



Hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2019

Analytický dokument

december 2020

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2020

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

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

Copyright ©

Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/Secretariat of the CBR, Slovakia/year, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované, odkaz na internete, a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

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



Obsah

| | |
|---|-----------|
| 1. Hodnotenie RRZ | 5 |
| 1.1 Úroveň štrukturálneho salda | 7 |
| 1.2 Zmena štrukturálneho salda | 7 |
| 1.3 Vývoj upravených výdavkov | 8 |
| 1.4 Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností | 10 |
| 1.5 Celkové hodnotenie | 10 |
| 2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií | 16 |
| Príloha č. 1 - Jednorazové vplyvy | 19 |
| Príloha č. 2 - Diskrecionárne opatrenia a metodické vplyvy | 21 |
| Príloha č. 3 - Údaje použité pri odhade dodatočných faktorov | 23 |
| Príloha č. 4 - Rozdiely medzi štrukturálnym saldom a vývojom upravených výdavkov | 26 |
| Príloha č. 5 - Zmeny vo výsledkoch ukazovateľov | 29 |



Zoznam boxov, tabuliek a grafov

| | |
|--|----|
| Box 1: Rozdiely medzi vývojom štrukturálneho salda a upravených výdavkov _____ | 13 |
| Box 2: Popis rozdielov medzi MF SR a RRZ v základnom hodnotení _____ | 17 |
| Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2019 _____ | 6 |
| Tab 2: Zmena šstruktur. salda potrebná na dosiahnutie strednodobého cieľa do roku 2019 _____ | 8 |
| Tab 3: Šstrukturálne saldo _____ | 8 |
| Tab 4: Výdavkové pravidlo _____ | 9 |
| Tab 5: Posúdenie výraznej odchýlky - šstrukturálne saldo _____ | 12 |
| Tab 6: Posúdenie výraznej odchýlky - výdavkové pravidlo _____ | 13 |
| Tab 7: Základné hodnotenie RRZ a MF SR _____ | 16 |
| Tab 8: Prehľad dodatočných faktorov zohľadnených v hodnotení _____ | 18 |
| Tab 9: Jednorazové vplyvy v rokoch 2015-2019 _____ | 20 |
| Tab 10: Diskrecionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy _____ | 21 |
| Tab 11: Neočakávané príjmy v rokoch 2016 až 2019 _____ | 23 |
| Tab 12: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2016 _____ | 23 |
| Tab 13: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2017 _____ | 24 |
| Tab 14: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2018 _____ | 24 |
| Tab 15: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2019 _____ | 24 |
| Tab 16: Výdavky na spolufinancovanie v upravených výdavkoch _____ | 25 |
| Tab 17: Zmena šstrukturálneho salda a vplyv upravených výdavkov - rozdiely _____ | 27 |
| Tab 18: Vlastné investície v jednotlivých ukazovateľoch _____ | 27 |
| Tab 19: Vývoj príjmov verejnej správy v rokoch 2015 až 2019 _____ | 28 |
| Tab 20: Porovnanie šstrukturálneho salda oproti hodnoteniu RRZ z júla _____ | 30 |
| Tab 21: Porovnanie výdavkového pravidla oproti hodnoteniu RRZ z júla _____ | 31 |
| Graf 1: Vývoj jednotlivých zložiek príjmov VS _____ | 14 |
| Graf 2: Vplyv vývoja vlastných investícií na šstrukturálne saldo a upravené výdavky _____ | 14 |



1. Hodnotenie RRZ

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

RRZ pripravila finálne hodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2019, ktoré vychádza z údajov októbrovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu zostaveného v metodike ESA2010². Obsahuje aj stanovisko reagujúce na hodnotenie publikované MF SR³ dňa 30. novembra 2020. Postup hodnotenia zo strany RRZ vychádza zo zverejnenej metodiky⁴ a v porovnaní s minulým hodnotením z júla 2020 zostal nezmenený.

Východiskovým rokom hodnotenia zostal rok 2015⁵ a podobne ako v predchádzajúcich rokoch RRZ vyhodnocuje vývoj verejných financií od roku 2015 až po rok, za ktorý sú zverejnené najaktuálnejšie štatistické údaje (t.j. rok 2019). Vláda dňa 15. januára 2020 schválila na základe výraznej odchýlky od plnenia pravidla za rok 2018 korekčný mechanizmus v podobe limitu výdavkov na rok 2020. Úlohou RRZ je aj posudzovanie priebehu korekcie, čo by zmenilo posudzovaný horizont na obdobie rokov 2018 až 2020. Vzhľadom na vyhlásenie výnimočných okolností⁶ spôsobených vplyvom pandémie koronavírusu na slovenskú ekonomiku sa však korekčný mechanizmus neuplatňuje od 24. júna 2020, preto aj posudzované obdobie zostáva v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi nezmenené. Výnimočné okolnosti neboli k uzávierke tohto materiálu ukončené⁷.

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

² Popis metodiky ESA2010 vrátane sprievodných dokumentov je zverejnený na stránke [Eurostatu](#).

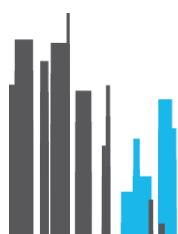
³ Popis pravidla o vyrovnanom rozpočte a úlohy jednotlivých inštitúcií sú uvedené v prílohe č. 1.

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

⁵ Ide o rok, za ktorý boli v čase rozhodnutia (v apríli 2016) o posune termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2019 k dispozícii vykázané údaje o hospodárení verejnej správy.

⁶ Výnimočné okolnosti pri uplatňovaní pravidla o vyrovnanom rozpočte vyhlásila vláda dňa 24. júna 2020 ([Návrh na vyhlásenie výnimočných okolností](#)), pričom do ich skončenia sa korekčný mechanizmus neuplatňuje.

⁷ Podľa [MF SR](#) by mohli byť výnimočné okolnosti ukončené začiatkom roku 2021 v prípade potvrdenia priaznivej makroekonomickej prognózy po roku 2020.



Tab 1: Hodnotenie RRZ – plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte v roku 2019

| | Definícia | Spôsob hodnotenia RRZ | Kritérium | Skutočnosť v roku 2019 | Plnenie |
|---|---|--|----------------------------------|------------------------------|---------|
| Plnenie štruktúrného salda | 1. Štruktúrné saldo VS Cieľová hodnota štruktúrného salda VS: deficit max. vo výške 0,5 % HDP; deficit môže byť až 1 % HDP, ak sú splnené obe nižšie uvedené podmienky (A, B) | | $\geq -0,5$ % HDP | -2,31 % HDP | ✘ |
| | A. dlh výrazne pod 60 % HDP | dlh pod úrovňou 40 % HDP | < 40 % HDP | 48,5 % HDP | ✘ |
| | B. nízke riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií | ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti najviac vo výške 1 % HDP hodnotenie EK na základe ukazovateľa S2 | $\leq 1,0$ % HDP nízke riziko | 4,21 % HDP stredné riziko | ✘ |
| Testovanie ukazovateľov a výnimiek vrátane dodatoc.faktorov | 2. Zmena štruktúrného salda Rýchle smerovanie k MTO: rovnomerné zlepšovanie štruktúrného salda medzi rokmi 2015 až 2019 o 0,5 % HDP ročne | | $\geq 1,99$ % HDP* | -0,36 % HDP | ✘ |
| | 3. Vývoj upravených výdavkov Rýchle smerovanie k MTO: rast výdavkov, ktorý zabezpečí zlepšenie štruktúrného salda o 0,5 % HDP ročne | | $\geq 1,99$ % HDP* | -1,49 % HDP | ✘ |
| | 4. Výnimočné okolnosti Výnimočné okolnosti nastanú, ak je splnená aspoň jedna z uvedených podmienok (C, D, E, F) | | aspoň 1 | 0 | ✘ |
| | C. udalosť s veľkým vplyvom na finančnú pozíciu | výdavky z verejných prostriedkov spojené s obnovením fungovania bankového sektora, odstraňovaním následkov živelných pohrôm a prírodných katastrof, ktoré zasiahli územie Slovenska a výdavky vyplývajúce z plnenia medzinárodných zmlúv, ktoré presiahli v jednom roku úroveň 3 % HDP | > 3 % HDP | 0 % HDP | ✘ |
| | D. obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP | medziročný pokles reálneho HDP | < 0 % | 2,3% | ✘ |
| | E. dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom | negatívna produkčná medzera dosahujúca aspoň 3 % potenciálneho produktu | ≤ -3 % | 2,8 % | ✘ |
| | F. prudký hospodársky pokles v eurozóne (obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP alebo dlhé obdobie veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálom) | | zohľadnenie hodnotenia EK | | ✘ |
| Skúmanie odchýlky | 5. Výrazná odchýlka Výrazná odchýlka nastane, ak sú splnené obe podmienky (G, H). Ak je splnená iba jedna, robí sa celkové hodnotenie. | | splnené obe podmienky | áno | ✓ |
| | G. zmena štruktúrného salda: posudzovaná kumulatívne od roku 2015, ide o odchýlku úrovne štruktúrného salda v danom roku od úrovne stanovenej jeho potrebným každoročným zlepšením najmenej o 0,5 % HDP | | $\leq 1,49$ % HDP** | -0,36 % HDP | ✓ |
| | H. upravený rast výdavkov: posudzovaný kumulatívny vplyv odchýlky na saldo verejnej správy najmenej o 0,5 % HDP | | $\leq 1,49$ % HDP** | -1,49 % HDP | ✓ |
| 6. Hodnotenie pravidla o vyrovnanom rozpočte | | | výrazná odchýlka | | |

* Požaduje sa kumulatívne za roky 2015 až 2019.

Zdroj: RRZ

** Potrebné zlepšenie štruktúrného salda v rokoch 2015 až 2019 dosahuje 1,99 % HDP, výrazná odchýlka nastane, ak sa saldo zlepší najviac o 1,49 % HDP (1,99 - 0,5 = 1,49).



1.1 Úroveň štrukturálneho salda

Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy stanovuje, že rozpočet verejnej správy má byť vyrovnaný alebo prebytkový, čo je splnené aj pri maximálnej hodnote štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP. Ak je výška dlhu verejnej správy výrazne nižšia ako 60 % HDP a v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií definovanou podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti existujú minimálne riziká, štrukturálny deficit môže dosiahnuť 1 % HDP.

Hrubý dlh verejnej správy dosiahol na konci roku 2019 úroveň 48,5 % HDP, ktorá presahuje udržateľnú úroveň dlhu vo výške 40 % HDP podľa metodiky RRZ. Ukazovateľ dlhovej udržateľnosti bol v rovnakom období vo výške 4,21 % HDP⁸. Súčasne EK zaradila⁹ Slovensko medzi stredne rizikové krajiny z pohľadu dlhovej udržateľnosti. Znamená to, že podľa RRZ nebola splnená ani jedna z nutných podmienok umožňujúcich dosiahnutie menej prísneho cieľa štrukturálneho salda. **Cieľová hodnota štrukturálneho deficitu teda môže byť maximálne vo výške 0,5 % HDP. Vládou stanovená hodnota strednodobého rozpočtového cieľa v podobe štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP¹⁰ je v súlade požiadavkami pravidla vyrovnaného rozpočtu.**

Štrukturálny deficit bol v roku 2019 vo výške 2,31 % HDP¹¹ (tabuľka 3) a vysoko presiahol cieľovú hodnotu.

RRZ v ďalšom kroku posudzuje to, či Slovensko spravilo dostatočný pokrok k strednodobému rozpočtovému cieľu prostredníctvom zmeny štrukturálneho salda (časť 1.2) a vývoja upravených výdavkov očistených o diskrečionárne zmeny v príjmoch (časť 1.3). Súčasne sa posudzuje, či nenastali výnimočné okolnosti, počas ktorých je plnenie pravidla dočasne pozastavené (časť 1.4). Závety hodnotenia sú formulované na základe celkového hodnotenia, v rámci ktorého sa posudzujú aj dodatočné relevantné faktory (časť 1.5).

1.2 Zmena štrukturálneho salda

Aktuálne hodnotenie vychádza zo strednodobého rozpočtového cieľa vlády, ktorým je zníženie štrukturálneho deficitu na 0,5 % HDP do roku 2019. Z dôvodu chýbajúcej špecifikácie záväznej zmeny štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch, vychádza RRZ rovnako ako aj MF SR z predpokladu rovnomerného¹² zlepšovania štrukturálneho salda v období medzi rokmi 2015 a 2019¹³.

⁸ RRZ, [Správa o dlhovej udržateľnosti verejných financií za rok 2019](#) z apríla 2020.

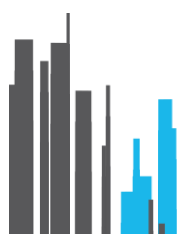
⁹ EK, [Správa o krajine za rok 2020 – Slovensko](#) z februára 2020, str. 26.

¹⁰ Túto hodnotu strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2019 schválila vláda v rámci [programu stability](#) z apríla 2016 a potvrdila ho aj v nasledujúcich aktualizáciách programu stability (v apríli 2017, 2018 a 2019).

¹¹ Zmeny v aktuálnom odhade RRZ v porovnaní s odhadom z hodnotenia RRZ z júla 2020 sú uvedené v prílohe č. 5.

