



Dodatok k hodnoteniu Rozpočtu verejnej správy na roky 2016 až 2018

(na základe zmien v Rozpočte verejnej správy na roky 2016 až 2018 schválených Národnou radou SR dňa 20. novembra 2015)

december 2015

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2015

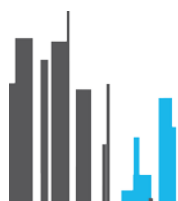
Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<http://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.

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



Obsah

| | |
|--|-----------|
| Zhrnutie | 4 |
| 1. Zmeny v rozpočte verejnej správy | 5 |
| 2. Posúdenie zmien a ich vplyv na splnenie cieľov | 8 |
| 3. Transparentnosť rozpočtu | 10 |

Zoznam tabuliek a boxov

| | |
|---|----|
| Tab 1: Zmeny zapracované v rozpočte verejnej správy na roky 2016 až 2018 | 7 |
| Tab 2: Odhad rizík a ich krytia v rokoch 2016 až 2018 | 9 |
| Tab 3: Porovnanie daňovej prognózy VpDP (okt. 2015) a schváleného rozpočtu v NR SR..... | 12 |
| BOX 1: Hodnotenie reálnosti prognóz daňových príjmov | 11 |



Zhrnutie

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) pripravila aktualizáciu hodnotenia rozpočtu verejnej správy na roky 2016 až 2018 v nadväznosti na schválený zákon o štátnom rozpočte v parlamente. Hodnotenie zohľadňuje aj informácie, ktoré ministerstvo financií dodatočne zverejnilo – list adresovaný Európskej komisii, aktualizáciu prognózy Výboru pre daňové prognózy a schválený Rozpočet verejnej správy na roky 2016 až 2018.

V porovnaní s vládou schváleným návrhom rozpočtu nedošlo k zmenám v cieľoch rozpočtu, ani k zmene odhadu štrukturálneho salda. Najvýznamnejšou zmenou bolo navýšenie očakávaných daňových príjmov v rokoch 2016 až 2018 z dôvodu predpokladaného zlepšenia ich výberu nad rámec prognózy schválenej Výborom pre daňové prognózy (každoročne o 0,3 % HDP). Časť týchto prostriedkov (0,1 % HDP ročne) sa v prípade potreby použije na podporu významných investícií a zvyšok (0,2 % HDP ročne) tvorí rezerva v podobe nealokovaných výdavkov. Súčasne sa spresnil odhad vplyvu zníženia sadzby DPH na vybrané potraviny. Ministerstvo financií čiastočne špecifikovalo opatrenia na zníženie prevádzkových výdavkov v štátnej správe, zníženie tempa rastu výdavkov v zdravotníctve a prvé kroky v hodnotení efektívnosti verejných výdavkov, ktoré by sa malo stať pevnou súčasťou rozpočtového procesu.

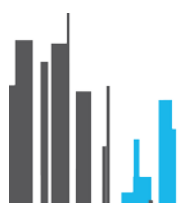
Riziká identifikované RRZ v návrhu rozpočtu sú aktuálne aj po schválení rozpočtu v parlamente. V porovnaní s návrhom rozpočtu sa zvýšili riziká na rok 2016, pričom môžu byť kompenzované dodatočne špecifikovanými opatreniami¹. Zahrnutie predpokladu lepšieho výberu daní do rozpočtu a alokovanie časti týchto príjmov na konkrétny účel zvyšuje riziko, že v prípade nenaplnenia príjmov dôjde k zhoršeniu deficitu o 0,1 % HDP. RRZ vníma pozitívne plánované opatrenia na zníženie prevádzkových výdavkov a zníženie tempa rastu výdavkov v zdravotníctve. Úspory výdavkov očakávané ministerstvom financií v roku 2016 sa však podľa RRZ prejavujú len čiastočne, pričom pravdepodobne pokryjú nárast iných nerozpočtovaných výdavkov (úpravy platov zdravotných sestier). Z tohto dôvodu je možné tieto opatrenia považovať za potenciálny zdroj úspor najmä v ďalších rokoch. Takisto aj vplyvy plánovaného prehodnotenia verejných výdavkov, ktoré môže zvýšiť ich efektívnosť, sa prejavujú skôr v strednodobom horizonte.

