuálna výška ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti a jej zodpovedajúci základný scenár. Ide o základný scenár zostavený v najbližšom termíne pred aktualizáciou limitu, ktorý RRZ zverejňuje v zmysle termínov stanovených zákonom o rozpočtovej zodpovednosti⁶¹. Vzhľadom na výnimočnosť danej situácie však RRZ môže pripraviť mimoriadnu aktualizáciu základného scenára so zámerom zohľadniť najnovšie makroekonomické predpoklady⁶². Potreba zahrnutia najaktuálnejšieho základného scenára vyplýva zo zámeru čo najobjektívnejšie zachytiť vplyvy zmenených ekonomických podmienok na príjmy a výdavky verejnej správy⁶³.

Postup pri aktualizácii limitu po vyhlásení mimoriadnej okolnosti

Mimoriadnu okolnosť vyhlasuje vláda po tom, ako Štatistický úrad Slovenskej republiky zverejní, že hrubý domáci produkt za predchádzajúci štvrtrok vyjadrený v stálych cenách medziročne klesol a na základe bezprostredne nasledujúcej prognózy VpMP sa predpokladá, že príslušný ročný hrubý domáci produkt vyjadrený v stálych cenách medziročne klesne. Splnenie tejto podmienky znamená, že slovenskú ekonomiku ovplyvňuje ekonomická kríza.

Limity verejných výdavkov sú zachované aj v časoch krízy. RRZ ich do 15 dní prepočíta úpravou plánovanej zmeny štrukturálneho salda tak, aby neviedli k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. Napríklad, ak boli na začiatku volebného obdobia vypočítané tak, aby pri stredných rizikách spojených s dlhodobou udržateľnosťou každý rok zlepšili štrukturálne saldo o 0,5 % HDP voči základnému scenáru, tak počas rokov, kedy by na základe prognózy VpMP⁶⁴ mala trvať mimoriadna okolnosť (môžu to byť maximálne tri rozpočtové roky, ak mimoriadna okolnosť trvá 24 mesiacov a nie je vyhlásená presne od 1. januára), nevyžaduje sa žiadna zmena štrukturálneho salda voči základnému scenáru. Navyše vláda má možnosť prekročiť takto vypočítané limity, ak prekročenie transparentne odôvodní v národnej rade konkrétnymi opatreniami a národná rada navýšenie odsúhlasí.

Postup pri aktualizácii limitu po ukončení mimoriadnej okolnosti

K ukončeniu mimoriadnej okolnosti dochádza automaticky po splnení podmienok uvedených v zákone (uplynutie lehoty 12 alebo 24 mesiacov, resp. dňom zverejnenia údajov o poklese/raste ekonomiky zo strany ŠÚ SR).

Po ukončení mimoriadnej okolnosti RRZ do 30 dní aktualizuje limity verejných výdavkov v zmysle zákona postupom popísaným v kapitole 3. Jediným rozdielom je, že v

⁶¹ RRZ zverejňuje správu o dlhodobej udržateľnosti (ktorej súčasťou je základný scenár a výpočet ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti) každoročne do 30. apríla a do 30 dní od schválenia programového vyhlásenia vlády.

⁶² Uvedený postup nie je v rozpore s platným znením ústavného zákona, ktorý predpisuje, kedy má RRZ zverejniť správu o dlhodobej udržateľnosti. RRZ môže nad rámec zákonom stanovených termínov pripraviť mimoriadnu aktualizáciu vzhľadom na zmenené makroekonomické podmienky. Išlo by o rovnaký postup ako pri prvom výpočte limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025.

⁶³ Vyššie daňové a odvodové príjmy môžu napríklad plynúť z rýchlejšieho rastu miezd v ekonomike, čo zvyšuje tlaky na rast miezd aj vo verejnej správe, pričom aktualizovaný základný scenár by zachytil aj tieto vplyvy na strane výdavkov.

⁶⁴ Ak podľa prognózy VpMP, na základe ktorej bola vyhlásená mimoriadna okolnosť, by HDP mal klesnúť aspoň o tri percentuálne body, mimoriadna okolnosť trvá 24 mesiacov. Ak je prognózovaný pokles ekonomiky do troch percentuálnych bodov, mimoriadna okolnosť trvá 12 mesiacov.

prvom roku po ukončení mimoriadnej okolnosti je požiadavka na zlepšenie stavu verejných financií polovičná⁶⁵ oproti štandardným ekonomickým časom, čo umožní vláde primerane reagovať na pokrízový vývoj v ekonomike.

Pri aktualizácii sa okrem nových prognóz príjmov a výdavkov nezahrnutých do limitu zohľadní aj aktuálna výška ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti a jej zodpovedajúci základný scenár. Ide o základný scenár zostavený v najbližšom termíne pred aktualizáciou limitu, ktorý RRZ zverejňuje v zmysle termínov stanovených zákonom o rozpočtovej zodpovednosti⁶⁶. Vzhľadom na výnimočnosť danej situácie však RRZ môže pripraviť mimoriadnu aktualizáciu základného scenára so zámerom zohľadniť najnovšie makroekonomické predpoklady⁶⁷. Potreba zahrnutia najaktuálnejšieho základného scenára vyplýva zo zámeru čo najobjektívnejšie zachytiť vplyvy zmenených ekonomických podmienok na príjmy a výdavky verejnej správy⁶⁸.

⁶⁵ V prípade vysokého a stredného rizika spojeného s dlhodobou udržateľnosťou ide o požiadavku na zlepšenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti o 0,25 % HDP a v prípade nízkeho rizika ide o zlepšenie o 0,125 % HDP.

⁶⁶ RRZ zverejňuje správu o dlhodobej udržateľnosti (ktorej súčasťou je základný scenár a výpočet ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti) každoročne do 30. apríla a do 30 dní od schválenia programového vyhlásenia vlády.

⁶⁷ Uvedený postup nie je v rozpore s platným znením ústavného zákona, ktorý predpisuje, kedy má RRZ zverejniť správu o dlhodobej udržateľnosti. RRZ môže nad rámec zákonom stanovených termínov pripraviť mimoriadnu aktualizáciu vzhľadom na zmenené makroekonomické podmienky. Išlo by o rovnaký postup ako pri prvom výpočte limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025.

⁶⁸ Vyššie daňové a odvodové príjmy môžu napríklad plynúť z rýchlejšieho rastu miezd v ekonomike, čo zvyšuje tlaky na rast miezd aj vo verejnej správe, pričom aktualizovaný základný scenár by zachytil aj tieto vplyvy na strane výdavkov.



5 Vyhodnotenie plnenia limitu verejných výdavkov

Vyhodnotenie plnenia limitu verejných výdavkov zverejní RRZ každoročne do 15. júna (§30aa ods. 17 a 18), čo umožňuje zohľadniť výsledky hospodárenia verejnej správy v jarnej notifikácii zverejnené Štatistickým úradom SR. Termín vyhodnotenia plnenia limitu bol stanovený tak, aby predchádzal termínu na pravidelnú aktualizáciu limitu (do 30. júna), keďže výsledok hodnotenia plnenia limitu sa zohľadňuje pri jeho aktualizácii.

5.1 Položky zohľadnené pri vyhodnotení plnenia limitu

Zákon vymenúva položky, ktoré RRZ pri hodnotení plnenia limitu zohľadňuje:

- a) vplyvy schválených legislatívnych zmien na príjmy rozpočtu verejnej správy alebo dlhodobú udržateľnosť,
- b) vplyvy zmien zaradenia jednotlivých subjektov do sektora verejnej správy a ich vyradenia a ďalšie vplyvy vychádzajúce z jednotnej metodiky platnej pre Európsku úniu,
- c) vplyvy použitia nevyčerpaných finančných prostriedkov z minulých rokov,
- d) jednorazové vplyvy na verejné výdavky,
- e) účelovo určené príjmy.

Vplyvy schválených legislatívnych zmien (bod a)

V čase výpočtu limitu verejných výdavkov (t.j. do 60 dní po schválení programového vyhlásenia vlády) je málo pravdepodobné, že NR SR schváli opatrenia v tejto oblasti. V prípade, že by k tomu došlo, je potrebné porovnať predpokladané vplyvy týchto opatrení s aktualizovanými vplyvmi pri vyhodnotení limitu. V prípade legislatívnych zmien ovplyvňujúcich príjmy rozpočtu sú zdrojom údajov odhady VpDP. V prípade zmien ovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť verejných financií sú zdrojom odhady RRZ.

Vplyvy zmien zaradenia jednotlivých subjektov do sektora verejnej správy a ich vyradenia a ďalšie metodické vplyvy (bod b)

Na vyhodnotenie zmien v sektorovej klasifikácii je potrebné mať v čase výpočtu limitu zoznam subjektov verejnej správy, za ktoré boli poskytnuté údaje potrebné pre výpočet limitu verejných výdavkov a zoznam subjektov verejnej správy, ktorých výdavky spadajú pod limit, ale nie sú zahrnuté v poskytnutých údajoch.

Súčasťou údajov poskytnutých MF SR pri výpočte limitu (zvyčajne prostredníctvom Rozpočtového informačného systému MF SR) je aj zoznam subjektov, za ktoré sú príjmy a výdavky do údajov zahrnuté. Porovnaním tohto zoznamu so zoznamom subjektov verejnej správy, ktorý pravidelne zverejňuje Štatistický úrad SR (zoznam k dátumu, ku ktorému MF SR poskytne údaje potrebné pre výpočet limitu), možno zistiť, ktoré inštitucionálne jednotky patriace do subsektorov S.1311 a S.1314 nie sú v údajoch zahrnuté. Tieto sa pri vyhodnotení plnenia limitu nezohľadňujú v rámci vplyvov zmien v sektorovej klasifikácii, keďže ich klasifikácia bola v čase poskytnutia údajov známa.

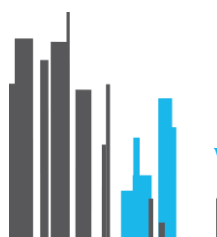
Porovnaním inštitucionálnych jednotiek patriacich do subsektorov S.1311 a S.1314 ku koncu roku, za ktorý sa limit vyhodnocuje, so zoznamom použitým pri výpočte limitu, je možné identifikovať zmeny v sektorovej klasifikácii (zaradenie do sektora a vyradenie zo sektora) medzi výpočtom a vyhodnotením limitu⁶⁹. RRZ následne preverí na základe informácií od ŠÚ SR dôvody zmien v sektorovej klasifikácii a v iba prípade, že zmena nastala z dôvodu mimo kontroly vlády, tak túto zmenu zohľadní pri vyhodnutení limitu. Ak napríklad vznikol nový subjekt za účelom realizácie politik vlády (t.j. od jeho vzniku je klasifikovaný v subsektore S.1311 alebo S.1314) alebo došlo k preklasifikovaniu subjektu do sektora verejnej správy v dôsledku realizácie politik vlády (existuje preukázateľná spojitosť zmeny v klasifikácii s konkrétnym opatrením vlády), takéto zmeny sa nebudú zohľadňovať pri vyhodnutení plnenia limitu. Vplyv zmien v sektorovej klasifikácii na limit verejných výdavkov RRZ určí na základe sumy tých výdavkov daných subjektov, ktoré spadajú pod limit verejných výdavkov.