¹² Stanovenie rovnomernej trajektórie a spôsob merania odchýlky (kumulatívne) je vzhľadom na chýbajúcu špecifikáciu zo strany Európskej komisie národným konceptom používaným RRZ aj MF SR. Tento prístup je odlišný od pravidiel Paktu stability a rastu, ktorého dodržiavanie v plnom rozsahu vyhodnocuje Európska komisia.

¹³ Rok 2015 bol zvolený z toho dôvodu, že zo skutočných údajov daného roku vychádzala aj vláda pri stanovení termínu splnenia strednodobého rozpočtového cieľa v apríli 2016.



Tab 2: Zmena štrukturálneho salda potrebná na dosiahnutie strednodobého cieľa do roku 2019 (ESA2010, % HDP)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Potrebná výška štrukturálneho salda VS podľa RRZ | -2,49 | -2,00 | -1,50 | -1,00 | -0,50 |
| Zmena* | - | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 |

* Rovnomerne rozložené znižovanie štrukturálneho salda medzi rokmi (2015-2019), ktorým sa zabezpečí dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019 (-0,5 % HDP)

Zdroj: RRZ

V roku 2015 dosiahol štrukturálny deficit 2,49 % HDP, čo znamená, že pri jeho rovnomernom znižovaní a splnení strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2019 bolo potrebné **každoročné zlepšenie priemerne o 0,50 % HDP** (tabuľka 2).

Tab 3: Štrukturálne saldo (ESA2010, % HDP)

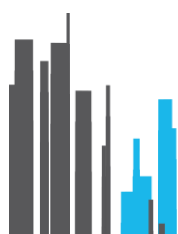
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | kumulatívne 2015-2019 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|
| 1. Saldo verejnej správy | -2,68 | -2,58 | -0,94 | -0,99 | -1,35 | |
| 2. Cyklická zložka | -0,19 | -0,11 | 0,50 | 1,02 | 0,99 | |
| 3. Jednorazové efekty | 0,01 | -0,14 | 0,01 | 0,02 | -0,03 | |
| 4. Štrukturálne saldo (1-2-3) | -2,49 | -2,33 | -1,45 | -2,03 | -2,31 | |
| 5. Zmena štrukturálneho salda | | 0,16 | 0,88 | -0,58 | -0,28 | 0,18 |
| 6. Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ | | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 1,99 |
| 7. Odchýlka (5-6) | | -0,34 | 0,38 | -1,07 | -0,78 | -1,81 |
| <i>p.m. produkčná medzera</i> | 0,5 | 0,2 | 1,0 | 2,4 | 2,8 | |
| <i>Pozn.: Rozdiel pri sčítavaní/odčítavaní v riadkoch 4, 6 a 7 vzniká z dôvodu zaokrúhľovania.</i> | | | | | | <i>Zdroj: RRZ</i> |

Štrukturálny deficit v roku 2019 dosiahol úroveň 2,31 % HDP a oproti roku 2015 sa zlepšil celkovo o 0,18 % HDP, pričom podľa stanovenej trajektórie sa mal za štyri roky zlepšiť o 1,99 % HDP. **Znamená to, že štrukturálne saldo bolo v roku 2019 o 1,81 % HDP horšie ako saldo vypočítané na základe jeho požadovaného každoročného zlepšenia od roku 2015, pričom vzniknutá odchýlka od trajektórie je výrazná.**

1.3 Vývoj upravených výdavkov

Smerovanie k strednodobému cieľu sa posudzuje aj na základe porovnania vývoja upravených výdavkov verejnej správy s výdavkovým pravidlom. RRZ pri hodnotení jeho plnenia vychádza z konceptu definovaného Paktom stability a rastu¹⁴, pričom referenčná miera rastu výdavkov je odvodená od potrebnej zmeny štrukturálneho salda vypočítanej v časti 1.2 (t.j. 0,50 % HDP ročne), čím sa zabezpečí konzistentný prístup medzi oboma používanými ukazovateľmi.

¹⁴ Postup výpočtu RRZ sa mierne odlišuje od postupu uvedeného vo výklade pravidiel Paktu stability a rastu (DG ECFIN (2019), [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2019 Edition](#), Institutional Paper 101) v tom, že RRZ vo výpočte upravených výdavkov vylučuje jednorazové vplyvy. EK ich vylučuje až v rámci dodatočných faktorov. Výraznejšie rozdiely medzi inštitúciami sú v spôsobe odhadu tých položiek, ktoré sa nepreberajú z údajov Eurostatu (cyklické výdavky, štruktúra EÚ fondov, metodické vplyvy). Vedie to k spresneniu daného ukazovateľa a zníženiu rozdielov medzi štrukturálnym saldom a výdavkovým pravidlom.



Tab 4: Výdavkové pravidlo (ESA2010, mil. eur)

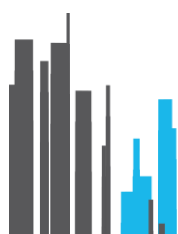
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | zdroj |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---|
| 1. Celkové výdavky | 36 508 | 34 575 | 34 976 | 37 343 | 40 121 | Eurostat, T200*: TE |
| 2. Úrokové náklady | 1 415 | 1 373 | 1 217 | 1 207 | 1 164 | Eurostat, T200: D41 |
| 3. Výdavky na EÚ programy plne kryté príjmami z fondov EÚ | 2 794 | 797 | 632 | 956 | 891 | RRZ (odhad) |
| - z toho: kapitálové výdavky na EÚ programy | 2 352 | 510 | 440 | 748 | 587 | RRZ (odhad) |
| 4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov) | 2 745 | 2 249 | 2 413 | 2 608 | 2 790 | RRZ (odhad) |
| 5. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov, priemer za t-3 až t) | 1 978 | 2 167 | 2 388 | 2 504 | 2 515 | RRZ (odhad) |
| 6. Cyklické výdavky (dávka v nezamestnanosti, dôchodky) | -59 | -8 | -27 | 57 | 126 | RRZ (odhad) |
| 7. Jednorazové výdavky | 6 | 52 | 6 | 6 | 6 | RRZ (odhad) |
| 8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7) | 31 586 | 32 278 | 33 124 | 35 013 | 37 660 | |
| 9. Medziročná Δ primárneho výdavkového agregátu ($8_t - 8_{t-1}$) | | 692 | 846 | 1 889 | 2 647 | |
| 10. Δ v príjmoch z titulu diskrečných opatrení a metodiky vykazovania národných účtov | | -121 | 155 | -198 | -41 | MF SR, RRZ: Príloha 2 |
| 11. Nom. rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov ($(9_t - 10_t) / 8_{t-1}$) | | 2,6 | 2,1 | 6,3 | 7,7 | |
| 12. Medziročná zmena deflátoru HDP | | -0,5 | 1,2 | 2,0 | 2,5 | Eurostat |
| 13. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov ($11-12$) | | 3,1 | 0,9 | 4,2 | 5,1 | |
| 14. Miera potenciálneho rastu HDP | | 2,4 | 2,3 | 2,3 | 1,9 | RRZ (odhad) |
| 15. Zníženie rastu výdavkov (p. b.) (RRZ zmena štr. salda / ($8_{t-1} / HDP_t$)) | | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | Eurostat, T200: TE, D41, ŠÚ SR, RRZ prepočty |
| 16. Výdavkové pravidlo (referenčná miera rastu výdavkov) ($14-15$) | | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 0,6 | |
| 17. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku ($(16_t - 13_t) * 8_{t-1} / HDP_t$) | | -0,8 | 0,0 | -1,2 | -1,7 | |
| 18. Kumulatívna odchýlka | | | | | -3,6 | |
| p.m.1 Tvorba hrubého fixného kapitálu | 5 097 | 2 759 | 2 853 | 3 356 | 3 377 | |
| p.m.2 Požadované zlepšenie štrukturálneho salda podľa RRZ | | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | |

* T200 predstavuje štandardizovanú tabuľku príjmov a výdavkov verejnej správy, ktorú zverejňuje Eurostat. Jednotlivé zložky príjmov a výdavkov sú označené prostredníctvom ESA kódov. TE predstavuje celkové výdavky, D41 úrokové náklady a P51G tvorbu hrubého fixného kapitálu.

Zdroj: RRZ, Eurostat,
MF SR

Upravené reálne výdavky sa v roku 2019 zvýšili o 5,1 %, pričom výdavkové pravidlo predpokladalo ich medziročný rast najviac o 0,6 %. Počas celého obdobia rokov 2016 až 2019 bolo tempo rastu výdavkov rýchlejšie ako umožňovala úroveň požadovaná výdavkovým pravidlom. Celkový vplyv vývoja výdavkov na saldo v rokoch 2016 až 2019 bol v porovnaní s výdavkovým pravidlom negatívny a dosiahol 3,6 % HDP¹⁵. Znamená to, že podľa tohto ukazovateľa došlo k výraznej odchýlke od definovanej trajektórie.

¹⁵ Zmeny v aktuálnom odhade RRZ v porovnaní s odhadom z hodnotenia RRZ z júla 2020 sú uvedené v prílohe č. 5.



1.4 Začiatok a ukončenie trvania výnimočných okolností

Za výnimočné okolnosti sa považuje nezvyčajná udalosť mimo kontroly dotknutej krajiny, ktorá má veľký vplyv na finančnú pozíciu verejnej správy alebo obdobie prudkého hospodárskeho poklesu¹⁶. Platí to za predpokladu, že dočasné odchýlenie sa dotknutej krajiny od jej strednodobého cieľa neohrozí fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte. Obdobie prudkého hospodárskeho poklesu sa vzťahuje na danú krajinu alebo eurozónu ako celok.

V roku 2019 nenastala žiadna nezvyčajná udalosť mimo kontroly vlády, ktorej celkový negatívny vplyv na saldo dosiahol aspoň 3 % HDP. Takisto nedošlo k prudkému hospodárskemu poklesu. Ekonomika Slovenska medziročne rástla o 2,3 %. Produkčná medzera (podľa odhadu RRZ) dosahovala 2,8 % potenciálneho produktu v roku 2019, nezhoršovala sa a bola výrazne nad hranicou -3,0 %. Ekonomika eurozóny v roku 2019 medziročne rástla tempom 1,3 % a produkčná medzera odhadovaná EK dosahovala 1,5 % potenciálneho produktu. EK takýto vývoj nevyhodnotila¹⁷ ako prudký hospodársky pokles. Znamená to, že **v priebehu roku 2019 nenastala žiadna udalosť, ktorá by spĺňala definíciu výnimočnej okolnosti.**

Výnimočné okolnosti nastali v priebehu roku 2020. Vláda, na návrh Ministerstva financií SR a po posúdení RRZ, vyhlásila výnimočné okolnosti dňa 24. júna 2020 na základe vývoja slovenskej ekonomiky v prvom polroku 2020 ovplyvneného pandemiou koronavírusu. Vo svojom stanovisku¹⁸ RRZ skonštatovala, že po zohľadnení všetkých relevantných faktorov nastane v roku 2020 na Slovensku aj v celej eurozóne prudký ekonomický pokles, čím sú splnené podmienky na vyhlásenie výnimočných okolností.

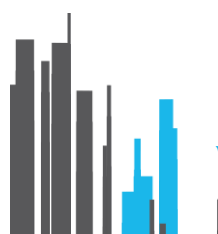
1.5 Celkové hodnotenie

V rámci celkového hodnotenia RRZ posudzuje, či nastala výrazná odchýlka. Berie do úvahy zmenu štruktúrneho salda, vývoj upravených výdavkov a to, či nastali výnimočné okolnosti. Súčasne sa posudzujú aj iné relevantné faktory. Nevyhnutnou podmienkou ich zahrnutia do výpočtov je overiteľnosť a kvantifikácia vplyvu na saldo. Okrem toho RRZ pri posudzovaní výraznej odchýlky zohľadňuje aj ďalšie faktory, ktoré najmä v prípade nejednoznačných záverov z vyčíslených ukazovateľov môžu ovplyvniť výsledné hodnotenie. Ide o faktory, ktorých vplyv v súčasnosti nie je známy a môžu sa prejaviť v budúcnosti a kvalitatívne faktory súvisiace s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií.

¹⁶ V zmysle vymedzenia v revidovanom Pakte stability a rastu sa za obdobie prudkého hospodárskeho poklesu považuje obdobie negatívneho medziročného reálneho rastu HDP alebo ide o kumulovaný pokles produkcie počas dlhého obdobia veľmi nízkeho rastu HDP v porovnaní s potenciálnym ekonomickým rastom.

¹⁷ Označenie aktuálneho vývoja za prudký hospodársky pokles by sa pravdepodobne premietlo do odporúčani EK pre fiškálnu politiku jednotlivých členských krajín eurozóny (v rámci hodnotenia programov stability, prípadne návrhov rozpočtových plánov). Takáto situácia v priebehu roku 2019 nenastala.

¹⁸ RRZ, [Stanovisko RRZ k návrhu MF SR na vyhlásenie výnimočných okolností](#), jún 2020.



1.5.1 Dodatočné faktory

Zmena štrukturálneho salda sa posudzuje na kumulatívnej báze od roku 2015, čo znamená, že za výraznú odchýlku sa považuje odchýlka úrovne štrukturálneho salda v danom roku od úrovne stanovenej potrebným zlepšením štrukturálneho salda najmenej o 0,5 % HDP.