RRZ negatívne vníma zvýšenie daňových a odvodových príjmov v parlamente a jeho premietnutie do trojročného rozpočtu ministerstvom financií bez predchádzajúceho schválenia Výborom pre daňové prognózy, čím sa znižuje transparentnosť procesu schvaľovania rozpočtu verejnej správy. Dodatočné navyšovanie príjmov a výdavkov môže tiež vytvárať priestor pre obchádzanie tých fiškálnych pravidiel, ktoré obmedzujú nárast výdavkov rozpočtu. Spôsob zapracovania zmien do trojročného rozpočtu² ukazuje, že súčasný legislatívny rámec schvaľovania rozpočtu v NR SR nie je z pohľadu transparentnosti vyhovujúci. Schvaľovanie hotovostného štátneho rozpočtu NR SR na najbližší rok je dané historicky a v súčasnosti už nepostačuje na zachytenie všetkých zmien vo verejných financiách v súlade s európskymi štandardami definovanými metodikou ESA2010. RRZ na uvedenú skutočnosť poukázala aj pri minuloročnom hodnotení rozpočtu³.

¹ RRZ pri hodnotení vládou schváleného návrhu rozpočtu odhadovala deficit pri naplnení všetkých vyčíslených rizík a zdrojov ich krytia v roku 2016 vo výške 2,7 % HDP (bez vplyvu korekcií).

² NR SR schválila hotovostné zmeny na rok 2016, pričom nebolo zrejmé, ako sa tieto zmeny prejavujú v metodike ESA2010 v rokoch 2016 až 2018. Túto neistotu odstránilo až MF SR, keď nad rámec zmien schválených v NR SR zahrnulo do rozpočtu dodatočné úpravy. Dodatočné zásahy do trojročného rozpočtu schváleného vládou a vzatého na vedomie NR SR, RRZ nepovažuje za štandardný postup.

³ RRZ, [Dodatok k hodnoteniu Rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017](#), str. 14.



1. Zmeny v rozpočte verejnej správy

Vláda SR dňa 7. októbra 2015 schválila Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2016 až 2018, ku ktorému Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) zverejnila 11. novembra 2015 svoje hodnotenie⁴. Od schválenia návrhu rozpočtu vládou došlo k viacerým zmenám, na základe ktorých RRZ pripravila aktualizáciu svojho stanoviska. Konkrétne ide o schválenie novej prognózy daňových príjmov Výborom pre daňové prognózy dňa 26. októbra 2015, zverejnenie listu ministerstva financií adresovaného Európskej komisii v nadväznosti na jej menej priaznivý odhad deficitu a z neho vyplývajúcu odchýlku od pravidiel Paktu stability a rastu⁵ v roku 2016 zo dňa 10. novembra 2015 a schválenie návrhu rozpočtu v Národnej rade SR (NR SR) dňa 20. novembra 2015 s viacerými pozmeňovacími návrhmi. Ministerstvo financií dňa 9. decembra 2015 zverejnilo schválený Rozpočet verejnej správy na roky 2016 až 2018 s dodatočnými úpravami, ktoré súvisia so zmenami schválenými v NR SR.

V porovnaní s vládnym návrhom rozpočtu nedošlo k zmenám v cieľoch rozpočtu, ani k zmene odhadu štrukturálneho salda. Súčasne nedošlo k žiadnym zmenám v makroekonomických predpokladoch. **Zmeny zapracované do návrhu rozpočtu by podľa ich predkladateľov mali mať neutrálny vplyv na saldo.**

V rámci mimoriadneho zasadnutia Výboru pre daňové prognózy dňa 26. októbra 2015 došlo k **schváleniu vplyvu zníženia prognózy výnosu DPH z dôvodu zavedenia nižšej sadzby na vybrané potraviny.** Táto zmena nebola zapracovaná v rozpočte verejnej správy. Na druhej strane rozpočet obsahuje rezervu vo výdavkoch na riešenie vplyvov nových zákonných úprav, ktorá zahŕňa aj predpokladaný vplyv zníženia sadzby. V čase zostavovania návrhu rozpočtu sa predpokladal mierne vyšší negatívny vplyv z tohto opatrenia. Celkovo teda spresnením odhadu môže dôjsť k mierne pozitívnemu vplyvu na saldo.

Ministerstvo financií listom⁶ zo dňa 10. novembra 2015, ktorý adresovalo Európskej komisii, **špecifikovalo niektoré plánované opatrenia na dodržanie rozpočtového cieľa.** Uvažuje sa s pokračovaním v reforme verejnej správy ESO bez bližšej špecifikácie opatrení, ktorá by mala v roku 2016 viesť k úspore vo výške 0,1 % HDP. V oblasti zdravotníctva by mali byť dosiahnuté úspory znížením výdavkov na lieky prostredníctvom vyššej transparentnosti finančných vzťahov medzi farmaceutickým priemyslom a zdravotníckymi pracovníkmi⁷, zavedením referencovania cien zdravotníckych pomôcok⁸ a stanovením cenových stropov najmä na významné nákupy

⁴ RRZ, [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2016 až 2018](#).

