



Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2019

| jún 2020



Obsah

ZHRNUTIE	3
I. VYHODNOTENIE PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE	4
I.1. Vývoj štrukturálneho deficitu.....	4
I.2. Plnenie výdavkového pravidla	5
I.3. Posúdenie výrazného odchylenia	6
I.4. Dodatočne identifikované faktory	7
I.5. Celkové hodnotenie.....	7
I.6. Vyhlásenie výnimočných okolností.....	8
I.7. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v ďalších rokoch	8
Príloha 1 - Postup pri hodnotení pravidla o vyrovnanom rozpočte	10
Príloha 2 - Výnimočné okolnosti	13
Príloha 3 - Výpočet štrukturálneho salda.....	14
Príloha 4 - Plnenie výdavkového pravidla.....	16



ZHRNUTIE

Transpozícia európskych fiškálnych pravidiel zaviedla v roku 2014 do národnej legislatívy Pravidlo o vyrovnanom rozpočte. Tým sa rozumie dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu v podobe štrukturálneho deficitu verejnej správy vo výške 0,5 % HDP v 2019, respektíve adekvátne rýchly postup k jeho dosiahnutiu do roku 2019.

Štrukturálny deficit dosiahol v roku 2019 úroveň 2,2 % HDP, čím došlo k výraznému odchýleniu (o 1,7 % HDP). Druhý sledovaný indikátor, výdavkové pravidlo, je taktiež vo výraznom odchýlení (o 2,9 % HDP). Celkové hodnotenie, ktoré zohľadňuje dodatočné faktory nad rámec jarnej notifikácie Eurostatu, zvyšuje výrazné odchýlenie štrukturálneho salda na úroveň -1,8 % HDP. V prípade výdavkového pravidla sa zvyšuje výrazné odchýlenie na -3,4 % HDP.

V tomto roku dochádza k historicky najväčšiemu prepadu slovenskej ekonomiky. Vzhľadom na to vláda SR vyhlásila výnimočné okolnosti (Príloha 2)¹. MF SR tak nenavrhuje spustenie korekčného mechanizmu aj 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, ktorá by mala brať do úvahy aj identifikované odchýlenia z minulých rokov. Vláda plánuje do polovice roka 2021 predstaviť riadenie verejných financií prostredníctvom viacročných výdavkových limitov. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte a korekčný mechanizmus v prípade výraznej odchýlky by mali byť súčasťou stanovovania a aktualizácie výdavkových limitov.

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

		Predbežné hodnotenie
% HDP		2019
1	Stanovená úroveň strednodobého cieľu (MTO) v oblasti štrukturálneho salda	-0,5
2	Štrukturálne saldo (ŠS - národná metodika)	-2,2
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)	-1,7
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		
6	Odchýlenie od Výdavkového pravidla (jednoročný horizont - rok 2018)	-1,3
7 = kumul. r. 6	Odchýlenie od Výdavkového pravidla (kumulatívne od roku 2015)	-2,9
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)	-1,8
9	Odchýlenie od VP (po zohľadnení dodatočných faktorov)	-3,4
C.	Celkové hodnotenie (po zohľadnení dodatočných faktorov)	Výrazné odchýlenie

Zdroj: MF SR

¹ Začiatok výnimočných okolností bol vyhlásený ku dňu 24. júna 2020.



I. VYHODNOTENIE PRAVIDLA O VYROVNANOM ROZPOČTE

Fiškálny kompakt vychádzajúci zo Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii² transponoval do národnej legislatívy³ európske fiškálne pravidlá ukotvené v Pakte stability a rastu. Priamo z tejto legislatívy vyplýva potreba dosiahnutia cieľa štrukturálne vyrovnaného rozpočtu⁴ a spustenie korekčného mechanizmu v prípade identifikácie výrazného odchylenia od plnenia tohto pravidla. Plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za ukončený rok hodnotí MF SR dvakrát ročne, pričom následne po MF SR hodnotí plnenie aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) ako nezávislá fiškálna inštitúcia (Príloha 1). Toto hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte vychádza z aprílovej notifikácie Eurostatu⁵ za rok 2019, pričom **júnové (aktuálne) hodnotenie je považované za predbežné. Finálne hodnotenie MF SR je zverejnené v novembri a vychádza z októbrovej notifikácie Eurostatu.**

V rámci hodnotenia plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte MF SR vyhodnocuje:

- **Štrukturálne saldo (ŠS):** vývoj štrukturálneho salda kvantifikuje pozíciu bilancie hospodárenia verejných financií, zohľadňujúc potenciálny rast ekonomiky a abstrahujúc od jednorazových rozpočtových vplyvov.
- **Výdavkové pravidlo (VP):** indikátor hodnotí vývoj výdavkovej strany verejných financií, podľa ktorého majú upravené výdavky verejnej správy očistené o nové príjmové opatrenia rásť podľa potenciálu ekonomiky, zohľadňujúc potrebu smerovania k strednodobému rozpočtovému cieľu (MTO).

Vyhodnotením oboch ukazovateľov sa posudzuje, či nedošlo k výraznému odchyleniu od cesty k strednodobému cieľu (MTO). Samotné hodnotenie sa riadi národnou metodikou, ktorá zohľadňuje pri hodnotení národné špecifiká, nad rámec prístupu pri Pakte stability a rastu (podrobnejšie nižšie). V štandardnej situácii bez existencie výnimočných okolností v ekonomike navrhuje MF SR pri výraznom odchylení vláde korekčný mechanizmus vo forme limitu verejných výdavkov. Jeho cieľom je korekcia identifikovaného odchylenia a dosiahnutie strednodobého cieľa v pôvodne stanovenom termíne. Návrh korekčného mechanizmu zo strany MF SR pred rozhodnutím vlády posudzuje Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) vo svojom stanovisku⁶.

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. adekvátny postup k jeho dosiahnutiu. Zákon o rozpočtových pravidlách definuje vyrovnaný rozpočet ako dosiahnutie štrukturálneho deficitu minimálne vo výške 0,5 % HDP⁷. 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 požadovaného smerovania k vyrovnanému rozpočtu (-1,7 % HDP). Na základe predbežných údajov z aprílovej notifikácie Eurostatu a po zohľadnení vývoja cyklickej zložky a jednorazových efektov dosiahol štrukturálny deficit za rok 2019 úroveň 2,2 % HDP, čo zodpovedá medziročnej expanzii na úrovni 0,2 % HDP. Stanovená rovnomerná trajektória požadovala dosiahnutie štrukturálneho deficitu na úrovni 0,5 % HDP (viď Tabuľka 2).

² Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii zakotvuje európske fiškálne pravidlá. Táto medzivládna zmluva bola v Slovenskom implementovaná s účinnosťou od januára 2014 novelou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

³ Zákon č. 436/2013 Z. z., ktorým bol novelizovaný zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

⁴ V podobe potreby dosiahnutia strednodobého rozpočtového cieľa ako je definovaný v zákone 523/2004 o rozpočtových pravidlách.

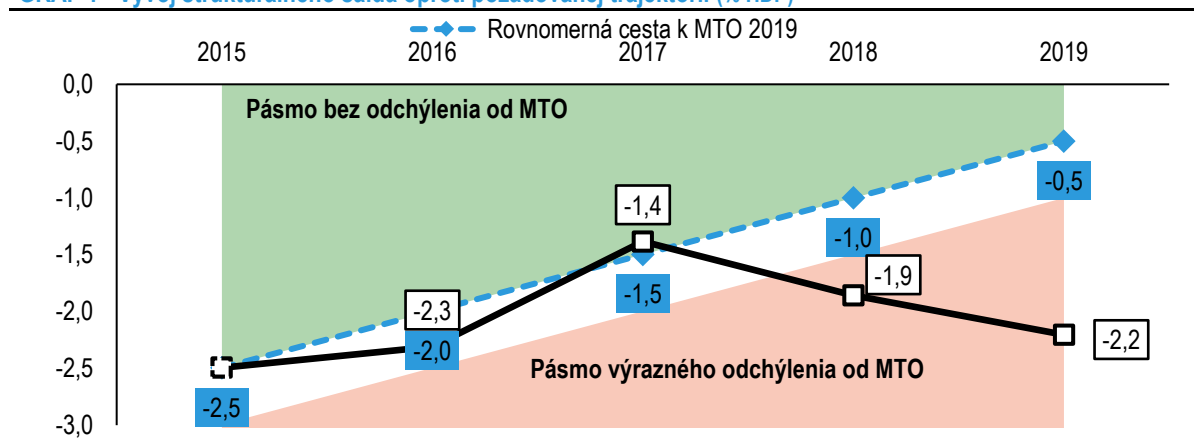
⁵ Hodnotenie do 30. júna vychádza z tzv. jarnej notifikácie a hodnotenie do 30. novembra z tzv. jesennej notifikácie Eurostatu.

⁶ V prípade identifikovania výnimočných udalostí mimo kontroly vlády sa vzhľadom na existujúcu únikovú klauzulu korekčný mechanizmus neaplikuje (viac v Prílohe 2).

⁷ Resp. 1 % HDP, v prípade, ak je dosiahnutá výška dlhu verejnej správy výrazne nižšia ako 60 % HDP a v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou existujú minimálne riziká.



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



Zdroj: MF SR

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

	2015	2016	2017	2018	2019
1. Saldo verejnej správy	-2,7	-2,5	-1,0	-1,0	-1,3
2. Cyklická zložka	-0,2	0,0	0,5	0,8	0,9
3. Jednorazové efekty	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-2,5	-2,3	-1,4	-1,9	-2,2
5. Konsolidačné úsilie	-1,0	0,2	0,9	-0,5	-0,3
6. Rovnomerná cesta k MTO 2019		-2,0	-1,5	-1,0	-0,5
7. Vyhodnotenie súladu štrukturálneho salda* (4-6)		-0,3	0,1	-0,9	-1,7
p. m. Cyklická zložka v Hodnotení z novembra 2019	-0,2	-0,1	0,4	0,5	

* ide o vyhodnotenie odchylenia od rovnomernej cesty, ((7) >=0) súlad s pravidlom, (0 >(7))>-0,5) nevýrazné odchylenie, ((7) <=-0,5) výrazné odchylenie

Zdroj: MF SR

I.2. Plnenie výdavkového pravidla

Výpočet výdavkového pravidla (viď tabuľka nižšie) predpokladá, 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, limit na vývoj takto upravených výdavkov sa ďalej znižuje. Slovensko zatiaľ nedosiahlo svoj strednodobý cieľ. Povolený nárast upravených výdavkov sa ďalej z úrovne potenciálneho rastu ekonomiky upravuje tak, aby zohľadňoval aj požadovanú konsolidáciu smerom k MTO, určenú stanovenou trajektóriou (riadok 18 v tabuľke nižšie).

Pri posúdení výdavkového pravidla bolo identifikované kumulatívne výrazné odchylenie vo výške -2,9 % HDP. V roku 2019 rástli výdavky medziodobne o 3,5 p. b. rýchlejšie, než umožňovalo výdavkové pravidlo. Na hodnotenom horizonte za roky 2016-19 k odchyleniu od výdavkového pravidla nedošlo len v roku 2017. Vo výsledku je vývoj upravených výdavkov kumulatívne nad hranicou výrazného odchylenia.



TABUĽKA 4 - Hodnotenie výdavkového pravidla (mil. eur)

	2016	2017	2018	2019
Makroekonomické predpoklady				
Potenciálny rast HDP (v %)	2,5	2,3	2,6	2,1
HDP deflátor (v %)	-0,5	1,2	2,0	2,6
HDP v bežných cenách	81 038	84 517	89 721	94 177
Výdavkový agregát				
1. Celkové výdavky	34 572	35 065	37 501	40 304
2. Úrokové náklady	1 373	1 217	1 207	1 157
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	2 251	2 411	2 604	2 763
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	2 106	2 330	2 468	2 507
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	-62	-65	-19	0
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0	0	0
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)	32 348	33 201	35 220	38 002
9. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu ($8_t - 8_{t-1}$)	692	853	2 019	2 782
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení	21	239	-149	275
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	47	16	-82	60
14. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia $((8_t - (10_t - 11_t + 13_t) - 12_t)) / (8_{t-1} - 12_{t-1}) * 100$	1,8	2,0	6,8	6,9
15. Medziročná zmena deflátoru	-0,5	1,2	2,0	2,6
16. Reálny rast agregátu výdavkov očist' o príjmové opatrenia (14-15)	2,3	0,8	4,7	4,3
17. Miera potencionálneho rastu HDP	2,5	2,3	2,6	2,1
18. Zníženie rastu výdavkov - zmena štruktúrného salda / $((1_{t-1} - 2_{t-1}) / HDP_{t-1})$	1,3	1,2	1,3	1,3
19. Výdavkové pravidlo (17-18)	1,3	1,0	1,3	0,8
20. Odchýlenie od výdavkového pravidla v % HDP $((19_t - 16_t) * 8_{t-1} / HDP_t)$	-0,4	0,1	-1,3	-1,3
21. Splnenie výdavkového pravidla	nie	áno	nie	nie
22. Hodnotenie súladu s výdavkovým pravidlom v % HDP (kumulatívne)	-0,4	-0,3	-1,6	-2,9
23. Splnenie výdavkového pravidla (kumulatívne)	nie	nie	nie	nie

Poznámka: Mierne rozdiely v súčtových riadkoch môžu vzniknúť kvôli zaokrúhľovaniu. Uvádza sa len jedno desatinné miesto.

Zdroj: MF SR

I.3. Posúdenie výrazného odchýlenia

Hodnotenie výrazného odchýlenia v rámci celkového hodnotenia sa posudzuje na základe dosiahnutej úrovne štruktúrného 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 hodnotenie⁸. 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.

⁸ Na základe matice (Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, version 2017) pre postup pri hodnotení v preventívnej časti (viď table I.2, ktorú obsahovala aj predošlá verzia Vade Mecum). V prípade, že ani jeden z indikátorov nepoukáže na odchýlenie od požadovaných referenčných hodnôt MF SR nepristupuje k celkovému hodnoteniu.



Na základe výrazného odchylenia oboch indikátorov v základnom hodnotení pristúpilo MF SR k posúdeniu **dodatočných faktorov**. Pri vývoji štrukturálneho salda ako aj výdavkového pravidla došlo k výraznému odchyleniu od stanovenej cesty na hranici súladu s požadovanou úrovňou. Na základe celkového hodnotenia v oboch indikátoroch môže dôjsť v súlade s tzv. rozhodovacou maticou Paktu stability a rastu (**Príloha 1**) k spusteniu korekčného mechanizmu.

I.4. Dodatočne identifikované faktory

Ku koncu júna 2020 MF SR identifikovalo nasledovné dodatočné faktory, ktoré je relevantné zohľadniť pri celkovom hodnotení roka 2019:

Aktualizácia akruálnych daňových príjmov za rok 2019 (dodatočný faktor pri štrukturálnom salde)

Hodnotenie štrukturálneho salda za rok 2019 vychádza z údajov aprílovej notifikácie Eurostatu. Časť daňových príjmov je v čase finalizácie jarnej notifikácie z väčšej miery len odhadom na základe dostupných údajov. Aj z uvedeného dôvodu sa hodnotenie realizuje dvakrát ročne. **Na základe oficiálneho zasadnutia Výboru pre daňové prognózy z 24. júna dochádza oproti jarnej notifikácii k zníženiu daňových príjmov za rok 2019 o 87 mil. eur, čo zodpovedá -0,10 % HDP.**

Výdavky na spolufinancovanie (dodatočný faktor pri výdavkovom pravidle)

Výrazná úspora na výdavkovej strane bilancie verejnej správy v porovnaní s východiskovým rokom 2015, kedy došlo k akcelerácii čerpania EÚ fondov, 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 -0,42 % HDP.

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

	2 016	2017	2018	2019
1. Výdavky ŠR na spolufinancovanie	269	227	311	296
- bežné výdavky a kapitálové transfery	185	148	197	95
- tvorba hrubého fixného kapitálu (THFK)	84	79	115	200
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	-153
Kumulatívny vplyv spolufinancovania zdrojov EÚ (% HDP)				-0,42

Zdroj: MF SR (SZU + prepočet)

Dodatočné príjmové opatrenie s vplyvom do minulosti (dodatočný faktor pri výdavkovom pravidle)

Vláda v boji s pandemiou COVID 19 prijala opatrenie, ktoré umožňuje započítanie doteraz neuplatnenej daňovej straty za roky 2015-2018 v zdaňovanom roku 2019. Toto opatrenie aprílová notifikácia Eurostatu nezahrňovala. Predpokladaný vplyv na štátny rozpočet je negatívny, vo výške 30 mil. eur, teda -0,03 % HDP.

I.5. Celkové hodnotenie

Na základe celkového hodnotenia dochádza k zhoršeniu hodnotenia v prípade štrukturálneho salda aj výdavkového pravidla od rovnomernej cesty. Zohľadnenie dodatočných faktorov v celkovom hodnotení



znamená korekciu odchýlenia v štruktúrálnej salde na 1,8 % HDP a vo výdavkovom pravidle na -3,4 % HDP. MF SR tak v rámci celkového hodnotenia konštatuje výrazné odchýlenie vo vývoji oboch indikátoroch (Tabuľka 6 a 7).

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

	2019
Odchýlenie od rovnomernej cesty	-1,66
Dodatočné faktory pri aplikácii celkového hodnotenia	
- Zohľadnenie dodatočného vývoja daňových príjmov	-0,10
Celkové hodnotenie súladu štruktúrného salda*	-1,76
Splnenie súladu štruktúrného salda po zohľadnení dodatočných faktorov	nie

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

Zdroj: MF SR

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

	2019
Odchýlenie od výdavkového pravidla	-2,90
Dodatočné faktory pri aplikácii celkového hodnotenia	
- Kumulatívny vplyv spolufinancovania zdrojov EÚ	-0,42
- Zohľadnenie dodatočných príjmových opatrení s vplyvom do minulosti	-0,03
Celkové hodnotenie odchýlenia od výdavkového pravidla*	-3,35
Splnenie výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov	nie

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

Zdroj: ŠZU, prepočet MF SR

1.6. Vyhlásenie výnimočných okolností

Vzhľadom na to, že vláda SR vyhlásila výnimočné okolnosti (Príloha 2)⁹, MF SR nenavrhuje spustenie korekčného mechanizmu aj napriek výraznému odchýleniu v oboch sledovaných indikátoroch. Trvanie výnimočných okolností MF SR navrhlo počas celého aktuálneho roka 2020. Ich trvanie sa môže ukončiť, ak sa potvrdí prognózované oživenie ekonomiky v nasledujúcom roku. MF SR preto navrhlo zosúladiť ukončenie výnimočných okolností s prvým Výborom pre makroekonomické prognózy v roku 2021, ktorý potvrdí oživenie ekonomiky v danom roku.

1.7. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v ďalších rokoch

Základným kameňom pre hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte je strednodobý rozpočtový cieľ (MTO). Strednodobým rozpočtovým cieľom Slovenska bolo v súlade s národnými fiškálnymi pravidlami dosiahnutie štruktúrného deficitu vo výške 0,5 % HDP do roku 2019.

Príchod ekonomickej krízy v súvislosti s pandémiou Covid-19 aj súvisiaca potreba prijímať opatrenia na pomoc ekonomike výrazne ovplyvnili hospodárenie aj zadĺženie verejnej správy v tomto roku. Podľa odhadov v Programe stability na roky 2020-2023 by deficit verejnej správy mohol dosiahnuť v tomto roku 8,4 % HDP a dlh verejnej správy narásť na 61,2 % HDP. Program stability tiež predstavil prvú indikáciu, aké fiškálne ciele

⁹ 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.



je potrebné dosiahnuť na stabilizáciu verejného dlhu. Neistota ohľadom ekonomického vývoja je však naďalej veľká, kvôli čomu momentálne nie je možné určiť presne rozpočtové ciele.

S postupným spresňovaním odhadov ekonomického vývoja budú odhady tohtoročného hospodárenia verejných financií aktualizované. **Najneskôr v budúcoročnom Programe stability, vychádzajúc z rozpočtového výsledku aktuálneho roka, bude potrebné predstaviť nový strednodobý rozpočtový cieľ (MTO) a termín, do ktorého sa má dosiahnuť.** Zároveň sa predstavia rozpočtové ciele na najbližšie tri roky smerujúce k MTO. Pri stanovovaní MTO bude potrebné zohľadniť aj vysoké riziká pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Výrazné odchýlenia od cesty k vyrovnanému rozpočtu v rokoch 2018 a 2019 by mali byť zohľadnené v rýchlejšom smerovaní k MTO s cieľom neutralizovať ich vplyv na hrubý dlh verejnej správy.

Vláda plánuje do polovice roka 2021 predstaviť riadenie verejných financií prostredníctvom viacročných výdavkových limitov. Hodnotenie Pravidiel o vyrovnanom rozpočte a korekčný mechanizmus v prípade výraznej odchýlky od smerovania k vyrovnanému rozpočtu by mali byť v tomto novom spôsobe riadenia verejných financií systémovou súčasťou stanovovania a aktualizácie výdavkových limitov.



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.

Metodika MF SR sa odlišuje od metodiky používanej Radou pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ). Postup RRZ kombinuje hodnotenie splnenia jednotlivého pravidla so samotným celkovým hodnotením a teda už počas hodnotenia indikátorov RRZ zohľadňuje všetky relevantné dodatočné faktory¹⁰.

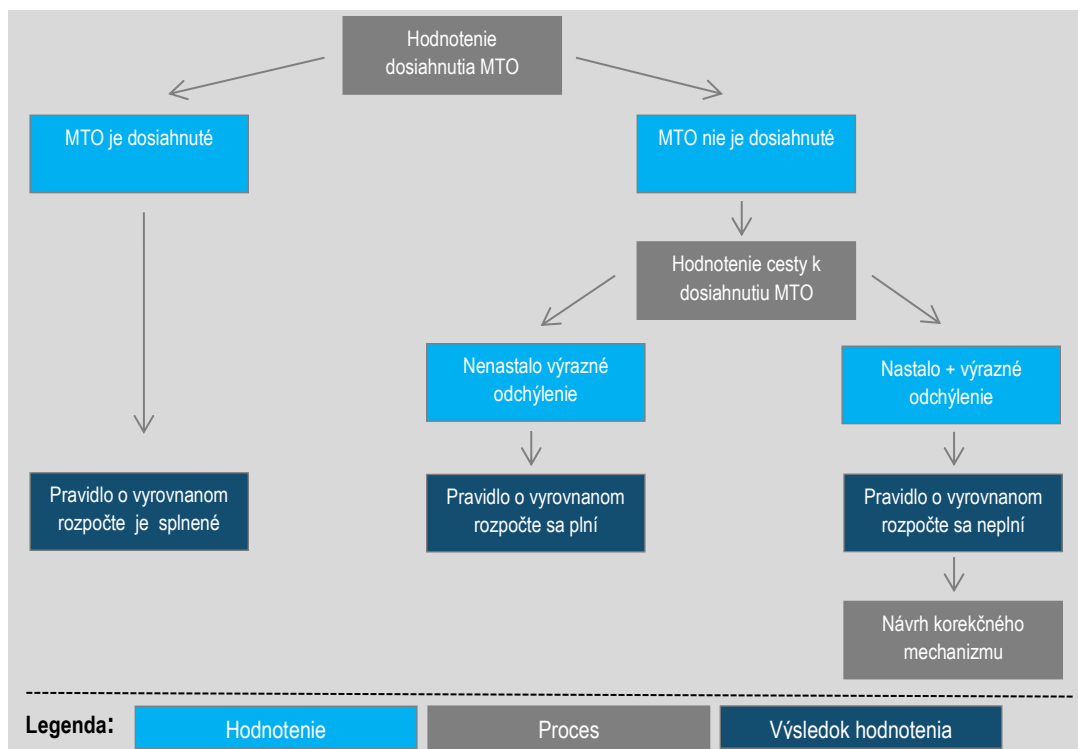
Matica celkového hodnotenia cesty k dosiahnutiu MTO v rámci preventívnej časti Paktu¹¹

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

¹⁰ Postup hodnotenia RRZ z publikácie Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015 - december 2016, Príloha č.2.

¹¹ Myslí sa tým Pakt stability a rastu.

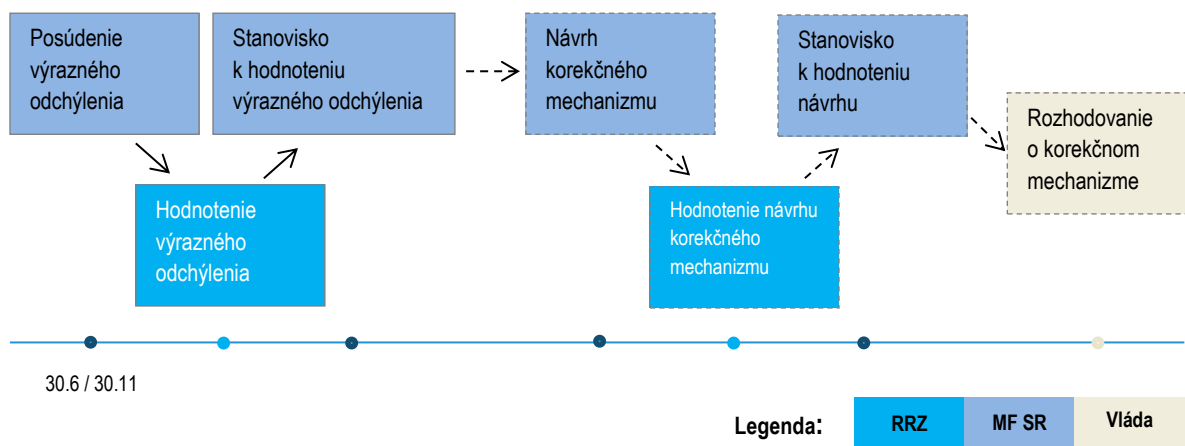
Ak sa v rámci hodnotenia (aj potvrdením celkového hodnotenia) identifikuje výrazné odchylenie, dochádza k spusteniu korekčného mechanizmu a návrhu opatrení, ktoré umožnia splnenie strednodobého cieľa v stanovenom termíne. Vláda následne rozhodne o korekčnom mechanizme, v rámci ktorého určí limit výdavkov a schválí 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.



V ďalšom kroku MF SR reaguje na hodnotenie RRZ zverejním stanoviska. Ak MF SR identifikuje výrazné odchylenie, navrhuje prípadné spustenie korekčného mechanizmu, ktorý taktiež podlieha hodnoteniu RRZ.

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 na danú krajinu alebo eurozónu ako celok. 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 RRZ¹².

Na základe toho MF SR posudzuje udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu. Obdobie negatívneho medziročného rastu HDP sa rozumie ako reálny medziročný pokles 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.

¹² Metodika RRZ dostupná tu: https://www.rozpoctovarada.sk/download/rrz_pravidlo_vyrovnaneho_rozpocetu_manual.pdf



Príloha 3 - Výpočet štrukturálneho salda

Trajektória k dosiahnutiu MTO nie je v národnej legislatíve¹³ 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 zlepšovanie štrukturálneho salda v období medzi rokmi 2015 až 2019. Hodnota štrukturálneho deficitu nesmie byť výrazne pod referenčnou trajektóriou (odchýlenie nad 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 (v súlade s predpokladmi vo vládou aktuálne schválenom Programe stability).¹⁴ 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 0,51 % HDP¹⁵.

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

	2015 (východiskový bod)	2016	2017	2018	2019 (MTO)
Rovnomerná cesta k MTO 2019	-2,5	-2,0	-1,5	-1,0	-0,5
Požadovaná medziročná zmena		0,50	0,50	0,50	0,50

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** sa hodnotí 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.¹⁶ 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 oboch metodík predstavuje zoznam jednorazových opatrení, potrebných pre výpočet štrukturálneho salda.¹⁷

¹³ Na rozdiel od národnej metodiky, európskej pravidla vychádzajú priamo z Paktu stability a rastu (Pakt). Ten určuje požadovanú medziročnú zmenu štrukturálneho salda na základe produkčnej medzery, rizík 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.

¹⁴ Vyhodnocovanie odchýlenia na kumulatívnej báze umožňuje výraznejšiu konsolidáciu v jednom roku na úkor poľavenia v konsolidácii štrukturálneho salda v ďalšom roku.

¹⁵ Oproti predchádzajúcemu hodnoteniu za rok 2018 došlo z dôvodu aktualizácie cyklickej zložky vo východiskovom roku 2015 k revízií pôvodnej výšky požadovanej ročnej konsolidácie (0,50 % HDP).

¹⁶ Inštitucionálne je priekopníkom tohto prístupu Európska Centrálna Banka a na Slovensku ho používa aj RRZ.

¹⁷ **Manuál MFSR** pre výpočet jednorazových opatrení.



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

	Fiškálny kompakť (1)		Program stability 2020 - 2023 (2)		Rozdiely (3=1-2)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
1. Saldo verejnej správy	-1,0	-1,3	-1,0	-1,3	0,0	0,0
2. Cyklická zložka	0,8	0,9	0,7	0,7	0,1	0,2
3. Jednorazové opatrenia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Štrukturálne saldo	-1,9	-2,2	-1,8	-2,0	-0,1	-0,2
<i>p.m. Konsolidačné úsilie</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,3</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,1</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 uvádzame jednorazové vplyvy podľa národnej metodiky v relevantných rokoch pre vyhodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte.

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
- rozdielne zaznamenanie 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.

Rozdielne zaznamenanie príjmov z DPH - rozdiel 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 výkyvy¹⁸.

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 sa zaznamenávajú podľa metodiky EK pomocou tzv. dodatočných vplyvov (marginálnych zmien). Rozlišuje sa, či sa jedná o trvalé alebo jednorazové opatrenie. Medziročné vplyvy jednotlivých opatrení sa týkajú „zmeny levelu“ (abstrahuje sa od vplyvu napr. postupného vyklesávania fiškálnych efektov v porovnaní s makrobázou). V súlade s postupom v Programe stability sa kvalifikujú len diskrečné príjmové opatrenia s dopadom nad 10 mil. eur aspoň v jednom z uvedených rokov. Za staršie roky ako 2018 ostávajú údaje tak, ako boli zverejnené v predošlom hodnotení Fiškálneho kompaktu¹⁹.

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	47
V období od 15. marca 2015 do 15. júna 2015 bol 2. dôchodkový pilier otvorený pre nových poistencov resp. pre tých, ktorí ho chceli opustiť.	13	0	0	0
Oslobodenie príjmu z obchodovania s cennými papiermi na regulovanom trhu po jednoročnom predbežnom období.	-11	0	0	0
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	29
Súbor opatrení vedúci k zvýšeniu efektívnosti výberu DPH	197	107	-57	308
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	0
Zdvojnásobenie sadzby osobitného odvodu v regulovaných odvetviach, a následné zníženie (2019, 2021)	0	63	0	-29
Oslobodenie rekreačných šekov od daní a odvodov	0	0	0	-58
Znížená sadzba DPH na ubytovacie služby	0	0	0	-24

¹⁸ 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.

¹⁹ Rovnaký prístup je použitý v prípade metodologických vplyvov.



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	0
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	-10
Spolu	21	239	-149	275

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 zločky)	49	11	-82	29
Zmeny v imputovaných sociálnych príspevkoch	10	9	-1	30
Zmeny v schémach finančného sektora	-12	-4	2	0
Spolu – metodické vplyvy	47	16	-82	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.