Na základe obvyklých opakujúcich sa úprav, ktoré vykonáva Štatistický úrad SR v sektore verejnej správy, RRZ identifikovala zoznam metodických úprav, ktoré ovplyvňujú úroveň výdavkov spadajúcich pod limit, sú mimo priamej kontroly vlády a zohľadnia sa pri vyhodnutení plnenia limitov. Na ich správne vyhodnotenie je potrebné, aby MF SR poskytlo predpokladaný vplyv týchto úprav na príjmy a výdavky v čase výpočtu limitu. Pri vyhodnutení sa predpoklady porovnávajú s úpravami, ktoré vykonal Štatistický úrad SR v rámci notifikácie deficitu a dlhu. Tab 6 obsahuje zoznam týchto úprav, vrátane ich identifikácie v údajoch poskytnutých z Rozpočtového informačného systému MF SR.

Tab 6: Údaje potrebné pre vyhodnotenie plnenia limitu (eur, vplyv na úroveň príjmov alebo výdavkov, subsektory: S.1311 a S.1314)

Položky	Identifikácia
FISIM	
- ESA: D.41REC	EKRK: 242; DK: ŠR; údaj: aktualizovaný - hotovostný
- ESA: D.41PAY	EKRK: 651002; DK: ŠR; údaj: aktualizovaný - hotovostný
- ESA: P.2	EKRK: 637004; DK: ŠR; údaj: aktualizovaný - hotovostný
Imputované poistné	ESA: D.6122 REC a D.1222PAY; údaj: konsolidovaný
Naturálne mzdy	ESA: P.131 a D.11PAY; EKRK: 223002 / 637013; DK: ŠR; údaj: aktualizovaný - hotovostný
Imputácia výskumu a vývoja	ESA: P.12 a P.5111; EKRK: 223001 / 711005; DK: ŠR; údaj: aktualizovaný - hotovostný
Softvér	ESA: P.12 a P.5111; EKRK: 223001 / 711003; DK: ŠR; údaj: aktualizovaný - hotovostný
Umelecká produkcia	ESA: P.12 a P.5111; EKRK: 223001 / 719200; DK: ŠR; údaj: aktualizovaný - hotovostný
Odhad transakcie P.12	ESA: P.12 a P.5111
Vyradňovanie jadrových zariadení	ESA: P.12 a P.5111; EKRK: 223001 / 713004; DK: Javys; údaj: aktualizovaný - hotovostný
DPH one-stop-shop	ESA: D.211REC, D.74REC a D.74PAY
Poistné platené štátom na zdravotné poistenie zaznamenané v príjmoch ZP	EKRK 154005; DK: Zdravotné poisťovne; údaj: konsolidovaný
Transfer na krytie deficitu dôchodkového systému ozbrojených zložiek	EKRK 642008; DK: ŠR; údaj: konsolidovaný

⁶⁹ Platí to aj pre presuny v rámci verejnej správy medzi subsektormi spadajúcimi pod limit (S.1311 a S.1314) a subsektormi mimo limitu (S.1313).



Poistné platené štátom na sociálne poistenie zaznamenané v príjmoch SP	EKRK 152005, 157005, 158005; DK: Sociálna poisťovňa; údaj: konsolidovaný
Poistné platené SP na sociálne poistenie zaznamenané v príjmoch SP	EKRK 152006; DK: Sociálna poisťovňa; údaj: konsolidovaný
Úrokové príjmy súvisiace s emisiou štátneho dlhu	EKRK: 240, 250; DK: ŠR; SÚ: 15 (Štátny dlh)
Dotácie na zelenú energiu	
- príjmy	EKRK: 132011; DK: ŠR; údaj: aktualizovaný (znížený o príjem z VpDP)
- výdavky	EKRK: 644000; DK: 21; údaj: aktualizovaný - hotovostný
Účelovo určené príjmy (bod e)	
- prijaté granty a transfery	EKRK: 311, 315, 321, 325, 331001, 331002, 332001, 332002, údaj: konsolidovaný
- príjmy z predaja výrobkov, tovarov a služieb	EKRK: 223001, údaj: konsolidovaný
- príjmy podľa §17 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy	DK: ŠR; ZK: 72d, 72e, 72g, 72i, 72k, údaj: konsolidovaný
<i>Pozn.: FISIM - služby finančného sprostredkovania nepriamo merané, EKRK - ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie, DK - druhová klasifikácia, ZK - zdrojová klasifikácia, ŠR - štátny rozpočet, údaj - údaj z Rozpočtového informačného systému MF SR</i>	
<i>Zdroj: RRZ</i>	

Metodické vplyvy možno rozdeliť na viacero skupín. Prvou sú úpravy, ktoré majú neutrálny vplyv na saldo verejnej správy a spočívajú v presunoch medzi jednotlivými položkami príjmov a výdavkov (napríklad FISIM⁷⁰). Keďže zmeny ovplyvňujú položky výdavkov, ktoré sú súčasťou limitu (P.2 medzispotreba) a aj výdavky mimo limitu (D.41PAY úrokové náklady), pri vyhodnotení limitu sa tento metodický vplyv zohľadní vo výške úpravy.

Druhou skupinou sú úpravy navyšujúce príjmy a výdavky verejnej správy o rovnakú sumu, ako napríklad kapitalizácia výdavkov na výskum a vývoj, softvér, umeleckú produkciu a vyradovanie jadrových zariadení. Patrí sem aj imputované poistné (napríklad výplata dávok sociálneho zabezpečenia zo strany zamestnávateľa) a naturálne mzdy. Tieto položky ovplyvňujú úroveň výdavkov dvakrát, najprv v podobe bežných výdavkov, ktoré sa súčasne kapitalizujú do investícií (so zaznamenaním do tržieb v príjmoch) resp. o ne sa navyšujú mzdové náklady. Z uvedeného dôvodu sa zohľadnia pri vyhodnotení plnenia limitu vo výške imputácie zo strany ŠÚ SR do výdavkov subsektorov S.1311 a S.1314.

Tretou skupinou je poistné platené štátom. Zdravotné poistenie platené štátom za zákonom definovaný okruh osôb (napríklad nezamestnaní) zvyšuje výdavky štátneho rozpočtu a aj príjmy zdravotných poisťovní. Ide o transakciu medzi subjektmi verejnej správy, ktorá sa v zmysle metodiky ESA2010 nekonsoliduje, čím sa navyšujú o rovnakú sumu príjmy aj výdavky verejnej správy⁷¹. Medziročné zmeny vo výške platby štátu potom vedú aj k zmenám v úrovni príjmov a výdavkov bez vplyvu na saldo verejnej správy. V prípade sociálneho poistenia je spôsob zaznamenania v príjmoch a výdavkoch verejnej správy podobný s tým rozdielom, že platby

⁷⁰ Ide o anglickú skratku používanú pre odhad vplyvov služieb finančného sprostredkovania na národné účty (Financial intermediation services indirectly measured).

⁷¹ Zmeny v poistnom platenom štátom sa používajú na dofinancovanie potrieb v sektore zdravotníctva prostredníctvom verejnej a súkromných zdravotných poisťovní. Alternatívny spôsob, keď dochádza k dofinancovaniu verejnej zdravotnej poisťovne prostredníctvom zvýšenia jej základného imania, nemá vplyv na úroveň príjmov a výdavkov verejnej správy, keďže kapitálový transfer poskytovaný zo štátnych finančných aktív sa v zmysle metodiky ESA 2010 konsoliduje. Z pohľadu výdavkových limitov by obe transakcie mali byť neutrálné, preto sa zmeny v štátom platenom poistnom zohľadnia v rámci metodických vplyvov.



nemajú neutrálny vplyv na saldo, keďže časť platieb ide o II. piliera dôchodkového systému. Z toho dôvodu sa v rámci metodických vplyvov zohľadnia tieto platby do výšky príjmov Sociálnej poisťovne.

Štvrtou skupinou sú úrokové príjmy spojené s emisiou štátneho dlhu. V prípade, že štát emituje dlhopis s prémie (nastane v prípade, ak investori požadujú nižšiu úrokovú sadzbu ako je sadzba kupónu dlhopisu), prémie sa podľa metodiky ESA2010 zaznamená v príjmoch. Naopak, ak sa dlhopis emituje s diskontom (nastane v prípade, ak investori požadujú vyššiu úrokovú sadzbu ako je sadzba kupónu dlhopisu), diskont sa zaznamená v úrokových nákladoch. Spôsob zaznamenania transakcií spojených s dlhom teda závisí od toho, ako emitent nastaví kupónovú sadzbu a aké sú podmienky na finančných trhoch. Keďže na úrokové náklady sa nevzťahuje limit verejných výdavkov, ale úrokové príjmy ich veľkosť ovplyvňujú, nemala by sa pre emitenta dlhu vytvárať motivácia zvyšovať limit verejných výdavkov (uprednostňovaním emisie dlhu s prémie). Z uvedeného dôvodu sa emisia dlhu s prémie zohľadní v rámci metodických vplyvov.

Piatou skupinou metodických vplyvov je zohľadnenie schémy dotovania zelenej a hnedej energie. Napriek tomu, že ide o dôsledok politiky vlády v tejto oblasti, zaradenie medzi metodické vplyvy súvisí s tým, že úroveň výdavkov ovplyvňuje okrem nastavenej dotačnej politiky vlády aj vývoj trhovej ceny elektriny, ktorý je ovplyvnený faktormi mimo kontroly vlády. Systém dotovania zelenej a hnedej energie je financovaný spotrebiteľmi elektrickej energie prostredníctvom tarify za prevádzku systému⁷² stanovenej Úradom pre reguláciu sieťových odvetví a tieto príjmy sa zaznamenávajú ako daňové príjmy. Pri vyhodnotení plnenia limitu sa zmena výdavkov v tejto oblasti upraví o zmenu príjmov (v porovnaní s predpokladmi pri výpočte limitu), čo znamená, že na limit výdavkov bude mať vplyv len saldo tejto schémy. Za predpokladu, že saldo schémy bude v dlhodobom horizonte vybilancované, vplyv na limit výdavkov počas volebného obdobia vlády bude približne neutrálny.