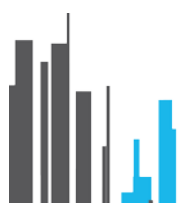
⁵ Európska komisia odhadla vo svojej jesennej prognóze deficit verejnej správy Slovenska vo výške 2,4 % HDP v roku 2016 (rozpočtovým cieľom je deficit vo výške 1,9 % HDP). Na základe prognózy [identifikovala](#) riziko odchýlky od pravidiel Paktu stability a rastu (odchýlka v štrukturálnom salde a výdavkovom pravidle). Po zohľadnení dodatočných informácií z listu MF SR skonštatovala, že rozpočtový plán na rok 2016 je v súlade s pravidlami paktu.

⁶ List je zverejnený na internetovej stránke ministerstva financií:

http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=10498&documentId=13915

⁷ Novelu zákona č. 362/2011 o liekoch a zdravotníckych pomôckach schválila NRSR dňa 25. novembra 2015. Povinnosť zverejňovania stanovených údajov nadobudne účinnosť 1. januára 2016. Potenciálne pozitívne vplyvy na verejné financie nie sú v doložke vplyvov kvantifikované.

⁸ Ročný pozitívny vplyv referencovania odhaduje [Inštitút finančnej politiky](#) v rozpätí 7 až 20 mil. eur. Podľa informácií z ministerstva zdravotníctva sa vzhľadom na potrebu vybudovania údajovej základne, toto opatrenie efektívne prejaví v druhej polovici roka 2016.



zdravotníckej techniky v nemocniciach⁹ s celkovým odhadovaným vplyvom vo výške 0,15 % HDP v roku 2016. Súčasne ministerstvo financií plánuje preskúmať efektívnosť verejných výdavkov (analýza efektívnosti verejných výdavkov by sa mala stať štandardnou súčasťou rozpočtového procesu), pričom najjednoduchšie dosiahnuteľné úspory plánuje zrealizovať už v roku 2016. Na strane príjmov sa predpokladajú v roku 2015 vyššie daňové príjmy o 0,2 % HDP, pričom pozitívne riziko na rok 2016 je vyššie kvôli bližšie nešpecifikovaným dodatočným opatreniam na boj proti daňovým únikom.

Počas rokovania o zákone o štátnom rozpočte na rok 2016 a rozpočte verejnej správy na roky 2016 až 2018 boli v NR SR schválené tri pozmeňovacie návrhy:

- Spoločná správa výborov NR SR obsahovala technické zmeny (aktualizácia čísla príslušného zákona) a zahrnutie podmienok poskytnutia príspevku odberateľom plynu do paragrafového znenia zákona o štátnom rozpočte. Tieto zmeny nemajú žiadny dodatočný vplyv oproti vládou schválenému návrhu rozpočtu verejnej správy.
- Došlo k navýšeniu hotovostných daňových príjmov štátneho rozpočtu v roku 2016 celkovo o 250 mil. eur (200 mil. eur DPH a 50 mil. eur spotrebné dane bez bližšej špecifikácie) z dôvodu ich predpokladaného lepšieho výberu. Na druhej strane sa vo výdavkoch vytvorila rezerva na zlepšenie výberu daní v sume 150 mil. eur a zvýšila sa rezerva na významné investície o 100 mil. eur (zo sumy 75,7 mil. eur na 175,7 mil. eur). Za predpokladu, že navýšenie hotovostných príjmov sa prejaví v rovnakej miere aj v metodike ESA2010¹⁰, ide o zmeny s neutrálnym vplyvom na saldo.
- Do návrhu uznesenia k rozpočtu sa zapracovala požiadavka, aby vláda garantovala, že financovanie výdavkov súvisiacich s aplikáciou novely zákona¹¹ č. 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve je zabezpečené v rámci limitov výdavkov kapitoly ministerstva zdravotníctva na rok 2016 vrátane výdavkov na úpravy plátov ostatných zdravotníckych pracovníkov (vrátane zdravotných sestier) na úrovni 55 mil. eur ročne¹². V štátnom rozpočte však nedošlo k žiadnym úpravám príjmov a výdavkov.

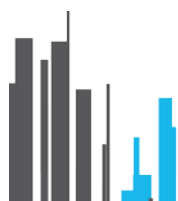
Ministerstvo financií v snahe konzistentne zapracovať predpoklad lepšieho výberu daní do trojročného rozpočtu urobilo **dodatočné úpravy**. Hotovostný vplyv navýšenia daní v roku 2016 schválený NR SR sa v rovnakej miere premietol aj do príjmov podľa ESA2010. V prípade spotrebných daní sa špecifikovalo, že zdrojom dodatočných príjmov bude spotrebná daň z minerálnych olejov. Zároveň sa predpoklad lepšieho výberu daní a vytvorené rezervy premietli v rovnakých sumách aj do rokov 2017 a 2018.