Štrukturálne saldo bolo v roku 2019 horšie o 1,81 % HDP ako saldo vypočítané na základe jeho požadovaného každoročného zlepšenia od roku 2015. Zohľadnením troch nižšie uvedených dodatočných vplyvov sa **odchýlka zvýšila na 2,36 % HDP**:

- Zmenu štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch môžu ovplyvniť aj **položky, ktorých vplyvy sú z dlhodobého hľadiska neutrálne**¹⁹ (II. pilier dôchodkového systému a odvody finančných inštitúcií²⁰). Tieto faktory, najmä postupné zvyšovanie odvodov do II. piliera dôchodkového systému, prispeli k zhoršeniu štrukturálneho salda o 0,28 % HDP v porovnaní s rokom 2015.
- **Úrokové náklady** sú do veľkej miery ovplyvnené minulými rozhodnutiami vlády a vývojom na finančných trhoch, zohľadnenie ich vplyvu pri zmene štrukturálneho salda môže poskytovať presnejší obraz o aktuálnej fiškálnej politike. V roku 2019 v porovnaní s rokom 2015 klesli o 0,53 % HDP.
- K zlepšeniu štrukturálneho salda prispeli aj **neočakávané príjmy**²¹. Ide o daňové príjmy nad rámec rozpočtovaných hodnôt²² v rokoch 2016 až 2019. Pozitívny vplyv neočakávaných príjmov na štrukturálne saldo dosiahol v tomto období podľa RRZ celkovo 0,29 % HDP²³.

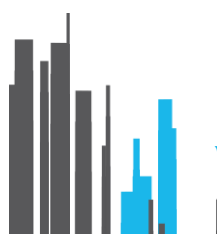
¹⁹ Napríklad ak zlepšenie štrukturálneho salda v súčasnosti povedie k jeho zhoršeniu v budúcnosti.

²⁰ Ide o odvody do štátnych finančných aktív, Fondu ochrany vkladov a Garančného fondu investícií. Fond ochrany vkladov a Garančný fond investícií boli ako inštitucionálne jednotky preradené do sektora verejnej správy v notifikácii v apríli 2018.

²¹ Neočakávané príjmy resp. výpadky príjmov by mali byť zohľadnené pri hodnotení plnenia požiadavky zlepšovania štrukturálneho salda smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu v rámci preventívnej časti Paktu stability a rastu (článok 5, odsek 1 [Nariadenia Rady č. 1466/97 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii v znení neskorších úprav](#)).

²² Po zohľadnení vplyvu hospodárskeho cyklu, vyšších príjmov v dôsledku rýchlejšieho čerpania prostriedkov z fondov EÚ a nerozpočtovaných príjmov z lepšieho výberu DPH.

²³ Údaje použité pri odhade neočakávaných príjmov sú uvedené v prílohe č. 3. Pri odhade veľkosti neočakávaných príjmov za viaceré roky sa individuálne posudzuje každý rok. V ekonomicky priaznivých časoch ide o menej prísny prístup k odhadu v porovnaní so situáciou, ak by sa veľkosť neočakávaných príjmov odhadovala voči predpokladom viacročného rozpočtu vo východiskovom roku hodnotenia.



Tab 5: Posúdenie výraznej odchýlky - štrukturálne saldo (ESA₂₀₁₀, medziročné zmeny, % HDP)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | kumulatívne 2016-2019 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|
| 1. Zmena štrukturálneho salda | 0,16 | 0,88 | -0,58 | -0,28 | 0,18 |
| 2. Požadovaná zmena štrukturálneho salda podľa RRZ | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 1,99 |
| 3. Rozdiel voči požadovanej trajektórii (1-2)* | -0,34 | 0,38 | -1,07 | -0,78 | -1,81 |
| 4. Zmeny v opatreniach bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť | -0,04 | -0,06 | -0,08 | -0,10 | -0,28 |
| 5. Zmeny v úrokových nákladoch | 0,08 | 0,25 | 0,09 | 0,11 | 0,53 |
| 6. Neočakávané príjmy | 0,11 | 0,22 | 0,16 | -0,20 | 0,29 |
| 7. Zmena štrukturálneho salda vrátane dodatočných faktorov (1-4-5-6) | 0,01 | 0,47 | -0,74 | -0,10 | -0,36 |
| 8. Rozdiel voči požadovanej trajektórii pri zohľadnení dodatočných faktorov (7-2)* | -0,49 | -0,03 | -1,24 | -0,60 | -2,36 |

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

* Kladné hodnoty znamenajú plnenie pravidla, záporné odchýlku. Hranica výraznej odchýlky je -0,5 % HDP.

Zdroj: RRZ

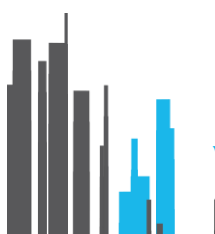
Upravené výdavky sa v rokoch 2016 až 2019 zvýšili v porovnaní s rokom 2015 o 13,9 %, pričom výdavkové pravidlo povoľovalo nárast o 3,7 %. Došlo teda k odchýlke s negatívnym vplyvom na saldo vo výške 3,6 % HDP. Po zohľadnení troch nižšie uvedených dodatočných faktorov sa **negatívny vplyv odchýlky výdavkov od výdavkového pravidla mierne znížil na 3,48 % HDP:**

- **Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť** ovplyvňujú okrem štrukturálneho salda aj vývoj upravených výdavkov. Tieto opatrenia²⁴ mali najmä vplyvom legislatívnych zmien v II. pilieri (otvorenie v priebehu roku 2015 a postupné zvýšenie sadzby odvodu v rokoch 2017 až 2019) mierne negatívny vplyv na príjmy (0,1 % HDP). Keďže v dlhodobom horizonte budú sprevádzané aj nižšími verejnými výdavkami, nemal by výpadok príjmov ovplyvňovať hodnotenie aktuálneho tempa rastu výdavkov.
- Vývoj upravených výdavkov bol pozitívne ovplyvnený poklesom **výdavkov na spolufinancovanie** v roku 2019 oproti roku 2015. Keďže pokles čerpania prostriedkov z fondov EÚ vedie aj k poklesu daňových príjmov, nižšie výdavky na spolufinancovanie boli kompenzované výpadkom daňových príjmov²⁵. S cieľom premietnuť odhadovaný neutrálny vplyv spolufinancovania aj do vývoja upravených výdavkov (podobne ako v prípade štrukturálneho salda), RRZ zohľadnila vplyv výpadku daňových príjmov z dôvodu pomalšieho čerpania fondov EÚ vo výške 0,34 % HDP²⁶.

²⁴ Zoznam opatrení je uvedený v prílohe č. 2.

²⁵ RRZ v správe o [Hodnotení návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017](#) z novembra 2014, príloha č. 2, odhadla, že jedno euro vynaložené na spolufinancovanie je spojené s približne jedným eurom dodatočných daňových príjmov. Z dôvodu približne neutrálneho vplyvu čerpania prostriedkov EÚ na saldo verejnej správy, RRZ považuje zmenu výdavkov na spolufinancovanie za relevantný faktor pri vysvetľovaní zmien v upravených výdavkoch, ale nie pri štrukturálnom salde.

²⁶ Výdavky na spolufinancovanie v roku 2016 medziročne klesli o 0,59 % HDP, v roku 2017 o ďalších 0,05 % HDP, v roku 2018 sa zvýšili o 0,09 % HDP a v roku 2019 klesli o 0,02 % HDP. Vplyv ukazovateľa upravených výdavkov na saldo však kvôli priemerovaniu verejných investícií (vrátane tých, ktoré sú vynaložené na spolufinancovanie EÚ fondov) dosiahol iba 0,34 % HDP. Údaje použité pri výpočte sú uvedené v prílohe č. 3.



- Ďalším relevantným faktorom, ktorý nie je zohľadnený v základnom hodnotení vo výpočte upravených výdavkov, je **zvýšenie efektívnosti výberu daní**. Vláda uskutočnila viaceré opatrenia najmä v oblasti DPH, ktorých cieľom bolo zvýšiť výber daní. Vplyvy takýchto opatrení je náročné kvantifikovať, keďže ich nie je možné jednoznačne priradiť k zmenám v správaní daňovníkov a vo veľkej miere môžu byť ovplyvnené cyklickým vývojom ekonomiky²⁷. RRZ ich preto zohľadňuje ako dodatočný faktor. Lepší výber DPH viedol²⁸ podľa odhadu RRZ v rokoch 2016 až 2019 k nárastu príjmov oproti roku 2015 o 0,37 % HDP.

Tab 6: Posúdenie výraznej odchýlky - výdavkové pravidlo (ESA2010, % HDP)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | kumulatívne 2016-2019 |
|--|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------------------|
| 1. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov (%) | 3,10 | 0,92 | 4,18 | 5,06 | 13,87 |
| 2. Tempo rastu výdavkov podľa výdavkového pravidla (%) | 1,13 | 0,97 | 1,00 | 0,56 | 3,71 |
| 3. Rozdiel voči výdavkovému pravidlu (vplyv na saldo)* | -0,77 | 0,02 | -1,18 | -1,68 | -3,60 |
| 4. Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť | -0,02 | 0,03 | 0,04 | 0,04 | 0,10 |
| 5. Medziročná zmena výdavkov na spolufinancovanie | -0,22 | -0,07 | 0,03 | -0,08 | -0,34 |
| 6. Medziročná zmena zvýšenia efektívnosti výberu DPH | 0,17 | 0,06 | -0,11 | 0,24 | 0,37 |
| 7. Odchýlka od výdavkového pravidla po zohľadnení dodatočných faktorov (3+4+5+6)* | -0,83 | 0,04 | -1,22 | -1,47 | -3,48 |

* Kladné hodnoty znamenajú plnenie pravidla, záporné odchýlku. Hranica výraznej odchýlky je -0,5 % HDP.

Zdroj: RRZ

Box 1: Rozdiely medzi vývojom štrukturálneho salda a upravených výdavkov

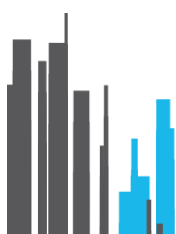
Štrukturálne saldo a vývoj upravených výdavkov sú dva ukazovatele, na základe ktorých sa hodnotí smerovanie verejných financií k vyrovnanému rozpočtu. Štrukturálne saldo síce zohráva významnú úlohu (keďže takto je definovaný strednodobý cieľ, ktorý má krajina dosiahnuť), analýza vývoja výdavkov však môže v určitých situáciách vhodne doplniť toto hodnotenie. Nevyhnutným predpokladom je identifikovanie príčin rozdielov medzi týmito ukazovateľmi.

Po zohľadnení dodatočných faktorov sa v prípade zmeny štrukturálneho salda dosiahla odchýlka 2,36 % HDP. Na základe upravených výdavkov bola odchýlka vo výške 3,48 % HDP, t.j. rozdiel medzi ukazovateľmi dosiahol 1,12 p.b. Hlavnými príčinami rozdielov je vývoj štrukturálnych príjmov bez legislatívnych zmien a vývoj vlastných investícií (všetky faktory sú podrobne popísané v prílohe 4).

Výdavkové pravidlo predpokladá tempo rastu príjmov na úrovni rastu potenciálneho produktu, pričom skutočný rast bol v rokoch 2016 až 2019 vyšší a ukazovateľ zhoršilo v porovnaní so štrukturálnym saldom o 1,1 % HDP (graf 1). Dôvodom bol vyšší rast daňových príjmov (štrukturálne daňové príjmy bez nových legislatívnych opatrení a metodických vplyvov) v tomto období. Plnenie výdavkového pravidla pri takomto tempe rastu príjmov by viedlo k dosiahnutiu lepšieho hospodárenia ako predpokladá strednodobý rozpočtový cieľ.

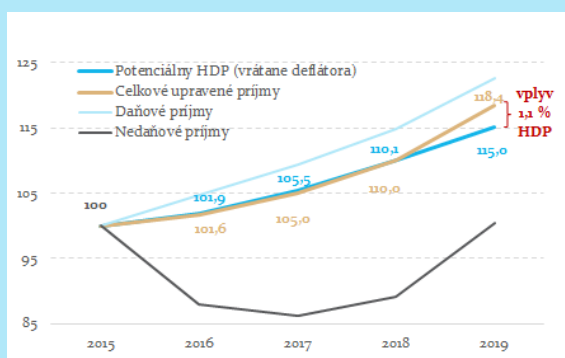
²⁷ Elasticity daní vzhľadom na svoju makroekonomickú základňu kolíšu v čase v závislosti od cyklického vývoja ekonomiky. Keďže používané postupy očistenia salda verejnej správy o vplyv hospodárskeho cyklu uvažujú s konštantnou dlhodobou elasticitou, vplyv hospodárskeho cyklu môže byť v skutočnosti významnejší. Odhadované zvyšovanie efektívnej daňovej sadzby preto nemusí odzrkadľovať len trvalé zlepšenie výberu daní.

²⁸ Ide o odhad RRZ na základe údajov vyžiadaných od MF SR, pričom postup odhadu sa voči predchádzajúcemu hodnoteniu nezmenil. V porovnaní s odhadom MF SR použitým v rámci diskrečných príjmových opatrení je vplyv nižší v dôsledku zohľadnenia vplyvu hospodárskeho cyklu.