Uvedený zoznam položiek nie je úplný a bude sa upravovať na základe zmien v úpravách údajov za verejnú správu vykonávaných Štatistickým úradom SR. Okrem týchto transakcií bude RRZ za metodický vplyv považovať zmenu v spôsobe zaznamenania existujúcich transakcií zo strany Štatistického úradu SR, ktoré nebolo možné pri výpočte limitu vopred predvídať. RRZ zdôvodní zohľadnenie resp. nezohľadnenie konkrétneho metodického vplyvu.

RRZ vo všeobecnosti medzi metodické vplyvy nezaraďuje nové politiky vlády ovplyvňujúce úroveň výdavkov, ak daná úroveň výdavkov nie je ovplyvnená faktormi mimo kontroly vlády. Konkrétne prípady podrobnejšie popisuje [Box 6](#).

⁷² Ide o sadzbu na jednu kWh odobranej elektrickej energie, ktorú platí každý spotrebiteľ elektrickej energie navyše k cene spotrebovanej elektriny.

Box 6: Opatrenia vlády a metodické vplyvy - príklady

Pre upresnenie spôsobu posudzovania toho, čo je alebo nie je metodický vplyv uvádzame niekoľko príkladov:

- Opatrenia vlády realizované prostredníctvom subjektov mimo verejnej správy (najčastejšie cez podniky s majetkovým podielom štátu), ak dôjde k presmerovaniu ich vplyvov cez účty verejnej správy, RRZ nebude považovať za metodický vplyv. Patria sem napríklad prípadné vplyvy garantovaných cien a dodávok plynu a elektriny pre domácnosti prostredníctvom Slovenského plynárenského priemyslu a Slovenských elektrární.
- V prípade, že vyššie uvedené opatrenia vlády by boli od začiatku ich realizácie klasifikované mimo sektora verejnej správy a k reklasifikácii by došlo po určitom období (napríklad na základe zosúladenia prístupu k zaznamenaniu takýchto transakcií v rámci Európskej únie), vplyv spôsobený reklasifikáciou by sa v danom roku považoval za metodický vplyv na účely vyhodnotenia plnenia limitu. Po reklasifikácii, ak by došlo k úprave limitu verejných výdavkov o predpokladané vplyvy tohto opatrenia, by sa toto opatrenie stalo súčasťou limitu verejných výdavkov.
- Za metodický vplyv nie je považovaná ani reklasifikácia subjektu mimo sektora verejnej správy do sektora verejnej správy z dôvodov vládou prijatých opatrení (existuje preukázateľná spojitosť zmeny v klasifikácii s konkrétnym opatrením vlády). Metodickým vplyvom by bola len situácia, ak by k takejto reklasifikácii došlo z iných dôvodov.
- Príkladom metodického vplyvu, ktorý by bol zohľadnený, je klasifikácia superdividend SPP. Napriek rizikám, ktoré boli zo strany RRZ identifikované (nahodnotenie riadnych dividend), ŠÚ SR viacero rokov klasifikoval superdividendy ako riadne dividendy. Až po dôslednom preskúmaní a usmernení zo strany Eurostatu došlo k spätnej revízií a zmene zaznamenávania týchto superdividend. Táto úprava by bola považovaná za metodický vplyv, nakoľko reklasifikácia nastala z dôvodov na strane ŠÚ SR.

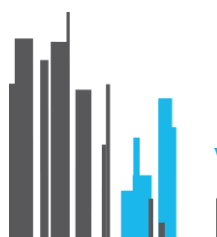
Konkrétny vplyv daných opatrení na plnenie limitu bude závisieť od charakteru transakcií. Ak spolu s výdavkami dôjde k nárastu príjmov v rovnakej výške, vplyv na výdavkové limity bude neutrálny, keďže dodatočné výdavky sú financované zmenami v daniach resp. iných príjmoch. V prípade, že vplyv opatrenia nie je neutrálny, limit ovplyvní rozdiel medzi zaznamenanými výdavkami a príjmami.

Z pohľadu posudzovania rozhodnutia ŠÚ SR sa aprílová notifikácia deficitu a dlhu považuje za predbežnú, t.j. z pohľadu vyhodnotenia metodických vplyvov je rozhodujúce prvé zaznamenanie v rámci októbrovej notifikácie.

Vplyvy použitia nevyčerpaných finančných prostriedkov z minulých rokov (bod c)

Predpoklady o použití nevyčerpaných finančných prostriedkov štátneho rozpočtu z minulých rokov môžu mať vplyv na plnenie limitu verejných výdavkov iba v prvom roku limitu. Dôvodom je to, že rok predchádzajúci prvému roku limitu spadá pod limit predchádzajúcej vlády a presuny týchto prostriedkov môžu ovplyvniť plnenie limitu aj z dôvodov mimo kontroly vlády⁷³. Na vyhodnotenie tohto faktora je však potrebné, aby MF SR poskytlo predpoklad presunu prostriedkov z bežného roka (z odhadu, ktorého vychádza základný scenár pri výpočte limitov) do ďalších rokov.

⁷³ Splnenie resp. nesplnenie limitu verejných výdavkov v poslednom roku funkčného obdobia vlády sa nepremietne do aktualizácie limitu v prvom roku funkčného obdobia novej vlády, keďže limity novej vlády boli vypočítané za iných podmienok a s aktualizovanými predpokladmi.



V prípade, že dôjde k presunom prostriedkov v rámci volebného obdobia vlády (napríklad medzi druhým a tretím rokom limitu), presuny sa pri aktualizácii limitu automaticky zohľadnia. Ak sa v jednom roku nepoužijú prostriedky a presunú sa do ďalšieho, dôjde v ďalšom roku k navýšeniu limitu (z dôvodu úspory a presunu prostriedkov v predchádzajúcom roku). Ak nastane opačná situácia a suma medziročne presunutých prostriedkov klesne (z dôvodu, že sa v danom roku vo väčšej miere použili prostriedky presunuté z predchádzajúceho roku), dôjde v ďalšom roku k zníženiu limitu. **Prekročenie limitu v predchádzajúcom roku z dôvodu použitia presunutých prostriedkov sa však nebude považovať za nesplnenie limitu, keďže ide o jeden z faktorov, ktorý sa pri vyhodnotení plnenia limitu zohľadňuje.**

Z hľadiska obsahu ide o prostriedky štátneho rozpočtu, ktoré sa viažu a uvoľňujú podľa §8 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy (najmä kapitálové výdavky). Ide o vlastné zdroje štátneho rozpočtu bez prostriedkov z rozpočtu EÚ a výdavkov na spolufinancovanie, keďže tieto sa nezahŕňajú do limitu verejných výdavkov. **Údaje potrebné na účely vyhodnotenia plnenia limitu poskytne MF SR.**

Jednorazové vplyvy na verejné výdavky (bod d)

Táto položka sa vyhodnotí porovnaním prvotného zoznamu jednorazových vplyvov identifikovaných pri výpočte limitu so skutočnou výškou jednorazových vplyvov. Jednorazové výdavkové vplyvy sa týkajú subjektov spadajúcich pod limit (S.1311 a S.1314). Vzhľadom na to, že ucelený zoznam potenciálnych jednorazových vplyvov nie je možné vopred definovať (RRZ sa pri ich identifikácii riadi zverejnenými⁷⁴ princípmi), je potrebné vytvoriť mechanizmus ich predbežného odsúhlasenia v rámci implementácie rozpočtu (Box 7).

Box 7: Jednorazové vplyvy pri implementácii rozpočtu v priebehu roku

Keďže jednorazové vplyvy nespádajú pod limit výdavkov, je potrebné vytvoriť mechanizmus ich odsúhlasovania v priebehu roku. Dôvodom je potreba istoty pre subjekty, ktoré takéto výdavky realizujú, že pri vyhodnotení limitu verejných výdavkov sa budú považovať za jednorazové. Iniciatíva by mala vychádzať od príslušných subjektov resp. vlády, ktorá na základe princípov zverejnených RRZ identifikuje takéto faktory aj s odhadom výšky ich vplyvov. Nevyhnutnou podmienkou je jednoznačný spôsob identifikácie daného jednorazového vplyvu.

V praxi by išlo o zaslanie formálnej žiadosti MF SR o posúdenie identifikovaných transakcií zo strany RRZ. Pokiaľ to bude možné po zohľadnení poskytnutých informácií, RRZ vydá záväzné odôvodnené stanovisko v lehote do 7 dní, či danú transakciu možno považovať za jednorazovú z pohľadu plnenia limitu verejných výdavkov. Je však nevyhnutné, aby MF SR, resp. iné subjekty, poskytli v primeranej lehote súčinnosť pri objasnení povahy posudzovanej transakcie, v opačnom prípade by sa lehota primerane predĺžila.

⁷⁴ Princípy identifikácie jednorazových vplyvov budú ucelene popísané v Metodike zostavenia základného scenára vývoja verejných financií a určenia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti, v časti 3.1.2, Box 2 je uvedený indikatívny zoznam princípov.

Účelovo určené príjmy (bod e)

Zákon umožňuje v priebehu roka prekročiť schválený limit verejných výdavkov v prípade účelovo určených príjmov. Ak nejaký subjekt dosiahne v priebehu roka vyššie (účelovo určené) príjmy, ako sa predpokladalo pri výpočte limitu, môže tieto prostriedky použiť nad rámec schváleného limitu. Naopak, nenaplnenie predpokladov o účelovo určených príjmoch (podobne, ako to platí aj pre ostatné príjmy neprognozované VpDP) by sa malo premietnuť do zníženia výdavkov.

Z pohľadu správneho vyhodnotenia tohto faktora pri plnení limitu je kľúčová jednoznačná definícia pojmu účelovo určené príjmy a ich presná identifikácia (Tab 6). RRZ za účelovo určené príjmy považuje **granty a transfery poskytnuté jednotlivým subjektom v subsektoroch S.1311 a S.1314** (okrem zdrojov z rozpočtu EÚ a prostriedkov mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti)⁷⁵.

Medzi účelovo určené príjmy patria aj **príjmy podľa § 17 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy**⁷⁶. Tieto príjmy sa týkajú rozpočtových organizácií štátneho rozpočtu a identifikujú sa na základe zdrojovej klasifikácie. V prípade, že by išlo o prijaté transfery od iných subjektov S.1311 a S.1314, tieto príjmy nevchádzajú do výpočtu limitu verejných výdavkov a nezohľadnia sa ani pri vyhodnotení plnenia limitu⁷⁷.

