

2023/01

KVANTIFIKÁCIA VPLYVU OPATRENÍ

**Zákon o dotáciách v pôsobnosti Ministerstva práce,
sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky**

(tzv. obedy zadarmo)

parlamentná tlač 1381

7. február 2023

Základné informácie o kvantifikáciách RRZ

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) vznikla v roku 2012 ako nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky. Jej úlohou je poskytovať verejnosti odborné, komplexné a politicky neovplyvnené informácie o vývoji verejných financií. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť na základe ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti vypracováva a zverejňuje stanoviská k legislatívnym návrhom predkladaným na rokovanie národnej rady buď z vlastnej iniciatívy alebo na podnet poslaneckého klubu. Stanoviská k legislatívnym návrhom by mali hľadať odpovede na základné otázky. Po prvé, ktoré ekonomické subjekty (domácnosti, podnikatelia) sú najviac ovplyvnené navrhovanou legislatívou a v akej miere? Druhou otázkou je, ako ovplyvnia legislatívne zmeny makroekonomický vývoj v krátkodobom ale aj dlhodobom horizonte? Poznať odpovede na prvé dve otázky je nevyhnutným predpokladom na to, aby sa dali kvantifikovať rozpočtové vplyvy legislatívy, čo je ťažiskom stanovísk RRZ. Ide teda najmä o to, ako ovplyvnia opatrenia ukazovatele verejných financií na strednodobom horizonte a čo prinesú z pohľadu dlhodobej udržateľnosti. Súčasťou kvantifikácie je aj transparentné uvedenie predpokladov a metód, ktoré boli použité pre vyčíslenie vplyvov. Okrem samotnej kvantifikácie môže materiál poukázať na relevantné a odborné informácie, ktoré by mali prispieť ku skvalitneniu verejnej diskusie, a tým poskytnúť dostatok argumentov na prijatie alebo neprijatie navrhovaného opatrenia.

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2023

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

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/Sekretariat 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 materiálu sú vítané na e-mailovej adrese kvantifikacia@rrz.sk.

Obsah

OBSAH.....	3
ZHRNUTIE.....	4
1. ZADANIE.....	5
2. POPIS OPATRENIA	5
3. VPLYV NA VEREJNÉ FINANCIÉ	6

Zhrnutie

Predmetom tejto kvantifikácie vplyvu opatrenia je návrh novely zákona o dotáciách v pôsobnosti Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (parlamentná tlač č. 1381).

Navrhuje sa rozšíriť poskytovanie dotácie na podporu výchovy k stravovacím návykom dieťaťa tak, aby na dotované stravovanie mali nárok všetky deti navštevujúce posledný ročník materskej školy a žiaci oboch stupňov základných škôl.

Navrhované opatrenie tak zavádza legislatívny stav platný pred 1.8.2021. Dôvodom, prečo bolo plošné poskytovanie dotácie v roku 2021 zrušené, bolo podľa predstaviteľov vládnej koalície významné zvýšenie daňového bonusu na dieťa. V aktuálne predloženom návrhu daňový bonus na dieťa proporčne znížený nie je.

Navrhované opatrenie je zamerané na rodiny s deťmi s deklarovanou ambíciou, aby bol nárok na dotovanú stravu plošný pre všetky deti na základných školách. Z legislatívneho návrhu však vyplýva, že nárok na poskytnutie dotácie nemajú deti, ktoré navštevujú 2. stupeň základného vzdelania na osemročných gymnáziách. Pomoc je rodinám poskytovaná plošne, bez ohľadu na výšku ich príjmu. Navrhovateľ v dôvodovej správe nezdôvodnil, z akého dôvodu táto skupina detí do dotačnej schémy nebola zahrnutá.

Univerzálne poskytovanie obedov v školách môže mať podľa literatúry pozitívny vplyv na školskú dochádzku, vzdelávacie výsledky, kohéziu medzi žiakmi a aj zdravotné ukazovatele detí ako napr. BMI. Keďže tieto aspekty sú v súčasnosti nad rámec expertízy Rady, tieto potenciálne pozitívne efekty Rada nekvantifikuje. Súčasťou kvantifikácie nie je aj potenciálny negatívny dopad na rozpočty samospráv z dôvodu prípadnej potreby posilnenia infraštruktúry na poskytovanie obedov.