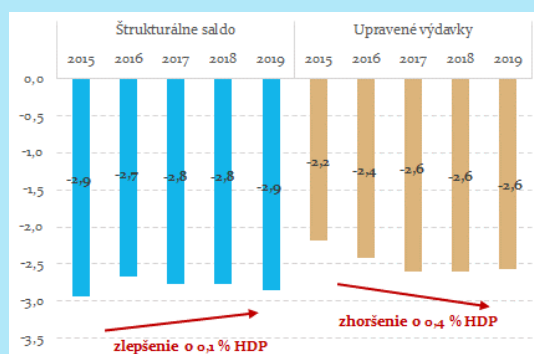
Medziročné zmeny vo vlastných investíciách (bez EÚ fondov a spolufinancovania) v plnej miere ovplyvňujú štrukturálne saldo, pričom do výdavkového pravidla sa premietajú ako štvorročný priemer. Kým štrukturálne saldo v roku 2019 zlepšovali oproti roku 2015 o 0,1 % HDP (vlastné investície klesli), vývoj výdavkov ovplyvnili negatívne, keďže priemerná výška investícií medzi rokmi 2015 a 2019 vzrástla o 0,4 % HDP (graf 2).

Graf 1: Vývoj jednotlivých zložiek príjmov VS (index, 2015 = 100)



Zdroj: RRZ

Graf 2: Vplyv vývoja vlastných investícií na štrukturálne saldo a upravené výdavky (ESA2010, % HDP)



Zdroj: RRZ

1.5.2 Výsledok celkového hodnotenia

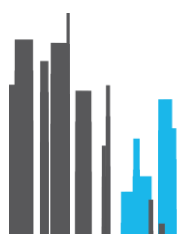
Po posúdení všetkých relevantných faktorov možno konštatovať, že v roku 2019 nenastali výnimočné okolnosti (nenastala nezvyčajná udalosť mimo kontroly vlády a nedošlo k prudkému hospodárskemu poklesu). V prípade vývoja štrukturálneho salda bola identifikovaná odchýlka vo výške 2,36 % HDP a vo vývoji upravených výdavkov odchýlka vo výške 3,48 % HDP²⁹, pričom v oboch prípadoch presiahla hranicu 0,5 % HDP³⁰. Odchýlky v oboch ukazovateľoch významne prekračujú hodnoty povolené pravidlom o vyrovnanom rozpočte.

Podľa oboch ukazovateľov došlo v roku 2019 k jednoznačnému prekročeniu hranice výraznej odchýlky. Výrazná odchýlka, ktorú RRZ identifikovala za rok 2018, sa v roku 2019 prehĺbila. Neočakávané daňové príjmy a pokles úrokových nákladov neboli využité na podstatné priblíženie sa k vyrovnanému rozpočtu. **Strednodobý rozpočtový cieľ, ktorý si vláda naplánovala dosiahnuť v roku 2019, tak nebol splnený.**

V štandardnej ekonomickej situácii by po identifikovaní výraznej odchýlky malo dôjsť k náprave. Vláda na základe odchýlky identifikovanej za rok 2018 schválila v januári 2020 korekčný mechanizmus. Korekcia spočívala v stanovení limitu výdavkov na úrovni schváleného rozpočtu na rok 2020, ktorý predpokladal štrukturálny deficit vo výške 0,5 % HDP, čím by sa pravidlo o vyrovnanom rozpočte splnilo. V čase schvaľovania rozpočtu však RRZ identifikovala

²⁹ Porovnanie vývoja štrukturálneho salda a vplyvu vývoja upravených výdavkov v jednotlivých rokoch je uvedený v prílohe č. 4. Zmeny oproti hodnoteniu RRZ z júla 2020 sú uvedené v prílohe č. 5.

³⁰ Ide o hranicu výraznej odchýlky. Za výraznú odchýlku sa považuje odchýlka minimálne vo výške 0,5 % HDP.



významné riziká pre saldo prevyšujúce 1 % HDP, ktoré sa v priebehu roku 2020 naplňali. Od marca 2020 však slovenskú ekonomiku ovplyvnila pandémia koronavírusu. **Vláda preto 24. júna 2020 vyhlásila na návrh MF SR a po posúdení RRZ začiatok výnimočných okolností, počas ktorých sa korekčný mechanizmus vyplývajúci z tohto pravidla neuplatňuje.**

Dôležitým predpokladom neuplatňovania korekčného mechanizmu počas výnimočných okolností je to, aby sa tým neohrozila udržateľnosť verejných financií v strednodobom horizonte³¹. Vplyvy pandémie a opatrenia prijaté pred ňou³² výrazne zhoršia udržateľnosť verejných financií v strednom aj dlhodobom horizonte. RRZ odhaduje³³, že štrukturálny deficit dosiahne 4,9 % HDP v roku 2020, pričom bez dodatočných konsolidačných opatrení bude do roku 2023 na úrovni okolo 5,0 % HDP, čo je vzhľadom na súvisiaci nárast dlhu dlhodobo neudržateľné. Preto je dôležité, aby po skončení výnimočných okolností došlo k rýchlemu spusteniu korekčného mechanizmu a stanoveniu záväznej cesty smerujúcej k vyrovnanému rozpočtu.

Vláda v návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2021 až 2023 neuvažuje na rok 2021 s konsolidačnými opatreniami, čo zohľadňuje potrebu podpory ekonomiky oslabenej vplyvom pandémie. Chýba v ňom však vierohodná, opatreniami podložená, rozpočtová stratégia za horizontom roku 2021. **RRZ preto pri hodnotení návrhu rozpočtu na roky 2021 až 2023 odporučila vláde pripraviť strednodobú stratégiu, ktorá zníži štrukturálny deficit do konca volebného obdobia k úrovni 3 % HDP a následne bude viesť k dosiahnutiu aspoň vyrovnaného štrukturálneho salda.**

³¹ Podľa Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii v hlave III, článku 3, odseku 3b sa „výnimočné okolnosti“ vzťahujú na nezvyčajnú udalosť mimo kontroly dotknutej zmluvnej strany, ktorá má veľký vplyv na finančnú pozíciu verejnej správy alebo obdobie prudkého hospodárskeho poklesu, v zmysle ich vymedzenia v revidovanom Pakte stability a rastu, a to za predpokladu, že dočasné odchýlenie sa dotknutej zmluvnej strany od jej strednodobého cieľa neohrozí fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte.

³² Ide najmä o zastropovanie veku odchodu do dôchodku, zvýšenie minimálnych dôchodkov, zavedenie 13. dôchodkov a zvyšovanie miezd vo verejnej správe v roku 2020.

³³ RRZ, [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2021 až 2023](#), november 2020.



2. Stanovisko k hodnoteniu ministerstva financií

MF SR dňa 30. novembra 2020 zverejnilo vyhodnotenie plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2019³⁴. Konštatuje v ňom, že na základe údajov notifikovaných Eurostatom **došlo k výraznému odchýleniu od pravidla vyrovnaného rozpočtu. Nakoľko v roku 2020 došlo k historicky najväčšiemu prepadu slovenskej ekonomiky, vláda SR vyhlásila výnimočné okolnosti**³⁵. **Vzhľadom na výnimočné okolnosti sa korekčný mechanizmus neuplatňuje**³⁶. MF SR v základnom hodnotení identifikovalo pri oboch ukazovateľoch výraznú odchýlku, pričom celkové hodnotenie odchýlku vo výdavkovom pravidle ešte zvýšilo.

Porovnanie hodnotení MF SR a RRZ

Celkové závery hodnotenia MF SR a RRZ sú rovnaké. V základnom hodnotení obe inštitúcie vyhodnotili pri štrukturálnom salde a výdavkovom pravidle odchýlku, ktorá je výrazná. V štrukturálnom salde číselný rozdiel dosahuje 0,3 % HDP a vyplýva z odlišného odhadu cyklickej zložky (tabuľka 7). Vo výdavkovom pravidle rozdiel dosahuje 0,9 % HDP a súvisí najmä s odlišným zohľadnením diskrečných príjmových opatrení (MF SR zaraďuje medzi diskrečné príjmové opatrenia odhad vplyvu lepšieho výberu DPH, ktorý RRZ vzhľadom na neistotu spojenú s odhadom zohľadňuje až v dodatočných faktoroch, box 2) a rozdielnym odhadom potenciálneho rastu ekonomiky v rokoch 2016 až 2019. RRZ pri odhade potenciálneho produktu berie do úvahy okrem prognózy MF SR aj prognózy iných inštitúcií, čo okrem výdavkového pravidla ovplyvňuje aj odhad cyklickej zložky potrebnej pre výpočet štrukturálneho salda.

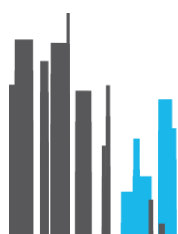
Tab 7: Základné hodnotenie RRZ a MF SR (ESA2010, % HDP)

| | RRZ | MF SR | rozdiel |
|---|-----------------------|-----------------------|-------------|
| Plnenie strednodobého cieľa: štrukturálne saldo VS v roku 2019 | | | |
| Strednodobý cieľ MTO | -0,5 (2019) | -0,5 (2019) | - |
| Saldo VS | -1,4 | -1,4 | 0,0 |
| Cyklická zložka | 1,0 | 0,7 | 0,3 |
| Jednorazové efekty | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Štrukturálne saldo | -2,3 | -2,0 | -0,3 |
| Plnenie pravidla o štrukturálnom salde | nie | nie | - |
| Rýchle smerovanie k strednodobému cieľu: zmena štrukturálneho salda od roku 2015 | | | |
| Zmena štrukturálneho salda | 0,2 | 0,4 | -0,2 |
| Požadovaná zmena štrukturálneho salda | 2,0 | 1,9 | 0,0 |
| Plnenie zmeny štrukturálneho salda | nie | nie | - |
| <i>Odchýlka zmeny štrukturálneho salda od požadovanej trajektórie*</i> | -1,8 | -1,5 | -0,3 |
| Výrazná odchýlka** | áno | áno | - |

³⁴ MF SR, [Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2019](#), november 2020.

³⁵ Začiatok výnimočných okolností bol vyhlásený ku dňu 24. júna 2020.

³⁶ Korekčný mechanizmus na rok 2020 schválila vláda v januári 2020 na základe výraznej odchýlky identifikovanej za rok 2018. Od 24. júna 2020 sa však vzhľadom na vyhlásené výnimočné okolnosti neuplatňuje. K jeho opätovnému spusteniu by malo dôjsť až po skončení výnimočných okolností.



Rýchle smerovanie k strednodobému cieľu: rast výdavkov od roku 2015

| | | | |
|--|------------|------------|------|
| Rast agregátu výdavkov očistený o príjmové opatrenia | 13,9 | 12,5 | 1,3 |
| Výdavkové pravidlo | 3,7 | 4,5 | -0,8 |
| Plnenie výdavkového pravidla | nie | nie | - |
| Odchýlka výdavkového pravidla (vplyv na saldo VS)* | -3,6 | -2,8 | -0,8 |
| Výrazná odchýlka** | áno | áno | - |

* znamienko (-) znamená neplnenie pravidla

Zdroj: RRZ, MF SR

** odchýlka je výrazná, ak dosahuje aspoň -0,5 % HDP

Pozn.: Rozdiel pri odčítavaní v stĺpci „rozdiel“ vzniká z dôvodu zaokrúhľovania.

Box 2: Popis rozdielov medzi MF SR a RRZ v základnom hodnotení

Postup oboch inštitúcií pri vyhodnotení štrukturálneho salda je rovnaký. Z dôvodu chýbajúcej špecifikácie záväznej zmeny štrukturálneho salda v jednotlivých rokoch, vychádza RRZ rovnako ako aj MF SR z predpokladu rovnomerného zlepšovania štrukturálneho salda v období rokov 2015 až 2019.

Rozdiel v štrukturálnom salde v roku 2019 vyplýva z odhadu cyklickej zložky (0,3 % HDP). Súvisí to s tým, že RRZ pri odhade potenciálneho produktu (a produkčnej medzery) berie do úvahy okrem prognózy MF SR aj prognózy iných inštitúcií. Jednorazové vplyvy oboch inštitúcií sú rovnaké.

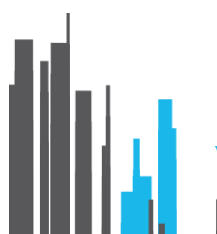
Vo výpočte požadovaného tempa rastu výdavkov (rozdiel 0,8 p.b. v tempe rastu s vplyvom 0,3 % HDP na saldo) pretrvávajú rozdiely najmä z dôvodu vyššie uvedených rozdielných prístupov k odhadu tempa rastu potenciálneho produktu (a produkčnej medzery), čo v prípade MF SR umožnilo vyšší rast výdavkov.

Vo výpočte skutočného tempa rastu upravených výdavkov dosiahli rozdiely 1,3 p.b. (vplyv na saldo 0,5 % HDP) a vyplývajú z týchto odlišností v diskrečných príjmových opatreniach:

- **MF SR od hodnotenia roku 2017 pravidelne zaraďuje medzi diskrečné príjmové opatrenia odhad vplyvu lepšieho výberu DPH.** Od posledného hodnotenia RRZ v júli 2020 nedošlo v odhade k žiadnej kvalitatívnej zmene. Naďalej pretrváva vysoká miera neistoty odhadu³⁷, preto RRZ nezmenila svoj doterajší prístup a vplyv lepšieho výberu DPH zohľadňuje v rámci dodatočných faktorov. **Z hľadiska veľkosti vplyvu ide o najvýznamnejší zdroj rozdielu v základnom hodnotení medzi MF SR a RRZ s príspevkom 0,5 % HDP.**
- Vplyvy niektorých opatrení sa odlišujú, keďže prístup MF SR ku kvantifikácii odvodovej odpočítateľnej položky nie je v celom časovom rade konzistentný³⁸. Tento rozdiel viedol k zvýšeniu odchýlky v hodnotení RRZ s vplyvom 0,04 % HDP.
- MF SR nezaraďuje medzi diskrečné príjmové opatrenia také opatrenia, ktorých vplyv nedosahuje aspoň 10 mil. eur. Príspevok tohto faktora je však zanedbateľný.