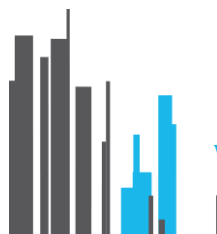
Účelovo určené príjmy zahŕňajú aj **príjmy z predaja výrobkov, tovarov a služieb**⁷⁸. Zaznamenávajú sa tu napríklad príjmy z predaja cestovných lístkov, vstupného do kultúrnych inštitúcií, diaľničných známok, pričom rozhodnutie príslušného subjektu o prípadnom navýšení cien (nejde o legislatívnu úpravu, ktorá by sa pri aktualizácii limitu automaticky zohľadňovala) by sa v prípade vyšších ako predpokladaných príjmov premietlo do možnosti použiť dodatočné príjmy na výdavky nad rámec limitu.

⁷⁵ Ide o nasledovné položky EKKR 311, 315, 321, 325 (Tuzemské bežné a kapitálové granty), 331 a 332 (Zahraničné bežné a kapitálové granty) s tým, že sa z nich vylúčia tie označené kódom zdroja „EÚ prostriedky“ a „Prostriedky POO“ (konkrétne kódy spadajúce do uvedených skupín RRZ zverejní spolu s výpočtom limitu verejných výdavkov).

⁷⁶ §17 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy: „Rozpočtová organizácia rozpočtuje aj príjmy, ktoré predpokladá, že získa z rozdielu medzi výnosmi a nákladmi z podnikateľskej činnosti po zdanení, prijme z poistného plnenia zo zmluvného poistenia alebo zo zákonného poistenia, prijme od fyzickej osoby alebo právnickej osoby podľa osobitných predpisov, prijme od úradu práce, sociálnych vecí a rodiny podľa osobitného predpisu, prijme od účastníkov konania o obnove evidencie niektorých pozemkov a právnych vzťahov k nim. K týmto rozpočtovaným príjmom rozpočtuje aj zodpovedajúce výdavky, ktoré je oprávnená čerpať do výšky týchto rozpočtovaných príjmov skutočne prijatých. Rozpočtová organizácia je oprávnená prekročiť limit výdavkov z dôvodu dosiahnutia vyšších ako rozpočtovaných príjmov podľa prvej vety.“

⁷⁷ Za účelovo určené príjmy sa považujú príjmy s nasledovnými kódmi zdroja: 72d, 72e, 72g, 72i, 72k. Súčasťou príjmov podľa §17, ods. 4 sú aj príjmy od úradu práce, sociálnych vecí a rodiny (kód 72h). Keďže ide o príjmy pochádzajúce od iného subjektu verejnej správy, tieto príjmy nevstupujú do výpočtu limitu, a preto sa nezohľadnia pri vyhodnotení jeho plnenia.

⁷⁸ Ide o podpoložku ekonomickej klasifikácie 223001.



5.2 Výpočet plnenia limitu pri jeho vyhodnotení

V prvom kroku vyhodnotenia RRZ vypočíta, akú výšku dosiahli výdavky spadajúce pod limit na základe oficiálne vykázaných údajov Štatistického úradu SR. V druhom kroku sa zistí rozdiel voči platnému schválenému limitu a v treťom sa zohľadnia položky vymenované zákonom. Výsledkom hodnotenia je konštatovanie RRZ, že došlo k splneniu limitu alebo sa limit prekročil. RRZ zároveň vyčíslí, o koľko eur boli skutočné výdavky nižšie ako platný limit alebo o koľko eur bol limit prekročený. Tento údaj následne vstupuje do aktualizácie limitu (do 30. júna).

V prípade, že dôjde k prekročeniu limitu verejných výdavkov druhý rok po sebe (v rámci funkčného obdobia vlády), výslednú odchýlku v druhom roku⁷⁹ vyjadří RRZ aj v pomere k aktuálnemu nominálnemu HDP⁸⁰ za daný rok. V prípade, že odchýlka dosiahne aspoň 1 % HDP, podľa znenia zákona (§30aa, ods. 19) má vláda do 30 dní od zverejnenia hodnotenia požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery vláde⁸¹.

Na účely vyhodnotenia plnenia limitu je potrebné postupovať podľa definície limitu uvedenej v §30aa, ods. 1. Postup podľa odseku 3 nie je možné aplikovať, keďže do výšky limitu sa nepremietajú skutočné hodnoty štrukturálneho salda, ani príjmov verejnej správy. Položky vstupujúce do výpočtu a ich presná identifikácia sú uvedené v Tab 7 a kopírujú definíciu podľa ods. 1. RRZ ich vyčíslí na základe údajov od Štatistického úradu SR.

Tab 7: Vyhodnotenie plnenia limitu (eur)

Položky	Identifikácia
(+) Výdavky VS	sektor: S.13; ESA: TE; konsolidované
(-) Výdavky územnej samosprávy	subsektor: S.1313; ESA: TE; konsolidované výdavky znížené o príjmy zo zdroja EÚ, spolufinancovanie, príjmy z transferov od S.1311 a S.1314 a úrokové náklady
(-) Výdavky z prostriedkov rozpočtu EÚ	DK: štátny rozpočet; EKRR: 600 a 700; ZK: "EÚ prostriedky" a "Prostriedky POO"*; nekonsolidované; spotrebované vo VS
(-) Výdavky zo štátneho rozpočtu na spolufinancovanie	DK: štátny rozpočet; ZK: "Spolufinancovanie zo ŠR" a "DPH pre POO"*; nekonsolidované
(-) Odvody Európskej únie	DK: štátny rozpočet; EKRR: 649005
(-) Výdavky na správu dlhu verejnej správy	sektor: S.13; ESA: D.41PAY; konsolidované
(-) Jednorazové výdavky	identifikácia podľa princípov RRZ
(-) Výdavky ovplyvnené hospodárskym cyklom	cyklická zložka výdavkov na nezamestnanosť, odhad RRZ

⁷⁹ Ide o kumulatívnu odchýlku za oba roky, keďže odchýlka v prvom roku sa premietla do aktualizácie limitu v nasledujúcom roku.

⁸⁰ Týmto prístupom môže vzniknúť nekonzistentnosť medzi vypočítanými limitmi (na základe predpokladaného HDP) a pri ich vyhodnotení (odchýlka na základe skutočného HDP). Rozdiely by však mali mať relatívne malé vplyvy na veľkosť povolenej odchýlky, keďže sa berie do úvahy jedna stotina úrovne HDP.

⁸¹ Táto požiadavka sa vzťahuje na situáciu, ak dôjde k prekročeniu limitu za prvý a druhý rok štvorročného obdobia, na ktoré sa na začiatku volebného obdobia vlády vypočítavajú. V prípadoch, kedy by sa voľby uskutočnili v druhej polovici roka, by sa mohla sankcia vzťahovať aj na neplnenie limitu za druhý a tretí rok. Limit za tretí rok RRZ vyhodnotí do 15. júna v roku konania volieb, pričom lehota 30 dní pre vládu uplynie najneskôr 15. júla. Hlasovanie o dôvere vlády možno vo volebnom roku stihnúť v prípade, že funkčné obdobie vlády končí po tomto termíne.



1. Limit verejných výdavkov – skutočnosť

2. Schválený limit verejných výdavkov

3. Rozdiel (1-2)

- | | |
|---|---|
| 4. Vplyvy schválených legislatívnych zmien | porovnanie skutočnosti s predpokladmi pri aktualizácii limitu |
| 5. Metodické vplyvy | porovnanie skutočnosti s predpokladmi pri výpočte limitu, položky z Tab 8 |
| 6. Vplyvy použitia nevyčerpaných finančných prostriedkov z minulých rokov | porovnanie skutočnosti s predpokladmi pri výpočte limitu |
| 7. Účelovo určené príjmy | porovnanie skutočnosti s predpokladmi pri výpočte limitu |

8. Rozdiely po zohľadnení úprav (3-4-5-6-7)**

* Kódy zdrojovej klasifikácie sú každoročne vydávané v Príručke na zostavenie návrhu rozpočtu verejnej správy a sú premietnuté do Rozpočtového informačného systému MF SR. Konkrétne kódy spadajúce do uvedených skupín poskytne MF SR a RRZ ich zverejní spolu s výpočtom limitu verejných výdavkov. Zdroj: RRZ

** Kladná hodnota znamená prekročenie limitu, záporná nižšie výdavky oproti limitu

Špecifické úpravy je potrebné urobiť v prípade vylúčenia výdavkov územnej samosprávy. Konsolidované výdavky územnej samosprávy sa znížia o prijaté transfery zo štátneho rozpočtu na financovanie spoločných projektov SR a EÚ (EÚ fondy a prostriedky Fondu obnovy a odolnosti) a na ich spolufinancovanie zo štátneho rozpočtu (vrátane úhrady DPH pre projekty mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti). Touto úpravou sa implicitne predpokladá, že prijaté prostriedky sa v rovnakom čase a v rovnakej výške použili vo výdavkoch samospráv⁸². Vylúčenie je potrebné kvôli tomu, aby nevznikli duplicity, keďže eurofondy a spolufinancovanie nie sú súčasťou limitu verejných výdavkov a vylučujú sa ako celok samostatne v ďalších krokoch.

Ďalšia úprava výdavkov územnej samosprávy spočíva v ich znížení o prijaté bežné a kapitálové transfery od subjektov subsektorov S.1311 a S.1314 (s výnimkou transferu podielovej dane – DPFO), keďže tieto transfery sú súčasťou limitu verejných výdavkov. Podobne ako pri eurofondoch, aj tu sa predpokladá, že sa tieto transfery vynaložili vo výdavkoch samospráv v rovnakom čase a rovnakej výške.

Poslednou úpravou je zníženie výdavkov samospráv o ich konsolidované úrokové náklady, keďže tieto nie sú súčasťou limitu verejných výdavkov a vylučujú sa za verejnú správu ako celok samostatne v ďalšom kroku.

Po vyčíslení rozdielu medzi skutočnou výškou výdavkov spadajúcich pod limit verejných výdavkov a platným limitom RRZ zohľadní ďalšie faktory popísané v časti 5.1. Zoznam metodických vplyvov a spôsobu ich zohľadnenia je uvedený v [Tab 8](#).

⁸² Princíp neutrality prostriedkov z fondov EÚ sa na úrovni samospráv pri vykazovaní nesleduje (neutrálny vplyv je zabezpečený na úrovni štátneho rozpočtu).