⁹ So stanovovaním stropov na nákupy a analýzou nákladov a prínosov (cost-benefit analysis) by sa podľa informácií z ministerstva zdravotníctva malo začať v priebehu decembra 2015.

¹⁰ Uvedený predpoklad nemusí vždy platiť. Na podobný problém RRZ poukázala aj v rámci [dodatku](#) k hodnoteniu Rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017, kde došlo k navýšeniu viacerých druhov daňových príjmov nad rámec prognózy VpDP.

¹¹ Novelu zákona schválila NR SR dňa 25. novembra 2015.

¹² Doložka vplyvov k tejto novele zákona obsahuje negatívne vplyvy na verejné financie vo výške 55,6 mil. eur v roku 2016, vo výške 68,3 mil. eur v roku 2017 a vo výške 87,7 mil. eur v roku 2018.



Tab 1: Zmeny zapracované v rozpočte verejnej správy na roky 2016 až 2018 (ESA2010, mil. eur)

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| 1. Spoločná správa výborov | 0 | 0 | 0 |
| 2. Lepší výber daní: | 0 | 0 | 0 |
| - zvýšenie príjmov z DPH | 200 | 200 | 200 |
| - zvýšenie príjmov zo spotrebnej dane z minerálnych olejov | 50 | 50 | 50 |
| - rezerva vo výdavkoch na lepší výber daní | -150 | -150 | -150 |
| - zvýšenie rezervy vo výdavkoch na významné investície | -100 | -100 | -100 |
| 3. Zabezpečenie výdavkov na platy v zdravotníctve | 0 | 0 | 0 |
| Celkový vplyv zmien na saldo VS (1+2+3) | 0 | 0 | 0 |
| Vplyv aktualizácie prognózy zníženia sadzby DPH na vybrané potraviny | 11 | 12 | 12 |
| - nezpracovaný odhad schválený VpDP | -66 | -69 | -72 |
| - rezerva zapracovaná v návrhu rozpočtu | -77 | -81 | -85 |

(+) pozitívny vplyv, (-) negatívny vplyv na saldo VS

Zdroj: NR SR, MF SR



2. Posúdenie zmien a ich vplyv na splnenie cieľov

Zmeny v rozpočte sa premietli aj do hodnotenia rizík. **V porovnaní s návrhom rozpočtu sa zvýšili riziká na rok 2016 (tabuľka 2), pričom môžu byť kompenzované dodatočne špecifikovanými opatreniami.**

Najvýznamnejším **dodatočným negatívnym rizikom je predpoklad lepšieho výberu daní nad rámec prognózy VpDP o 250 mil. eur v rokoch 2016 až 2018.** Toto riziko je čiastočne kompenzované rezervou nealokovaných výdavkov v sume 150 mil. eur ročne. Nenaplnenie zlepšenia výberu daní **môže viesť k negatívnemu vplyvu na saldo vo výške 100 mil. eur ročne.**

Rozpočtovaná rezerva na významné investície sa zvýšila v roku 2016 o 100 mil. eur na 175,7 mil. eur. V ďalších rokoch sa vytvorila vo výške 100 mil. eur ročne. Keďže neboli zverejnené žiadne oficiálne informácie o pripravovanej investícii Jaguar Land Rover a ani o iných významných investíciách, je náročné posúdiť realnosť uvedených výdavkov, t.j. či môže dôjsť k úsporám alebo prekročeniu rozpočtovaných výdavkov. Z tohto dôvodu **RRZ riziko nekvantifikuje.**

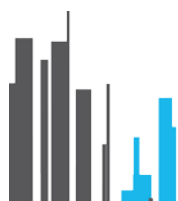
Schválenie navyšovania miezd v sektore zdravotníctva v roku 2016 prispeje k medziročnému nárastu výdavkov. Na druhej strane **prijaté opatrenia môžu viesť k úsporám výdavkov** zdravotných poisťovní a zdravotníckych zariadení. Otázne je, v akej výške sa pozitívne vplyvy prejavajú už v roku 2016, keďže zmeny si vyžadujú určitý čas na implementáciu (priebežné skvalitňovanie metodiky stanovenia cenových stropov, vybudovanie údajovej základne pre referencovanie zdravotníckych pomôcok) a súčasne predpokladajú zmeny v rozhodovaní pacientov v dôsledku ich lepšej informovanosti. RRZ v porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu nemení celkovú výšku rizík v tomto sektore, keďže odhad uvažuje s priemerným tempom rastu výdavkov¹³ za posledných 6 rokov, pričom v rokoch 2013 a 2014 rástli výdavky nadpriemerne.

