



Pravidlo vyrovnaného rozpočtu



ZHRNUTIE

Transpozícia európskych fiškálnych pravidiel zaviedla v roku 2014 do národnej legislatívy Pravidlo o vyrovnanom rozpočte. Tým sa rozumie dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa (MTO) na úrovni štrukturálneho deficitu 0,5 % HDP, respektíve adekvátne rýchly postup k jeho splneniu, vychádzajúc z požiadaviek Európskej komisie (EK). Vzhľadom na dôsledky spôsobené pandemiou koronavírusu a konfliktom na Ukrajine je povinnosť smerovať k MTO z pohľadu európskych rozpočtových pravidiel od roku 2020 dočasne pozastavená do konca roku 2023. V nadväznosti na to Ministerstvo financií SR postup odchylenia sa od MTO nezverejňuje. Už od budúceho roku si však novozavedené národné pravidlo v podobe výdavkových limitov vyžiada aktívne ozdravenie verejných financií zo strany vlády. Limity vypočítané Radou pre rozpočtovú zodpovednosť, ktoré by mali zodpovedať štrukturálnemu deficitu 3,6 % HDP v 2024 a 3,1 % HDP v 2025, tak budú plniť požiadavku smerovania k MTO.

Pravidlo o vyrovnanom rozpočte bolo v rámci zavedenia výdavkových limitov v národnej legislatíve novelizované takým spôsobom, aby do budúcnosti nedochádzalo k zbytočnému vrstveniu a konfliktu národných a európskych fiškálnych pravidiel (po ich opätovnom spustení). Už samotné výdavkové limity sú na národnej úrovni stanovené a aktualizované tak, aby zabezpečili smerovanie k stavu dlhodobej udržateľnosti verejných financií. V prípade nesplnenia stanovených limitov sú limity v zmysle zákona Radou v nasledujúcom období o odchylenie upravené. Ministerstvo financií preto po zavedení výdavkových limitov už nebude samostatne hodnotiť a následne korigovať smerovanie k vyrovnanému rozpočtu tak ako v minulosti, teda na základe vlastného vyhodnocovania odchylenia od štrukturálneho salda. Naopak, ministerstvo bude zverejňovať a reagovať len na prípadné výrazné odchylenie identifikované priamo zo strany Európskej komisie, v rámci procedúry nadmernej odchýlky. V takom prípade MF SR navrhne vláde korektívne opatrenia, najmä formou zníženia výdavkov pod národné stanovený limit (ak limit stanovený na národnej úrovni nebude spĺňať požiadavky Európskej komisie).

V tomto kontexte je tiež dôležité upozorniť na nedávno zverejnený návrh reformy pravidiel Paktu stability a rastu zo strany Európskej komisie, ktorý by mohol byť aj zo systémového hľadiska pre Slovensko prísnejší než sú národné výdavkové limity. Nakoľko k návrhu naďalej prebieha technická diskusia, ministerstvo financií ho bude brať do úvahy až po schválení finálnej podoby. Nateraz sa javí, že nový návrh EK by mohol byť účinný najskôr od roku 2025.

I. NÁRODNÉ A EURÓPSKE POŽIADAVKY SMEROVANIA K MTO

Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii¹ v roku 2013 transponovala do národnej legislatívy² reformované pravidlá Paktu stability a rastu požadujúce smerovanie k vyrovnanému rozpočtu. Reformované pravidlá si priamo vyžadujú potrebu dosiahnutia strednodobého cieľa štrukturálne vyrovnaného rozpočtu³ a spustenie korekčného mechanizmu v prípade výrazného odchylenia sa od tohto cieľa alebo smerovania k nemu. Plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte podľa platnej legislatívy zverejňovalo ministerstvo financií a hodnotila ho aj nezávislá Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ). V prípade výrazného odchylenia ministerstvo navrhlo vláde prijať korekčný mechanizmus. Návrh mechanizmu a jeho plnenie vyhodnocovala tiež RRZ.

¹ Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii¹ zakotvuje európske fiškálne pravidlá. Táto medzivládna zmluva bola Slovenskom implementovaná s účinnosťou od januára 2014 novelou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

² Zákon č. 436/2013 Z. z., ktorým bol v roku 2013 novelizovaný zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

³ V podobe potreby dosiahnutia strednodobého rozpočtového cieľa na úrovni maximálneho deficitu 0,5 % HDP, resp. 1 % HDP definované v zákone 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy.



Ministerstvo financií (MF SR) na základe aktivovanej všeobecnej únikovej klauzuly z fiškálnych pravidiel EÚ od roku 2020 nehodnotí či došlo k výraznému odchyleniu sa od smerovania k strednodobému rozpočtovému cieľu (MTO). Európska komisia (EK), vychádzajúc z pravidiel preventívnej časti Paktu stability a rastu, na jar 2020 navrhla Rade EÚ aktivovať všeobecnú únikovú klauzulu z fiškálnych pravidiel na roky 2020 a následne 2021 s cieľom umožniť krajinám flexibilne reagovať na vplyv pandémie COVID-19⁴. Počas aktivovanej únikovej klauzuly Komisia smerovanie k MTO ani odchylenie sa od tejto trajektórie u členských štátov dočasne nehodnotí a odporúčania k riadeniu fiškálnej politiky majú viac kvalitatívny charakter. Vzhľadom na aktívnu únikovú klauzulu a tiež v súlade so súčasne platnou legislatívou MF SR rovnako nevyhodnocuje, či došlo k výraznému odchyleniu, a to ani za rok 2022⁵.

I.1. Smerovanie k strednodobému cieľu vyrovnaného rozpočtu v roku 2023

Z dôvodu predĺženia aktivovanej únikovej klauzuly do konca roku 2023 sa európske fiškálne pravidlá neuplatnia a nebude sa tak posudzovať ani postup k strednodobému cieľu. V máji 2022⁶, v dôsledku mimoriadnej neistoty a negatívnych rizík vyvolaných vojnou na Ukrajine, rastom cien energií a pokračujúcich obmedzení v dodávateľsko-odberateľských reťazcoch, Komisia rozhodla o predĺžení všeobecnej únikovej klauzuly aj pre rok 2023. V priebehu roku 2022 sa smerovanie k MTO zo strany EK nehodnotilo a tento stav potvrdá aj počas 2023. MF SR predpokladá, že za súčasných podmienok a pravidiel sa k hodnoteniu smerovania k MTO a prípadnému návrhu na korekciu vráti EK efektívne až na jar 2025⁷, pri ex-post hodnotení predchádzajúceho roka. Ministerstvo financií hodnotenie EK o výraznom odchylení sa od smerovania k MTO oznámi v čase, kedy k nemu pristúpi Európska komisia.

V roku 2023 ostáva prioritou vlády dočasná podpora ekonomiky zasiahnutej energetickou krízou. Koncom roka 2022 parlament prijal novelu zákona o rozpočtových pravidlách, ktorá naviazala aplikáciu národných výdavkových limitov na všeobecnú únikovú klauzulu európskych fiškálnych pravidiel. Vzhľadom na stále aktívnu klauzulu sa síce limit verejných výdavkov pre rok 2023 stanovil, vláda však má priestor flexibilne reagovať, ak to neohrozí fiškálnu udržateľnosť. Prioritou rozpočtu na rok 2023 ostáva podpora domácností, firiem a verejného sektora počas energetickej krízy. Výdavkový limit pre rok 2023 zohľadnil dočasnú pomoc počas energetickej krízy, rozpočet tak spĺňal nominálny strop verejných výdavkov.