Tab 8: Spôsob zohľadnenia metodických vplyvov pri vyhodnotení plnenia limitu

Položky	Spôsob zohľadnenia pri hodnotení
FISIM	vo výške rozdielu skutočných výdavkov spadajúcich pod limit voči predpokladom pri výpočte limitu
Imputované poistné	
Naturálne mzdy	vo výške rozdielu skutočných výdavkov voči predpokladom pri výpočte limitu
Imputácia výskumu a vývoja	
Softvér	
Umelecká produkcia	
Odhad transakcie P.12	
Vyradovanie jadrových zariadení	
DPH one-stop-shop	
Poistné platené štátom na zdravotné poistenie zaznamenané v príjmoch ZP	
Transfer na krytie deficitu dôchodkového systému ozbrojených zložiek	
Poistné platené štátom na sociálne poistenie zaznamenané v príjmoch SP	
Poistné platené SP na sociálne poistenie zaznamenané v príjmoch SP	vo výške rozdielu skutočných príjmov voči predpokladom pri výpočte limitu (z dôvodu zahrnutia vzniknutého deficitu/prebytku do limitu)
Dotácia zelenej energie	
Úrokové príjmy súvisiace s emisiou štátneho dlhu	
Reklasifikácia subjektu do sektora verejnej správy alebo zo sektora verejnej správy	vo výške dodatočného vplyvu na konsolidované príjmy verejnej správy (z dôvodu zahrnutia vzniknutého deficitu/prebytku do limitu)

Pozn.: FISIM - služby finančného sprostredkovania nepriamo merané

Zdroj: RRZ



6 Zverejňovanie údajov

Súčasťou výpočtu, aktualizácie a hodnotenia plnenia limitu verejných výdavkov podľa schválenej metodiky budú okrem finálneho výstupu aj detailné podkladové údaje, ktoré RRZ s cieľom zabezpečenia transparentnosti celého postupu zverejní. Podkladové údaje spolu so zverejnenou metodikou umožnia replikovať výpočet RRZ.

Výpočet limitu verejných výdavkov

Keďže východiskom zostavenia základného scenára vývoja verejných financií je **odhad salda verejnej správy v roku konania volieb do NR SR**, RRZ zverejní tento odhad v štruktúre bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy členenej podľa položiek klasifikácie ESA2010 a bilancie členenej podľa položiek ekonomickej klasifikácie, druhovej a zdrojovej klasifikácie. Súčasťou odhadu bude aj zoznam zahrnutých opatrení v porovnaní s NPC scenárom vývoja verejných financií vychádzajúcim zo skutočných údajov predchádzajúceho roku.

Ďalšou skupinou zverejnených údajov bude **základný scenár vývoja verejných financií** na horizonte najbližších 50 rokov. Ide o bilanciu príjmov a výdavkov verejnej správy členenú podľa položiek klasifikácie ESA2010, položiek ekonomickej klasifikácie, ako aj klasifikácie podľa vecných oblastí, ktoré sú ovplyvnené starnutím populácie⁸³. Súčasťou základného scenára je aj odhad cyklickej zložky salda v členení podľa jednotlivých vecných položiek príjmov a výdavkov, zoznam jednorazových opatrení v členení podľa položiek klasifikácie ESA2010 a podľa položiek ekonomickej klasifikácie, použité ukazovatele pre indexáciu jednotlivých položiek základného scenára, ako aj vypočítaný ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti.

Zverejní sa tiež **výpočet výdavkových limitov** vo formáte s aktívnymi vzorcami tak, aby bolo možné replikovať výpočet. Výpočet bude obsahovať aj zdrojové údaje z výstupov RRZ (zo základného scenára), ako aj zdrojové údaje od MF SR a VpDP⁸⁴.

V prípade, že by niektorý z údajov potrebných na výpočet limitu nebol RRZ poskytnutý alebo poskytnuté údaje by neboli vypočítané v súlade s tým, ako ich vykazuje ŠÚ SR v metodike ESA2010, RRZ ich nahradí, prípadne upraví podľa vlastného kvalifikovaného odhadu. V takejto situácii RRZ zverejní aj **predpoklady a výpočty použité pri vlastnom odhade**.

Aktualizácia limitu verejných výdavkov

RRZ zverí výpočet **aktualizovaných výdavkových limitov** vo formáte s aktívnymi vzorcami tak, aby ho bolo možné replikovať. Výpočet bude obsahovať aj zdrojové údaje z výstupov RRZ (kvantifikácia vplyvov legislatívnych opatrení na dlhodobú udržateľnosť, vyhodnotenie plnenia limitu za predchádzajúci rok), ako aj zdrojové údaje od MF SR, VpDP (vplyvy príjmových legislatívnych opatrení, podklady pre vyčíslenie vplyvu sankcií dlhovej brzdy) a ŠÚ SR (skutočná výška vybraných príjmov a výdavkov, ktoré sa zohľadnia pri aktualizácii).

⁸³ Ide napríklad o príjmy a výdavky spojené s univerzálnym dôchodkovým systémom, dôchodkovým systémom ozbrojených zložiek, zdravotníctvom, dlhodobou starostlivosťou, výdavky na školstvo, štátne sociálne dávky a dávky Sociálnej poisťovne.

⁸⁴ RRZ v tejto štruktúre [zverejnila](https://www.rrz.sk) údaje, na základe ktorých vypočítala indikatívny limit verejných výdavkov na roky 2023 a 2024 na účely Programu stability Slovenskej republiky na roky 2022 až 2025.



V prípade **kvantifikácie vplyvov legislatívnych zmien ovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť** RRZ zverejní podrobný výpočet, vrátane predpokladov a popisu použitej metodológie.

V prípade, že by niektorý z údajov potrebných na aktualizáciu limitu vypočítala RRZ (z dôvodu chýbajúcich údajov), RRZ zverejní aj **predpoklady a výpočty použité pri vlastnom odhade**.

Vyhodnotenie plnenia limitu verejných výdavkov

RRZ zverení výpočet, na základe ktorého vyhodnotila **plnenie limitu verejných výdavkov** vo formáte s aktívnymi vzorcami tak, aby ho bolo možné replikovať. Výpočet bude obsahovať zdrojové údaje z výstupov RRZ (kvantifikácia vplyvov legislatívnych opatrení na dlhodobú udržateľnosť, zoznam jednorazových vplyvov), ako aj zdrojové údaje od MF SR a VpDP (vplyvy príjmových legislatívnych opatrení, údaje o použití nevyčerpaných prostriedkov z minulých rokov) a ŠÚ SR (bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy na základe aktuálnej notifikácie Eurostatu). Súčasťou zverejnených údajov bude aj porovnanie skutočnosti s predpokladmi pri výpočte limitu v oblasti metodických vplyvov a účelovo určených príjmov.

Ak dôjde k **preklasifikovaniu subjektu do sektora verejnej správy alebo zo sektora verejnej správy** a RRZ ho nezohľadní v rámci metodických vplyvov, RRZ zverejní zdôvodnenie. V prípade zahrnutia medzi metodické vplyvy, RRZ zverejní výpočet veľkosti metodického vplyvu a podkladové údaje použité pre výpočet.

V prípade **kvantifikácie vplyvov legislatívnych zmien ovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť** RRZ zverejní podrobný výpočet, vrátane predpokladov a popisu použitej metodológie.

V prípade, že by niektorý z údajov potrebných na vyhodnotenie plnenia limitu vypočítala RRZ (z dôvodu chýbajúcich údajov), RRZ zverejní aj **predpoklady a výpočty použité pri vlastnom odhade**.

7 Špecifické ustanovenia metodiky na účely prvého výpočtu limitu na roky 2023 až 2025

Na prvý výpočet limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 sa vzťahujú aj prechodné ustanovenia zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy (§ 37m). Ide o špecifické úpravy, ktoré vyplývajú z toho, že limity sa prvýkrát vypočítajú uprostred volebného obdobia NR SR a existuje objektívna potreba ich testovania v rozpočtovom procese. Špecifikom prvého výpočtu limitov je aj to, že sa vypočítavajú do roku 2025, t.j. za horizont aktuálneho volebného obdobia. Dôvodom je to, aby limit bol vypočítaný na celý horizont pripravovaného rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025.

RRZ má vypočítať limity verejných výdavkov v termíne do 75 dní po zverejnení správy o dlhodobej udržateľnosti⁸⁵. Uvedená lehota nebola splnená vzhľadom na to, že v danom termíne nedošlo k dohode na metodike. RRZ vypočíta limity bezprostredne po dosiahnutí dohody s MF SR na metodike. Vypočítané limity schvaľuje NR SR uznesením, ktoré sa ale nezverejňuje v Zbierke zákonov. Rovnaký postup platí aj pre aktualizáciu limitov, ktoré schvaľuje výbor NR SR pre oblasť financií a rozpočtu a výbor NR SR pre oblasť hospodárskych záležitostí.

Jedinou odlišnosťou oproti štandardnému postupu výpočtu limitu uvedenému v kapitole 3 je skutočnosť, že legislatívne zmeny ovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť verejných financií sa majú zohľadniť už pri výpočte limitu. Z pohľadu RRZ ide o zmeny, ktoré sa schválili v NR SR a zverejnili v Zbierke zákonov od nadobudnutia účinnosti novely zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorou sa implementujú výdavkové limity (t.j. po 1. apríli 2022).

Vzhľadom na vyššie uvedené špecifiká platia pre výpočet a aktualizáciu limitu verejných výdavkov určité odlišnosti v metodike, ktoré sú popísané nižšie.

Zostavenie základného scenára a výpočet ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti

V zmysle ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti RRZ zverejnila správu o dlhodobej udržateľnosti⁸⁶ (vrátane výpočtu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti) 30. apríla 2022, ktorej základný scenár vychádzajúci z odhadovaného salda verejnej správy v roku 2022 sa mal stať východiskom pre výpočet limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025.

Vzhľadom na to, že uvedená správa bola založená na prognóze VpMP z marca 2022, ktorá zachytávala len prvotné odhady dôsledkov vojny na Ukrajinu na slovenskú ekonomiku a odvtedy došlo k podstatnej zmene v makroekonomických predpokladoch, **RRZ pripraví aktualizáciu základného scenára**. Na základe aktualizovaného základného scenára potom vypočíta limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025.

Na zostavenie **strednodobej časti základného scenára (vrátane odhadu salda vo východiskovom roku)** sa použijú prognózy zo septembrového zasadnutia VpMP a VpDP. V základnom scenári sa zohľadní **platný legislatívny stav** k dátumu jeho zostavenia, t.j.

⁸⁵ Keďže RRZ zverejnila správu o dlhodobej udržateľnosti 30. apríla 2022, lehota 75 dní uplynula 14. júla 2022.

⁸⁶ RRZ, [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2021](https://www.rrz.sk/sprava-o-dlhodobej-udrzatelnosti-verejnych-financi-za-rok-2021), apríl 2022



opatrenia zverejnené v Zbierke zákonov (resp. schválené NR SR v treťom čítaní s vysokou pravdepodobnosťou ich podpísania prezidentom) **do 13. decembra 2022** budú zahrnuté v základnom scenári. Vzhľadom na potrebu výpočtu a schválenia limitu verejných výdavkov národnou radou do konca roku 2022, RRZ pri výpočte limitu, ani pri jeho aktualizácii nezohľadní prípadné ďalšie opatrenia schválené národnou radou do konca roku.

Východiskom pre zostavenie základného scenára bude odhadované saldo verejnej správy na rok 2022. Dôležitosť realistického odhadu salda v roku 2022 podčiarkuje to, že jeho úroveň ovplyvňuje aj vývoj štrukturálneho salda v strednodobom horizonte. Vzhľadom na to, že ide o prvý výpočet limitov a limity sa vypočítavajú neštandardne uprostred volebného obdobia, po dohode s MF SR bol zvolený jedinečný prístup k jeho odhadu. Odhad bude zohľadňovať legislatívny rámec daný schváleným zákonom o štátnom rozpočte na rok 2022, z neho vychádzajúci aktuálny odhad čerpania výdavkov zo strany MF SR, ako aj údaje o priebežnom čerpaní výdavkov v štátnom rozpočte a príslušných subjektov verejnej správy financovaných zo štátneho rozpočtu. Ak štátny rozpočet obsahuje opatrenia, ktoré predpokladajú zmenu legislatívy, ich vplyvy sa zahrnú podľa platného legislatívneho stavu. V odhade sa zohľadní plnenie príjmov a výdavkov za prvých osem mesiacov roku 2022 (v prípade samospráv ide o údaje za dva kvartály a v prípade štátneho rozpočtu aj predbežné údaje za september 2022).

V prípade, že odhad na rok 2022 bude obsahovať legislatívne zmeny, ktorých vplyv sa v plnej miere prejaví až v ďalších rokoch, strednodobá časť základného scenára tento vývoj zahrnie. V prípade opatrení nelegislatívneho charakteru s takýmto predpokladaným vplyvom, RRZ zväží ich zahrnutie v strednodobom horizonte na základe zdôvodnenia poskytnutého MF SR⁸⁷.

Z dôvodu, že limity verejných výdavkov sa prvýkrát vypočítavajú uprostred volebného obdobia, zostavenie **základného scenára na výpočet limitov na roky 2023 až 2025** predpokladá **dosiahnutie dohody medzi RRZ a MF SR v týchto troch oblastiach:**

- odhad salda verejnej správy vo východiskovom roku 2022,
- indexačné mechanizmy použité na odhad vývoja verejných financií v scenári nezmenených politík a
- zahrnutie dodatočných opatrení (schválených do 1. júla 2022 s presahom na ďalšie roky, prípadne vplyvy mimo kontroly vlády, ako napríklad nárast výdavkov na energie) nad rámec predpokladu nezmenených politík.

Výpočet limitu verejných výdavkov

RRZ vypočíta limit verejných výdavkov podľa postupu uvedeného v kapitole 3. Údaje potrebné pre výpočet limitu bude RRZ čerpať zo základného scenára vývoja verejných financií, zo septembrovej prognózy VpDP (prognóza daňových a nedaňových príjmov) a ostatné údaje (daňové a nedaňové príjmy neprognozované výborom, predpoklady o čerpaní eurofondov, výdavkov na spolufinancovanie a odvod do rozpočtu EÚ, hospodárenie samospráv) poskytne MF SR. V prípade odhadu hospodárenia samospráv sa použije odhad MF SR po vysvetlení a dohode s RRZ.

⁸⁷ Rozhodujúcou skutočnosťou je povaha opatrenia, do akej miery aj na základe minulých skúseností, prijatie takého opatrenia vytvára pravdepodobné výdavky aj do budúcnosti (typickým príkladom je navýšenie miezd, ktoré je podložené rozhodnutím len pre rok 2022 a nesúvisí s jednorazovými vplyvmi).



Za predpokladu, že sa v termíne do uzávierky pre zostavenie základného scenára schváli v NR SR legislatívna zmena ovplyvňujúca dlhodobú udržateľnosť verejných financií, stane sa táto zmena súčasťou základného scenára. V zmysle ustanovení zákona (§37m, ods. 6) sa jej vplyv na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti zohľadní pri výpočte limitu (pozitívny maximálne do výšky 0,5% HDP v čase, keď sa uplatňujú sankcie dlhovej brzdy)⁸⁸. Spôsob zahrnutia zmien je ilustrovaný v prílohe 2.

Aktualizácia limitu verejných výdavkov

Pri aktualizácii limitu verejných výdavkov platí postup popísaný v kapitole 4. Jediným rozdielom je spôsob zohľadnenia vplyvov plnenia limitu verejných výdavkov v predchádzajúcich rozpočtových rokoch na základe hodnotenia RRZ. Vzhľadom na testovaciu fázu limitov sa prípadný rozdiel identifikovaný v roku t (na základe výsledkov hospodárenia v roku $t-1$) zohľadní do aktualizácie limitu na rok $t+1$ z dôvodu budovania implementačných kapacít pri rozbehu výdavkových limitov.

⁸⁸ Pri výpočte limitu verejných výdavkov na začiatku volebného obdobia vlády sa tieto vplyvy v zmysle legislatívy nezohľadňujú, keďže základný scenár obsahuje platnú legislatívu ku dňu schválenia programového vyhlásenia novej vlády.



Príloha 1 – Aktuálne znenie zákona

Pravidlá pre výpočet, aktualizácia a vyhodnotenie plnenia limitu verejných výdavkov sú uvedené v § 30aa a § zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších úprav.

§ 30aa **Limit verejných výdavkov**

(1) Limit verejných výdavkov je hlavným rozpočtovým nástrojom na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti.^{42aba}) Limitom verejných výdavkov sa rozumie maximálna výška celkových časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy v jednotnej metodike platnej pre Európsku úniu určená podľa odseku 3 a vyjadrená sumou; limit verejných výdavkov sa nevzťahuje na výdavky územnej samosprávy, prostriedky z rozpočtu Európskej únie a prostriedky štátneho rozpočtu určené na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, odvody Európskej únie, výdavky na správu dlhu verejnej správy, jednorazové výdavky a vplyv hospodárskeho cyklu na výdavky verejnej správy. Za prostriedky z rozpočtu Európskej únie sa považujú aj prostriedky mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

(2) Limit verejných výdavkov sa určuje na každý rozpočtový rok príslušného volebného obdobia národnej rady počnúc rokom nasledujúcim po roku, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde po voľbách do národnej rady. Ak limit verejných výdavkov nie je určený podľa prvej vety na všetky roky, na ktoré sa zostavuje rozpočet verejnej správy, Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (ďalej len „rada“) vypočíta limit verejných výdavkov na každý rok, na ktorý sa zostavuje rozpočet verejnej správy.

(3) Limit verejných výdavkov podľa odseku 1 a odseku 2 prvej vety vypočítava rada a predkladá ho na rokovanie národnej rady do 60 dní po schválení programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde po voľbách do národnej rady. Limit verejných výdavkov podľa odseku 2 druhej vety rada vypočíta v termíne aktualizácie limitu verejných výdavkov podľa odseku 9 a predkladá ho na rokovanie výboru národnej rady pre oblasť financií a rozpočtu a výboru národnej rady pre oblasť hospodárskych záležitostí. Limit verejných výdavkov sa vypočítava zo zápornej hodnoty plánovaného salda verejnej správy upraveného o vplyv hospodárskeho cyklu a o jednorazové vplyvy (ďalej len „štrukturálne saldo“), od ktorého sa odpočítajú konsolidované výdavky na správu dlhu verejnej správy, odvod do rozpočtu Európskej únie a prostriedky štátneho rozpočtu určené na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie a pripočítajú

- a) predpokladaný výsledok hospodárenia územnej samosprávy,
- b) predpokladané konsolidované daňové príjmy vrátane príjmov poisťovních fondov, upravené o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy,
- c) predpokladané konsolidované nedaňové príjmy, granty a transfery upravené o jednorazové vplyvy okrem prostriedkov z rozpočtu Európskej únie.



- (4) Príjmy uvedené v odseku 3 písm. b) a c) sa znižujú o zodpovedajúce príjmy územnej samosprávy.
- (5) V rámci limitu verejných výdavkov sa povinne rozpočtujú v čase sa zvyšujúce rezervy tak, aby sa zabezpečilo krytie nepredvídaných rozpočtových vplyvov.
- (6) Východiskom pre určenie hodnoty plánovaného štrukturálneho salda je ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti^{42abb}) so zohľadnením miery rizika spojeného s dlhodobou udržateľnosťou podľa druhej vety a tretej vety. Na každý rozpočtový rok príslušného volebného obdobia národnej rady počnúc rokom nasledujúcim po roku, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde po voľbách do národnej rady, rada vypočíta hodnotu plánovaného štrukturálneho salda tak, aby sa pri vysokom a strednom riziku v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou zlepšil ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti o 0,5 % hrubého domáceho produktu a aby sa pri nízkom riziku zlepšil ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti o 0,25 % hrubého domáceho produktu. Ak je hospodárenie Slovenskej republiky dlhodobou udržateľné, rada vypočíta hodnotu plánovaného štrukturálneho salda tak, aby ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti dosahoval v každom rozpočtovom roku nulovú hodnotu. Hodnota plánovaného štrukturálneho salda sa vypočíta tak, aby sa zohľadnili opatrenia, ktoré sa majú uplatniť podľa osobitného predpisu.^{42abc})
- (7) Ak by sa hodnota plánovaného štrukturálneho salda v dôsledku postupu podľa odseku 6 zlepšila na úroveň štrukturálneho prebytku vyššieho ako 0,5 % hrubého domáceho produktu, zlepšenie štrukturálneho salda sa určí tak, aby štrukturálny prebytok nepresiahol 0,5 % hrubého domáceho produktu.
- (8) Limit verejných výdavkov na nasledujúce štyri roky schvaľuje národná rada uznesením, ktoré je všeobecne záväzné a zverejňuje sa v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. V období uplatňovania opatrení podľa osobitného predpisu^{42abd}) možno pri prerokúvaní návrhov zákonov v pléne národnej rady predkladať len také pozmeňujúce návrhy alebo doplňujúce návrhy s dôsledkom na prekročenie limitu verejných výdavkov, ktoré boli prerokované vo výboroch národnej rady. Vláda je povinná zosúladiť návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov. Ak vláda predložila národnej rade návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý prekračuje platný limit verejných výdavkov a na rokovaní národnej rady sa neschváli pozmeňujúci návrh alebo doplňujúci návrh, ktorým sa zosúladi návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov, vláda je povinná ho vziať späť a do 30 dní predložiť návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý neprekračuje platný limit verejných výdavkov.
- (9) Aktualizovaný limit verejných výdavkov rada vypočíta do 30. júna rozpočtového roka a do 30 dní od doručenia žiadosti vlády o aktualizáciu limitu verejných výdavkov. Limit verejných výdavkov sa pri jeho aktualizácii upraví o
- a) vplyvy zmien v dlhodobej udržateľnosti vyvolané legislatívnymi zmenami schválenými národnou radou; ak sa uplatňujú opatrenia podľa osobitného predpisu^{42abd}) a celkové vplyvy týchto legislatívnych zmien zlepšujú ukazovateľ



dlhodobej udržateľnosti, pri aktualizácii limitu verejných výdavkov sa zohľadní ich vplyv na štrukturálne saldo za príslušné volebné obdobie maximálne do výšky 0,5 % hrubého domáceho produktu, pričom ustanovenie odseku 6 poslednej vety tým nie je dotknuté,