Potenciálnym zdrojom krytia rizík môže byť **nižší vplyv poklesu základnej sadzby DPH na vybrané potraviny v porovnaní s návrhom rozpočtu.** Negatívne vplyvy schválené VpDP sú nižšie približne o 11-12 mil. eur ročne. Ak sa tento predpoklad naplní, každoročne môže dôjsť k zlepšeniu salda o uvedenú sumu.

Pokračovanie projektu ESO môže viesť k dodatočným úsporám vo výdavkoch štátnej správy. Konkrétne opatrenia však zatiaľ nie sú špecifikované, preto je otázne, či sa prejavujú už v roku 2016. Nejasný je aj ich potenciálny vplyv na saldo, keďže v minulosti sa dosiahnuté úspory vo veľkej miere využili na financovanie iných prioritných výdavkov. Z hľadiska odhadu rizík preto nedochádza k žiadnej zmene.

Zámer preskúmať **efektívnosť verejných výdavkov** môže pomôcť vytvoriť zdroje na krytie existujúcich rizík. Vzhľadom na to, že ide o ambiciózny projekt, ktorý si vyžaduje dôkladnú prípravu, potenciálne úspory môžu vzniknúť v strednodobom horizonte.

¹³ RRZ odhaduje riziká vo výdavkoch v sektore zdravotníctva na základe ich vývoja v minulých rokoch, pričom nešpecifikuje konkrétne rizikové položky.



Ostatné riziká identifikované RRZ v návrhu rozpočtu zostávajú v platnosti (kompletný zoznam je uvedený v tabuľke č. 2).

Tab 2: Odhad rizík a ich krytia v rokoch 2016 až 2018 (mil. eur)

| Riziká rozpočtu s vplyvom na saldo | 2016 | 2017 | 2018 | Krytie rizika v roku 2016 |
|---|--------------------------|-------------------|------------|--|
| 1. Nadhodnotenie nedaňových príjmov: | 171 | 154 | 145 | potenciálna úspora na spolufinancovaní |
| - príjmy z dividend SPP a VSE | 119 | 115 | 117 | |
| - príjmy z predaja emisných kvót | 52 | 39 | 28 | |
| - príjmy NJF z 3. a 4. bloku elektrárne Mochovce | 0 | bez kvantifikácie | | |
| 2. Korekcie voči fondom EÚ | bez kvantifikácie | | | |
| 3. Podhodnotenie výdavkov v zdravotníctve: | 145 | 245 | 185 | max. 90 |
| - výdavky na zdravotnú starostlivosť a hospodárenie nemocníc | 120 | 220 | 160 | |
| - splátky záväzkov voči akcionárom súkromných zdravotných poisťovní | 25 | 25 | 25 | |
| 4. Podhodnotenie výdavkov samospráv | 0-100 | bez kvantifikácie | | |
| 5. Vplyv možných výdavkových úspor v roku 2015 (napríklad presun kapitálových výdavkov) | bez kvantifikácie | - | - | |
| 6. Vplyv možného posunu výdavkov z roku 2015 v súvislosti s PPP projektom D4/R7 | 0-287 | - | - | rezerva na lepší výber daní |
| 7. Výdavky na výstavbu národného futbalového štadióna | 26 | 26 | - | 150 |
| 8. Akualizácia hotovostných výdavkov v rezorte obrany | bez kvantifikácie | | | |
| 9. Výdavky Národného jadrového fondu na vyradovanie jadrových zariadení | bez kvantifikácie | | | |
| 10. Rekapitalizácia dlhodobu stratových štátnych podnikov | bez kvantifikácie | | | nižší vplyv zníženia sadzby DPH na vybrané potraviny |
| 11. Vplyv horšieho makroekonomického scenára v dôsledku konsolidácie | 0 | 202 | 256 | 11 |
| 12. Nadhodnotenie daňových príjmov | 250 | 250 | 250 | |
| 13. Výdavky na významné investície | bez kvantifikácie | | | |
| Riziká z pohľadu čistého bohatstva bez vplyvu na saldo rozpočtu | | | | |
| 1. Zníženie hodnoty majetku verejnej správy z dôvodu obmedzenia kapitálových výdavkov | bez kvantifikácie | | | |
| 2. Použitie aktív z odvodu finančných inštitúcií na bežné výdavky a vznik podmienených výdavkov | bez kvantifikácie | | | |

Pozn.: tučným písmom sú vyznačené zmeny oproti hodnoteniu návrhu rozpočtu

Zdroj: RRZ



3. Transparentnosť rozpočtu

Proces schvaľovania návrhu rozpočtu v parlamente bol sprevádzaný nižšou transparentnosťou. RRZ negatívne hodnotí zvýšenie daňových a odvodových príjmov, ktoré neboli schválené nezávislým Výborom pre daňové prognózy (VpDP), ktorý je zakotvený v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti. Takýto postup sa opakuje už druhý rok po sebe¹⁴. Celkovo došlo k navýšeniu príjmov o 316 mil. eur (1,4 %) v roku 2016, o 319 mil. eur (1,3 %) v roku 2017 a o 322 mil. eur (1,3 %) v roku 2018.