I.2. Národný rámec posilňujúci systémový postup k strednodobým cieľom

Návrat k smerovaniu k MTO v roku 2024 krátkodobo zabezpečia národné fiškálne pravidlá. MF SR nepredpokladá, že po deaktivovaní všeobecnej únikovej doložky z pravidiel Paktu stability a rastu Európska komisia pristúpi k požiadavke na konsolidáciu už v roku 2024. Začiatkom roka 2023 NR SR schválila limit verejných výdavkov verejnej správy na roky 2023 až 2025, ktoré už budúci rok budú požadovať konsolidáciu verejných rozpočtov. Krátkodobo tak úlohu smerovania k strednodobým rozpočtovým cieľom prevezmú domáce fiškálne pravidlá v podobe už stanovených výdavkových limitov (podrobnejšie **BOX 1**).

Limit verejných výdavkov, vypočítaný Radou pre rozpočtovú zodpovednosť, požaduje znížovanie štrukturálneho deficitu o 0,5 p. b. HDP v rokoch 2024 a 2025 oproti scenáru nezmenených politík. Podstatou stanovenia limitu na objem upravených výdavkov verejnej správy je znížovanie rizík dlhodobej udržateľnosti formou

⁴ Článok 5(1) *Nariadenia Rady (ES) č. 1466/97* umožňuje v prípade mimoriadnej udalosti mimo kontrolu vlády s výrazným vplyvom na verejné financie dočasne sa odkloniť od smerovania k strednodobému cieľu (MTO), ak to v strednodobom horizonte neohrozí udržateľnosť verejných financií.

⁵ Znenie zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy platné do apríla 2022 predpokladalo hodnotenie smerovania k strednodobému cieľu zo strany MF SR dvakrát ročne – k 30. júnu a 30. novembru. *Hodnotenia MF SR* predstavovali ďalšiu vrstvu pravidiel o vyrovnanom rozpočte nad rámec hodnotení Európskej komisie. Legislatíva platná od apríla 2022 už samostatné hodnotenie MF SR nepredpokladá.

⁶ Jarný balík európskeho semestra - 2022 *European Semester - Spring Package*.

⁷ Za predpokladu platnosti súčasného rámca fiškálnych pravidiel na EÚ úrovni, ktorý sa aktuálne prehodnocuje.



plynulej redukcie štrukturálneho deficitu. Na základe Radou určených limitov štrukturálny deficit verejnej správy v rokoch 2024 a 2025 oproti scenáru nezmenených politík klesne v každom roku o 0,5 % HDP. To zodpovedá štrukturálnemu schodku, ktorý by nemal presiahnuť 3,6 % HDP v 2024 a 3,1 %⁸ HDP v 2025 (viac v **BOXe 1**)⁹.

BOX 1 – Aplikácia výdavkových limitov v rozpočte verejnej správy na roky 2023 až 2025

Limit verejných výdavkov je dimenzovaný tak, aby zahŕňal výdavky, ktoré má vláda priamo pod kontrolou. Súčasťou Radou stanoveného limitu nie sú všetky verejné výdavky, keďže niektoré z nich vláda nevie priamo ovplyvniť. Z limitu sú preto vyňaté výdavky samospráv, výdavky súvisiace s rozpočtom EÚ (odvod do rozpočtu EÚ, EÚ fondy vrátane prostriedkov z Plánu obnovy a výdavky určené na spolufinancovanie) a výdavky na obsluhu verejného dlhu. Súčasťou limitu nie sú ani jednorazové výdavky a výdavky súvisiace s hospodárskym cyklom.