³⁷ MF SR odhaduje vplyv lepšieho výberu DPH na základe miery medzioročneho nárastu efektívnej daňovej sadzby očistenej o iné legislatívne opatrenia (pri nezmenenej efektívnej daňovej sadzbe by bol vplyv nulový). Tento odhad je spojený s vysokou mierou neistoty, keďže jednotlivé opatrenia vlády nie je možné jednoznačne priradiť ku zmenám v správaní daňovníkov. Efektívna daňová sadzba je ovplyvnená aj fázou ekonomického cyklu, čo ďalej zvyšuje neistotu odhadu.

³⁸ V odhade vplyvu za rok 2018 MF SR spresnilo prístup (RRZ sa s tým stotožnila) v tom, že za diskrečné opatrenie nepovažuje vplyv fixne nastavenej sumy odvodovej odpočítateľnej položky, ktorá povedie k postupnému automatickému zníženiu negatívneho vplyvu opatrenia na verejné financie v čase. Kvantifikácia vplyvu opatrenia za roky 2016 a 2017 tento zmenený prístup nezohľadňuje.



V celkovom hodnotení (tab. 8) sa rozdiely medzi inštitúciami prehľadili pri štruktúrálnej salde, keďže MF SR vo svojom prístupe nezohľadňuje vplyv úrokových nákladov a neočakávaných príjmov. Ide o faktory, ktoré pri hodnotení v minulosti zohľadnila aj Európska komisia³⁹, pričom neočakávané príjmy sú priamo uvedené v pravidlách Paktu stability a rastu⁴⁰.

V prípade výdavkového pravidla sa rozdiely medzi inštitúciami znížili po celkovom hodnotení. Dôvodom je najmä to, že RRZ v dodatočných faktoroch zohľadnila vplyv zvýšenia efektívnosti výberu DPH, ktoré MF SR s vyšším vplyvom zahrnulo⁴¹ už v základnom hodnotení.

Tab 8: Prehľad dodatočných faktorov zohľadnených v hodnotení (ESA 2010, % HDP)

| | RRZ | | MF SR | |
|---|---------------------------------|--------------|---------------------------------|--------------|
| | ZŠS | UV | ZŠS | UV |
| 1. Základné hodnotenie* | -1,81 | -3,60 | -1,53 | -2,83 |
| 2. Dodatočné faktory: | -0,55 | 0,12 | 0,00 | -0,32 |
| Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť | 0,28 | 0,10 | - | - |
| Úrokové náklady | -0,53 | - | - | - |
| Neočakávané príjmy | -0,29 | - | - | - |
| Výdavky na spolufinancovanie | - | -0,34 | - | -0,32 |
| Zvýšenie efektívnosti výberu daní | - | 0,37 | - | ZH** |
| 3. Celkové hodnotenie (1+2)* | -2,36 | -3,48 | -1,53 | -3,15 |
| | nastala výrazná odchýlka | | nastala výrazná odchýlka | |

Pozn.: ZŠS - zmena štruktúrneho salda, UV - upravené výdavky

* odchýlka je výrazná, ak dosahuje aspoň -0,5 % HDP

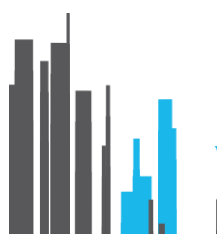
Zdroj: MF SR, RRZ

** zahrnuté v základnom hodnotení s vplyvom 0,54 % HDP

³⁹ EK, [Assessment of the 2018 Stability Programme for Slovakia](#), Commission staff working document, str. 13

⁴⁰ Neočakávané príjmy by sa podľa pravidiel Paktu stability a rastu mali zohľadňovať aj pri stanovení medziročného zlepšenia štruktúrneho salda a jeho následnom vyhodnotení.

⁴¹ Podľa MF SR zvýšenie efektívnosti výberu DPH malo pozitívny vplyv na príjmy v rokoch 2016 až 2019 v celkovej výške 0,54 % HDP, podľa RRZ dosiahol vplyv 0,37 % HDP. Rozdiel vyplýva najmä z toho, že RRZ zohľadnila vo výpočte aj vplyv hospodárskeho cyklu (0,19 p.b.).



Príloha č. 1 - Jednorazové vplyvy

V tejto časti sú popísané jednorazové vplyvy, ktoré boli zohľadnené pri hodnotení plnenia pravidiel o vyrovnanom rozpočte. Jednorazové vplyvy sú totožné s tými, ktoré MF SR použilo vo svojom hodnotení.

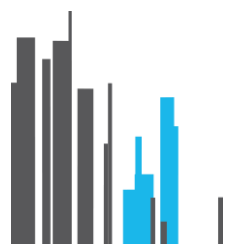
- 1. Úhrada DPH z PPP projektu** – V roku 2011 bol schodok rozpočtu jednorazovo pozitívne ovplyvnený imputáciou pohľadávky voči spoločnosti Granvia v dôsledku zaplatenia DPH spojenou s PPP projektom R1 vo výške 174 mil. eur. Počas nasledujúcich 30 rokov sa bude stav poskytnutého preddavku každoročne znižovať o alikvotnú časť vo výške 5,79 mil. eur. Táto suma každoročne negatívne ovplyvní schodok rozpočtu VS počas obdobia 30 rokov.
- 2. Časové rozlíšenie príjmov z DPH** - Aktualizácia podľa ESA2010 vychádza z tzv. metódy posunutého hotovostného plnenia, kde hotovostný príjem je priradený do jednotlivých období s fixným posunom. Takýto prístup nezohľadňuje v plnej miere skutočnosť najmä v prípade nadmerných odpočtov. Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie nadmerných odpočtov môže výrazným spôsobom ovplyvniť aktuálny výnos DPH podľa ESA2010. Podľa predbežných údajov je vplyv z titulu správneho zaznamenania DPH v roku 2019 negatívny vo výške 21 mil. eur.
- 3. Vratka domácnostiam za spotrebu plynu** - V roku 2016 boli výdavky VS jednorazovo ovplyvnené opatrením vlády z júla 2015 v rámci sociálneho balíčka. Opatrenie sa týkalo domácností využívajúcich plyn na varenie, ohrev vody, či na vykurovanie. Vratku domácnostiam za plyn začalo MH SR vyplácať koncom januára 2016 a vplyv na saldo VS predstavuje 46 mil. eur v roku 2016.
- 4. Pokuta protimonopolného úradu** - Protimonopolný úrad (PMÚ) v októbri 2006 rozhodol o tom, že spoločnosti Strabag a.s., Doprastav, a.s., BETAMONT s.r.o., Inžinierske stavby, a.s., Skanska DS a.s., Mota – Engil, Engenharia e Construção, S.A. uzavreli kartelovú dohodu a porušili tak ustanovenia zákona o ochrane hospodárskej súťaže a Zmluvu o fungovaní Európskej únie. Dohoda sa týkala verejnej súťaže výstavby prvého úseku diaľnice D1 Mengusovce – Jánovce. Najvyšší súd SR dňa 30. 12. 2013 potvrdil oprávnenosť pokuty PMÚ vo výške 44,8 mil. eur⁴², čo malo pozitívny jednorazový vplyv na nedaňové príjmy v roku 2014. Spoločnosti sa voči rozhodnutiu Najvyššieho súdu SR odvolali, avšak ten v novembri 2016 pokutu opätovne potvrdil. Časť spoločností záväzok voči PMÚ uhradila, pričom zvyšná časť vo výške 26,1 mil. eur (nezaplatená pokuta od spoločností Mota – Engil, Engenharia e Construção, S.A. a Strabag a.s.) prešla na Slovenskú konsolidačnú, a.s. a z dôvodu ich predpokladanej nevykonalnosti negatívne ovplyvnila saldo VS v roku 2016.

⁴² Z tejto sumy predstavovala pokuta voči spoločnosti Strabag a.s. 12,2 mil. eur, Doprastav, a.s. 6,6 mil. eur, BETAMONT s.r.o. 3,0 mil. eur, Inžinierske stavby, a.s. 130 tis. eur, Skanska DS a.s. 9,0 mil. eur, Mota – Engil, Engenharia e Construção, S.A. 13,9 mil. eur.

Tab 9: Jednorazové vplyvy v rokoch 2015-2019 (ESA2010, mil. eur)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------------|-------------|-----------|-----------|------------|--------------|-------------|-----------|-----------|------------|----------------|----------|----------|----------|----------|
| | RRZ | | | | | MF SR | | | | | rozdiel | | | | |
| - príjem/úhrada DPH z PPP projektu (Granvia) | -6 | -6 | -6 | -6 | -6 | -6 | -6 | -6 | -6 | -6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - časové rozlíšenie príjmov DPH | 12 | -34 | 18 | 25 | -21 | 12 | -34 | 18 | 25 | -21 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - vratky domácnostiam za spotrebu plynu | - | -46 | - | - | - | - | -46 | - | - | - | - | 0 | - | - | 0 |
| - pokuta protimonopolného úradu | - | -26 | - | - | - | - | -26 | - | - | - | - | 0 | - | - | - |
| CELKOVO | 6 | -112 | 12 | 19 | -27 | 6 | -112 | 12 | 19 | -27 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| (% HDP) | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

Zdroj: RRZ, MF SR



Príloha č. 2 - Diskrecionárne opatrenia a metodické vplyvy

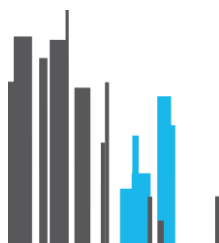
Údaje potrebné na výpočet výdavkového pravidla a rastu upravených výdavkov sú z oficiálnych štatistík Eurostatu a z odhadov RRZ (potenciálny produkt, vplyv hospodárskeho cyklu, diskrecionárnych príjmových opatrení, metodické vplyvy, jednorazové vplyvy a výdavky na spoločné projekty financované z rozpočtu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

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

Nasledujúca tabuľka obsahuje zoznam príjmových diskrecionárnych opatrení za roky 2015 až 2019, ktorých dodatočná zmena predstavovala vstupný údaj pre výpočet vývoja upravených výdavkov.

Tab 10: Diskrecionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy (ESA2010, tis. eur, dodat. vplyv)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-----------------|----------------|-----------------|----------------|
| 1. Diskrecionárne opatrenia | -180 383 | 135 199 | -114 804 | -73 139 |
| Zavedenie odvodovej odpočítateľnej položky | -135 000 | - | - | - |
| Otvorenie II. piliera dôchodkového systému | 12 550 | - | - | - |
| Zmiernenie podmienok pri uplatňovaní nadmerných odpočtov DPH | 6 800 | - | - | - |
| Zvýšenie počtu cigariet v balení z 19 na 20 od 1.3.2016 | 4 069 | 1 436 | - | - |
| Zdaňovanie cigár a cigariet podľa hmotnosti | - | 6 494 | - | - |
| Zníženie sadzby DPH na vybrané potraviny | -76 900 | - | - | - |
| Podpora investovania na kapitálovom trhu | -11 297 | - | - | - |
| Zmeny v administratívnych poplatkoch v roku 2016 | 19 395 | - | - | - |
| Zníženie sadzby DPPO na 21% | - | -121 341 | - | - |
| Zvýšenie poplatku za skladovanie ropných zásob | - | 30 071 | - | - |
| Osobitný odvod v reg. odvetviach - zdvojnásobenie sadzby, úprava podmienok a výpočtu | - | 62 586 | - | -40 000 |
| Zvýšenie spotrebnej dane z tabaku od 1.2.2017 | - | 29 566 | 2 909 | 35 870 |
| Úročenie zadržaných nadm. odpočtov, efektívnejšia správa daní | - | 2 700 | - | - |
| Oslobodenie príjmov RPRKS* od DPPO | - | -4 500 | - | - |
| Paušálne výdavky - 60%, max. 20 tis. eur | - | -34 260 | - | - |
| Zrušenie max. vym. základu pre zdravotné poistenie | - | 96 521 | - | - |
| Zvýšenie max. vym. základu pre sociálne poistenie | - | 70 444 | - | - |
| Zvýšenie sadzieb daní z nehnuteľností | - | 5 557 | - | - |
| Zavedenie odvodu z neživotného poistenia | - | 16 259 | 14 032 | -23 149 |
| Poplatok za rozvoj (daň za špecifické služby) | - | 2 649 | - | - |
| Zmena výšky odvodov z hazardu | - | 9 800 | - | - |
| Zmeny v administratívnych poplatkoch v roku 2017 | - | -10 673 | - | - |
| Zvyšovanie odvodu do 2. piliera dôchodkového systému | - | -28 110 | -32 183 | -40 891 |
| Zrušenie daňovej licencie | - | - | -100 000 | - |



| | | | | |
|---|-----------------|----------------|-----------------|----------------|
| Zdaňovanie dividend 7% zrážková daň (vrátane vplyvu zrušenia zdravotných odvodov) | - | - | 23 665 | 32 000 |
| Zmena uplatňovania odvodovej odpočítateľnej položky | - | - | 12 500 | - |
| Zvýšenie odpočtu výdavkov na vedu a výskum | - | - | -15 034 | - |
| Zavedenie samostatného odpisovania technického zhodnotenia | - | - | -142 | -568 |
| Zavedenie nezdaniteľnej časti na kúpeľnú starostlivosť | - | - | -1 924 | - |
| Oslobodenie od SO z dohôd dôchodcov | - | - | -9 100 | -9 659 |
| Zavedenie daňovo zvýhodneného 13. a 14. platu | - | - | -1 705 | -30 000 |
| Zrušenie OOP pre zamestnávateľa | - | - | 19 200 | 47 000 |
| Skrátenie doby odpisovania zo 40 na 20 rokov | - | - | -2 579 | - |
| Oslobodenie príjmov z reklám neziskových organizácií | - | - | -1 366 | - |
| Kúpeľníctvo - zmena odpisovania | - | - | -2 863 | - |
| Zmeny v administratívnych poplatkoch v roku 2018 | - | - | -20 215 | - |
| Oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov | - | - | - | -5 300 |
| Zavedenie licencií v hazarde | - | - | - | 3 600 |
| Zavedenie spotrebnej dane z poistného | - | - | - | 65 190 |
| Zavedenie odvodu obchodných reťazcov | - | - | - | 85 000 |
| Zrušenie odvodu obchodných reťazcov | - | - | - | -85 000 |
| Poplatok za uloženie odpadu | - | - | - | 3 683 |
| Domáce pálenie - oslobodenie od spotrebnej dane | - | - | - | -3 650 |
| Znížená sadzba DPH na ubytovanie | - | - | - | -24 256 |
| Oslobodenie rekreačných poukážok od daní a odvodov | - | - | - | -31 000 |
| Oslobodenie nepenažného benefitu pre zamestnanca na ubytovanie | - | - | - | -15 742 |
| Zníženie limitu pre refundáciu DPH turistom | - | - | - | -2 100 |
| Nová odpisová skupina pre elektromobily | - | - | - | -6 775 |
| Zvýšenie odpočtu R&D na 150 % od 2019 a 200 % od 2020 | - | - | - | -10 000 |
| Zmeny v administratívnych poplatkoch v roku 2019 | - | - | - | -17 391 |
| 2. Metodické vplyvy v príjmoch | 58 946 | 20 048 | -83 311 | 32 033 |
| Zmeny v imputovaných sociálnych príspevkoch | 9 779 | 8 601 | -996 | 30 349 |
| Zmeny v štátom platenom poistnom: | 49 167 | 11 447 | -82 315 | 1 684 |
| - zdravotné poistenie | 43 236 | -92 821 | -110 302 | 13 804 |
| - sociálne poistenie | 5 931 | 10 555 | 31 576 | 1 654 |
| - dôchodkový systém ozbrojených zložiek | 0 | 93 713 | -3 590 | -13 774 |
| Spolu vrátane metodických zmien (1+2) | -121 437 | 155 247 | -198 115 | -41 106 |
| <i>p.m. Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť**</i> | <i>12 550</i> | <i>-28 110</i> | <i>-32 183</i> | <i>-40 891</i> |

* RPRKS – Rada pre riešenie krízových situácií, od notifikácie z apríla 2020 sú príjmy a výdavky tohto subjektu zaradené mimo sektora verejnej správy

Zdroj: RRZ, MF SR

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



Príloha č. 3 - Údaje použité pri odhade dodatočných faktorov

Neočakávané príjmy

Postup odhadu neočakávaných príjmov zostal v porovnaní s júlom 2020 rovnaký. Došlo len k spresneniu odhadu tým, že sa zaktualizoval vplyv hospodárskeho cyklu v rokoch 2016 až 2019 a výška daňových príjmov v roku 2019 na základe údajov z októbrovej notifikácie.

Tab 11: Neočakávané príjmy v rokoch 2016 až 2019 (% HDP)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| 1. Neočakávané príjmy (2-3-4-5) | 0,11 | 0,22 | 0,16 | -0,20 |
| 2. Zmena príjmov z daní oproti rozpočtu | -0,22 | 0,72 | 0,63 | 0,03 |
| 3. Vplyv cyklu | 0,04 | 0,54 | 0,54 | 0,02 |
| 4. Zmena daní z titulu zmeny výdavkov na spolufinancovanie | -0,24 | -0,10 | 0,03 | -0,03 |
| 5. Vplyv lepšieho výberu DPH | -0,14 | 0,06 | -0,11 | 0,24 |

Zdroj: RRZ

Neočakávané príjmy dosiahli v rokoch 2016 až 2019 kumulatívne 0,29 % HDP (tabuľka 11). Ich výpočet v jednotlivých rokoch je zobrazený nižšie (tabuľky 12 až 15). Zdrojom údajov sú rozpočtované a Štatistickým úradom SR zverejnené údaje o tých daňových a odvodových príjmoch, ktoré prognózuje Výbor pre daňové prognózy. Vplyv hospodárskeho cyklu, čerpania EÚ fondov a lepšieho výberu DPH odhaduje RRZ. Podkladom sú údaje prognózované (Výborom pre makroekonomické prognózy) a skutočné údaje o čerpaní EÚ fondov a spolufinancovaní a spracované údaje z priznání DPH.

Tab 12: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2016 (ESA2010, mil. eur)

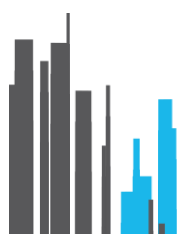
| | RVS 2016-2018 | | | NT 2020/10 | | | Neočakávané príjmy (+)/ výpadok (-) |
|---------------------------------|---------------|--------|---------|------------|--------|---------|-------------------------------------|
| | 2015 | 2016 | rozdiel | 2015 | 2016 | rozdiel | |
| | 1 | 2 | 3=2-1 | 4 | 5 | 6=5-4 | |
| 1. Daňové príjmy | 22 038 | 22 930 | 892 | 22 672 | 23 387 | 715 | -177 |
| - daňové príjmy a odvody (VpDP) | 22 360 | 22 995 | 635 | 22 990 | 23 713 | 722 | 87 |
| - lepší výber daní (NR SR)* | 0 | 250 | 250 | 0 | 0 | 0 | -250 |
| - 2 % na verejnoprospešný účel | -60 | -56 | 4 | -57 | -62 | -5 | -9 |
| - daňové kredity | -262 | -260 | 3 | -261 | -264 | -2 | -5 |
| 2. Cyklické príjmy z daní | -17 | 62 | 79 | -212 | -97 | 115 | 36 |
| 3. Vplyv čerpania EÚ fondov** | 591 | 307 | -285 | 748 | 269 | -479 | -194 |
| 4. Vplyv lepšieho výberu DPH | 0 | 250 | 250 | 0 | 139 | 139 | -111 |
| 5. Celkový vplyv (1-2-3-4) | 21 464 | 22 311 | 847 | 22 136 | 23 076 | 939 | 92 |
| - v % HDP | - | - | - | - | - | - | 0,11 |

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2020/10 - notifikácia deficitu a dlhu z októbra 2020, VpDP - Výbor pre daňové prognózy

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

* v NT 2020/10 zahrnuté vo výnose daní

** vo výške odhadovaných výdavkov na spolufinancovanie zahrnutých v prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy (za predpokladu, že 1 euro spolufinancovania zvýši daňové príjmy o rovnakú sumu)



Tab 13: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2017 (ESA2010, mil. eur)

| | RVS 2017-2019 | | | NT 2020/10 | | | Neočakávané príjmy (+)/ výpadok (-) |
|-----------------------------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|-------------------------------------|
| | 2016 | 2017 | rozdiel | 2016 | 2017 | rozdiel | |
| | 1 | 2 | 3=2-1 | 4 | 5 | 6=5-4 | 7=6-3 |
| 1. Daňové príjmy | 23 769 | 24 946 | 1 178 | 23 387 | 25 171 | 1 784 | 606 |
| - daňové príjmy a odvody (VpDP) | 24 079 | 25 263 | 1 184 | 23 713 | 25 501 | 1 788 | 604 |
| - 2 % na verejnoprospešný účel | -59 | -65 | -5 | -62 | -63 | -2 | 4 |
| - daňové kredity | -251 | -252 | -1 | -264 | -266 | -3 | -2 |
| 2. Cyklické príjmy z daní | 5 | 44 | 39 | -97 | 396 | 493 | 454 |
| 3. Vplyv čerpania EÚ fondov* | 356 | 399 | 43 | 269 | 227 | -42 | -85 |
| 4. Vplyv lepšieho výberu DPH | 0 | 0 | 0 | 0 | 52 | 52 | 52 |
| 5. Celkový vplyv (1-2-3-4) | 23 408 | 24 504 | 1 096 | 23 215 | 24 496 | 1 281 | 185 |
| - v % HDP | - | - | - | - | - | - | 0,22 |

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2020/10 - notifikácia deficitu a dlhu z októbra 2020, VpDP - Výbor pre daňové prognózy
* vo výške odhadovaných výdavkov na spolufinancovanie zahrnutých v prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy
(za predpokladu, že 1 euro spolufinancovania zvýši daňové príjmy o rovnakú sumu) Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

Tab 14: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2018 (ESA2010, mil. eur)

| | RVS 2018-2020 | | | NT 2020/10 | | | Neočakávané príjmy (+)/ výpadok (-) |
|-----------------------------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|-------------------------------------|
| | 2017 | 2018 | rozdiel | 2017 | 2018 | rozdiel | |
| | 1 | 2 | 3=2-1 | 4 | 5 | 6=5-4 | 7=6-3 |
| 1. Daňové príjmy | 24 944 | 26 198 | 1 254 | 25 171 | 26 986 | 1 815 | 562 |
| - daňové príjmy a odvody (VpDP) | 25 272 | 26 532 | 1 260 | 25 501 | 27 325 | 1 824 | 563 |
| - 2 % na verejnoprospešný účel | -63 | -65 | -1 | -63 | -68 | -5 | -4 |
| - daňové kredity | -264 | -269 | -5 | -266 | -270 | -4 | 2 |
| 2. Cyklické príjmy z daní | 52 | 137 | 85 | 396 | 966 | 570 | 485 |
| 3. Vplyv čerpania EÚ fondov* | 212 | 265 | 53 | 227 | 311 | 84 | 31 |
| 4. Vplyv lepšieho výberu DPH | 0 | 0 | 0 | 0 | -94 | -94 | -94 |
| 5. Celkový vplyv (1-2-3-4) | 24 680 | 25 796 | 1 116 | 24 548 | 25 803 | 1 255 | 140 |
| - v % HDP | - | - | - | - | - | - | 0,16 |

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2020/10 - notifikácia deficitu a dlhu z októbra 2020, VpDP - Výbor pre daňové prognózy
* vo výške odhadovaných výdavkov na spolufinancovanie zahrnutých v prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy
(za predpokladu, že 1 euro spolufinancovania zvýši daňové príjmy o rovnakú sumu) Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

Tab 15: Odhad neočakávaných príjmov v roku 2019 (ESA2010, mil. eur)

| | RVS 2018-2020 | | | NT 2020/10 | | | Neočakávané príjmy (+)/ výpadok (-) |
|-----------------------------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|-------------------------------------|
| | 2018 | 2019 | rozdiel | 2018 | 2019 | rozdiel | |
| | 1 | 2 | 3=2-1 | 4 | 5 | 6=5-4 | 7=6-3 |
| 1. Daňové príjmy | 27 004 | 28 669 | 1 665 | 26 986 | 28 680 | 1 694 | 29 |
| - daňové príjmy a odvody (VpDP) | 27 341 | 28 989 | 1 648 | 27 325 | 29 091 | 1 766 | 119 |
| - eKasa a nanomarkery | 0 | 90 | 90 | 0 | 0 | 0 | -90 |
| - 2 % na verejnoprospešný účel | -67 | -72 | -5 | -68 | -73 | -5 | 0 |
| - daňové kredity | -270 | -338 | -68 | -270 | -338 | -68 | 0 |
| 2. Cyklické príjmy z daní | 198 | 267 | 68 | 966 | 1 053 | 87 | 19 |
| 3. Vplyv čerpania EÚ fondov* | 298 | 314 | 16 | 311 | 296 | -16 | -32 |
| 4. Vplyv lepšieho výberu DPH | 0 | 0 | 0 | 0 | 226 | 226 | 226 |
| 5. Celkový vplyv (1-2-3-4) | 26 508 | 28 088 | 1 580 | 25 709 | 27 105 | 1 396 | -184 |
| - v % HDP | - | - | - | - | - | - | -0,20 |

Pozn.: RVS - rozpočet verejnej správy, NT 2020/10 - notifikácia deficitu a dlhu z októbra 2020, VpDP - Výbor pre daňové prognózy
* vo výške odhadovaných výdavkov na spolufinancovanie zahrnutých v prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy
(za predpokladu, že 1 euro spolufinancovania zvýši daňové príjmy o rovnakú sumu) Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ



Výdavky na spolufinancovanie

Výdavky štátneho rozpočtu na spolufinancovanie v roku 2016 medziročne klesli o 479 mil. eur (0,59 % HDP), v roku 2017 sa ďalej znížili o 42 mil. eur (0,05 % HDP), v roku 2018 došlo k ich nárastu o 84 mil. eur (0,09 % HDP) a v roku 2019 klesli o 16 mil. eur (0,02 % HDP). Pomalšie čerpanie fondov EÚ oproti roku 2015 sa premietne aj do poklesu daňových príjmov. RRZ vo svojom hodnotení predpokladá, že jedno euro vynaložené na spolufinancovanie je spojené s približne jedným eurom dodatočných daňových príjmov⁴³. Pri tomto predpoklade je vplyv čerpania fondov EÚ, vrátane spolufinancovania, na štrukturálne saldo nulový.

Na druhej strane, základný spôsob výpočtu vývoja upravených výdavkov zohľadňuje len zmenu výdavkov na spolufinancovanie bez zahrnutia vplyvov na daňové príjmy⁴⁴. Z toho dôvodu je na zabezpečenie nulového vplyvu potrebná úprava v rámci dodatočných faktorov. Vzhľadom na to, že medziročná zmena výdavkov na spolufinancovanie sa v plnej miere nepremieta do vývoja upravených výdavkov (z dôvodu priemerovania investičných výdavkov, vrátane spolufinancovania), je potrebné medziročnú zmenu výdavkov na spolufinancovanie upraviť (tabuľka 16).

V prípade roku 2016 sa vo výpočte upravených výdavkov zohľadnil medziročný pokles výdavkov na spolufinancovanie o 177 mil. eur (zmena štvorročných priemerov investičných výdavkov a zmena ostatných výdavkov na spolufinancovanie v plnej výške), v roku 2017 pokles o 63 mil. eur, v roku 2018 nárast o 24 mil. eur a v roku 2019 pokles o 72 mil. eur, čo viedlo k zlepšeniu vplyvu ukazovateľa upravených výdavkov na saldo celkovo o 0,34 % HDP. Zabezpečenie neutrálneho vplyvu na saldo si vyžaduje úpravu v rámci dodatočných faktorov, ktorá zhorší ukazovateľ o 0,34 % HDP (predpoklad výpadku daňových príjmov v uvedenej výške).

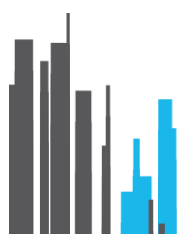
Tab 16: Výdavky na spolufinancovanie v upravených výdavkoch (mil. eur)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------|------|------|------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
| 1. Výdavky ŠR na spolufinancovanie (a+b) | 407 | 367 | 372 | 748 | 269 | 227 | 311 | 296 |
| - a. bežné výdavky a kapitálové transfery | 233 | 183 | 193 | 339 | 185 | 148 | 186 | 189 |
| - b. tvorba hrubého fixného kapitálu | 175 | 185 | 180 | 409 | 84 | 79 | 126 | 107 |
| 2. Priem. výdavkov na spolufin. na THFK (za roky t až t-3) | - | - | - | 237 | 214 | 188 | 174 | 99 |
| 3. Spolufinancovanie v upravených výdavkoch (1.a+2) | - | - | - | 576 | 399 | 336 | 360 | 288 |
| 4. Medziročná zmena výdavkov na spolufin. (Δ_3) | | | | | -177 | -63 | 24 | -72 |
| - v % HDP | | | | | -0,22 | -0,07 | 0,03 | -0,08 |

Zdroj: MF SR, RRZ

⁴³ RRZ, [Hodnotenie návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017](#) z novembra 2014, príloha č. 2.

⁴⁴ Výdavkové pravidlo predpokladá tempo reálneho rastu príjmov na úrovni potenciálneho rastu ekonomiky bez ďalších úprav.



Príloha č. 4 - Rozdiely medzi štrukturálnym saldom a vývojom upravených výdavkov

Štrukturálne saldo a vývoj upravených výdavkov sú dva ukazovatele, na základe ktorých sa hodnotí smerovanie verejných financií k vyrovnanému rozpočtu. Štrukturálne saldo síce zohráva významnú úlohu (keďže takto je definovaný strednodobý cieľ, ktorý má krajina dosiahnuť), analýza vývoja výdavkov však môže v určitých situáciách vhodne doplniť toto hodnotenie. Nevyhnutným predpokladom je identifikovanie príčin rozdielov medzi týmito ukazovateľmi.

Pri hodnotení smerovania k vyrovnanému rozpočtu v rokoch 2016 až 2019 dosiahli podľa RRZ oba ukazovatele po zohľadnení dodatočných faktorov rozdielne hodnoty prevyšujúce hranicu výraznej odchýlky (odchýlka -2,36 % HDP pri štrukturálnom salde a -3,48 % HDP vo vývoji upravených výdavkov). Pri požadovanom zlepšení štrukturálneho salda o 1,99 % HDP to znamená, že štrukturálne saldo sa v rokoch 2016 až 2019 zhoršilo o 0,36 % HDP a vývoj výdavkov prispel k zhoršeniu salda o 1,49 % HDP. Vzniknuté rozdiely možno vysvetliť nasledovnými skupinami faktorov:

- **Odchýlka skutočných vlastných investícií (bez EÚ fondov a spolufinancovania) od štvorročného priemeru** – kým štrukturálne saldo berie do úvahy výšku vlastných investícií v danom roku, upravené výdavky zohľadňujú priemernú hodnotu investícií za posledné štyri roky. Ak dôjde k výraznej zmene, či už v dôsledku konsolidácie alebo nárastu investičnej aktivity, nie je vždy možné ju identifikovať ako jednorazovú a upraviť o ňu štrukturálne saldo. Z tohto pohľadu je ukazovateľ upravených výdavkov vhodným doplnkom, keďže tu sa zmena premietne len čiastočne. To bol aj prípad rokov 2016 až 2019, kedy **investície medziročne klesli, čo je jeden z hlavných faktorov rozdielu medzi dvomi ukazovateľmi** (príspevok 0,46 p. b.).
- **Tempo rastu príjmov nad rámec potenciálu** – jednou z výhod upravených výdavkov je, že na rozdiel od štrukturálneho salda sa neočisťuje strana príjmov o vplyvy hospodárskeho cyklu (kvôli neistote spojenej s odhadmi elasticity príjmov na hospodársky cyklus) a predpokladá sa rast príjmov na úrovni rastu potenciálneho HDP ekonomiky. Rozdiely medzi ukazovateľmi môžu naznačovať problémy s odhadom cyklických vplyvov daní na verejné financie, ale môžu vyplývať napríklad aj z nezohľadnených zmien efektívnosti výberu daní. Preto je najmä v prípade odlišných záverov hodnotenia vhodné skúmať príčiny rozdielov. V rokoch 2016 až 2019 rástli príjmy vyšším tempom v porovnaní s rastom potenciálneho produktu s pozitívnym príspevkom na štrukturálne saldo v porovnaní s vývojom upravených výdavkov približne o 1,1 p.b.
- **Nepresnosť pri výpočte vplyvu tempa rastu príjmov na úrovni potenciálu** – pri výpočte vplyvu odchýlky na saldo sa vychádza z porovnania tempa rastu upravených výdavkov s tempom rastu príjmov na úrovni potenciálu. Takýto výpočet je presný iba v prípade vyrovnaného rozpočtu (rovnaké upravené príjmy a upravené výdavky). V ostatných prípadoch dochádza k skresleniu výpočtu vplyvu na saldo, keďže výdavky rastú z iného základu ako príjmy, pričom nepresnosti sa zvyšujú so zvyšujúcim sa počtom



hodnotených rokov. Príkladom sú roky 2016 až 2019, kedy boli verejné financie v deficite. Pozitívny vplyv vývoja upravených výdavkov na saldo bol preto nadhodnotený (s negatívnym vplyvom vo výške 0,37 % HDP), keďže uvažoval s vyšším nárastom príjmov ako sa dosiahol v skutočnosti.

- **Vplyv rastu nominálneho HDP** – výpočet tempa rastu upravených výdavkov vychádza zo súm vyjadrených v eurách a nezahŕňa vplyv medziročnej zmeny nominálneho HDP (tzv. efekt menovateľa⁴⁵). Štrukturálne saldo tento vplyv už obsahuje (príspevok - 0,02 p.b. v rokoch 2016 až 2019), keďže sa vypočítava z medziročnej zmeny jednotlivých zložiek vyjadrených v pomere k HDP.

Tab 17: Zmena štrukturálneho salda a vplyv upravených výdavkov - rozdiely (ESA2010, % HDP)

| | kumulatívne za roky 2016 až 2019 | | |
|--|----------------------------------|------------------|--------------|
| | vplyv | požadovaná zmena | odchýlka |
| Zmena upravených výdavkov po dodatočných faktoroch | -1,49 | 1,99 | -3,48 |
| (+) Odchýlka zmeny vlastných skutočných investícií od priemeru | 0,46 | | |
| (+) Skutočný vývoj príjmov nad rámec potenciálu | 1,05 | | |
| (+) Nepresnosti pri výpočte tempa rastu príjmov (iná základňa) | -0,37 | | |
| (+) Vplyv rastu HDP (efekt menovateľa) | -0,02 | | |
| Zmena štrukturálneho salda po dodatočných faktoroch | -0,36 | 1,99 | -2,36 |

Zdroj: RRZ

Vzhľadom na významný vplyv investícií na rozdiel medzi zmenou upravených výdavkov a zmenou štrukturálneho salda RRZ podrobnejšie preskúmala príčiny rozdielov (tabuľka 18). Kým investície zachytené v upravených výdavkoch (štvorročný priemer, bez EÚ fondov a spolufinancovania) prispievajú k medziročnému zhoršeniu salda o 0,39 % HDP, investície v štrukturálnom salde prispievajú k zlepšeniu salda o 0,07 % HDP.

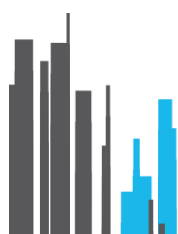
Tab 18: Vlastné investície v jednotlivých ukazovateľoch

| | mil. eur | | | | | % HDP | | | | | p.b. kumul. |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | |
| Skutočné investície bez EÚ fondov | -2 745 | -2 249 | -2 413 | -2 608 | -2 790 | -3,44 | -2,77 | -2,85 | -2,91 | -2,97 | 0,47 |
| - vlastné investície | -2 336 | -2 165 | -2 334 | -2 482 | -2 683 | -2,93 | -2,67 | -2,76 | -2,77 | -2,86 | 0,07 |
| - spolufinancovanie | -409 | -84 | -79 | -126 | -107 | -0,51 | -0,10 | -0,09 | -0,14 | -0,11 | 0,40 |
| Priemerné investície bez EÚ fondov (roky t-3 až t) | -1 978 | -2 167 | -2 388 | -2 504 | -2 515 | -2,48 | -2,67 | -2,82 | -2,80 | -2,68 | -0,20 |
| - priemer vlastných investícií | -1 742 | -1 953 | -2 200 | -2 329 | -2 416 | -2,18 | -2,41 | -2,60 | -2,60 | -2,57 | -0,39 |
| - priemer spolufinancovania | -237 | -214 | -188 | -174 | -99 | -0,30 | -0,26 | -0,22 | -0,19 | -0,11 | 0,19 |
| Vlastné investície v uprav. výdavkoch | -1 742 | -1 953 | -2 200 | -2 329 | -2 416 | -2,18 | -2,41 | -2,60 | -2,60 | -2,57 | -0,39 |
| Vlastné investície v štr. salde | -2 336 | -2 165 | -2 334 | -2 482 | -2 683 | -2,93 | -2,67 | -2,76 | -2,77 | -2,86 | 0,07 |

Pozn.: (+) zlepšuje a (-) zhoršuje saldo VS

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

⁴⁵ Efekt menovateľa vyplýva z toho, že saldo verejnej správy resp. štrukturálne saldo sú vyjadrené v pomere k HDP. Medziročná zmena HDP potom ovplyvňuje uvedený pomerový ukazovateľ.

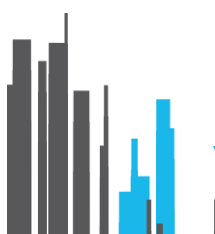


Výdavkové pravidlo predpokladá rast štrukturálnych príjmov verejnej správy očistený o diskrečionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy na úrovni potenciálneho rastu ekonomiky. V prípade vývoja v rokoch 2016 až 2019 išlo o pesimistický predpoklad, ktorý prispel k zhoršeniu ukazovateľa upravených výdavkov v porovnaní so štrukturálnym saldom o 1,1 p.b. Tempo rastu daňových príjmov prevyšovalo tempo rastu potenciálneho produktu (5,2 % ročne v porovnaní s 3,6 %, tabuľka 19).