RRZ považuje takýto postup za netransparentný z nasledovných dôvodov:

- Dochádza k **obchádzaniu zaužívaného princípu, že makroekonomické a daňové prognózy rozpočtu schvaľujú nezávislé výbory**. Nezahrnutie aktuálnych prognóz Výboru a dodatočné zvýšenie prognózy bez jeho schválenia nemožno z pohľadu RRZ považovať za dôveryhodné¹⁵ (viac v Boxe 1). Posledné zasadnutie VpDP¹⁶ sa pritom konalo mesiac pred schvaľovaním rozpočtu v Národnej rade SR. Obchádzanie tohto princípu nastáva v čase, keď sa v eurozóne posilňuje princíp nezávislosti prípravy rozpočtu¹⁷.
- Nejde o jednorazové konanie, ale **ide o opakovaný postup**. Podľa RRZ by politici nemali rozhodovať o daňových prognózach, na tieto účely je zriadený výbor zložený z nezávislých odborníkov¹⁸.
- **Rezerva v podobe nealokovaných výdavkov nepokrýva v plnej miere uvedené zvýšenie prognózy príjmov**. Znamená to, že v prípade, ak sa tieto príjmy nenaplnia, bude pre dodržanie rozpočtovaného deficitu verejnej správy potrebné okrem zrušenia tejto rezervy nájsť dodatočné zdroje. Súvisí to s tým, že časť dodatočných príjmov z lepšieho výberu daní je určená na navýšenie rezervy na významné investície. Výsledný vplyv na saldo závisí od toho, či a v akej miere sa tieto výdavky zrealizujú (t.j. vplyv na saldo je podmienený udalosťou, ktorá nesúvisí s tým, či sa podarí získať dodatočné príjmy z daní).
- Vytvára sa priestor pre **obchádzanie fiškálnych pravidiel** v podobe zmäkčenia závažnejších sankcií dlhovej brzdy (pri prekročení hranice dlhu vo výške 55 % HDP)

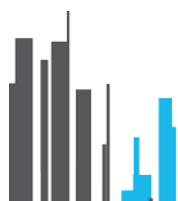
¹⁴ Celkovo tretíkrát, prvý rok (v septembri 2013) zvýšilo daňovú prognózu Ministerstvo financií SR bez súhlasu výboru, už pri zaslaní návrhu rozpočtu na rokovanie vlády.

¹⁵ Ministerstvo financií navyše v publikovanej verzii rozpočtu verejnej správy takéto zmeny v daňových prognózach v minulých rokoch transparentne neuvádzalo. V časti popisujúcej daňové príjmy boli uvedené prognózy schválené Výborom pre daňové prognózy spolu s pôvodným hodnotením prognózy ako realistickej. O ich následnom navýšení v parlamente informoval iba jeden odsek. Podľa názoru RRZ by kniha rozpočtu mala transparentne zobrazovať skutočné daňové príjmy schválené parlamentom.

¹⁶ [Zasadnutie Výboru pre daňové prognózy z 26.10.2015.](#)

¹⁷ Podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) schváleného v roku 2013 ([Nariadenie č. 473/2013](#), kapitola 3, článok 4 – súčasť tzv. two packu) by rozpočet mal byť zostavený s nezávislou makroekonomickou prognózou a mal by obsahovať informáciu, či rozpočtové prognózy (vrátane daňových) boli pripravené alebo schválené nezávislou inštitúciou.

¹⁸ Článok 2 odsek 2 [štatútu Výboru pre daňové prognózy](#) explicitne popisuje pôsobnosť Výboru a zámer odčleniť odborné témy od politických rozhodnutí.



a pravidla o navýšení hotovostných výdavkov štátneho rozpočtu najviac o 1 %¹⁹. Napríklad v prípade potreby viazania vybraných výdavkov štátneho rozpočtu môže dôjsť k viazaniu rezervy na lepší výber daní bez výrazných zásahov do výdavkových politík vlády²⁰ alebo pri povinnosti zostavenia rozpočtu s nerastúcimi výdavkami, kde sa vychádza z výdavkov schváleného rozpočtu predchádzajúceho roka²¹. Naopak, v časoch, keď príjmy štátneho rozpočtu prekračujú rozpočtované hodnoty, takýto postup umožní ich použitie na výdavky bez obmedzenia.