Aktuálne vysoké riziká dlhodobej udržateľnosti verejných financií si prostredníctvom výdavkových limitov vyžadujú maximálnu úroveň štrukturálnej konsolidácie. Limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 vypočítala po prvýkrát RRZ v roku 2022. Limit je naviazaný na riziká dlhodobej udržateľnosti prostredníctvom národne špecifického indikátora dlhodobej udržateľnosti GAP¹⁰ tak, aby adekvátne rizikám znižoval štrukturálne saldo verejnej správy. Súčasný stav verejných financií preto požaduje štrukturálnu konsolidáciu na maximálnej úrovni 0,5 p. b. HDP ročne, čomu nominálne zodpovedá stanovený limit verejných výdavkov najmä pre roky 2024 a 2025. V budúcnosti pri poklese do pásma nízkeho rizika udržateľnosti sa požiadavka štrukturálnej konsolidácie zvoľní na 0,25 % HDP. Maximálne takto dosiahnuté saldo je legislatívne obmedzené na štrukturálny prebytok 0,5 % HDP. V prípade dlhu v sankčných pásmach rámec počíta aj so zohľadnením reforiem zlepšujúcich dlhodobú udržateľnosť, ktorých prijatie je možné jednorazovo zohľadniť v požiadavke na konsolidáciu, maximálne do úrovne 0,5 % HDP.

Výdavkové limity sú pre každú vládu právne záväzné a určujúce pri zostavení rozpočtu verejnej správy. Rozpočet verejnej správy na roky 2024 až 2026 bude musieť podľa zákona plne rešpektovať stanovený limit verejných výdavkov, ktorý je prísnejší ako súčasný rámec. Ministerstvo financií bude priebežne monitorovať plnenie limitov na úrovni rozpočtových kapitol a v prípade ich prekročenia vyzve kapitoly na prijatie opatrení. Odchýlenie sa od plánovaného vývoja výdavkov Rada zohľadní v aktualizácii limitov v nasledujúcom roku. Kumulatívne odchýlenie sa o 1 % HDP vyvolá sankciu hlasovania o dôvere vláde v NR SR.

TABUĽKA 1 – Požadované štrukturálne saldo a konsolidačné úsilie podľa výdavkových limitov (% HDP)

	2023	2024	2025
1. Riziko udržateľnosti	vysoké	stredné	stredné
- požiadavka na konsolidáciu voči NPC	0,5	0,5	0,5
2. Dlhová brzda (dlh za t-2)	-	-	-
- požiadavka na zmenu štrukturálneho salda	0	0	0
3. Zohľadnenie dôchodkovej reformy	-0,3	0	0
Upravené štrukturálne saldo v základnom scenári RRZ	-3,6	-4,3	-4,3
Požiadavka na konsolidáciu voči základnému scenáru (kumulatívne)	0,2	0,7	1,2
Štrukturálne saldo pre výpočet limitu výdavkov	-3,4	-3,6	-3,1

Zdroj: RRZ

1.3. Zladenie pravidla vyrovnaného rozpočtu a národných výdavkových limitov

Po schválení programového vyhlásenia novej vlády sa už výdavkové limity stanú súčasťou rozpočtového

⁸ V roku 2024 sa požiadavka na štrukturálne saldo mierne uvoľní z dôvodu, že v scenári nezmenených politík vzrastie štrukturálny deficit o 0,7 % HDP.

⁹ Detailná metodika výpočtu limitu verejných výdavkov je zverejnená na webstránke RRZ - [metodika výpočtu výdavkových limitov](#).

¹⁰ GAP indikuje, o koľko by sa dnes muselo znížiť štrukturálne primárne saldo verejnej správy, aby hrubý dlh na horizonte 50 rokov dosiahol 50 % HDP vrátane nákladov súvisiacich so starnutím populácie.

procesu na celé 4-ročné volebné obdobie. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť po schválení programového vyhlásenia určí limit verejných výdavkov na každý zo štyroch rokov volebného cyklu novej vlády. Limity zohľadnia aktuálne riziká dlhodobej udržateľnosti, budú pre vládu záväzné a v prípade ich neplnenia budú aktivované sankcie, a to až po najprísnejšiu vo forme žiadania o dôveru vláde v NR SR.

Návrat k aplikácii európskych fiškálnych pravidiel je legislatívne zladený s národným rámcom výdavkových limitov tak, aby nedochádzalo k ich nadmernému vrstveniu. Hodnotenie smerovania k strednodobému cieľu Európskou komisiou a požiadavky na korekciu v prípade výrazného odchylenia bude nevyhnutné procesne zosúladiť vo väzbe na aktívne národne stanovené výdavkové limity. Novela zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách proces fungovania európskeho a národného rámca upravuje spôsobom, aby nedochádzalo k nadmernému vrstveniu pravidiel. **Ministerstvo financií preto v rámci pravidla o vyrovnanom rozpočte už nepredpokladá vlastné hodnotenie smerovania k MTO nad rámec hodnotenia EK.**

Ak Európska komisia po identifikácii výrazného odchylenia sa od smerovania k strednodobému cieľu spustí procedúru výrazného odchylenia, ministerstvo financií toto odchylenie zverejní. Európska komisia podľa preventívnej časti pravidiel Paktu stability a rastu hodnotí, či členské štáty spĺňajú požiadavku smerovania k strednodobému rozpočtovému cieľu. V prípade, že identifikuje výrazné odchylenie, navrhne Rade EÚ vyzvať členský štát k náprave odchylenia konkrétnou požiadavkou na štrukturálnu konsolidáciu a kontrolu verejných výdavkov. V takom prípade MF SR zverejní, že došlo k výraznému odchyleniu od MTO a v prípade potreby navrhne vláde prijať dodatočné opatrenia na korekciu.

Požiadavka na korekčný mechanizmus z európskych fiškálnych pravidiel by podľa metodiky výpočtu národných výdavkových limitov mala byť informatívne súčasťou procesu aktualizácie limitu, a to formou posúdenia jej súladu s limitom, resp. vyčíslenia potrebných opatrení. Výpočet a aktualizáciu výdavkových limitov má podľa zákona v kompetencii Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Za súlad predstaveného rozpočtu s požiadavkami európskych fiškálnych pravidiel podľa zákona kompetenčne zodpovedá naopak ministerstvo financií. Aby bol proces aplikácie paralelných vrstiev pravidiel vo výsledku funkčný, požiadavky Paktu stability a rastu už budú samotnou RRZ, v súlade s metodikou, zohľadnené v procese aktualizácie limitu výdavkov. Ide však len o informáciu, či limit spĺňa aj požiadavku Paktu, prípadne vyčíslenie potreby dodatočných opatrení na jej splnenie.

SCHÉMA – Predpokladaný procesný postup zosúladenia európskych a národných fiškálnych pravidiel



Pozn.: SDP – procedúra výrazného odchylenia sa od smerovania k strednodobému cieľu (MTO) aktivovaná na návrh Európskej komisie.

Zdroj: MF SR

Vláda na návrh MF SR rozhodne o korekčnom mechanizme tak, aby zohľadnila požiadavku EK na konsolidáciu, ako aj požiadavku národne stanovených výdavkových limitov. V prípade potreby prijať



dodatočné opatrenia na korekciu odchýlenia ministerstvo financií navrhne vláde korekčný mechanizmus. Návrh ministerstva financií predtým posúdi Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, následne o ňom rozhodne vláda. Ak by požiadavku na potrebnú konsolidáciu od Európskej komisie automaticky zabezpečili paralelne aplikované národné výdavkové limity, vláda nemusí prijať dodatočné opatrenia. V prípade, že by EK žiadala prísnejší cieľ ako výdavkové limity, vláda na návrh ministerstva financií rozhodne o dodatočných opatreniach korekčného mechanizmu a poverí ministra financií zohľadniť ich v rozpočtovom procese.

