

Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2019

november 2020



Obsah

ZHRNUTIE	3
I. AKTUALIZÁCIA HODNOTENIA PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE	5
I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu	5
I.2. Plnenie výdavkového pravidla	8
I.3. Posúdenie výrazného odchylenia	10
I.4. Dodatočne identifikované faktory	10
I.5. Celkové hodnotenie	11
I.6. Vyhlásenie výnimočných okolností	11
I.7. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v ďalších rokoch	11
Príloha 1 - Postup pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte	14
Príloha 2 - Výnimočné okolnosti	17
Príloha 3 - Výpočet štrukturálneho salda	18
Príloha 4 - Plnenie výdavkového pravidla	21



ZHRNUTIE

Transpozícia Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii do národnej legislatívy zaviedla v roku 2014 pravidlo o vyrovnanom rozpočte. Tým sa rozumie dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa (MTO) v podobe štrukturálneho deficitu verejnej správy do 0,5 % HDP, respektíve adekvátne rýchly postup k tejto úrovni do roku 2019.

V roku 2019 dosiahol štrukturálny deficit verejnej správy úroveň 2,0 % HDP, čím došlo k výraznému odchýleniu od požadovanej konsolidačnej trajektórie (o 1,5 % HDP). Výdavkové pravidlo, ktoré významnejšie očisťuje skutočný vývoj o vplyvy mimo kontroly vlády, je v ešte výraznejšom odchýlení (kumulatívne o 2,8 % HDP). Celkové hodnotenie, zohľadňujúce dodatočné faktory nad rámec jesennej notifikácie Eurostatu, potvrdzuje výrazné odchýlenie štrukturálneho salda o 1,5 % HDP. V prípade výdavkového pravidla sa výrazné odchýlenie zvyšuje na hodnotu -3,2 % HDP.

Slovensko zaznamená v roku 2020 v dôsledku pandémie COVID-19 historicky najväčší pokles ekonomiky (6,7-8,2 %)¹. Vláda SR z tohto dôvodu vyhlásila v júni 2020 výnimočné okolnosti v reakcii na očakávaný hospodársky prepád (Príloha 2). MF SR preto, rovnako ako v predbežnom hodnotení, nenavrhuje spustenie korekčného mechanizmu, napriek výraznému odchýleniu od smerovania k vyrovnanému rozpočtu v roku 2019.

Najneskôr v budúcoročnom Programe stability bude predstavený nový strednodobý rozpočtový cieľ (MTO) a trajektória k jeho dosiahnutiu. Cesta k plneniu MTO, určená po ukončení únikovej klauzuly, zohľadní aj pripravovanú novelu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Novela zároveň ukotví riadenie verejných financií a smerovanie k MTO prostredníctvom viacročných výdavkových limitov – maximálnou výškou konsolidovaných výdavkov vychádzajúcich z cieľného štrukturálneho salda verejnej správy. Tie budú naviazané na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti verejných financií s automatickým korekčným mechanizmom v prípade prekročenia limitov.

Výdavkové limity po prvýkrát vypočíta nezávislá Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) v roku 2022 a podľa zákona sa od roku 2023 stanú záväzné pre súčasnú vládu, ako aj každú nasledujúcu počas celého jej volebného obdobia, s cieľom zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Návrhy zákonov, ktoré by po stanovení výdavkového limitu spôsobili jeho prekročenie, budú musieť obsahovať kompenzačné opatrenia, aby bol ich vplyv na výdavkový limit neutrálny. Dodržiavanie limitov bude vyhodnocovať Rada pre rozpočtovú zodpovednosť a v prípade odchýlenia o aspoň 1 % HDP bude vláda zo zákona povinná požiadať NR SR aj o vyslovenie dôvery. Počnúc rokom 2023 sa tak pravidlo vyrovnaného rozpočtu a korekčný mechanizmus stanú súčasťou stanovovania výdavkových limitov a od roku 2024 aj predmetom hodnotenia plnenia zo strany RRZ. V zmysle fiškálneho kompaktu sa pritom budú zohľadňovať aj prípadné odchýlky identifikované Európskou komisiou v štrukturálnom salde a výdavkovom pravidle².

¹ Prognózy: MF SR (-6,7 %); MMF (-7,1 %); EK (-7,5 %); NBS (-8,2 %).

² Podľa Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii sa dostatočnosť pokroku smerom k strednodobým cieľom (MTO) posúdi na základe celkového hodnotenia, v ktorom sa ako referenčná hodnota použije štrukturálne saldo vrátane analýzy výdavkov bez diskrečných opatrení na strane príjmov.



TABUĽKA 1 - Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte v národnej metodike (% HDP)

		Finálne hodnotenie
Štrukturálne saldo (% HDP)		2019
1	Stanovená úroveň strednodobého cieľa (MTO) v oblasti štrukturálneho salda	-0,5
2	Štrukturálne saldo (ŠS - národná metodika)	-2,0
3 (áno ak 2=>1)	Dosiahnuté MTO?	nie
4	Požadovaná úroveň ŠS podľa rovnomernej cesty do 2019 (referenčná hodnota podľa národnej metodiky)	-0,5
Vývoj štrukturálneho salda oproti referenčnej hodnote		
5 = 2 - 4	Odchýlenie od referenčnej hodnoty ŠS (kumulatívne od roku 2015)	-1,5
A.	Hodnotenie odchýlenia vo vývoji ŠS oproti referenčnej hodnote (ak 5 => 0 je v súlade, ak 5 je v rozmedzí od 0 po -0,5 ide o nevýrazné odchýlenie, ak 5 je rovné alebo nižšie ako -0,5 výrazné odchýlenie)	Výrazné odchýlenie*
* vyžaduje si celkové hodnotenie		
Výdavkové pravidlo (% HDP)		
6	Odchýlenie od Výdavkového pravidla (jednoročný horizont - rok 2019)	-1,4
7 = kumul. r. 6	Odchýlenie od Výdavkového pravidla (kumulatívne od roku 2015)	-2,8
B.	Hodnotenie výdavkového pravidla (ak 7 => 0 je v súlade, ak 7 je v rozmedzí od 0 po -0,5 ide o nevýrazné odchýlenie, ak 7 je rovné alebo nižšie ako -0,5 výrazné odchýlenie)	Výrazné odchýlenie*
* vyžaduje si celkové hodnotenie		
Celkové hodnotenie po zohľadnení dodatočných faktorov (ak je identifikované odchýlenie pri jednom z hodnotených indikátorov dochádza k celkovému hodnoteniu)		
8	Odchýlenie od ŠS (po zohľadnení dodatočných faktorov)	-1,5
9	Odchýlenie od VP (po zohľadnení dodatočných faktorov)	-3,2
C.	Celkové hodnotenie (po zohľadnení dodatočných faktorov)	Výrazné odchýlenie

Zdroj: MF SR



I. AKTUALIZÁCIA HODNOTENIA PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE

Ministerstvo financií SR má zo zákona povinnosť zverejniť každoročne do konca novembra aktualizáciu júnového hodnotenia plnenia pravidla vyrovnaného rozpočtu. Táto aktualizácia zahŕňa októbrovú notifikáciu Eurostatu, ktorá spresňuje bilanciu príjmov a výdavkov verejnej správy za rok 2019 a taktiež reviduje úroveň hrubého domáceho produktu (HDP). Predbežné hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2019 z júna 2020 identifikovalo v plnení pravidla o vyrovnanom rozpočte výrazné odchylenie v oboch sledovaných indikátoroch.

Finálne hodnotenie štrukturálneho salda ako aj výdavkového pravidla poukazuje na výrazné odchylenie a vyžadovalo by si spustenie korekčného mechanizmu. Z dôvodu vyhlásenia výnimočných udalostí vládou SR v súvislosti s pandemiou COVID-19 v roku 2020 však MF SR nepristúpilo k spusteniu korekčného mechanizmu.

V porovnaní s predbežným hodnotením dochádza v prípade štrukturálneho salda k miernemu zníženiu odchylenia od cesty k MTO (o 0,1 % HDP). Mierne zníženie odchylenia je spôsobené negatívnou revíziou nominálneho salda VS vyplývajúceho z jesennej notifikácie Eurostatu, ktorá je kompenzovaná aktualizáciou hodnoty cyklickej zložky – presnejším odhadom cyklického vývoja ekonomiky v 2019. V prípade výdavkového pravidla dochádza oproti júnovému hodnoteniu k zníženiu odchylenia o 0,1 % HDP. Za znížením odchylenia je na jednej strane revidovaný nižší vývoj bežných výdavkov verejnej správy, ktorého vplyv je sčasti kompenzovaný revíziou odhadu diskrečných príjmových opatrení a ďalších faktorov.

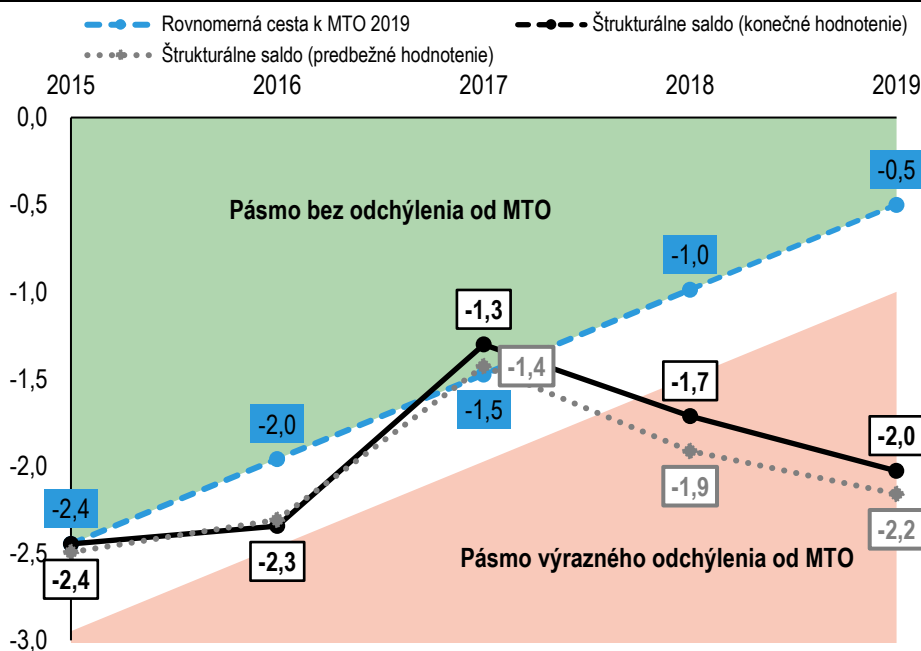
I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu

V súlade s výkladom Fiškálneho kompaktu a jeho transpozíciou do národnej legislatívy má byť rozpočet verejnej správy vyrovnaný alebo prebytkový, resp. má byť dosiahnutý adekvátny postup k jeho splneniu. Zákon o rozpočtových pravidlách definuje vyrovnaný rozpočet ako dosiahnutie nominálneho deficitu VS upraveného o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy (štrukturálny deficit) vo výške 0,5 % HDP alebo menej³. Ak k dosiahnutiu strednodobého cieľa ešte nedošlo, vyhodnocuje sa priebežné smerovanie, teda či štrukturálne saldo smeruje k požadovanému cieľu dostatočne rýchlo (viac v [Prílohe 3](#)).

MF SR konštatuje, že vo vývoji štrukturálneho salda za rok 2019 bolo identifikované výrazné odchylenie od požadovanej trajektórie k MTO (-1,5 % HDP). Na základe údajov z jesennej notifikácie Eurostatu, po zohľadnení vývoja cyklickej zložky a očistení o jednorazové efekty, dosiahol štrukturálny deficit za rok 2019 úroveň 2,0 % HDP. To zodpovedá medziročnej expanzii v objeme 0,3 % HDP. Stanovená rovnomerná trajektória požadovala pre rok 2019 dosiahnutie MTO, teda štrukturálneho deficitu 0,5 % HDP ([Tabuľka 2](#)).

GRAF 1 - Vývoj štrukturálneho salda oproti požadovanej trajektórii k MTO (% HDP)

³ Resp. 1 % HDP v prípade, ak je dosiahnutá výška dlhu verejnej správy výrazne nižšia ako 60 % HDP a v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií existujú minimálne riziká.



Zdroj: MF SR

TABUĽKA 2: Hodnotenie štrukturálneho salda podľa národnej metodiky (ESA2010, % HDP)

	2015	2016	2017	2018	2019
1. Saldo verejnej správy	-2,7	-2,6	-0,9	-1,0	-1,4
2. Cyklická zložka	-0,2	-0,1	0,4	0,7	0,7
3. Jednorazové a dočasné efekty	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-2,4	-2,3	-1,3	-1,7	-2,0
5. Konsolidačné úsilie	0,4	0,1	1,0	-0,4	-0,3
6. Rovnomerná cesta k MTO 2019		-2,0	-1,5	-1,0	-0,5
7. Vyhodnotenie súladu štrukturálneho salda* (4-6)		-0,4	0,2	-0,7	-1,5

* ide o vyhodnotenie odchylenia od rovnomernej cesty, $((7) \geq 0)$ súlad s pravidlom, $(0 > (7) > -0,5)$ nevýrazné odchylenie, $((7) \leq -0,5)$ výrazné odchylenie
Zdroj: MF SR

BOX - Vyhodnotenie plnenia rozpočtu v roku 2019 podľa scenára nezmenených politík

Analytický⁴ scenár nezmenených politík (no-policy-change scenario alebo NPC) sa pripravuje v rámci hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za účelom vyčíslenia opatrení vo verejnej správe v hodnotenom roku. Porovnaním NPC scenára s výslednou hodnotou jednotlivých príjmových a výdavkových položiek v roku 2019 umožňuje analyticky lepšie kvantifikovať vplyvy fiškálnej politiky vlády v roku 2019.

Oproti predpokladu NPC bol výsledný deficit v roku 2019 vyšší o 0,7 % HDP. Táto hodnota zohľadňuje opatrenia vlády uskutočnené v roku 2019 nad rámec prirodzeného vývoja ekonomiky a platnej legislatívy pred rokom 2018. Verejné financie v roku 2019 oproti scenáru nezmenených politík na príjmovej strane pozitívne ovplyvnili hlavne nedaňové príjmy (+0,14 % HDP) spôsobené najmä vyššími tržbami zdravotníckych zariadení a opatrenia v oblasti výberu DPH (+0,23 % HDP). Saldo naopak prehĺbili výdavky v podobe rastu miezd vo verejnej správe (+0,8 % HDP). Výrazný rast výdavkov nad NPC je spôsobený najmä valorizáciou tabuľkových plátov o 10 % (+0,38 % HDP). Sociálne transfery rástli rýchlejšie v porovnaní s NPC o 0,17 % HDP. Spôsobené je to najmä opatreniami ako zvýšenie vianočného príspevku pre dôchodcov a zdvojnásobenie daňového bonusu pre rodičov detí do 6 rokov. Výraznejšie ako NPC rástli aj investície (+0,14 % HDP). Investovala najmä Národná diaľničná spoločnosť ako aj zdravotnícke zariadenia, ktoré sa začali modernizovať.

⁴ Interpretácia výsledkov si vyžaduje určitú mieru obozretnosti, keďže jednotná metodika pre zostavenie NPC scenára nie je definovaná.



TABUĽKA 3 - Zoznam opatrení v roku 2019 (ESA2010, skutočnosť oproti NPC scenáru)

	mil. eur	% HDP
1. Príjmy verejnej správy	373	0,40
Daňové príjmy	244	0,26
z toho: Opatrenia na zvýšenie efektívnosti výberu DPH	216	0,23
z toho: Zavedenie dane z poisťného	65	0,07
z toho: Zvýšenie spotrebnej dane z cigariet	36	0,04
z toho: Zníženie osobitného odvodu v regulovaných odvetviach	-40	-0,04
Sociálne a zdravotné odvody	-50	-0,05
z toho: Oslobodenie rekreačných šekov od odvodov	-31	-0,03
z toho: Zrušenie OOP pre zamestnávateľov	47	0,05
z toho: Zvýšenie príspevku na sociálne poistenie do druhého piliera	-41	-0,04
Nedaňové príjmy	129	0,14
z toho: vyššie tržby zdravotníckych zariadení	62	0,07
z toho: vyššie príjmy MH Invest	35	0,04
Granty a transfery	50	0,05
2. Výdavky verejnej správy	984	1,05
Kompenzácie zamestnancov	752	0,80
z toho: valorizácia plátov o 10 %	355	0,38
Medzispotreba	-190	-0,20
z toho: Zdravotnícke zariadenia	-163	-0,17
Subvencie	19	0,02
Sociálne transfery	158	0,17
z toho: Navýšenie vianočného príspevku	80	0,09
z toho: zdvojnásobenie daňového bonusu pre deti do 6 rokov	58	0,06
Ostatné bežné transfery	42	0,05
Kapitálové investície	129	0,14
z toho NDS	132	0,14
z toho ŠR	-106	-0,11
z toho Zdravotnícke zariadenia	81	0,09
Kapitálové výdavky	74	0,08
3. Spolu (1+2)	-611	-0,65

Pozn.: ide o vplyvy na saldo VS, (+) znamená zníženie a (-) zvýšenie salda

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

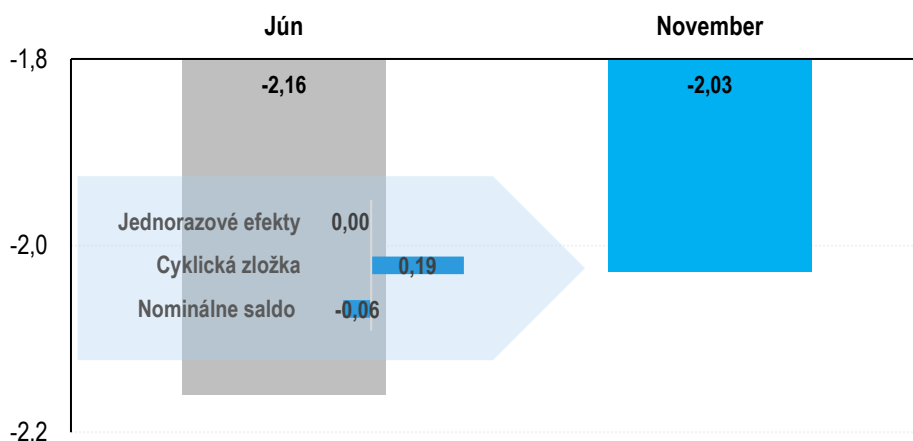
Pozn.: Granty a transfery na príjmovej strane boli očistené o hodnotu 215 mil. eur, ktorá bola zaznamenaná na mimorozpočtových účtoch z dôvodu novely zákona 523/2004 o rozpočtových pravidlách. Vplyv tejto novely je čisto účtovnícky a nejde o aktívne opatrenie vlády. Očistené boli aj nedaňové príjmy a na výdavkovej strane medzispotreba o pohľadávky.

Mierne rozdiely v súčtových riadkoch môžu vzniknúť kvôli zaokrúhľovaniu. Rozdiely v zahrnutých opatreniach sú spôsobené metodikou NPC.

Oproti predbežnému hodnoteniu z júna došlo v roku 2019 k revízii štrukturálneho schodku nadol o 0,13 p. b. Za jeho znížením je možné identifikovať dve príčiny - (1) zvýšenie nominálneho deficitu v októbrovej notifikácii Eurostatu v dôsledku revízie daňových a odvodových príjmov (+0,1 % HDP), ktoré bolo kompenzované (2) aktualizáciou cyklickej zložky vyplývajúcej z jesennej makroekonomickej prognózy s vplyvom (-0,2) % HDP na štrukturálny deficit.



GRAF 2: Faktory ovplyvňujúce štrukturálne saldo oproti júnovému hodnoteniu (% HDP)



I.2. Plnenie výdavkového pravidla

Výdavkové pravidlo (Tabuľka 4) stanovuje, že tempo rastu výdavkov očistené o výdavkové položky mimo kontroly vlády, diskrečné príjmové opatrenia, jednorazové vplyvy a metodické úpravy, by malo zodpovedať približne rastu potenciálu ekonomiky. V prípade, že zatiaľ nedošlo k dosiahnutiu strednodobého cieľa vyrovnaného rozpočtu (MTO), limit na vývoj takto upravených výdavkov sa ďalej znižuje. Vzhľadom na to, že Slovensko zatiaľ nedosiahlo svoj strednodobý cieľ, povolený nárast upravených výdavkov sa z úrovne potenciálneho rastu ekonomiky upravuje tak, aby zohľadňoval aj požadovanú konsolidáciu smerom k MTO určenú stanovenou trajektóriou (riadok 18 v tabuľke nižšie).

Hodnotenie výdavkového pravidla identifikovalo kumulatívne výrazné odchylenie na úrovni -2,8 % HDP. V roku 2019 rástli upravené výdavky medziročne o 3,8 p. b. rýchlejšie, než umožňovalo výdavkové pravidlo. Na horizonte 2016-2019 tento vývoj kompenzuje sčasti pomalší rast výdavkov v roku 2017, kedy k súladu s pravidlami pomohlo aj prijatie viacerých príjmových opatrení. Kumulatívny vývoj upravených výdavkov za roky 2016-2019 je vo výsledku značne nad hranicou výrazného odchylenia.

TABUĽKA 4 - Hodnotenie výdavkového pravidla (mil. eur)

	2016	2017	2018	2019
Makroekonomické predpoklady				
Potenciálny rast HDP (v %)	2,6	2,3	2,5	2,0
HDP deflátor (v %)	-0,5	1,2	2,0	2,5
HDP v bežných cenách	81 051	84 532	89 506	93 865
Výdavkový agregát				
1. Celkové výdavky	34 575	34 976	37 343	40 121
2. Úrokové náklady	1 373	1 217	1 207	1 164
3. Výdavky kryté EÚ zdrojmi (celkové)	767	632	957	890
z toho: Výdavky kryté EÚ zdrojmi (kapitálové)	507	440	749	587
4. Kapitálové výdavky kryté národnými zdrojmi	2 252	2 413	2 607	2 790
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	2 172	2 397	2 505	2 515
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	-54	-55	-7	19
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0	0	0
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)	32 409	33 167	35 084	37 774



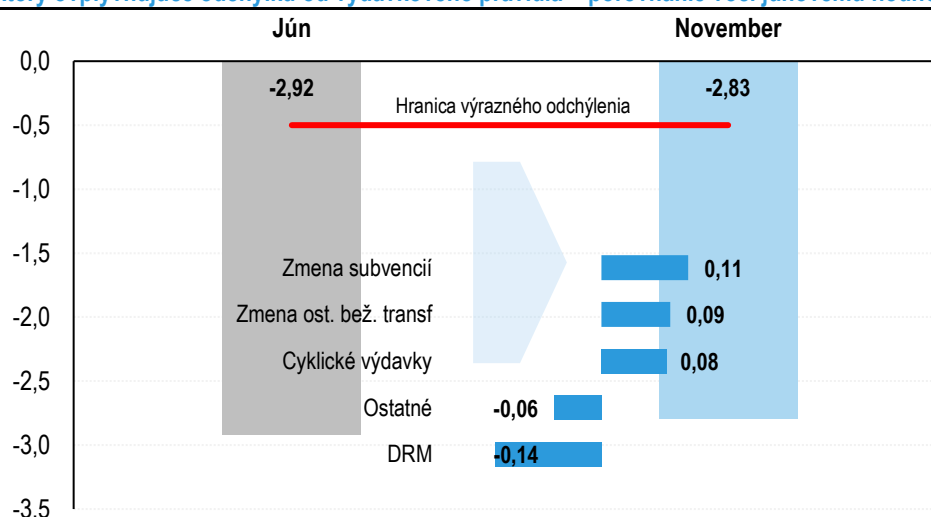
9. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu (8 _t -8 _{t-1})	780	758	1 918	2 690
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení	21	239	-149	147
11. Jednorazové opatrenia na príjmovej strane (len ak zároveň aj DRM)	0	0	0	0
12. Jednorazové opatrenia na výdavkovej strane	46	0	0	0
13. Metodické vplyvy	59	19	-72	60
14. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia $((8_t - (10_t - 11_t + 13_t) - 12_t) / (8_{t-1} - 12_{t-1})) * 100$	2,1	1,7	6,4	7,1
15. Medziročná zmena deflátoru	-0,5	1,2	2,0	2,5
16. Reálny rast agregátu výdavkov očist' o príjmové opatrenia (14-15)	2,6	0,5	4,4	4,6
17. Miera potencionálneho rastu HDP	2,6	2,3	2,5	2,0
18. Zníženie rastu výdavkov - zmena štruktúrného salda $((1_{t-1} - 2_{t-1}) / HDP_{t-1})$	1,2	1,2	1,2	1,2
19. Výdavkové pravidlo (17-18)	1,3	1,1	1,3	0,8
20. Odchýlenie od výdavkového pravidla v % HDP $((19_t - 16_t) * 8_{t-1} / HDP_t)$	-0,5	0,2	-1,2	-1,4
21. Splnenie výdavkového pravidla	nie	áno	nie	nie
22. Hodnotenie súladu s výdavkovým pravidlom v % HDP (kumulatívne)	-0,5	-0,3	-1,4	-2,8
23. Splnenie výdavkového pravidla (kumulatívne)	nie	nie	nie	nie

Poznámka: Mierne rozdiely v súčtových riadkoch môžu vzniknúť kvôli zaokrúhľovaniu (uvádza sa jedno desiatinné miesto)

Zdroj: MF SR

V porovnaní s predbežným júnovým hodnotením došlo k zníženiu odchýlenia v plnení výdavkového pravidla o približne 0,1 % HDP. Najvýznamnejšie faktory, ktoré prispeli k zníženiu, bola revízia výdavkov na subvencie (-0,11 % HDP) a ostatných bežných transferov (-0,09 % HDP). Tento vývoj bol kompenzovaný efektom diskrečných príjmových opatrení (+0,14 % HDP) v dôsledku revízie efektívnosti výberu DPH a odhadu osobitného odvodu v regulovaných odvetviach.

GRAF 3: Faktory ovplyvňujúce odchýlku od výdavkového pravidla – porovnanie voči júnovému hodnoteniu (% HDP)



Zdroj: MF SR



I.3. Posúdenie výrazného odchýlenia

Hodnotenie výrazného odchýlenia v rámci celkového hodnotenia sa posudzuje na základe dosiahnutej úrovne štruktúrneho salda a vývoja výdavkového pravidla. Pri oboch indikátoroch sa v prípade negatívneho odchýlenia v hodnotenom roku rozlišuje jeho miera:

- nevýrazné odchýlenie do 0,5 % HDP
- výrazné odchýlenie nad 0,5 % HDP

Výrazné odchýlenie od plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte môže nastať, ak došlo k výraznému odchýleniu aspoň v jednom z indikátorov a potvrdí ho aj celkové hodnotenie⁵. Celkové hodnotenie zohľadňuje aj ďalšie relevantné skutočnosti, ktoré notifikované údaje podľa Eurostatu nemusia zachytiť. Pri celkovom hodnotení je potrebné identifikovať len overiteľné a kvantifikovateľné vplyvy.

Na základe posúdenia oboch indikátorov v základnom hodnotení pristúpilo MF SR k posúdeniu dodatočných faktorov. Pri vývoji štruktúrneho salda ako aj výdavkového pravidla došlo k výraznému odchýleniu od stanovenej cesty.

I.4. Dodatočne identifikované faktory

Ku koncu novembra 2020 MF SR identifikovalo výdavky na spolufinancovanie EÚ fondov ako dodatočné faktory, ktoré je relevantné zohľadniť pri celkovom hodnotení roka 2019:

Výdavky na spolufinancovanie (dodatočný faktor pri výdavkovom pravidle)

Výrazná úspora sa dosiahla na výdavkovej strane bilancie verejnej správy v porovnaní s východiskovým rokom 2015, kedy došlo k akcelerácii čerpania EÚ fondov. Úspora vychádzala z nižšej potreby spolufinancovania a tzv. vyvolaných investícií pri realizácii projektov z EÚ zdrojov. Pri rovnomernom postupe na ceste k vyrovnanému rozpočtu sa úspora v menšej miere opakovala aj v roku 2017. Pri dodržaní rovnakého prístupu upravujeme o tento dodatočný faktor aj aktuálne hodnotenie výdavkového pravidla. Kumulatívny vplyv spolufinancovania zdrojov EÚ zo štátneho rozpočtu dosahuje oproti roku 2015 hodnotu -0,32 % HDP.

TABUĽKA 5: Výdavky ŠR na spolufinancovanie (mil. eur)

	2016	2017	2018	2019
1. Výdavky ŠR na spolufinancovanie	269	227	311	296
- bežné výdavky a kapitálové transfery	185	148	197	189
- tvorba hrubého fixného kapitálu (THFK)	84	79	115	107
2. Priemer výdavkov na spolufinancovanie na THFK (za roky t až t-3)	214	188	172	119
3. Spolufinancovanie v upravených výdavkoch	399	336	368	215
Medziročná zmena upravených výdavkov na spolufinancovanie	-177	-63	32	-60
Kumulatívny vplyv spolufinancovania zdrojov EÚ (% HDP)				-0,32

Zdroj: MF SR (ŠZU + prepočet)

⁵ Na základe matice pre postup pri hodnotení v preventívnej časti (viď [Vade Mecum on the Stability & Growth Pact 2019 Edition](#), Table 1.2 na str. 36). V prípade, že ani jeden z indikátorov nepoukáže na odchylenie od požadovaných referenčných hodnôt, MF SR nepristupuje k celkovému hodnoteniu.



I.5. Celkové hodnotenie

Na základe celkového hodnotenia dochádza oproti predbežnému hodnoteniu z júna k miernemu zlepšeniu hodnotenia v prípade odchylenia štrukturálneho salda aj výdavkového pravidla od rovnomernej cesty. Zohľadnenie dodatočných faktorov v celkovom hodnotení znamená korekciu odchylenia v štrukturálnom salde na 1,5 % HDP a vo výdavkovom pravidle na -3,2 % HDP. MF SR tak v rámci celkového hodnotenia konštatuje výrazné odchylenie vo vývoji oboch indikátorov (Tabuľka 6 a 7).

TABUĽKA 6: Celkové hodnotenie štrukturálneho salda po zohľadnení dodatočných faktorov (ESA2010, % HDP)

	2019
Odchylenie od rovnomernej cesty	-1,53
Dodatočné faktory pri aplikácii celkového hodnotenia	0,0
Celkové hodnotenie súladu štrukturálneho salda*	-1,53
Splnenie súladu štrukturálneho salda po zohľadnení dodatočných faktorov	nie

* (≥ 0) ide o súlad s pravidlom, ak je < 0 zároveň $> -0,5$ ide o nevýrazné odchylenie, ak $\leq -0,5$ ide o výrazné odchylenie

Zdroj: MF SR

TABUĽKA 7: Celkové hodnotenie výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov (ESA2010, % HDP)

	2019
Odchylenie od výdavkového pravidla	-2,83
Dodatočné faktory pri aplikácii celkového hodnotenia	
- Kumulatívny vplyv spolufinancovania zdrojov EÚ	-0,32
Celkové hodnotenie odchylenia od výdavkového pravidla*	-3,15
Splnenie výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov	nie

* (≥ 0) ide o súlad s pravidlom, ak je < 0 zároveň $> -0,5$ ide o nevýrazné odchylenie, ak $\leq -0,5$ ide o výrazné odchylenie

Zdroj: SZU, prepočet MF SR

I.6. Vyhlásenie výnimočných okolností

Vzhľadom na to, že vláda SR vyhlásila výnimočné okolnosti (Príloha 2)⁶, MF SR nenavrhuje spustenie korekčného mechanizmu aj napriek výraznému odchyleniu v oboch sledovaných indikátoroch. Trvanie výnimočných okolností MF SR navrhlo počas celého roka 2020. Ich trvanie sa môže ukončiť, ak sa potvrdí prognózované oživenie ekonomiky v roku 2021. MF SR preto navrhlo zosúladiť ukončenie výnimočných okolností s prvým Výborom pre makroekonomické prognózy v roku 2021, ktorý potvrdí oživenie ekonomiky v danom roku.

I.7. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v ďalších rokoch

Najneskôr v budúcoročnom Programe stability bude predstavený nový strednodobý rozpočtový cieľ (MTO) a trajektória k jeho dosiahnutiu. Cesta k plneniu MTO, po ukončení únikovej klauzuly, bude musieť realisticky zohľadniť východiskový stav verejných financií zasiahnutých koronakrízou, ako aj pripravovanú novelu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. To si vyžiada konsolidáciu približne o 1 % HDP ročne, až do dosiahnutia prebytkového hospodárenia okolo úrovne 2 % HDP, kým dlh neklesne pod národné sankčné pásma a riziká dlhodobej udržateľnosti sa neznížia pod úroveň vysokého rizika.

⁶ Začiatok výnimočných okolností bol vyhlásený ku dňu 24. júna 2020. Výnimočné okolnosti vláda vyhlásila v nadväznosti na Výbor pre makroekonomické prognózy, ktorý 17. júna opätovne potvrdil prepád Slovenskej ekonomiky v roku 2020.

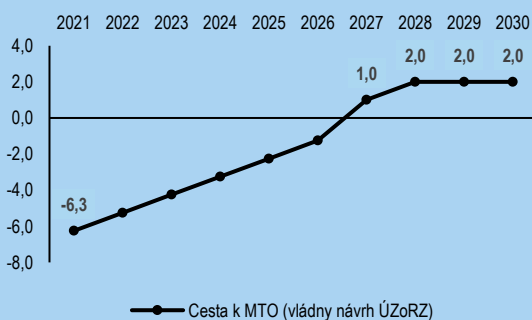


Novela zákona o rozpočtovej zodpovednosti zároveň zakotví riadenie verejných financií prostredníctvom viacročných výdavkových limitov. Výdavkové limity po prvýkrát vypočíta nezávislá Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) v roku 2022 a podľa zákona sa od roku 2023 stanú záväznými pre súčasnú vládu, ako aj každú nasledujúcu počas celého jej volebného obdobia. Aktualizácia limitov zároveň zohľadní prípadné odchýlenia z predošlých rokov, čím sa do návrhu včleňuje automatický korekčný mechanizmus. Počnúc rokom 2023 sa tak pravidlo o vyrovnanom rozpočte a korekčný mechanizmus stanú súčasťou stanovovania výdavkových limitov. Detaily nového rozpočtového procesu bude potrebné pripraviť v priebehu roku 2021 s ohľadom na novelu zákona o rozpočtových pravidlách, kde je pravidlo o vyrovnanom rozpočte ukotvené.

BOX 1 – Pravidlo o vyrovnanom rozpočte po novele ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

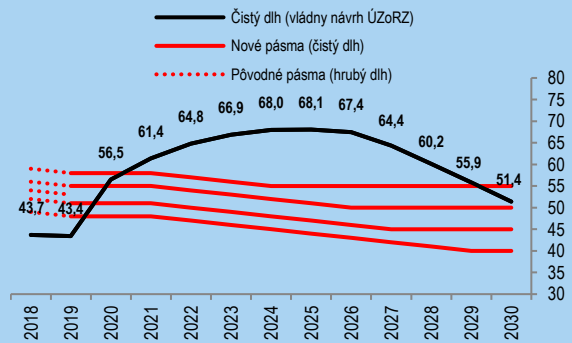
Nová trajektória k MTO počnúc rokom 2021 by mala zohľadniť novelu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (ÚZoRZ)⁷. Aktuálna kríza spôsobená pandémiou koronavírusu spôsobuje významný nárast štrukturálneho deficitu aj dlhu, čo si vyžaduje nanovo predefinovať pôvodne stanovenú trajektóriu k MTO. Vzhľadom na to, že dlh presiahne na dlhé obdobie najvyššiu hranicu dlhovej brzdy, bude potrebné každoročné znižovanie štrukturálneho salda. Vládny návrh novely ústavného zákona počíta v ďalších rokoch s konsolidáciou 1 p. b. Po ukončení výnimočných okolností a dvojročnej výnimky pre nasledujúcu novú vládu zákon implikuje v roku 2027 vyrovnané až prebytkové štrukturálne saldo⁸. V ďalších rokoch bude konsolidácia pokračovať, a to až do dosiahnutia štrukturálneho prebytku na úrovni 2 % HDP⁹, ktoré je možno ilustratívne považovať za nové MTO¹⁰. Aktuálne prognózy naznačujú, že k dosiahnutiu prebytku 2 % HDP by tak mohlo dôjsť v roku 2028 až 2030¹¹. Cesta k MTO sa v rozpočte implementuje formou viacročných výdavkových limitov naviazaných na ciele štrukturálneho salda. Vďaka výdavkovým limitom by sa v prípade neočakávaných príjmov dosiahnutie nového MTO mohlo zrýchliť. V súčasnom volebnom období (2020-2024) sa limit verejných výdavkov určí na roky 2023 a 2024.

GRAF 4 - Nová trajektória k MTO podľa novely ÚZoRZ (predbežný odhad na základe údajov MF SR)



Zdroj: MF SR

GRAF 5 – Predpokladaný vývoj čistého dlhu pri konsolidácii podľa novely ÚZoRZ



Zdroj: MF SR

Výdavkové limity

⁷ V ďalšom texte sa uvažuje s vládnym návrhom novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

⁸ Výška potrebného štrukturálneho salda v roku 2027 závisí od prijatia štrukturálnych reforiem (napr. dôchodkovej), ktoré by znížili vysoké riziko dlhodobej udržateľnosti verejných financií. V prípade nízkeho rizika je v roku 2027 možné uvažovať nad vyrovnaným štrukturálnym saldóm. V prípade, že riziko bude naďalej vysoké, bude potrebné dosiahnuť prebytkové štrukturálne saldo 1 % HDP.

⁹ Podľa Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii je MTO, vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet. Teda štrukturálny deficit na úrovni najviac 0,5 % v prípade dlhu nad 60 %, resp. 1 % HDP ak je dlh pod 60 % HDP. To znamená, že MTO stanovený na úrovni 2 % prebytku ďaleko presahuje požiadavky Európskej komisie.

¹⁰ Podľa Správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2019 zverejnenej RRZ by mal cieleň štrukturálny prebytok (MTO) dosiahnuť 2,6 % HDP do roku 2023, aby bolo možné udržať dlh verejnej správy pod hornou hranicou 50 % HDP. Tento cieľ je možné dosiahnuť pri nižších úrovniach MTO za predpokladu štrukturálnych zmien ako napr. reformy dôchodkového systému a pod. Nové MTO bude prepočítané na základe nových údajov a prípadných reforiem ovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť.

¹¹ Návrh pracovnej skupiny k novele ústavného zákona (ktorý RRZ predstavila aj v rámci svojich odporúčaní na pozmeňujúci návrh v NRSR) na rozdiel od vládného návrhu predpokladá kontinuálnu konsolidáciu o 1 p. b. ročne až do dosiahnutia štrukturálneho prebytku na úrovni 2 % HDP.



Limity verejných výdavkov, stanovené záväzne v 4-ročnom volebnom období, sa stanú hlavným operatívnym nástrojom k dosiahnutiu MTO v kontexte dlhodobej udržateľnosti verejných financií a proti-cyklickej fiškálnej politiky¹². Výdavkové limity sa vypočítajú z plánovaných štrukturálnych sáld vlád napojených na cieľ dlhodobej udržateľnosti, resp. podľa požiadaviek dlhovej brzdy. Štrukturálne saldo musí zodpovedať zlepšeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti (GAP) minimálne o 0,5 % HDP pri strednom riziku dlhodobej udržateľnosti verejných financií a minimálne o 1 % HDP pri vysokom riziku dlhodobej udržateľnosti. Zároveň musí reflektovať sankcie dlhovej brzdy, teda požadovanú zmenu štrukturálneho salda v závislosti od prekročenia jednotlivých 4 sankčných pásiem. Do rozsahu limitu verejných výdavkov nevstupujú výdavky súvisiace s hospodárskym cyklom a jednorazové výdavky (štrukturálne saldo), výdavky na obsluhu dlhu verejnej správy, výdavky samosprávy a výdavky súvisiace s Európskou úniou (SCHÉMA 1). Pevné limity, ktoré nereagujú na dodatočné fluktuácie v príjmoch, zabezpečia proti-cyklickejší postup smerom k dosiahnutiu dlhodobej udržateľnosti. To znamená, že v prípade zhoršenia ekonomického vývoja môže byť smerovanie k MTO pomalšie a naopak pri pozitívnych prekvapeniach môže byť MTO dosiahnuté skôr¹³.

SCHÉMA 1 – Výpočet výdavkového limitu VS

$$\begin{aligned} \text{Limit výdavkov} &= \text{štrukturálny deficit} + \text{predpokladané daňové a nedaňové príjmy} \\ &- \text{výdavky na obsluhu dlhu} - \text{odvod do rozpočtu EÚ} \\ &- \text{výdavky na spolufinancovanie programov EÚ} \\ &+ \text{saldo rozpočtu samosprávy (+rezerva)}^{14} \end{aligned}$$

Záväznosť limitu bude legislatívne ukotvená a podporená dohľadom zo strany RRZ a automatickým korekčným mechanizmom. Limit verejných výdavkov na 4 roky schvaľuje NR SR formou zákona. Po schválení je možné do NR SR predkladať návrhy s dopadom prekračujúcim výdavkový limit len spolu s kompenzačnými opatreniami. Plnenie limitu verejných výdavkov za predchádzajúci rok, ako aj jeho aktualizáciu vždy k 30. júnu (resp. na požiadanie MF SR do 30 dní), kontroluje RRZ. Pri aktualizácii sa zohľadní aj uplatňovanie korekčného mechanizmu v prípade neplnenia stanoveného limitu v predošlom roku. Slovensko je však viazané aj fiškálnymi pravidlami Európskej únie. Podľa Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii (Fiškálny kompak) sa dostatočnosť pokroku smerom k strednodobým cieľom posudzuje na základe celkového hodnotenia štrukturálneho salda a výdavkového pravidla¹⁵. V zmysle fiškálneho kompaktu sa pri korekčnom mechanizme a následnej aktualizácii limitu budú zohľadňovať aj prípadné odchýlky identifikované Európskou komisiou v štrukturálnom salde a výdavkovom pravidle.

¹² Jeho implementáciu predpokladal už ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti z roku 2011, do platnosti však reálne vstúpi až súčasnou novelou ústavného zákona.

¹³ Samotné smerovanie k dosiahnutiu MTO nebude hodnotené. Hodnotiť sa bude iba plnenie výdavkových limitov. V praxi tak môže nastať aj odklon od smerovania k MTO, ktorý však nebude korigovaný.

¹⁴ Rezerva sa vytvára v rámci limitu výdavkov

¹⁵ Článok 3, odsek 1, písmeno b.



PRÍLOHY

Príloha 1 - Postup pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte

MF SR v prvom kroku posudzuje splnenie strednodobého cieľa. Ak zhodnotí, že tento cieľ nebol dosiahnutý, vyhodnocuje sa v ďalšom kroku, či Slovensko napredovalo dostatočne rýchlo k jeho splneniu. Dostatočný pokrok k splneniu MTO sa formálne posudzuje podľa toho, či došlo k tzv. výraznému odchýleniu od rovnomerného smerovania k dosiahnutiu stanoveného MTO u jedného z dvoch indikátorov (štrukturálne saldo a výdavkové pravidlo). Hodnotenie výrazného odchýlenia v rámci celkového hodnotenia sa posudzuje na základe dosiahnutej úrovne štrukturálneho salda a vývoja výdavkového pravidla vrátane dodatočných faktorov. Pri oboch indikátoroch sa v prípade negatívneho odchýlenia v hodnotenom roku rozlišuje jeho miera:

- odchýlenie menej ako 0,5 % HDP (t.j. nevýrazné odchýlenie)
- výrazné odchýlenie nad 0,5 % HDP

Akonáhle je identifikované odchýlenie aspoň na jednom zo sledovaných indikátorov, MF SR automaticky pristupuje k celkovému hodnoteniu a teda prihladaniu na dodatočné faktory (prístup je plne transponovaný z tzv. sprievodcu k Paktu stability a rastu, tj. Vade Mecum). Celkové hodnotenie zohľadňuje aj ďalšie relevantné skutočnosti, ktoré notifikované údaje podľa Eurostatu nemusia spravidla zachytiť. Pri celkovom hodnotení je potrebné identifikovať len overiteľné a kvantifikovateľné vplyvy. K celkovému hodnoteniu (tzv. „overall assessment“ podľa Paktu stability a rastu) nedochádza len v prípade, že došlo k splneniu oboch indikátorov v základnom hodnotení.

Následne plnenie strednodobého cieľa posudzuje Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ). Metodika MF SR sa odlišuje od metodiky používanej RRZ. Postup RRZ kombinuje hodnotenie splnenia jednotlivého pravidla so samotným celkovým hodnotením a teda už počas hodnotenia indikátorov RRZ zohľadňuje všetky relevantné dodatočné faktory¹⁶. MF SR reaguje na hodnotenie RRZ zverejním stanoviska.

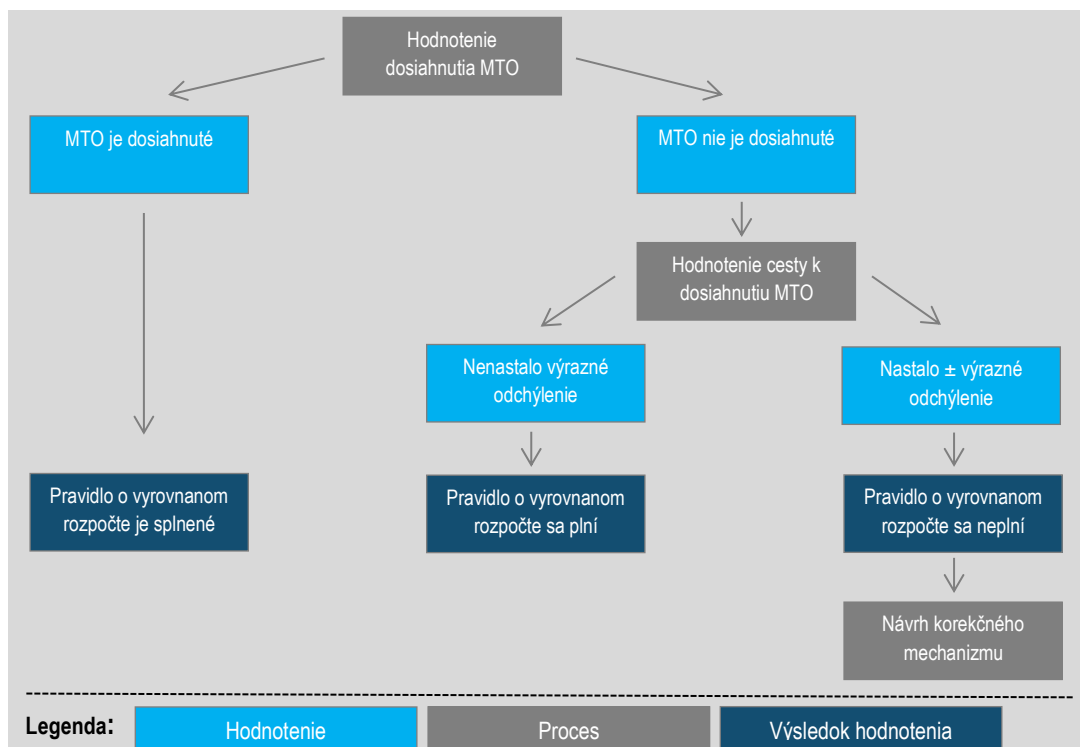
Matica celkového hodnotenia cesty k dosiahnutiu MTO v rámci preventívnej časti Paktu¹⁷

Štrukturálne saldo Výdavkové pravidlo	Pravidlo rešpektované	Odchýlka	Výrazná odchýlka
Pravidlo rešpektované	Súlad	Potreba celkového hodnotenia (nemôže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)	Potreba celkového hodnotenia (môže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)
Odchýlka	Potreba celkového hodnotenia (nemôže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)	Potreba celkového hodnotenia (nemôže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)	Potreba celkového hodnotenia (môže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)
Výrazná odchýlka	Potreba celkového hodnotenia (môže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)	Potreba celkového hodnotenia (môže viesť k spusteniu korekčného mechanizmu)	Potreba celkového hodnotenia, silný predpoklad spustenia korekčného mechanizmu

¹⁶ Postup hodnotenia RRZ z publikácie Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015 - december 2016, Príloha č.2.

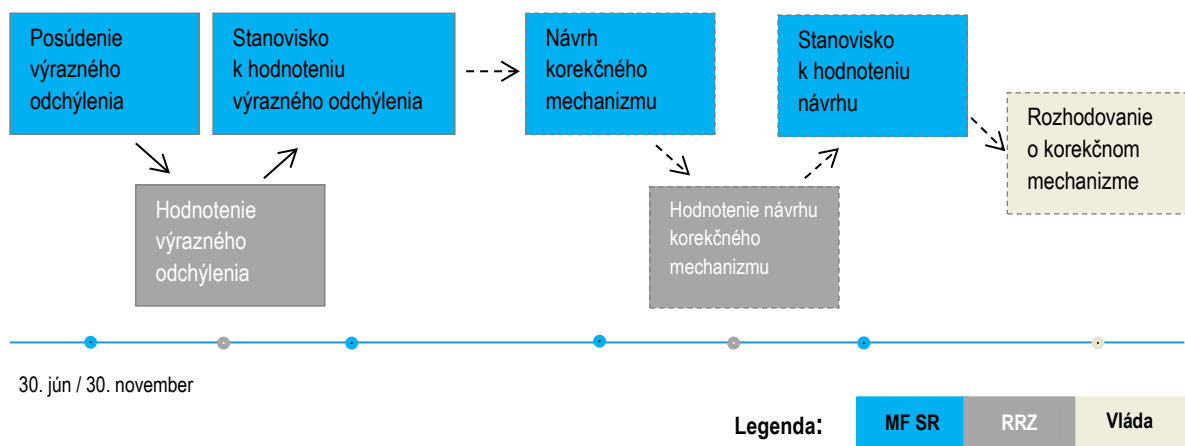
¹⁷ Myslí sa tým Pakt stability a rastu.

Ak sa v rámci hodnotenia (aj potvrdením celkového hodnotenia) identifikuje výrazné odchylenie, dochádza k spusteniu korekčného mechanizmu a návrhu opatrení, ktoré umožnia splnenie strednodobého cieľa v stanovenom termíne. MF SR pripraví návrh, ktorý tiež posudzuje RRZ. Vláda následne rozhodne o korekčnom mechanizme, v rámci ktorého určí limit výdavkov a schváli opatrenia, ktoré sa budú v rámci korekčného mechanizmu realizovať. V prípade, že vláda neuplatní korekčný mechanizmus, musí zaslať Národnej rade SR písomné zdôvodnenie rozhodnutia o neuplatnení korekčného mechanizmu. Nasledujúca schéma znázorňuje postup hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte.



Korekčný mechanizmus sa neuplatňuje, ak v danom roku nastali výnimočné okolnosti (Príloha 2). Jedná sa o udalosti, ktoré ovplyvňujú finančnú pozíciu verejnej správy a zároveň sú mimo kontroly dotknutej krajiny alebo o obdobie prudkého hospodárskeho poklesu.

V poslednom kroku vláda rozhoduje o jeho uplatnení. V legislatíve sú stanovené len termíny pre zverejnenie hodnotenia MF SR. Právne nie sú určené termíny pre postup nasledujúci po návrhu korekčného mechanizmu. Predpokladá sa, že sa bude prelínať s kalendárom predkladania Návrhu rozpočtového plánu resp. s Programom stability. Podrobnejšie je proces znázornený v nižšie uvedenej schéme.





Príloha 2 - Výnimočné okolnosti

Výnimočnými okolnosťami sa rozumejú nezvyčajné udalosti, ktoré sú mimo kontroly dotknutej krajiny a zároveň majú veľký vplyv na finančnú pozíciu verejnej správy alebo obdobie prudkého hospodárskeho poklesu vo vzťahu k danej krajine alebo eurozóne ako celku. Okolnosti sa považujú za výnimočné len v prípade, že neohrozujú fiškálnu udržateľnosť danej krajiny. Presnejšie vymedzenie je uvedené v Pakte stability a rastu, avšak viaceré skutočnosti nie sú dostatočne definované na to, aby bolo možné jednoznačne rozhodnúť, či nastali výnimočné okolnosti.

Bližšie definované nie sú udalosti s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu, obdobie negatívneho medziročného rastu HDP, dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom a taktiež prudký ekonomický pokles v eurozóne ako celku. V rámci vytvorenia jednotnej národnej metodiky pri hodnotení pravidla vyrovnaného rozpočtu MF SR posudzuje výnimočné okolnosti v súlade s RRZ.

Na základe toho MF SR posudzuje udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu podľa definície v ústavnom zákone. Obdobie negatívneho medziročného rastu HDP sa rozumie ako medziročný pokles reálneho HDP Slovenska. Za dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom sa považuje negatívna produkčná medzera vo výške aspoň 3 % potenciálneho HDP, pričom toto obdobie končí v momente, keď produkčná medzera klesne pod túto hodnotu.



Príloha 3 - Výpočet štrukturálneho salda

Trajektória k dosiahnutiu MTO nie je v národnej legislatíve¹⁸ explicitne definovaná. Pre účely hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte sa používa predpoklad rovnomernej cesty k MTO. Úroveň dosiahnutého štrukturálneho salda sa porovnáva s lineárnou trajektóriou sledujúcou rovnomerné znižovanie štrukturálneho deficitu v období medzi rokmi 2015 až 2019. Hodnota štrukturálneho deficitu nesmie byť výrazne pod referenčnou trajektóriou (odchýlenie o viac ako 0,5 % HDP). Odchýlenie sa posudzuje na kumulatívnej báze ako rozdiel skutočne dosiahnutej úrovne štrukturálneho salda oproti úrovni zodpovedajúcej jeho rovnomernému znižovaniu až do dosiahnutia MTO.¹⁹ Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte týmto sleduje splnenie MTO v stanovenom termíne. Podľa takto stanovenej trajektórie je pre dosiahnutie MTO v roku 2019 potrebná priemerná ročná konsolidácia štrukturálneho salda vo výške 0,49 % HDP²⁰.

TABUĽKA 8 - Výpočet rovnomernej cesty pre dosiahnutie MTO (% HDP)

	2015 (východiskový bod)	2016	2017	2018	2019 (MTO)
Rovnomerná cesta k MTO 2019	-2,4	-2,0	-1,5	-1,0	-0,5
Požadovaná medziročná zmena		0,49	0,49	0,49	0,49

Zdroj: MF SR

Rozdiely pri výpočte štrukturálneho salda v národnej a EK metodike

MF SR v rámci svojej agendy používa pri jeho výpočte dve rôzne metodiky:

- **Národná metodika:** hodnotí sa rozpočtová pozícia za ukončený rok (tzv. ex-post hodnotenie). Zámerom je vyjadriť národný štrukturálny deficit, ktorý by mal lepšie odrážať ekonomický vývoj v SR. Tento prístup MF SR aplikuje práve v hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte (Fiškálny kompakť).
- **Európska metodika** (s odhadom produkčnej medzery podľa oficiálnych prognóz Výboru pre makroekonomické prognózy) používa MF SR vo svojich európskych strategických dokumentoch (Program stability a Návrh rozpočtového plánu). V týchto strategických materiáloch je cieľom čo najviac sa priblížiť k hodnoteniu EK, ktoré má rozhodujúcu úlohu pri posudzovaní súladu fiškálnej politiky s európskymi pravidlami.

Odhad ekonomického cyklu

Národná a európska metodika sa líšia vo výpočte cyklickej zložky a zohľadnení jednotlivých jednorazových vplyvov. Národná metodika reflektuje disagregovaný prístup, v ktorom sa cyklická zložka odhaduje pomocou medzier v relevantných makroekonomických základniach.²¹ Disagregovaný odhad cyklickej zložky môže poskytnúť presnejší obraz o stave verejných financií SR, keďže štruktúra hospodárskeho rastu podlieha výrazným zmenám, ktoré agregovaný indikátor produkčnej medzery nemusí zachytiť dostatočne presne. Pre porovnanie, európska metodika používa agregovaný prístup, ktorý analyzuje vzťah medzi fiškálnymi indikátormi a produkčnou medzerou. Ďalším rozdielom medzi metodikami je zoznam jednorazových opatrení, potrebných pre výpočet štrukturálneho salda.²²

¹⁸ Na rozdiel od národnej metodiky, európske pravidlá vychádzajú priamo z Paktu stability a rastu (Pakt). Ten určuje požadovanú medziročnú zmenu štrukturálneho salda na základe produkčnej medzery, rizik udržateľnosti a výšky verejného dlhu. V prípade európskej legislatívy je teda horizont dosiahnutia MTO stanovený implicitne na základe požadovaného konsolidačného úsilia v súlade s Paktom.

¹⁹ Vyhodnocovanie odchýlenia na kumulatívnej báze umožňuje výraznejšiu konsolidáciu v jednom roku na úkor poľavenia v konsolidácii štrukturálneho salda v ďalšom roku.

²⁰ Oproti predchádzajúcemu hodnoteniu došlo z dôvodu aktualizácie cyklickej zložky a jednorazových efektov vo východiskovom roku 2015 k revízií pôvodnej výšky požadovanej ročnej konsolidácie

²¹ Inštitucionálne je priekopníkom tohto prístupu Európska centrálna banka a na Slovensku ho používa aj RRZ.

²² **Manuál MFSR** pre výpočet jednorazových opatrení.



TABUĽKA 9 - Rozdiely vo výpočte štrukturálneho salda v národnej metodike a EK metodike

	Fiškálny kompakt (1)		Návrh rozpočtového plánu 2021 (2)		Rozdiely (3=1-2)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
1. Saldo verejnej správy	-1,0	-1,4	-1,0	-1,4	0,0	0,0
2. Cyklická zložka	0,7	0,7	0,7	0,8	0,0	-0,1
3. Jednorazové opatrenia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Štrukturálne saldo	-1,7	-2,0	-1,6	-2,2	-0,1	0,1
<i>p.m. Konsolidačné úsilie</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>

Zdroj: MF SR

Jednorazové a dočasné opatrenia

Na základe definície uvedenej v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa jednorazovým vplyvom rozumie príjem alebo výdavok, ktorý nemá trvalý alebo opakujúci sa charakter a má časovo obmedzený vplyv na saldo rozpočtu verejnej správy.

Tento materiál hodnotí fiškálnu pozíciu Slovenska za ukončený rok a preto je smerodajné zachytiť jednorazové opatrenia pre účely výpočtu „skutočného“ štrukturálneho deficitu. Nižšie sa uvádzajú jednorazové vplyvy podľa národnej metodiky v relevantných rokoch pre vyhodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte. Národná metodika sa zameriava aj na technickú úpravu notifikovaných údajov v národných účtoch (napríklad rozdielne zaznamenanie príjmov z DPH).

TABUĽKA 10 - Jednorazové vplyvy (ESA2010, mil. eur)

	2015	2016	2017	2018	2019
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu R1 (Granvia)	-6	-6	-6	-6	-6
- časové rozlíšenie zaznamenania príjmov DPH (skutočná aktualizácia)	12	-34	18	25	-21
- vratky domácnostiam za spotrebu plynu		-46			
- pokuta PMÚ - prevod na Slovenskú konsolidačnú, a.s.		-26			
SPOLU - národná metodika	6	-112	12	19	-27
v % HDP	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0

Zdroj: MF SR

Splácanie DPH z PPP projektu - v roku 2011 došlo k pozitívnemu vplyvu na saldo VS z dôvodu zaplatenia DPH spojenou s PPP projektom R1 vo výške 174 mil. eur. Zaplatená DPH bola imputovaná do národných účtov ako pohľadávka v roku 2011 napriek tomu, že výstavba prebiehala od roku 2009. V nasledujúcich 30 rokoch sa bude stav preddavkov postupne znižovať o pomernú časť 6 mil. eur ročne s negatívnym vplyvom na saldo VS.

Časové rozlíšenie zaznamenania príjmov z DPH - úprava vychádza z nedokonalostí aktualizácie DPH podľa metodiky ESA2010. Aktualizácia podľa ESA2010 vychádza z tzv. „metódy posunutého cashu“, kde hotovostný výnos je priradený do jednotlivých období s fixným posunom. Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie nadmerných odpočtov (NO) môže výrazným spôsobom ovplyvniť aktuálny výnos DPH podľa ESA2010.

Vratky domácnostiam za spotrebu plynu - opatrenie vlády, týkajúce sa domácností využívajúcich plyn na varenie, ohrev vody, či na vykurovanie. Vratky za plyn začalo MH SR vyplácať začiatkom roku 2016 a jednorazový vplyv na saldo VS dosiahol 46 mil. eur.

Pokuta protimonopolného úradu (PMÚ) - PMÚ v roku 2006 rozhodol o tom, že šesť stavebných spoločností uzavrelo kartelovú dohodu a porušili tak zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Koncom roku 2013 potvrdil Najvyšší súd SR oprávnenosť pokuty vo výške 44,8 mil. eur s pozitívnym jednorazovým vplyvom na príjmy v roku 2014. Stavebné spoločnosti sa voči rozhodnutiu odvolali, no Najvyšší súd SR pokutu opätovne potvrdil. Časť



spoločností pokutu uhradila, pričom zvyšná časť vo výške 26,1 mil. eur bola prevedená na Slovenskú konsolidačnú, a.s. a negatívne tak ovplyvnila saldo VS v roku 2016.



Príloha 4 - Plnenie výdavkového pravidla

Pri výpočte výdavkového pravidla dochádza k úprave celkových nominálnych výdavkov verejnej správy o výdavkové položky, ktoré nie sú priamo pod kontrolou vlády, resp. majú svoj priamy zdroj financovania. Medzi tieto položky zaraďujeme:

- úrokové náklady súvisiace s financovaním dlhu,
- výdavky reagujúce na ekonomický cyklus,
- výdavky financované z fondov EÚ,

Zároveň upravený rozsah výdavkov berie do úvahy národné investície vyhladené o silné medziročné výkyvy²³.

Takto upravené výdavky (tzv. primárny výdavkový agregát) sa následne očisťujú o diskrečné príjmové opatrenia, metodické úpravy a jednorazové vplyvy (Príloha 3). K očisteniu dochádza z dôvodu, aby bol umožnený len taký nárast výdavkov, ktorý je krytý dodatočnými príjmami.

Príjmové diskrečné opatrenia

Diskrečné opatrenia (DRM) sa zaznamenávajú podľa metodiky EK pomocou tzv. dodatočných vplyvov (marginálnych zmien). Rozlišuje sa, či ide o trvalé alebo jednorazové opatrenie. Medziročné vplyvy jednotlivých opatrení sa týkajú „zmeny levelu“ (abstrahuje sa od vplyvu napr. postupného oslabovania rozpočtových vplyvov v porovnaní s makroekonomickou základňou). V súlade s postupom v Návrhu rozpočtového plánu sa kvalifikujú len diskrečné príjmové opatrenia s dopadom nad 10 mil. eur aspoň v jednom z uvedených rokov.

MF SR aktualizovalo údaje za rok 2019. Za predošlé roky ostávajú údaje nerevidované v súlade s princípom „zmrazenia“ tak, ako boli zverejnené v predbežnom hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte.

TABUĽKA 11 - Príjmové diskrečné opatrenia (dodatočný vplyv v mil. eur, ESA2010)

	2016	2017	2018	2019
Daň z pridanej hodnoty - zníženie sadzby na vybrané potraviny. Znížená sadzba DPH (10 %) na vybrané základné potraviny	-77	0	0	0
Odvodová odpočítateľná položka (OOP) pre nízko príjmových zamestnancov (vrátane zmeny výpočtu OOP, zrušenie OOP pre zamestnávateľa)	-120	21	35	37
V období od 15. marca 2015 do 15. júna 2015 bol 2. dôchodkový pilier otvorený pre nových poistencov resp. pre tých, ktorý ho chceli opustiť.	13	0	0	0
Oslobodenie príjmu z obchodovania s cennými papiermi na regulovanom trhu po jednoročnom predbežnom období	-11	0	0	-5
Zníženie sadzby DPPO na 21%	0	-121	0	0
Zrušenie daňovej licencie	0	0	-100	0
Zvýšenie paušálnych výdavkov pre SZČO	0	-34	0	0
Zdaňovanie dividend skrz 7% zrážkovú daň	0	0	24	32
Súbor opatrení vedúci k zvýšeniu efektívnosti výberu DPH	197	107	-57	216
Zmena v administratívnych poplatkoch	19	-11	-20	-17
Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov	0	30	3	36
Zrušenie max. vymeriavacieho základu pre zdravotné poistenie	0	97	0	0
Zvýšenie max. vymeriavacieho základu pre sociálne odvody	0	70	0	0
Postupný rast odvodu do II. piliera (automaticky od 2017 o 0,25 p.b./rok)	0	-28	-32	-41
Neživotné poistenie – zavedenie odvodu a nahradenie spotrebnou daňou z poistného	0	16	14	-23
Zdvojnásobenie sadzby osobitného odvodu v regulovaných odvetviach, a následné zníženie (2019, 2021)	0	63	0	-40
Oslobodenie rekreačných šekov od daní a odvodov	0	0	0	-31

²³ Investície môžu v závislosti od konkrétneho projektu výrazne kolísať. V záujme vyššej stability ukazovateľa sa berie do úvahy štvorročný priemer namiesto aktuálnej hodnoty verejných investícií v danom roku.



Znížená sadzba DPH na ubytovacie služby	0	0	0	-24
Zvýšenie odplaty za poskytovanie služieb - EOSA	0	30	0	0
Rozšírenie a úprava pôvodného poplatku na spotrebnú daň z poistného - zrušenie poplatku vo výške 8% z nových zmlúv o neživotnom poistení a zavedenie dane z poistného od roku 2018	0	0	0	65
Zvýšenie odpočtu výdavkov na vedu a výskum	0	0	-15	-10
Odvod z reťazcov	0	0	0	85
Zrušenie odvodu z reťazcov	0	0	0	-85
Zavedenie 13. a 14. platu (zavedenie od 2018, legislatívne zmeny od 2019)	0	0	0	-30
Oslobodenie nepeň. benefitu pre zamestnanca na ubytovanie (max. 60 eur mesačne)	0	0	0	-16
Spolu	21	239	-149	147

Zdroj: MF SR

MF SR medzi metodické vplyvy v aktuálnom hodnotení zaradilo nasledujúce položky:

TABUĽKA 12 - Metodické vplyvy (v mil. eur, ESA2010)

Popis – metodické vplyvy	2016	2017	2018	2019
Zmeny v štátom platenom poistnom (zdravotné, sociálne poistenie a ozbrojené zložky)	49	10	-71	29
Zmeny v imputovaných sociálnych príspevkoch	10	9	-1	30
Spolu – metodické vplyvy	59	19	-72	60

Zdroj: MF SR

Ide o vplyvy, ktoré z dôvodu spôsobu zaznamenania v národných účtoch môžu viesť k zmene výšky výdavkov, pričom automaticky spôsobujú zmenu protipoložky na príjmovej strane v metodike ESA2010, celkovo bez vplyvu na saldo. Zohľadnenie takýchto neutrálnych zmien na saldo na výdavkovej strane v plnej miere by viedlo k nadhodnoteniu resp. podhodnoteniu vývoja výdavkov.