- **Spôsob zapracovania zmien do trojročného rozpočtu²² ukazuje, že súčasný legislatívny rámec schvaľovania rozpočtu v NR SR nie je z pohľadu transparentnosti vyhovujúci.** Schvaľovanie hotovostného štátneho rozpočtu NR SR na najbližší rok je dané historicky a v súčasnosti už nepostačuje na zachytenie všetkých zmien vo verejných financiách v súlade s európskymi štandardami definovanými metodikou ESA₂₀₁₀. Na rozdiel od NR SR vláda SR schvaľuje ciele rozpočtu v metodike ESA₂₀₁₀ za celý sektor verejnej správy. Z toho dôvodu by pozmeňujúce návrhy k rozpočtu mali zahŕňať všetky zmeny ovplyvňujúce rozpočet verejnej správy vyjadrené v aktuálne platnej metodike vykazovania údajov²³.

RRZ vníma pozitívne, že ministerstvo financií zverejnilo Rozpočet verejnej správy na roky 2016 až 2018 do troch týždňov po jeho schválení v NR SR. V minulosti sa pravidelne zverejňoval na prelome januára a februára nasledujúceho roku, jeho zverejnenie v priebehu decembra možno považovať za výrazný pokrok a bolo by vhodné, keby sa to stalo pravidlom. Zverejnený rozpočet obsahuje popis všetkých daňových príjmov s jednoznačným rozdelením na tie, ktoré boli predmetom schválenia Výborom pre daňové prognózy a tie, ktoré boli schválené nad rámec VpDP. Z pohľadu transparentnosti RRZ vníma negatívne, že vo zverejnených dokumentoch je uvedené stanovisko Výboru pre daňové prognózy len za časť daňových a odvodových príjmov a chýba posúdenie dodatočných úprav.

BOX 1: Hodnotenie reálnosti prognóz daňových príjmov

Za realistickú daňovú prognózu sa podľa pravidiel VpDP²⁴ považuje taká prognóza MF SR, od ktorej sa prognóza daného člena Výboru **neodchyľuje v celom horizonte prognózy o viac ako jedno percento**. Odchýlka na účely posúdenia prognózy daní rozpočtu zasielaného do NR SR sa počíta ako vážený priemer odchýlok prognóz jednotlivých rokov, pričom najväčšiu váhu má najbližší rok (50 %).

¹⁹ Schválené výdavky štátneho rozpočtu sa môžu prekročiť najviac o jedno percento, pričom schodok sa nesmie zvýšiť. Inými slovami, toto pravidlo má v dobrých časoch zabezpečovať, aby sa dodatočné príjmy mohli použiť iba do určitej hranice, zvyšok by mal zlepšovať saldo verejnej správy.

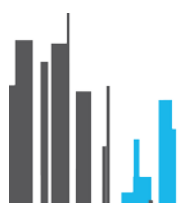
²⁰ K tomuto došlo po zverejnení výšky dlhu na konci roku 2013 v apríli 2014, kedy významná časť povinného viazania výdavkov (približne 2/3) sa týkala rozpočtovanej rezervy na lepší výber DPH.

²¹ Ak tieto výdavky obsahujú rezervu na zlepšený výber daní, povinnosť zmrazenia výdavkov v nasledujúcom roku je menej bolestivá, keďže výdavky sa môžu medziročne zvýšiť práve o výšku rezervy.

²² NR SR schválila hotovostné zmeny na rok 2016, pričom z nich nebolo zrejmé, ako sa tieto zmeny prejaví v metodike ESA₂₀₁₀ v rokoch 2016 až 2018. Túto neistotu odstránilo až MF SR, keď nad rámec zmien schválených v NR SR zahrnulo do rozpočtu dodatočné úpravy. Otázne je, či dodatočné zásahy do trojročného rozpočtu, t.j. dokumentu schváleného vládou a vzatého na vedomie NR SR, možno považovať za štandardný postup.

²³ Na tento problém RRZ poukázala aj v minuloročnom **hodnotení** schváleného Rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017.

²⁴ Štatút Výboru pre daňové prognózy, článok 4, odsek 9



Pre ďalšie obdobia sú váhy nižšie (25 % a 15 %). Komplexné posudzovanie odchýlok v daňových prognózach pre viaceré roky reflektuje, že rozpočet verejnej správy sa zostavuje na tri roky.