BOX 2 – Navrhovaná reforma pravidiel Paktu stability a rastu v EÚ

Členské štáty EÚ aktuálne diskutujú o návrhu reformy fiškálnych pravidiel EÚ, ktorá predpokladá dlhovú udržateľnosť ako hlavný cieľ a nahradenie komplexného systému nástrojov jedným výdavkovým pravidlom. Rámec pravidiel Paktu stability a rastu je aktuálne predmetom diskusie o jeho reforme. EK koncom roka 2022 zverejnila návrh zmien, ktorých zámerom je pravidlá ukotviť na jeden cieľ – dlhovú udržateľnosť. Ambíciou je tiež upustiť od komplexnosti zavedením jedného operatívneho nástroja v podobe kontroly výdavkov. Analytický prístup k hodnoteniu rizík dlhovej udržateľnosti a užšie zapojenie národných fiškálnych rád by pravidlá malo viac priblížiť potrebám členských krajín a posilniť tzv. národné vlastníctvo.

Predbežné odhady potrebnej konsolidácie pre Slovensko podľa nových pravidiel EÚ naznačujú požiadavku rýchlejšieho znižovania deficitu ako reformovaný národný fiškálny rámec. EK začiatkom roka 2023 neformálne indikovala, že Slovensko by bolo v novom rámci pravidiel posudzované prísne z dôvodu vysokého rizika dlhovej udržateľnosti. Tá vyplýva z rozpočtovej pozície, vysokej úrovne zadlženia a budúcich rastúcich nákladov na starnutie populácie. Tieto faktory by bolo potrebné kompenzovať na štvorročnom horizonte tak, aby sa následne hrubý dlh na 10-ročnom horizonte¹¹ aspoň udržal pod referenčnou hranicou 60 % HDP. To by mohlo znamenať požiadavku na konsolidačné úsilie blížiacu sa k 1 % HDP ročne (TABUĽKA 2). Pre porovnanie, medziročná štrukturálna konsolidácia vyplývajúca z domácich fiškálnych pravidiel by v rovnakom horizonte štyroch rokov v priemere predstavovala asi 0,3 % HDP ročne. Simulácia nových pravidiel je predbežná a o ich finálnej podobe sa stále diskutuje. V prípade schválenia v tejto podobe s aplikáciou od roku 2025 by tak európske pravidlá mohli byť výrazne prísnejšie ako národné výdavkové limity.

TABUĽKA 2 – Predpokladaná požiadavka na štrukturálnu konsolidáciu reformovaných pravidiel EÚ a výdavkových limitov (navrhované obdobie 2025-2028)

	2024	2025	2026	2027	2028
Reformované pravidlá SGP (odhad – vlastné prepočty MFSR)					
Požadované štrukturálne saldo	-4,4	-3,7	-2,9	-2,1	-1,3*
Konsolidácia (kumulatívne 2024-2028)					3,3
Priemere za rok					0,8
Limit verejných výdavkov					
Požadované štrukturálne saldo	-3,6	-3,1	-3,0	-2,6	-2,3
Konsolidácia (kumulatívne 2024-2028)					1,3
Priemere za rok					0,3

Pozn.: * Úroveň štrukturálneho salda zabezpečujúca, aby sa dlh bez ďalších zásahov vlády v nasledujúcich 10 rokoch po ukončení 4-ročného plánu udržal pod 60 % HDP a deficit nevrátil nad 3 % HDP. Starnutie populácie spôsobí nárast deficitu o približne 2 % HDP v priebehu 2028-2038. Rozdielna úroveň počiatočného štrukturálneho salda vyplýva z predpokladanej konsolidácie podľa národných výdavkových limitov už v roku 2024 a odlišných predpokladov očakávaného štrukturálneho salda v 2023. Zdroj: MF SR, RRZ

¹¹ EK v návrhu reformy fiškálnych pravidiel využíva 4-ročný rámec konsolidácie a následne predpoklad 10-ročného horizontu v scenári nezmenených politík, t. j. bez ďalších zásahov vlády. Budúce náklady vyplývajúce hlavne zo starnutia populácie by tak bolo potrebné kompenzovať vopred v priebehu štyroch rokov.