- b) vplyvy plnenia limitu verejných výdavkov v predchádzajúcich rozpočtových rokoch na základe hodnotenia podľa odseku 17,
- c) vplyvy legislatívnych zmien na príjmy verejnej správy,
- d) rozdiel medzi skutočnou výškou prijatých grantov a transferov upravenou o jednorazové vplyvy, okrem prostriedkov z rozpočtu Európskej únie a ich predpokladanou výškou podľa odsekov 3 a 4,
- e) rozdiel medzi skutočnou výškou daňových príjmov vrátane príjmov poistných fondov a nedaňových príjmov upravenou o jednorazové vplyvy, ktoré neposudzujú výbory podľa osobitného predpisu^{18d)} a ich predpokladanou výškou podľa odsekov 3 a 4,
- f) rozdiel medzi skutočnou výškou odvodu do rozpočtu Európskej únie a jeho predpokladanou výškou podľa odseku 3,
- g) rozdiel medzi skutočnými výdavkami štátneho rozpočtu určenými na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie a ich predpokladanou výškou podľa odseku 3,
- h) rozdiel medzi skutočným výsledkom hospodárenia územnej samosprávy a predpokladaným výsledkom hospodárenia územnej samosprávy podľa odseku 3 písm. a),
- i) vplyvy opatrení podľa osobitného predpisu^{42abc)}.

(10) Rada aktualizuje limit verejných výdavkov do 30 dní odo dňa zverejnenia prognóz vypracovaných výbormi podľa osobitného predpisu^{18d)}, ak zistený rozdiel medzi aktuálnymi prognózami príjmov vypracovanými výbormi podľa osobitného predpisu^{18d)} a ich predpokladanou výškou podľa odseku 3 dosahuje v jednom roku v absolútnom vyjadrení aspoň 3 % hrubého domáceho produktu, postupom podľa odsekov 3, 4, 6 a 7.

(11) Rada môže mimoriadne aktualizovať limit verejných výdavkov aj po schválení legislatívnych zmien ovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť v národnej rade; ak sa uplatňujú opatrenia podľa osobitného predpisu^{42abd)} a celkové vplyvy týchto legislatívnych zmien zlepšujú ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti, pri aktualizácii limitu verejných výdavkov sa zohľadní ich vplyv na štrukturálne saldo za príslušné volebné obdobie maximálne do výšky 0,5 % hrubého domáceho produktu, pričom ustanovenie odseku 6 poslednej vety tým nie je dotknuté.

(12) Ak vláda vyhlási mimoriadnu okolnosť podľa odseku 13, rada do 15 dní odo dňa jej vyhlásenia aktualizuje limit verejných výdavkov. Zmena plánovaného štrukturálneho salda určená podľa odseku 6 sa upraví tak, aby počas rokov predpokladaného trvania mimoriadnej okolnosti nedošlo k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. Vláda môže počas trvania mimoriadnej okolnosti prekročiť takto určený limit verejných výdavkov po schválení národnou radou; do hlasovania národnej rady predloží rada k prekročeniu limitu verejných výdavkov stanovisko.



(13) Vláda môže vyhlásiť mimoriadnu okolnosť po tom, ako Štatistický úrad Slovenskej republiky zverejní, že hrubý domáci produkt za predchádzajúci štvrtrok vyjadrený v stálych cenách medziročne klesol a na základe bezprostredne nasledujúcej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy príslušný ročný hrubý domáci produkt vyjadrený v stálych cenách

- a) klesne medziročne; mimoriadna okolnosť trvá 12 mesiacov odo dňa vyhlásenia vládou, ak odsek 14 neustanovuje inak, alebo
- b) klesne medziročne aspoň o tri percentuálne body; mimoriadna okolnosť trvá 24 mesiacov odo dňa vyhlásenia vládou, ak odsek 14 neustanovuje inak.

(14) Ak Štatistický úrad Slovenskej republiky zverejní, že hrubý domáci produkt za rok, na základe ktorého bola vyhlásená mimoriadna okolnosť podľa odseku 13, vyjadrený v stálych cenách medziročne neklesol, obdobie podľa odseku 13 sa ukončuje dňom zverejnenia. Ak Štatistický úrad Slovenskej republiky zverejní, že hrubý domáci produkt za rok, na základe ktorého bola vyhlásená mimoriadna okolnosť podľa odseku 13, vyjadrený v stálych cenách klesol medziročne o menej ako tri percentuálne body, obdobie podľa odseku 13 písm. b) sa skracuje na 12 mesiacov alebo sa ukončuje dňom zverejnenia, ak toto obdobie trvá už viac ako 12 mesiacov. Ak Štatistický úrad Slovenskej republiky zverejní, že hrubý domáci produkt za rok, na základe ktorého bola vyhlásená mimoriadna okolnosť podľa odseku 13, vyjadrený v stálych cenách klesol medziročne aspoň o tri percentuálne body, obdobie podľa odseku 13 písm. a) sa predlžuje na 24 mesiacov.

(15) Po ukončení mimoriadnej okolnosti podľa odseku 13 alebo odseku 14, rada do 30 dní aktualizuje limit verejných výdavkov postupom podľa odsekov 3, 4, 6 a 7. Východiskom aktualizácie je limit verejných výdavkov vypočítaný postupom podľa odseku 12 za rok, v ktorom došlo k ukončeniu mimoriadnej okolnosti. Po ukončení mimoriadnej okolnosti sa v najbližšom rozpočtovom roku limit verejných výdavkov určí na základe polovičných hodnôt zlepšenia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti uvedených v odseku 6.

(16) Ak v roku konania volieb do národnej rady nebolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde do 30. septembra po voľbách do národnej rady, rada vypočíta a zverejní limit verejných výdavkov postupom podľa odsekov 3, 4, 6 a 7 na každý rozpočtový rok volebného obdobia nasledujúceho po roku, v ktorom sa uskutočnili voľby do národnej rady; odsek 3 prvá veta sa nepoužije. Po schválení programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde po voľbách do národnej rady sa postupuje podľa odsekov 3, 4, 6 a 7.

(17) Plnenie limitu verejných výdavkov za predchádzajúci rozpočtový rok hodnotí a zverejňuje rada každoročne do 15. júna. V hodnotení sa zohľadňujú

- a) vplyvy schválených legislatívnych zmien na príjmy rozpočtu verejnej správy alebo dlhodobú udržateľnosť,
- b) vplyvy zmien zaradenia jednotlivých subjektov do sektora verejnej správy a ich vyradenia a ďalšie vplyvy vychádzajúce z jednotnej metodiky platnej pre Európsku úniu,



- c) vplyvy použitia nevyčerpaných finančných prostriedkov z minulých rokov,
- d) jednorazové vplyvy na verejné výdavky.

(18) Realizácia výdavkov subjektov verejnej správy z účelovo určených príjmov nad rámec limitu verejných výdavkov sa považuje za dodržanie limitu verejných výdavkov; túto skutočnosť rada zohľadní pri hodnotení plnenia limitu verejných výdavkov.

(19) Ak rada vyhodnotí, že limit verejných výdavkov za predchádzajúci rozpočtový rok nebol splnený, vláda do 30 dní od zverejnenia hodnotenia radou zasiela národnej rade písomné zdôvodnenie nesplnenia limitu výdavkov za predchádzajúci rozpočtový rok. Ak rada vyhodnotí, že limity verejných výdavkov za dva predchádzajúce rozpočtové roky neboli splnené a ich celková odchýlka dosiahla aspoň 1 % hrubého domáceho produktu, vláda do 30 dní od zverejnenia hodnotenia radou požiada národnú radu o vyslovenie dôvery vláde; vláda nie je povinná požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery vláde v roku, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde po voľbách do národnej rady, a v nasledujúcom roku.

(20) Metodiku výpočtu limitu verejných výdavkov podľa odseku 3, aktualizácie limitu verejných výdavkov podľa odsekov 9 až 12 a 15 a hodnotenia plnenia limitu verejných výdavkov podľa odseku 17 vypracúva po dohode s ministerstvom financií rada a zverejňuje rada. Pri výpočte limitu verejných výdavkov a pri jeho aktualizácii rada postupuje podľa metodiky platnej k 1. januáru roka, v ktorom sa vypočítava limit verejných výdavkov alebo sa takýto limit aktualizuje. Aktualizovaný limit verejných výdavkov podľa odsekov 9 až 12 a 15 rada predkladá na rokovanie výboru národnej rady pre oblasť financií a rozpočtu a výboru národnej rady pre oblasť hospodárskych záležitostí, ktoré ho schvaľujú uznesením, ktoré je všeobecne záväzné a zverejňuje sa v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

(21) Rada má právo vyžadovať súčinnosť od subjektov verejnej správy pri poskytovaní údajov na účely výpočtu a aktualizácie limitu verejných výdavkov. Subjekt verejnej správy podľa prvej vety je povinný bezplatne na základe písomnej odôvodnenej žiadosti v primeranej lehote a za podmienok určených radou poskytnúť rade prostredníctvom Kancelárie rady údaje vrátane osobných údajov a neanonymizovaných údajov o právnických osobách, predkladať informácie, podať vysvetlenia a poskytnúť ďalšiu vyžadovanú súčinnosť na účely výpočtu a aktualizácie limitu verejných výdavkov.“

Poznámky pod čiarou k odkazom 42aba až 42abd znejú:

„^{42aba}) Čl. 2 písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z.

^{42abb}) Čl. 2 písm. c) ústavného zákona č. 493/2011 Z. z.

^{42abc}) Čl. 5 ods. 6 písm. c), čl. 5 ods. 7 písm. a), čl. 12 ods. 5 písm. c), čl. 12 ods. 6 písm. a) a čl. 13 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z.

^{42abd}) Čl. 5 ods. 4 až 8, čl. 12 ods. 3 až 7 a čl. 13 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z.



„§ 37m

Prechodné ustanovenia k úpravám účinným od 1. apríla 2022

- (1) Limit verejných výdavkov sa prvýkrát uplatní v rozpočtovom procese verejnej správy v roku 2022 pre rozpočet verejnej správy na roky 2023 až 2025.
- (2) V roku 2022 sa ustanovenia § 15 ods. 1 a § 30a ods. 2 uplatnia v znení účinnom do 31. marca 2022.
- (3) Limit verejných výdavkov sa prvýkrát určuje postupom podľa § 30aa ods. 2 prvej vety na volebné obdobie národnej rady, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde po 31. marci 2022.
- (4) V VIII. volebnom období národnej rady sa limit verejných výdavkov určuje na roky 2023 až 2025; ustanovenia § 30aa ods. 2 prvej vety, ods. 3 prvej vety, ods. 6 druhej vety, ods. 8 prvej vety a ods. 19 sa nepoužijú. V roku 2022 rada vypočíta a predloží na rokovanie národnej rady do 75 dní po zverejnení správy o dlhodobej udržateľnosti limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 postupom podľa § 30aa ods. 3, 4, 6 a 7 na základe metodiky vypracovanej po dohode s ministerstvom financií radou a zverejnenou radou. Limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 schvaľuje národná rada uznesením. Aktualizovaný limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 schvaľujú výbor národnej rady pre oblasť financií a rozpočtu a výbor národnej rady pre oblasť hospodárskych záležitostí uznesením. Uznesenia podľa tretej vety a štvrtej vety a uznesenie, ktorým sa schvaľuje limit verejných výdavkov podľa § 30aa ods. 2 druhej vety, sa v VIII. volebnom období národnej rady nezverejňujú v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.
- (5) Ak sa majú do konca roka 2027 uplatniť opatrenia v súlade s osobitným predpisom,⁵¹⁾ pri výpočte plánovaného štrukturálneho salda podľa § 30aa ods. 6 a pri uplatnení postupu podľa § 30aa ods. 8 druhej vety sa použijú opatrenia podľa osobitného predpisu⁵²⁾ zodpovedajúce opatreniam podľa § 30aa ods. 6 a 8.
- (6) Ak sa majú do konca roka 2027 uplatniť opatrenia v súlade s osobitným predpisom,⁵¹⁾ pri výpočte limitu verejných výdavkov a jeho aktualizácii sa vplyvy legislatívnych zmien schválených národnou radou, ktoré zlepšujú ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti, zohľadnia maximálne do výšky 0,5 % hrubého domáceho produktu za príslušné volebné obdobie, pričom hodnota plánovaného štrukturálneho salda sa vypočíta tak, aby sa zohľadnili opatrenia podľa osobitného predpisu⁵²⁾ zodpovedajúce opatreniam podľa § 30aa ods. 6.
- (7) Na nedodržanie limitu verejných výdavkov na roky 2023 a 2024 sa ustanovenie § 14 ods. 9 časti prvej vety za bodkočiarkou neuplatňuje.

Poznámky pod čiarou k odkazom 51 a 52 znejú:

„⁵¹⁾ Čl. 12 a 13 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z.

⁵²⁾ Čl. 12 ods. 3 až 7 a čl. 13 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z.“



Príloha 2 – Príklady zahrnutia dlhodobých vplyvov opatrení do limitu verejných výdavkov

Nasledujúca tabuľka ilustruje príklady zahrnutia opatrení s dlhodobým vplyvom schválených v roku t+1 do aktualizácie limitu verejných výdavkov. Výsledný vplyv závisí od toho, či dané opatrenie má vplyv na príjmy alebo výdavky spadajúce pod limit a či sú strednodobé a dlhodobé vplyvy opatrenia odlišné (vo vplyve na saldo).

Tab 9: Príklady zahrnutia opatrení s dlhodobým vplyvom do výpočtu limitu (mil. eur)

	t+1	t+2	t+3	t+4	DD vplyv*
Opatrenie 1 zvyšujúce SD a DD výdavky pod limitom	100	100	100	100	250
Vplyv na limit					
- pôvodný limit	30 000	31 000	32 000	33 000	
- úprava limitu	-150	-150	-150	-150	
- aktualizovaný limit	29 850	30 850	31 850	32 850	
Potreba úspor (-) / možnosť dodat. výdavkov (+)	-250	-250	-250	-250	
Opatrenie 2 znižujúce SD a DD výdavky pod limitom	-100	-100	-100	-100	-250
Vplyv na limit					
- pôvodný limit	30 000	31 000	32 000	33 000	
- úprava limitu	150	150	150	150	
- aktualizovaný limit	30 150	31 150	32 150	33 150	
Potreba úspor (-) / možnosť dodat. výdavkov (+)	250	250	250	250	
Opatrenie 3 znižujúce SD a DD príjmy	-100	-100	-100	-100	-250
Vplyv na limit					
- pôvodný limit	30 000	31 000	32 000	33 000	
- úprava limitu	-250	-250	-250	-250	
- aktualizovaný limit	29 750	30 750	31 750	32 750	
Potreba úspor (-) / možnosť dodat. výdavkov (+)	-250	-250	-250	-250	
Opatrenie 4 zvyšujúce SD a DD príjmy	100	100	100	100	250
Vplyv na limit					
- pôvodný limit	30 000	31 000	32 000	33 000	
- úprava limitu	250	250	250	250	
- aktualizovaný limit	30 250	31 250	32 250	33 250	
Potreba úspor (-) / možnosť dodat. výdavkov (+)	250	250	250	250	
Opatrenie 5 zvyšujúce SD výdavky pod limitom a znižujúce DD výdavky	100	100	100	100	-250
Vplyv na limit					
- pôvodný limit	30 000	31 000	32 000	33 000	
- úprava limitu	350	350	350	350	
- aktualizovaný limit	30 350	31 350	32 350	33 350	
Potreba úspor (-) / možnosť dodat. výdavkov (+)	250	250	250	250	
Opatrenie 6 znižujúce SD výdavky pod limitom a zvyšujúce DD výdavky	-100	-100	-100	-100	250



Vplyv na limit

- pôvodný limit	30 000	31 000	32 000	33 000
- úprava limitu	-350	-350	-350	-350
- aktualizovaný limit	29 650	30 650	31 650	32 650

Potreba úspor (-) / možnosť dodat. výdavkov (+)

-250	-250	-250	-250
------	------	------	------

Opatrenie 7 znižujúce SD príjmy a zvyšujúce DD príjmy

-100	-100	-100	-100	250
------	------	------	------	------------

Vplyv na limit

- pôvodný limit	30 000	31 000	32 000	33 000
- úprava limitu	250	250	250	250
- aktualizovaný limit	30 250	31 250	32 250	33 250

Potreba úspor (-) / možnosť dodat. výdavkov (+)

250	250	250	250
-----	-----	-----	-----

Opatrenie 8 zvyšujúce SD príjmy a znižujúce DD príjmy

100	100	100	100	-250
------------	------------	------------	------------	-------------

Vplyv na limit

- pôvodný limit	30 000	31 000	32 000	33 000
- úprava limitu	-250	-250	-250	-250
- aktualizovaný limit	29 750	30 750	31 750	32 750

Potreba úspor (-) / možnosť dodat. výdavkov (+)

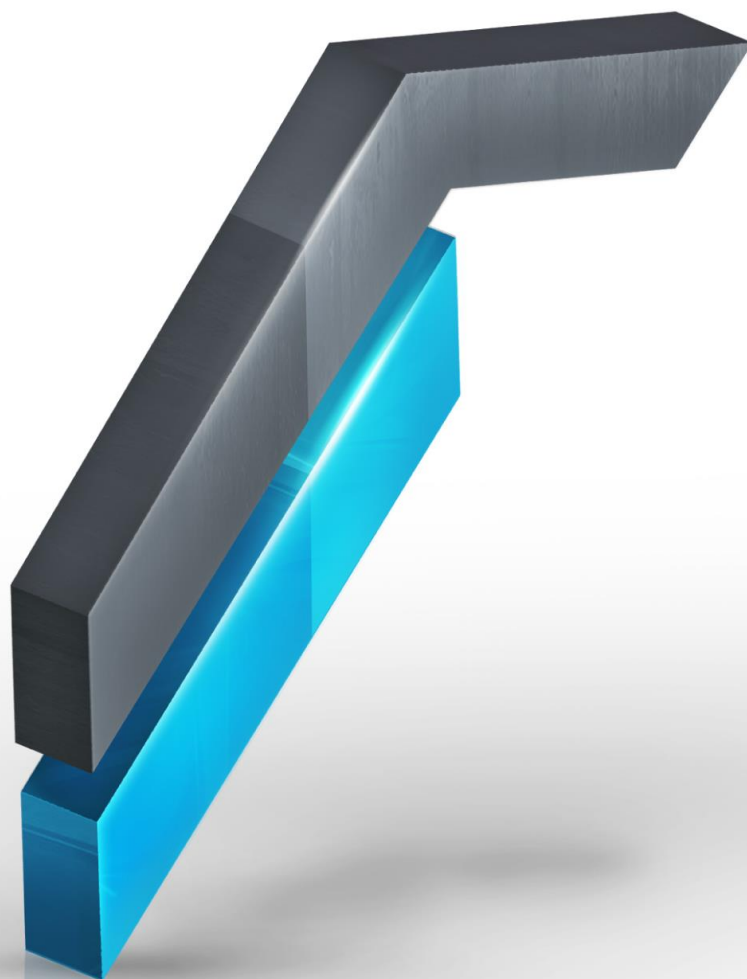
-250	-250	-250	-250
------	------	------	------

Pozn.: (+) znamená zvýšenie a (-) zníženie výdavkov, SD znamená strednodobý a DD dlhodobý vplyv

Zdroj: RRZ

* Dlhodobý vplyv je vyjadrený v % HDP, ktorý sa pri zahrnutí do aktualizácie limitu vynásobí aktuálnou prognózou HDP. V týchto príkladoch je kvôli zjednodušeniu použitá fixná suma vyjadrená v mil. eur.





Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rrz.sk