Tab 19: Vývoj príjmov verejnej správy v rokoch 2015 až 2019

| | mil. eur | | | | | tempo rastu | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|------------|------------|------------|------------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | priemer |
| 1. Príjmy VS | 34 373 | 32 483 | 34 185 | 36 457 | 38 853 | -5,5 | 5,2 | 6,6 | 6,6 | 3,1 |
| 2. Úpravy (EU fondy, cyklus, opatrenia, jednorazové vplyvy) | 4 682 | 2 306 | 3 017 | 3 806 | 3 710 | | | | | |
| 3. Upr. štrukturálne príjmy VS (1-2) | 29 691 | 30 177 | 31 168 | 32 651 | 35 143 | 1,6 | 3,3 | 4,8 | 7,6 | 4,3 |
| - daňové príjmy | 24 117 | 25 270 | 26 360 | 27 703 | 29 588 | 4,8 | 4,3 | 5,1 | 6,8 | 5,2 |
| - tržby, príjmy z majetku | 4 323 | 4 342 | 4 459 | 4 683 | 4 808 | 0,4 | 2,7 | 5,0 | 2,7 | 2,7 |
| - prijaté granty a transfery | 1 251 | 565 | 353 | 286 | 789 | -54,8 | -37,5 | -19,1 | 176,1 | -10,9 |
| Tempo rastu potenciálneho produktu upravené o deflátor HDP | - | - | - | - | - | 1,9 | 3,5 | 4,4 | 4,4 | 3,6 |

Zdroj: ŠÚ SR, RRZ



Príloha č. 5 - Zmeny vo výsledkoch ukazovateľov

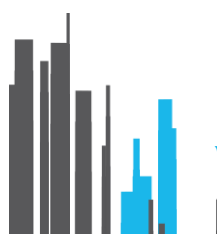
V porovnaní s materiálom RRZ hodnotiacim vývoj v roku 2019, ktorý bol publikovaný v júli 2020, došlo k niekoľkým zmenám posudzovaných ukazovateľov (štrukturálne saldo, tempo rastu výdavkov), pričom súčasne sa zmenili aj hodnoty, voči ktorým sa porovnávajú (potrebná zmena štrukturálneho salda a výdavkové pravidlo).

Štrukturálne saldo

V porovnaní s júlom došlo v zložkách štrukturálneho salda k viacerým úpravám (tabuľka 20). Najvýznamnejšou bola októbrová notifikácia Eurostatu, ktorá spresnila údaje o hospodárení verejnej správy za predchádzajúce roky. Negatívny vplyv na štrukturálne saldo mala aj aktualizácia cyklickej zložky vo výške 0,2 % HDP v roku 2018 a 0,1 % HDP v roku 2019. V rámci jednorazových vplyvov nedošlo k žiadnej zmene. Štrukturálne saldo sa v dôsledku vyššie uvedených zmien zhoršilo oproti júlovej správe v rokoch 2016, 2018 a 2019; mierne zlepšilo v roku 2015. V nadväznosti na zmenu štrukturálneho salda vo východiskovom roku 2015 a upravilo aj požadované tempo zmeny štrukturálneho salda potrebného na dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu v roku 2019, z pôvodných 0,51 % HDP na 0,50 % HDP.

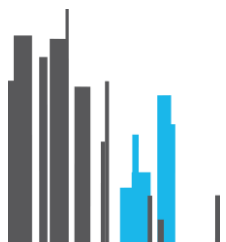
Vývoj upravených výdavkov

Vývoj upravených výdavkov verejnej správy bol ovplyvnený rovnako ako štrukturálne saldo najmä revíziou fiškálnych a makroekonomických údajov v rámci októbrovej notifikácie Eurostatu. Reálny výdavkový agregát oproti júlovej správe RRZ (tabuľka 21) rástol od roku 2015 o 0,7 p.b. pomalšie, súčasne výdavkové pravidlo (najmä v dôsledku aktualizácie odhadu potenciálneho rastu HDP) umožňovalo oproti júlovému hodnoteniu RRZ mierne nižší rast výdavkov za celé obdobie (o 0,1 p.b.). Kumulatívna odchýlka sa tak znížila o 0,2 % HDP.



Tab 20: Porovnanie štrukturálneho salda oproti hodnoteniu RRZ z júla (ESA2010, % HDP)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|--------------|
| | dec | dec | dec | dec | dec | júl | júl | júl | júl | júl | Δ | Δ | Δ | Δ | Δ |
| 1. Saldo verejnej správy | -2,68 | -2,58 | -0,94 | -0,99 | -1,35 | -2,67 | -2,48 | -0,95 | -1,05 | -1,30 | 0,00 | -0,11 | 0,02 | 0,06 | -0,06 |
| 2. Cyklická zložka | -0,19 | -0,11 | 0,50 | 1,02 | 0,99 | -0,16 | -0,08 | 0,48 | 0,86 | 0,85 | -0,04 | -0,03 | 0,02 | 0,15 | 0,14 |
| 3. Jednorazové efekty | 0,01 | -0,14 | 0,01 | 0,02 | -0,03 | 0,01 | -0,14 | 0,01 | 0,02 | -0,03 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Štrukturálne saldo (1-2-3) | -2,49 | -2,33 | -1,45 | -2,03 | -2,31 | -2,52 | -2,26 | -1,45 | -1,93 | -2,12 | 0,03 | -0,08 | 0,00 | -0,09 | -0,19 |
| Δ štrukturálneho salda | | 0,16 | 0,88 | -0,58 | -0,28 | | 0,27 | 0,81 | -0,48 | -0,18 | | -0,11 | 0,07 | -0,09 | -0,10 |
| Požadovaná Δ štrukturálneho salda | | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | | 0,51 | 0,51 | 0,51 | 0,51 | | -0,01 | -0,01 | -0,01 | -0,01 |
| <i>p.m. produkčná medzera</i> | 0,51 | 0,24 | 0,99 | 2,40 | 2,82 | 0,49 | 0,16 | 0,88 | 2,34 | 2,82 | 0,02 | 0,08 | 0,11 | 0,05 | 0,00 |

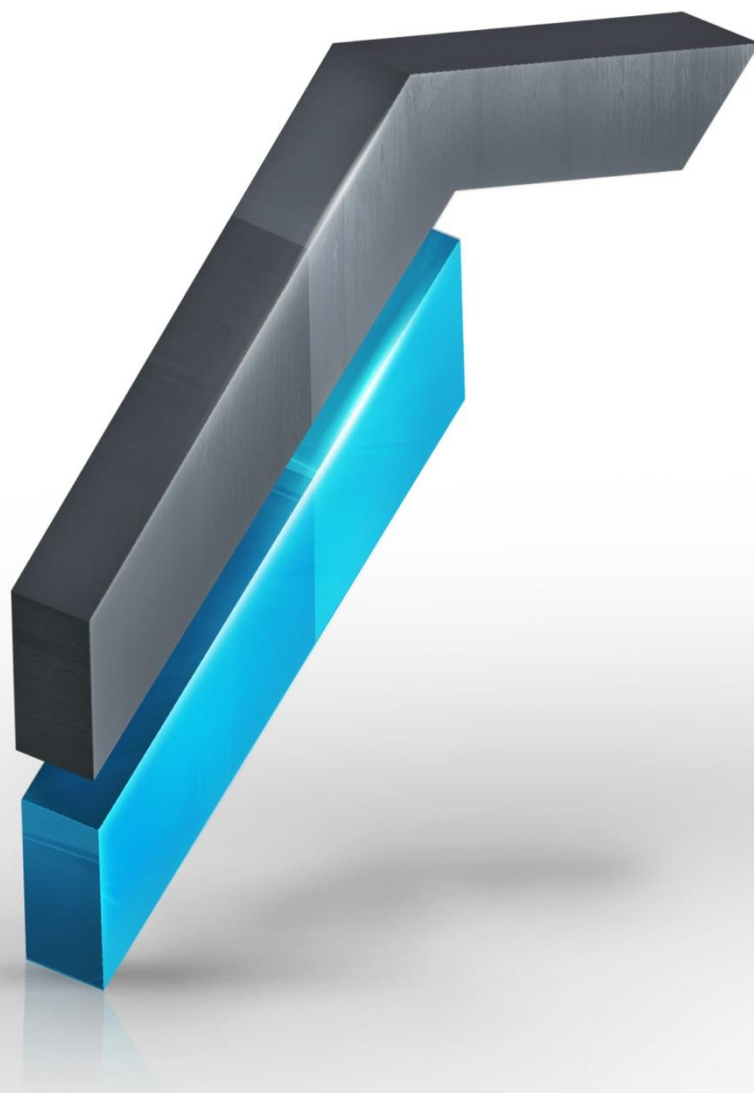


Tab 21: Porovnanie výdavkového pravidla oproti hodnoteniu RRZ z júla (ESA2010, mil. eur)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | dec | dec | dec | dec | dec | júl | júl | júl | júl | júl | Δ | Δ | Δ | Δ | Δ |
| 1. Celkové výdavky | 36 508 | 34 575 | 34 976 | 37 343 | 40 121 | 36 492 | 34 572 | 35 066 | 37 501 | 40 304 | 16 | 3 | -90 | -158 | -183 |
| 2. Úrokové náklady | 1 415 | 1 373 | 1 217 | 1 207 | 1 164 | 1 415 | 1 373 | 1 217 | 1 207 | 1 157 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| 3. Výdavky na EÚ programy plne kryté príjmami z fondov EÚ | 2 794 | 797 | 632 | 956 | 891 | 2 794 | 797 | 632 | 956 | 891 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - z toho: kapitálové výdavky na EÚ programy | 2 352 | 510 | 440 | 748 | 587 | 2 352 | 510 | 440 | 748 | 587 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4. Tvorba hrubého fix. kapitálu (bez EÚ výdavkov) | 2 745 | 2 249 | 2 413 | 2 608 | 2 790 | 2 743 | 2 248 | 2 411 | 2 605 | 2 764 | 2 | 1 | 2 | 3 | 26 |
| 5. Tvorba hrubého fix. kapitálu (bez EÚ výdavkov, priemer za t-3 až t) | 1 978 | 2 167 | 2 388 | 2 504 | 2 515 | 1 969 | 2 160 | 2 388 | 2 502 | 2 507 | 9 | 7 | 0 | 2 | 8 |
| 6. Cyklické výdavky (nezamestnanosť, dôchodky) | -59 | -8 | -27 | 57 | 126 | -68 | -21 | -49 | 23 | 57 | 9 | 13 | 22 | 33 | 69 |
| 7. Jednorazové výdavky | 6 | 52 | 6 | 6 | 6 | 6 | 52 | 6 | 6 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7) | 31 586 | 32 278 | 33 124 | 35 013 | 37 660 | 31 572 | 32 282 | 33 237 | 35 205 | 37 937 | 14 | -4 | -113 | -192 | -277 |
| 9. Medziročná Δ primárneho výdavkového agregátu (8t-8t-1) | | 692 | 846 | 1 889 | 2 647 | | 710 | 955 | 1 968 | 2 732 | | -19 | -109 | -79 | -85 |
| 10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných opatrení a metodiky vykazovania národných účtov | | -121 | 155 | -198 | -41 | | -121 | 155 | -198 | -52 | | 0 | 0 | 0 | 11 |
| 11. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov ((9t-10t)/8t-1) | | 2,57 | 2,14 | 6,30 | 7,68 | | 2,63 | 2,48 | 6,52 | 7,91 | | -0,06 | -0,34 | -0,22 | -0,23 |
| 12. Medziročná zmena deflátoru HDP | | -0,51 | 1,21 | 2,04 | 2,50 | | -0,51 | 1,21 | 2,04 | 2,63 | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,14 |
| 13. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov (11-12) | | 3,10 | 0,92 | 4,18 | 5,06 | | 3,16 | 1,25 | 4,39 | 5,14 | | -0,06 | -0,33 | -0,21 | -0,08 |
| 14. Miera potenciálneho rastu HDP | | 2,41 | 2,28 | 2,34 | 1,89 | | 2,46 | 2,32 | 2,41 | 1,92 | | -0,05 | -0,04 | -0,06 | -0,03 |
| 15. Zníženie rastu výdavkov (p. b.) RRZ k.ú./(8(t-1)/HDP(t)) | | 1,28 | 1,31 | 1,35 | 1,34 | | 1,30 | 1,32 | 1,36 | 1,35 | | -0,02 | -0,02 | -0,02 | -0,02 |
| 16. Výdavkové pravidlo (14-15) | | 1,13 | 0,97 | 1,00 | 0,56 | | 1,16 | 1,00 | 1,04 | 0,57 | | -0,03 | -0,02 | -0,05 | -0,01 |
| 17. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku (16t-13t)*8t-1/HDPt | | -0,77 | 0,02 | -1,18 | -1,68 | | -0,78 | -0,10 | -1,24 | -1,71 | | 0,01 | 0,12 | 0,06 | 0,03 |
| 18. Kumulatívna odchýlka | | | | | -3,60 | | | | | -3,82 | | | | | 0,22 |
| <i>p.m.1 Tvorba hrubého fixného kapitálu</i> | 5 097 | 2 759 | 2 853 | 3 356 | 3 377 | 5 095 | 2 758 | 2 851 | 3 353 | 3 351 | | 0,70 | 1,80 | 2,50 | 26,20 |
| <i>p.m.2 Požadované zlepšenie štrukt. salda podľa RRZ</i> | | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | | 0,51 | 0,51 | 0,51 | 0,51 | | -0,01 | -0,01 | -0,01 | -0,01 |

* T200 predstavuje štandardizovanú tabuľku príjmov a výdavkov verejnej správy, ktorú zverejňuje Eurostat. Jednotlivé zložky príjmov a výdavkov sú označené prostredníctvom ESA kódov. TE predstavuje celkové výdavky, D41 úrokové náklady a P51G tvorbu hrubého fixného kapitálu.

Zdroj: RRZ, Eurostat, MFSR



**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia

www.rozpoctovarada.sk