Navrhovaná novela zákona bude mať trvalý negatívny vplyv na verejné financie. Účinnosť zákona je navrhnutá od 1.4.2023, pričom zvyšuje výdavky verejnej správy už v roku 2023. V roku 2024, ktorý bude prvým rokom, v ktorom opatrenie začne uplatňovať v plnej miere, by vzrástli výdavky verejnej správy, vrátane dodatočných úrokových nákladov o 0,11 % HDP (144 mil. eur). Vzhľadom na neexistenciu zákonného valorizačného mechanizmu zvyšovania dotácie, bude reálna výška pomoci klesať. Opatrenie by bez adekvátnej kompenzácie viedlo k zvýšeniu dlhu do roku 2026 o 0,4 % HDP. V dlhodobom horizonte prijatie tejto legislatívnej zmeny prispeje k zhoršeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti o 0,1 % HDP.

Rozpočet verejnej správy na rok 2023, ako aj limit verejných výdavkov na obdobie rokov 2023 až 2025 už boli schválené a tieto výdavky nie sú ich súčasťou. Vzhľadom na vysokú úroveň dlhu sa tiež uplatňujú sankcie dlhovej brzdy, ktoré vyžadujú, aby vláda a parlament prijímali opatrenia znižujúce dlh.

1. Zadanie

- 1.1 Poslanecký klub Národnej rady SR Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti dňa 31. januára 2023 písomne adresoval predsedovi Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (ďalej RRZ) požiadavku na odhad dopadov legislatívneho návrhu, ktorým je návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 544/2010 Z. z. o dotáciách v pôsobnosti Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov ([parlamentná tlač č. 1381](#)). Návrh zákona bol predložený Národnej rade SR dňa 13.1.2023 ako návrh skupiny poslancov.
- 1.2 S cieľom zvýšiť transparentnosť verejnej diskusie Rada pre rozpočtovú zodpovednosť pripravila kvantifikáciu vplyvov v súlade s čl. 4 ods. 1 písm. c) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti. Táto kvantifikácia je zverejnená aj na internetovej stránke RRZ.

2. Popis opatrenia

- 2.1 Predmetom navrhovanej novely zákona je trvalé opatrenie cielené na rodiny s deťmi. Predkladatelia navrhujú rozšíriť okruh detí, na ktoré podľa aktuálne platnej legislatívy MPSVaR SR poskytuje dotáciu na podporu výchovy k stravovacím návykom (v ďalšom „dotácia na stravu“). Navrhujú, aby na dotáciu na stravovanie v školskom zariadení mali nárok všetci žiaci základných škôl, ako aj deti z posledných ročníkov materských škôl, v ktorých absolvujú povinnú predškolskú prípravu. Účinnosť zákona sa navrhuje od 1. apríla 2023. Nárok na dotáciu nebudú mať žiaci 2. stupňa základného vzdelania na osemročných gymnáziách.
- 2.2 V súčasnosti majú nárok na dotáciu deti z domácností v hmotnej núdzi a z domácností s príjmami pod hranicou životného minima. Nárok na poskytnutie dotácie majú aj deti rodičov, ktorí si neuplatňujú na toto dieťa nárok na sumu daňového zvýhodnenia na vyživované dieťa, ktoré nedovršilo 15 rokov veku, žijúce s ním v domácnosti podľa § 33 ods. 1 písm. b) a § 52zzn ods. 3 písm. b) zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov.
- 2.3 Predkladatelia navrhujú zaviesť rovnaké plošné poskytovanie dotácie, aké bolo v platnosti do 1.8.2021. Plošné poskytovanie dotácie bolo podľa predstaviteľov vládnej koalície zrušené z dôvodu, že bola významne zvýšená suma daňového bonusu na dieťa do 15 rokov¹. V súčasnosti platná legislatívna úprava bola prijatá ako vládny návrh zákona dňa 17.12.2020 po prelomení prezidentského veta ([parlamentná tlač č. 360](#)). Cieľom prezidentkinho veta bolo zabezpečiť, aby nárok na dotovaný obed nestratili tie deti, ktoré sú v riziku chudoby, ale nežijú v domácnostiach poberajúcich pomoc v hmotnej núdzi. Následne bola dňa 21.6.2021 schválená novela zákona ([257/2021 Z.z.](#)), ktorá túto medzeru odstránila tým spôsobom, že rodičom, ktorí si neuplatňujú zvýšený daňový bonus na dieťa, je umožnené si uplatniť dotáciu na obed pre

¹ Súčasťou pôvodného vládneho návrhu novely zákona č. 544/2010 Z.z. o dotáciách v pôsobnosti Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR v znení neskorších predpisov predloženého do Národnej rady SR dňa 1.10.2020 ([parlamentná tlač č. 274](#)) nebolo zrušenie plošne poskytovanej dotácie na stravu a nebola ani predložená príslušná kvantifikácia. Zrušenie plošného poskytovania dotácie pribudlo do návrhu novely zákona až na základe uznesení prijatých vo výboroch NR SR ako pozmeňujúce a dopĺňujúce návrhy a zákon bol schválený NR SR dňa 26.11.2020. Tento zákon bol vetovaný prezidentkou SR. Súčasne predstavitelia vládnej koalície argumentovali, že rodičia detí, ktoré nemajú nárok na dotovaný obed, budú mať nárok na zvýšený daňový bonus (1,7-násobný v roku 2021 respektíve 1,85-násobný v roku 2022) na dieťa vo veku 6 až 15 rokov. Zvýšenie daňového bonusu bolo schválené 2.12.2020 ako novela zákona č. 593/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

dieťa. Pri znovuzavedení plošnej dotácie na stravu sa však suma daňového bonusu nenavrhuje proporčne znížiť.

- 2.4 Predkladatelia v návrhu uvádzajú negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy, neuvádzajú však kvantifikáciu.
- 2.5 Navrhovaná suma dotácie má na rozdiel od súčasného stavu tri úrovne. Aktuálne sa poskytuje v sume 1,30 eura za každý deň, v ktorom sa dieťa zúčastnilo výchovno-vzdelávacej činnosti a odobralo stravu. Podľa návrhu je výška dotácie pre deti navštevujúce materskú školu 1,30 eura, pre deti navštevujúce 1. stupeň základnej školy 1,70 eura a pre deti navštevujúce 2. stupeň základnej školy 1,90 eura.
- 2.6 Nie je navrhnutý valorizačný mechanizmus zvyšovania dotácie. Úprava súm bude v budúcnosti možná len zmenou zákona.

3. Vplyv na verejné financie

- 3.1 Univerzálne poskytovanie obedov v školách môže mať podľa literatúry pozitívny vplyv na školskú dochádzku, vzdelávacie výsledky, kohéziu medzi žiakmi a aj zdravotné ukazovatele detí ako napr. BMI². Keďže tieto aspekty sú v súčasnosti nad rámec expertízy Rady, tieto potenciálne pozitívne efekty Rada nekvantifikuje.
- 3.2 Súčasťou kvantifikácie nie je ani potenciálny negatívny dopad na rozpočty samospráv z dôvodu prípadnej potreby posilnenia infraštruktúry na poskytovanie obedov.
- 3.3 S ohľadom na vyššie spomenuté limity kvantifikácie, navrhované opatrenie bude mať negatívny vplyv na verejné financie prostredníctvom **trvalého zvýšenia deficitu hospodárenia verejnej správy (Tabuľka 1)**³. V roku 2023 nárast výdavkov vplyvom účinnosti opatrenia od druhého kvartálu dosiahne 0,08 % HDP (96,6 mil. eur). **V roku 2024 sa opatrenie začne uplatňovať v plnej miere, čo bude znamenať nárast výdavkov verejnej správy (štátneho rozpočtu) o 0,11 % HDP (144,1 mil. eur).** Ak by mali nárok na dotáciu aj žiaci 2. stupňa základného vzdelania na osemročných gymnáziách, dodatočné náklady by dosiahli necelé 2 milióny eur ročne.
- 3.4 Vzhľadom na **neexistenciu valorizačného mechanizmu v navrhovanej novele zákona**, Rada v kvantifikácii vplyvov v strednodobom horizonte, v súlade s navrhovaným znením nepredpokladá zvyšovanie výšky dotácie. V dôsledku toho **bude negatívny vplyv v rokoch 2024-2026 veľmi podobný**, rast výdavkov je ovplyvňovaný demografickou zmenou v príslušných vekových kategóriách detí.

² Touto problematikou sa zaoberajú napríklad štúdie: <https://www.mdpi.com/2072-6643/13/3/911>; <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19320248.2020.1727807>; <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8287658/>; <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666551422000031>

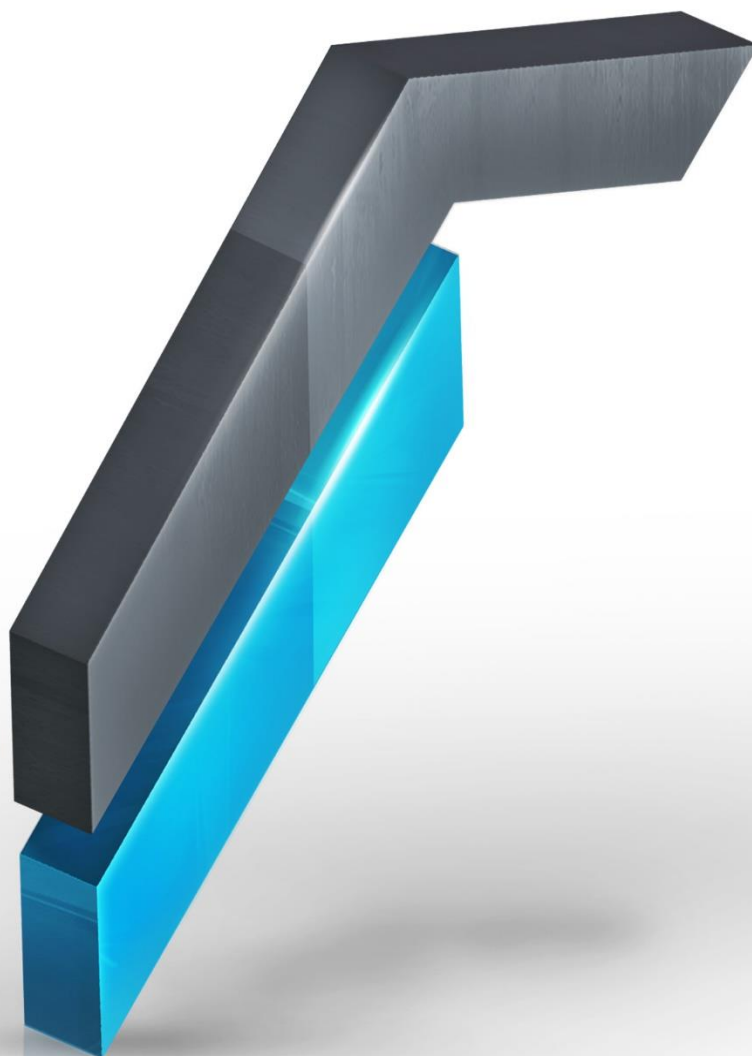
³ Výdavky vynaložené na posudzované dotácie zo štátneho rozpočtu sa do bilancie hospodárenia VS prenesú predovšetkým cez hospodárenie samospráv, ktoré zriaďujú väčšinu príslušných školských zariadení, v menšej miere sa navýšia transfery súkromným a cirkevným školám. Samosprávy môžu prijať dotácie zohľadniť cez zníženie úhrady za stravu alebo zvýšenie výdavkov na obstaranie stravy bez zmeny poplatkov.

Tabuľka 1: Strednodobý rozpočtový vplyv opatrenia na verejné financie (ESA2010, mil. eur)

<i>Dotknuté subjekty: štátny rozpočet</i>	2023	2024	2025	2026
Dotácia na podporu výchovy k stravovacím návykom dieťaťa				
Celkový vplyv opatrenia na saldo rozpočtu VS v mil. eur	-96,6	-144,1	-149,5	-154,6
- vplyv na primárne saldo	-94,9	-138,1	-138,3	-137,9
- dodatočné úrokové náklady	-1,7	-6,0	-11,3	-16,7
Celkový vplyv opatrenia na saldo rozpočtu VS, v % HDP	-0,08	-0,11	-0,11	-0,11
Celkový vplyv opatrenia na hrubý dlh VS, v mil. eur	94,9	234,6	378,9	528,1
Celkový vplyv opatrenia na hrubý dlh VS, v % HDP	0,08	0,19	0,28	0,38

Zdroj: Kvantifikácia RRZ

- 3.5 V dlhodobom horizonte 50 rokov predpokladáme, že výška dotácie by sa valorizovala rovnakým tempom rastu ako nominálne mzdy v hospodárstve. Dlhodobá udržateľnosť verejných financií by sa preto zhoršila o 0,1 % HDP.
- 3.6 Rada v stanovisku zohľadnila aj skutočnosť, že Národná rada SR uznesením zo dňa 1. februára 2023 schválila limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025. Nakoľko opatrenie ovplyvňuje výdavky spadajúce pod stanovený limit, pre jeho dodržanie a požiadavku na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ako aj sankcií dlhovej brzdy, by bolo potrebné prijať kompenzačné opatrenia.
- 3.7 Vzhľadom na to, že v prípade limitov výdavkov pre rok 2023 platí úniková klauzula podľa par. 30aa, ods. 22 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, z formálneho hľadiska sa prípadné schválenie opatrenia nebude považovať za porušenie limitu výdavkov. Pre rok 2024 sa predpokladá stanovenie nového limitu výdavkov v súvislosti s parlamentnými voľbami a novým programovým vyhlásením vlády, pričom tieto limity výdavkov budú zohľadňovať v tom čase platný legislatívny stav.



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2023

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1, 813 25
Slovenská republika

www.rrz.sk

Pri reprodukcii časti textu je potrebné uviesť okrem organizácie aj názov materiálu. Text neprešiel jazykovou korektúrou.