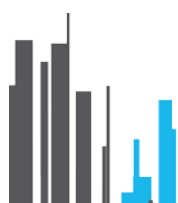
Ak sa týmto spôsobom porovná prognóza daňových príjmov Rozpočtu verejnej správy na roky 2016 až 2018 voči oficiálnej prognóze VpDP²⁵, **priemerná odchýlka dosiahne 1,2 % a prekročí spomenutú hranicu jedného percenta.**

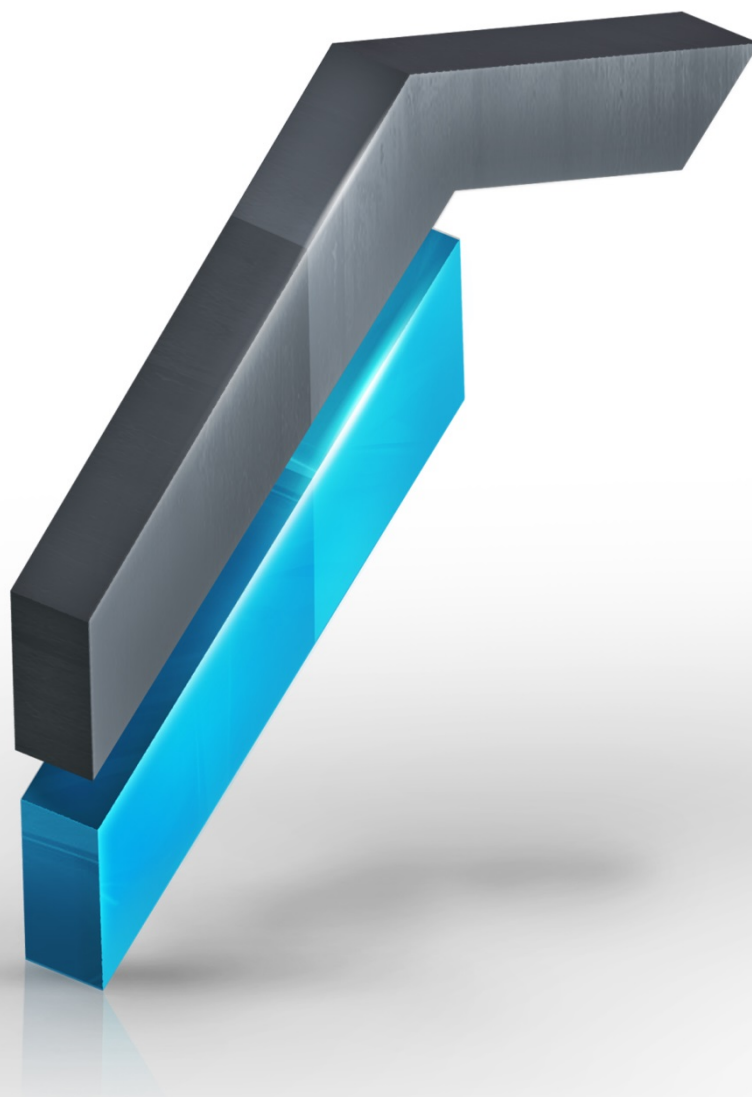
Tab 3: Porovnanie daňovej prognózy VpDP (okt. 2015) a schváleného rozpočtu

| (ESA ₂₀₁₀ , mil. eur) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|---------------|--------------|--------------|--------------|
| Prognóza daní a odvodov schválená VpDP (26. október 2015) | 22 360 | 22 995 | 23 983 | 25 190 |
| Prognóza daní a odvodov v RVS 2016 až 2018 (9. december 2015) | 22 360 | 23 311 | 24 302 | 25 512 |
| Zmena (RVS - VpDP): | 0 | 316 | 319 | 322 |
| - efektívnosť výberu (pozmeňovací návrh poslancov) | 0 | 250 | 0 | 0 |
| - nezahrnutie vplyvu zníženia DPH na vybrané potraviny | 0 | 66 | 69 | 72 |
| - efektívnosť výberu (predpoklad MF SR) | 0 | 0 | 250 | 250 |
| Odchýlka v % voči VpDP | 0,0 % | 1,4 % | 1,3 % | 1,3 % |
| Váhy rokov podľa štatútu VpDP | 10 % | 50 % | 25 % | 15 % |
| Vážený priemer odchýlok v % (čl. 4 ods. 9 štatútu VpDP) | 1,21 % | | | |

Zdroj : MF SR, NR SR

²⁵ Z pohľadu korektného zhodnotenia reálnosti prognózy schválenej parlamentom, tak ako je to definované v štatúte VpDP, by sa táto mala porovnávať voči prognózam jednotlivých členov VpDP.





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk