



Dodatok k hodnoteniu Rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020

(na základe zmien, ktoré nastali od schválenia Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020 Vládou SR do konca roka 2017)

január 2018

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2018

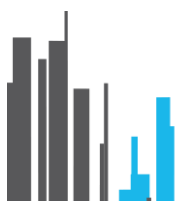
Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

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.

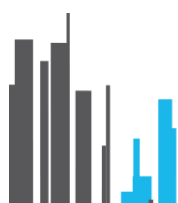


Obsah

| | |
|---|-----------|
| Zhrnutie | 4 |
| 1. Zmeny v rozpočte verejnej správy | 5 |
| 2. Posúdenie zmien a ich vplyv na splnenie cieľov | 8 |
| 3. Transparentnosť rozpočtu | 12 |
| Príloha 1 – Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2017 až 2020 | 14 |
| Príloha 2 – Aktualizácia štrukturálneho salda | 16 |

Zoznam tabuliek a grafov

| | |
|--|----|
| Tab 1: Prehľad zmien a ich vplyvov od schválenia NRVS na roky 2018 až 2020 Vládou SR | 7 |
| Tab 2: Zmena rizík a zdrojov ich krytia v porovnaní s návrhom rozpočtu | 8 |
| Tab 3: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2016 až 2020 podľa RRZ | 11 |
| Tab 4: Prehľad významných legislatívnych zmien znižujúcich transparentnosť rozpočtu | 12 |
| Tab 5: Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2017 až 2020 | 14 |
| Tab 6: Rozdiel v zmene štrukt. salda VS 2016-2020 podľa RRZ oproti NRVS 2018-2020 | 16 |
| Tab 7: Rozdiel v jednorazových vplyvoch v roku 2016 | 16 |
| Graf 1: Zmeny v salde VS po zohľadnení rizík | 10 |
| Graf 2: Zmeny v hrubom dlhu po zohľadnení rizík | 10 |
| Graf 3: Rozpočtované rezervy a ich podiel na celkových výdavkoch štátneho rozpočtu | 13 |
| Graf 4: Kapitálové výdavky ŠR presunuté do ďalších rokov (% HDP) | 13 |



Zhrnutie

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) pripravila aktualizáciu hodnotenia rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020 v nadväznosti na schválený zákon o štátnom rozpočte v parlamente. Hodnotenie zohľadňuje aj doplňujúce podklady poskytnuté Ministerstvom financií SR (MF SR).

Napriek tomu, že po schválení návrhu rozpočtu vládou došlo k viacerým zmenám, ktoré ovplyvnia rozpočet verejnej správy, **nedošlo k zmenám v cieľoch rozpočtu**. Na strane príjmov došlo ku zrušeniu odvodovej odpočítateľnej položky u zamestnávateľov v zdravotnom poistení a k zavedeniu výnimiek v zákone o dani z príjmov. Pripravuje sa zavedenie vyšších príplatkov za prácu v noci, počas víkendu a sviatkov a zvýšenie výdavkov v oblasti sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. Nad rámec týchto legislatívnych zmien bolo uzavreté kolektívne vyjednávanie o mzdových nárokoch vo verejnej správe, vláda schválila dodatočné investície v doprave a kultúre a nedošlo k zmene poplatku za udržiavanie núdzových zásob ropy a ropných výrobkov.

Riziká identifikované RRZ v návrhu rozpočtu sú aktuálne aj po schválení rozpočtu v parlamente. Po zohľadnení skutočného vývoja hotovostného štátneho rozpočtu k 31.12.2017 a hospodárení samospráv v 3. štvrtroku 2017 sa v porovnaní s návrhom rozpočtu znížili riziká na rok 2017 o 0,2 % HDP¹. Pre roky 2018 až 2020 sa riziká takmer nezmenili. Dodatočné príjmy zo zrušenia časti odvodovej odpočítateľnej položky a potenciálne úspory vo výdavkoch štátneho rozpočtu na tovary a služby by mohli kompenzovať vyššie než predpokladané vplyvy zo zvyšovania miezd vo verejnej správe, legislatívne zmeny znižujúce výnos daní z príjmov a dodatočné výdavky v sociálnej oblasti.

Pri naplnení všetkých rizík a využití zdrojov krytia by deficit v roku 2018 mohol dosiahnuť 1,4 % HDP, čo je o 0,6 % HDP viac ako cieľová hodnota v schválenom rozpočte. Nadalej platí, že na dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa do roku 2020 bude potrebné prijať dodatočné konsolidačné opatrenia. V scenári nezmenených politík by štrukturálny deficit v roku 2020 dosiahol 0,6 % HDP, čo je len 0,1 % HDP od strednodobého rozpočtového cieľa.

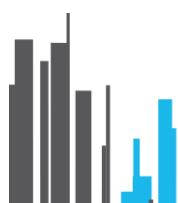
Schválenie viacerých legislatívnych zmien ovplyvňujúcich rozpočet verejnej správy v NR SR prehĺbilo rozdiel medzi opatreniami zapracovanými v rozpočte a platnou legislatívou. V porovnaní s návrhom rozpočtu sa zvýšil počet zmien ovplyvňujúcich daňové príjmy, ktoré neprešli schvaľovaním vo Výbore pre daňové prognózy. Časť z nich je v rozpočte zapracovaná na strane výdavkov v podobe rezerv, čo skresľuje celkovú úroveň príjmov a výdavkov verejnej správy.

Pri hodnotení návrhu rozpočtu RRZ poukazovala aj na veľký objem rezerv v štátnom rozpočte, ktoré z pohľadu transparentnosti znižujú kontrolu NR SR nad výdavkami rozpočtu, najmä v tom prípade, ak nie sú dostatočne špecifikované. **Kontrolu parlamentu nad výdavkami rozpočtu znižujú aj nepoužité a do ďalších rokov prenesené² kapitálové výdavky štátneho rozpočtu, ktoré nemajú stanovený konkrétny účel použitia³.**

¹ RRZ pri hodnotení vládou schváleného návrhu rozpočtu kvantifikovala deficit pri naplnení všetkých vyčíslených rizík, zdrojov ich krytia a bez prijatia dodatočných opatrení v roku 2017 vo výške 1,7 % HDP.

² Podľa §8, ods. 4 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy možno kapitálové výdavky použiť na určený účel aj v nasledujúcich dvoch rozpočtových rokoch po rozpočtovom roku, na ktorý boli rozpočtované.

³ Sú určené na vybrané resp. významné investície bez bližšej špecifikácie.



1. Zmeny v rozpočte verejnej správy

Vláda SR dňa 11. októbra 2017 schválila Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020, ku ktorému Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) zverejnila 15. novembra 2017 svoje hodnotenie⁴. Od schválenia návrhu rozpočtu vládou došlo k viacerým zmenám, na základe ktorých RRZ pripravila aktualizáciu svojho stanoviska.

Zmeny týkajúce sa Rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020 vyplývajú zo schválenia pozmeňujúcich návrhov k legislatívnym zmenám v NR SR, podpísania kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa na rok 2018, ktoré riešia odmeňovanie zamestnancov verejnej správy s výnimkou pedagogických a odborných zamestnancov a učiteľov vysokých škôl a ďalších zmien schválených vládou. Zákon o štátnom rozpočte na rok 2018 schválila Národná rada SR (NR SR) dňa 13. decembra 2017 bez úprav v hotovostných príjmoch a výdavkoch štátneho rozpočtu⁵.

V porovnaní s vládnym návrhom rozpočtu nedošlo k zmenám v cieľoch rozpočtu. Súčasne nedošlo k žiadnym zmenám v makroekonomických predpokladoch. Rozpočet verejnej správy na roky 2018 až 2020 zatiaľ nebol zverejnený⁶, z toho dôvodu v súčasnosti nie je možné uviesť, ktoré z nasledujúcich zmien v ňom budú zapracované.

Počas 23. schôdze NR SR prebiehajúcej od 28. novembra do 13. decembra 2017 došlo k schváleniu týchto zmien, ktoré môžu ovplyvniť Rozpočet verejnej správy na roky 2018 až 2020 (tabuľka 1):

- NR SR schválila pozmeňujúce návrhy, ktoré ovplyvnia daňové príjmy a odvody⁷. Ide o **zrušenie odvodovej odpočítateľnej položky u zamestnávateľov⁸** v rámci novely zákona č. 576/2004 Z.z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti⁹. V rámci novely zákona č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov sa schválilo **oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov, oslobodenie príjmov z reklám neziskových organizácií a skrátenie doby odpisovania budov v odvetví kúpeľníctva zo 40 na 20 rokov.**
- V prvom čítaní NR SR schválila vládný návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 305/2005 Z. z. o **sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele.** Zámerom

⁴ RRZ, [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020.](#)

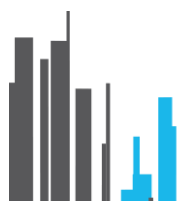
⁵ Jediný schválený pozmeňujúci návrh umožňuje v roku 2018 prevziať rámcový úver od Európskej investičnej banky do výšky 300 mil. eur na financovanie výdavkov rozpočtovaných v kapitolách štátneho rozpočtu.

⁶ V zmysle § 6 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov Ministerstvo financií SR najneskôr do 60 dní po nadobudnutí účinnosti zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok zverejňuje údaje štátneho rozpočtu a rozpočtu verejnej správy.

⁷ Predseda Výboru pre daňové prognózy listom z 14. decembra 2017 informoval členov výboru o schválených zmenách. [List](#) s opravenými odhadmi vplyvov odvodovej odpočítateľnej položky bol zverejnený dňa 3. januára 2018. Okrem týchto zmien boli nad rámec prognózy VpDP zo septembra 2017 do rozpočtu zapracované aj zmeny uvedené v [liste](#) predsedu VpDP zo 16. októbra 2017 (zavedenie spotrebnej dane z poistného, oslobodenie dohôd dôchodcov, zavedenie daňovo-odvodového oslobodenia 13. a 14. platu).

⁸ Spolu s touto zmenou došlo aj k schváleniu zníženia sadzby poistného plateného štátom za zákonom definovaný okruh osôb v zdravotníctve na rok 2018 zo 4 % na 3,71%, čo má neutrálny vplyv na saldo verejnej správy a podľa MF SR už bolo zapracované v Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020.

⁹ Novelu zákona vrátil prezident na opätovné prerokovanie do NR SR. NR SR ju opätovne schválila bez zmien na rokovaní dňa 21. decembra 2017.



zmeny je vytvorenie a udržanie dostatočnej siete pobytových miest a zavedenie výkonu opatrení ambulantnou a terénnou formou v zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately a zvýšenie príspevkov na dieťa v náhradnej starostlivosti. Podľa doložky vplyvov by malo dôjsť k navýšeniu výdavkov najmä v rokoch 2019 a 2020, pričom tieto vplyvy nie sú kryté v Rozpočte verejnej správy na roky 2018 až 2020. Podľa MF SR by dodatočné výdavky mali byť zabezpečené v rámci schválených limitov výdavkov kapitoly Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

- V prvom čítaní NR SR schválila návrh novely Zákonníka práce (zákon č. 311/2001 Z.z.), ktorý stanovuje **vyššie minimálne príplatky za nočnú prácu a prácu počas sviatkov a zavádza príplatky za prácu cez víkend**. Doložka vplyvov obsahuje len pozitívne vplyvy¹⁰ na daňové príjmy a odvody z dôvodu predpokladaných vyšších nákladov práce zamestnávateľov a uvádza možné negatívne vplyvy (bez kvantifikácie) v prípade, že zamestnávateľom je subjekt verejnej správy, ktorý uplatňuje odmeňovanie podľa Zákonníka práce. Vzhľadom na prebiehajúce rokovania vlády so zástupcami zamestnávateľov boli avizované možné zmeny oproti pôvodnému návrhu.

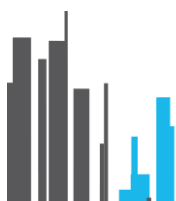
Okrem zmien v NR SR nastali ďalšie, ktoré môžu ovplyvniť rozpočet verejnej správy:

- Dňa 7. decembra 2017 boli podpísané **kolektívne zmluvy v štátnej a verejnej službe** na rok 2018. Na základe nich sa **od 1. januára 2018 zvýšia platové tarify zamestnancov¹¹ o 4,8 %**. Vplyvy zvyšovania miezd odhadované MF SR sú zobrazené v tabuľke 1, pričom zvýšené výdavky by mali byť kryté z existujúcich rezerv rozpočtu. Zároveň sa úrad vlády zaviazal, že do 30. marca 2018 predloží **návrh zmeny úpravy stupníc platových taríf** uvedených v zákone č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme.
- Vláda na rokovaní dňa 13. decembra 2017 schválila **dodatočné investície v oblasti dopravy¹²** (cestné komunikácie v Bratislave a okolí) **a kultúry** (oprava Slovenského národného divadla a rozvoj Danubiany). Výdavky v oblasti dopravy v roku 2018 by podľa MF SR mali byť kryté z kapitálových výdavkov štátneho rozpočtu, ktoré sa budú viazať koncom roka 2017 a v nasledujúcom roku sa uvoľnia v rámci kapitoly Všeobecnej pokladničnej správy. Financovanie výdavkov v oblasti kultúry zatiaľ nebolo špecifikované.
- Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov sa rozhodla ponechať jednotkovú **platu za udržiavanie núdzových zásob** v roku 2018 na úrovni roku 2017, pričom vládou schválený návrh rozpočtu uvažoval s nárastom príjmov agentúry. RRZ pri hodnotení návrhu rozpočtu považovala predpokladaný nárast príjmov za riziko, ktoré sa rozhodnutím agentúry potvrdilo.

¹⁰ Doložka vplyvov neobsahuje odhad poklesu výnosu dane z príjmov právnických osôb v dôsledku poklesu ich ziskovosti spôsobenej nárastom mzdových výdavkov.

¹¹ Zvyšovanie sa nevzťahuje na pedagogických, odborných zamestnancov a učiteľov vysokých škôl.

¹² Okrem poskytnutia investičných dotácií vláda schválila poskytnutie návratnej finančnej výpomoci Mestskej časti Bratislava – Staré Mesto na rekonštrukciu komunikácií vo výške 2 mil. eur a predĺženie splatnosti návratnej finančnej výpomoci poskytnutej mestu Bratislava v celkovej výške 10 mil. eur do rokov 2020 až 2023 (pôvodná splatnosť bola do konca roka 2018).



Tabuľka 1 obsahuje prehľad uvedených zmien. S výnimkou zmeny č. 8 (poplatok za udržiavanie núdzových zásob ropy) nejde o odhady RRZ. Odhady vplyvov sú prevzaté z MF SR alebo od predkladateľov zmien. Ich realistickosť RRZ posudzuje v kapitole 2 tohto materiálu.

Tab 1: Prehľad zmien a ich vplyvov od schválenia NRVS na roky 2018 až 2020 Vládou SR (ESA2010, mil. eur)

| | 2018 | 2019 | 2020 | zdroj |
|---|-------------------|-------|-------|------------------------------------|
| 1. Novela zákona o dani z príjmov: | -4 | -9 | -29 | |
| - oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov | 0 | -5 | -28 | |
| - skrátenie doby odpisovania budov zo 40 na 20 rokov | -3 | -3 | -3 | |
| - oslobodenie príjmov z reklám neziskových organizácií | -1 | -2 | 2 | list predsedu VpDP |
| 2. Zrušenie odvodovej odpočítateľnej položky u zamestnávateľov: | 21 | 89 | 78 | |
| - zdravotné odvody | 24 | 100 | 88 | |
| - DPPO | -3 | -11 | -10 | |
| 3. Zákon o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele | 0 | -23 | -25 | doložka vplyvov |
| 4. Zvýšenie príplatkov za nočnú prácu, prácu počas sviatkov a víkendov: | 313 | 497 | 497 | |
| - zdravotné odvody | 67 | 107 | 107 | dôvodová správa |
| - sociálne odvody | 166 | 264 | 264 | |
| - DPFO závislá činnosť | 79 | 126 | 126 | |
| 5. Zvyšovanie miezd vo verejnej správe o 4,8% od 1.1.2018 (bez učiteľov): | -187* | -187* | -187* | |
| - štátne rozpočtové organizácie | -110 | -110 | -110 | |
| - štátne príspevkové organizácie | -8 | -8 | -8 | odhad MF SR |
| - verejné vysoké školy | -7 | -7 | -7 | |
| - platy duchovných a cirkví | -2 | -2 | -2 | |
| - samosprávy (vrátane preneseného výkonu) | -61 | -61 | -61 | |
| 6. Návrh zmeny úprav stupníc platových taríf | bez kvantifikácie | | | |
| 7. Dodatočné investície v oblasti dopravy a kultúry: | -13 | -5 | -7 | |
| - rekonštrukcia cestných komunikácií v Bratislave | -11 | 0 | 0 | doložka vplyvov |
| - oprava SND a rozvoj Danubiany | -1 | 0 | 0 | |
| - riešenie dopravnej situácie v severozápadnej časti mesta Bratislava | -1 | -5 | -7 | doložka vplyvov |
| 8. Nezmenená výška poplatku za udržiavanie núdzových zásob ropy | -31 | -33 | -33 | <i>riziká RRZ</i> |

Pozn.: ide o vplyvy na saldo VS

Zdroj: MF SR, NR SR, Vláda SR, RRZ

* Tabuľka obsahuje celkové vplyvy opatrenia. Voči predpokladom zahrnutým v Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020 schváleného vládou sa negatívne rozpočtové vplyvy zvýšili o 4,2 mil. eur ročne.



2. Posúdenie zmien a ich vplyv na splnenie cieľov

Zmeny v rozpočte sa premietli aj do hodnotenia rizík. **V porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu sa znížili riziká v roku 2017 o 0,2 % HDP, v ďalších rokoch došlo k ich miernemu nárastu o necelých 0,1 % HDP ročne (tabuľka 2).**

Tab 2: Zmena rizík a zdrojov ich krytia v porovnaní s návrhom rozpočtu (ESA2010, mil. eur)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|---------------|-------------------|-------------|-------------|
| 1. Výdavky ŠR na tovary a služby | 31 | 32 | 32 | 33 |
| 2. Kapitálové výdavky ŠR a obcí | 110 | - | - | - |
| 3. Výdavky na spolufinancovanie | 38 | - | - | - |
| 4. Novela zákona o dani z príjmov | - | -4 | -9 | -29 |
| 5. Zrušenie odvodovej odp. položky u zamestnávateľov | - | 19 | 75 | 77 |
| 6. Zákon o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele | - | 0 | -23 | -25 |
| 7. Mzdy financované zo štátneho rozpočtu (bez učiteľov) | -12 | -77 | -98 | -121 |
| Celkový vplyv na saldo VS | 167 | -31 | -23 | -67 |
| Saldo VS po zohľadnení rizík RRZ | -1 264 | -1 280 | -863 | -857 |
| - v % HDP | -1,5 | -1,4 | -0,9 | -0,8 |
| 8. Zvýšenie prípl. za prácu počas noci, sviatkov a víkendu | - | bez kvantifikácie | | |
| 9. Úpravy stupníc platových taríf | - | bez kvantifikácie | | |

Pozn.: ide o vplyvy na saldo VS

Zdroj: RRZ

RRZ zaktualizovala svoje hodnotenie rizík a ich zdrojov krytia na rok 2017 na základe skutočného vývoja hotovostných výdavkov štátneho rozpočtu k 31.12.2017 a údajov za hospodárenie samospráv v 3. štvrtroku 2017. V porovnaní s odhadmi RRZ pri hodnotení návrhu rozpočtu (november 2017) došlo k nasledovným zmenám:

- **Výdavky štátneho rozpočtu na tovary a služby** boli v roku 2017 **nižšie** v porovnaní s predpokladmi RRZ pri hodnotení návrhu rozpočtu **o 31 mil. eur**. RRZ predpokladá, že táto úspora sa premietne aj do ďalších rokov.
- **Mzdové výdavky štátneho rozpočtu** boli v roku 2017 **vyššie o 12 mil. eur**. Zvýšenie mzdových výdavkov sa premietne do ďalších rokov.
- **Kapitálové výdavky štátneho rozpočtu boli v roku 2017 nižšie o 150 mil. eur**. Na druhej strane RRZ v prípade obcí očakáva **nárast ich kapitálových výdavkov o 40 mil. eur** v dôsledku vyššieho čerpania v 3. štvrtroku 2017. Zmeny v kapitálových výdavkov sa nepremietnu do ďalších rokov, keďže odhad RRZ vychádza z priemernej úrovne týchto výdavkov v minulosti¹³. V prípade štátneho rozpočtu ide o prostriedky, ktoré budú k dispozícii v ďalších rokoch¹⁴ a môžu viesť k vyšším výdavkom v budúcnosti.
- Nižšie čerpanie prostriedkov EÚ fondov v roku 2017 sa premietlo do **úspory výdavkov štátneho rozpočtu na spolufinancovanie vo výške 38 mil. eur**.

¹³ Keďže investície môžu výrazne kolísať v jednotlivých rokoch, RRZ pri odhade potenciálnych rizík vychádzala z ich priemernej výšky za obdobie zahŕňajúce predkrízové roky s vysokými investíciami, roky konsolidácie vo verejných financiách a obdobie opätovného nárastu investícií po roku 2014 (priemer za roky 2008 až 2016).

¹⁴ Podľa §8, ods. 4 zákona č. 523/2004 Z.z.o rozpočtových pravidlách verejnej správy.



Zmeny schválené **novelou zákona o dani z príjmov**, ktoré neboli zahrnuté do septembrovej prognózy Výboru pre daňové prognózy **znižia daňové príjmy o 4 až 29 mil. eur v rokoch 2018 až 2020**. Ide o odhady MF SR, ktoré RRZ prevzalo bez zmeny do svojho hodnotenia.

Zrušenie **odvodovej odpočítateľnej položky u zamestnávateľov** zvýši príjmy verejnej správy a predstavuje zdroj krytia identifikovaných rizík. Podľa odhadu RRZ sa **zvýšia o 19 mil. eur v roku 2018, 75 mil. eur v roku 2019 a o 77 mil. eur v roku 2020**, čo sú mierne nižšie vplyvy ako predpokladá MF SR.

RRZ medzi riziká zaraďuje aj vplyvy **novely zákona o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele** uvedené v doložke vplyvov (23 mil. eur v roku 2019 a 25 mil. eur v roku 2020), pričom zdrojom financovania môžu byť úspory v sociálnych dávkach identifikované pri hodnotení návrhu rozpočtu a rozpočtové rezervy.

RRZ zároveň zaktualizovala vplyvy **zvyšovania miezd vo verejnej správe v rokoch 2018 až 2020** na základe podpísaných kolektívnych zmlúv¹⁵. V prípade výdavkov financovaných zo štátneho rozpočtu RRZ zapracovala odhad MF SR¹⁶, čo **zvýšilo riziká o 65 až 107 mil. eur** v rokoch 2018 a 2020. Odhadované vplyvy zvyšovania miezd na samosprávu nevedli k zmene veľkosti rizík, keďže RRZ predpokladá nárast mzdových výdavkov samospráv o očakávané tempo rastu miezd v súkromnom sektore, ktoré sa v roku 2018 odhaduje približne na úrovni dohodnutej valorizácie časti mzdových výdavkov samospráv.

Dodatočné investície štátneho rozpočtu v oblasti dopravy a kultúry schválené vládou **nezvyšujú riziká rozpočtu**, keďže pri odhade rizík RRZ vychádza z priemernej úrovne kapitálových výdavkov v posledných rokoch.

RRZ medzi nekvantifikované zmeny zaraďuje avizované **zvýšenie príplatkov za prácu počas noci, sviatkov a zavedenie príplatku za prácu počas víkendu**. Pri aktuálnom návrhu schválenom NR SR v prvom čítaní sa môžu zvýšiť príjmy verejnej správy, pričom vzhľadom na chýbajúce podrobné údaje je neistota ohľadom vplyvov vysoká. Zároveň v súčasnosti prebiehajú diskusie o rôznych variantoch¹⁷, napríklad s nižšími alebo časovo rozloženými nárastmi príplatkov, čo môže celkové vplyvy na verejné financie znížiť. Druhou nekvantifikovanou zmenou sú **pripravované úpravy stupníc platových taríf**, ktoré by mali zabezpečiť, aby najnižšie tarifné platy predstavovali minimálnu mzdu v národnom hospodárstve, čo by malo zvýšiť mzdové výdavky verejnej správy. V súčasnosti však nie sú známe podrobnosti tejto zmeny.

Ostatné riziká a zdroje ich krytia identifikované RRZ v návrhu rozpočtu zostávajú v platnosti (kompletný zoznam je uvedený v prílohe č. 1).

¹⁵ Ide o [Kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa v štátnej službe na rok 2018](#) a [Kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa pre zamestnávateľov, ktorí pri odmeňovaní postupujú podľa zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme na rok 2018](#).

¹⁶ Pri hodnotení návrhu rozpočtu (november 2017) RRZ vychádzala z predpokladaného tempa rastu mzdových výdavkov štátneho rozpočtu podľa memoranda podpísaného v decembri 2016 (navýšenie o 4 % od 1. januára 2018 a v období 1. septembra do 31. decembra 2018 zvýšenie o dodatočné 2 % v podobe odmien), čo podľa RRZ predstavuje 4% medziročný nárast mzdových výdavkov. Dohodnuté zvýšenie tarifných platov v roku 2018 je vyššie a dosahuje 4,8 %. RRZ zároveň v aktualizovanom odhade zahrnula aj vplyvy na iné subjekty (príspevkové organizácie štátu, verejné vysoké školy a cirkvi), s ktorými pri hodnotení návrhu rozpočtu neuvažovala.

¹⁷ <http://www.teraz.sk/ekonomika/rezort-prace-predlozil-socialnym-part/299100-clanok.html>



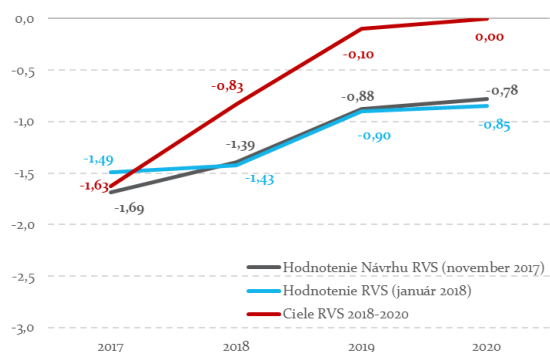
Vplyvy na saldo, štrukturálne saldo a hrubý dlh verejnej správy

Po zohľadnení dodatočných rizík, zdrojov ich krytia a za predpokladu, že vláda neprijme dodatočné opatrenia by deficit verejnej správy v roku 2018 mohol dosiahnuť 1,4 % HDP, čo je o 0,6 % HDP viac ako cieľ stanovený v rozpočte verejnej správy. V porovnaní s odhadom RRZ z hodnotenia vládou schváleného návrhu rozpočtu (november 2017) nedošlo takmer k žiadnej zmene. Aj v rokoch 2019 a 2020 by podiel deficitu na HDP zostal takmer na rovnakej úrovni.

Odhad vývoja hrubého dlhu RRZ zaktualizovala o skutočný vývoj štátneho dlhu do konca roku 2017 a predbežné informácie o dlhu Národnej diaľničnej spoločnosti a Eximbanky v roku 2017¹⁸. Po zohľadnení týchto faktorov by hrubý dlh na konci roku 2017 mohol dosiahnuť 50,9 % HDP.

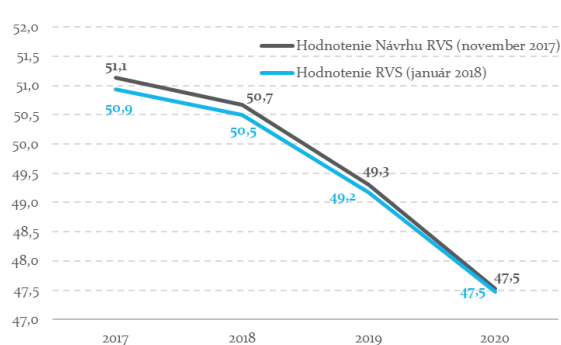
Nižšie ako predpokladané emisie štátneho dlhu v posledných mesiacoch roku 2017 prispievajú k poklesu prognózy dlhu v strednodobom horizonte¹⁹. Na druhej strane dodatočne identifikované riziká s vplyvom na saldo v rokoch 2018 až 2020 prispievajú k nárastu dlhu. Výsledkom je, že odhad hrubého dlhu na konci roku 2020 zostal na nezmenenej úrovni 47,5 % HDP v porovnaní s hodnotením RRZ z novembra (graf 2).

Graf 1: Zmeny v salde VS po zohľadnení rizík (ESA2010, % HDP)



Zdroj: RRZ, MF SR

Graf 2: Zmeny v hrubom dlhu po zohľadnení rizík (% HDP)



Zdroj: RRZ

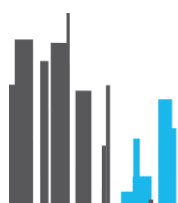
V odhade štrukturálneho salda nenastali významné zmeny (tabuľka 3)²⁰. Počas nasledujúcich štyroch rokov sa **štrukturálny deficit kumulatívne zlepšil o 0,9 % HDP** a dosiahne 1,0 % HDP v roku 2020. Na dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa v tomto horizonte bude potrebné prijať dodatočné konsolidačné opatrenia.

Bez zásahov vlády by sa štrukturálny deficit do roku 2020 zlepšil celkovo o 1,3 % HDP a dosiahol by 0,6 % HDP, čo by bolo len 0,1 % HDP od strednodobého rozpočtového cieľa. Znamená to, že veľkú časť prognózovaného zlepšenia štrukturálneho salda možno pripísať už existujúcemu nastaveniu politik a makroekonomickému vývoju. **Čistý príspevok vlády k trvalému**

¹⁸ Vzhľadom na chýbajúce podrobné informácie o hospodárení Národnej diaľničnej spoločnosti a Eximbanky v roku 2017 RRZ nepremietla nižší ako očakávaný dlh týchto subjektov na konci roku 2017 do ďalších rokov.

¹⁹ Vplyv nižších emisií na dlh na konci roku 2017 je takmer nulový, keďže súčasne sa v rovnakej sume nezrealizovali plánované predčasné odkupy dlhopisov so splatnosťou v roku 2018.

²⁰ Okrem zmeny v rizikách ovplyvňujúcich saldo verejnej správy došlo aj aktualizácii cyklickej zložky počas celého horizontu prognózy a jednorazových vplyvov v roku 2016 z dôvodu aktualizácie vplyvu správneho zaznamenania DPH (viac v prílohe 2).



zlepšení salda VS by po zohľadnení opatrení s vplyvom na iné faktory mal byť za všetky tri roky negatívny 0,4 % HDP.

Tab 3: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2016 až 2020 podľa RRZ (ESA2010, % HDP)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1. Saldo verejnej správy | -2,2 | -1,5 | -1,4 | -0,9 | -0,8 |
| 2. Cyklická zložka | -0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| 3. Jednorazové efekty | -0,2 | -0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| 4. Štrukturálne saldo (1-2-3) | -1,9 | -1,4 | -1,6 | -1,0 | -1,0 |
| 5. Zmena štrukturálneho salda (Δ_4)/ Fiškálny kompakt | 0,7 | 0,5 | -0,2 | 0,6 | 0,0 |
| 6. Saldo verejnej správy v NPC scenári | -2,2 | -1,5 | -1,3 | -0,7 | -0,4 |
| 7. Štrukturálne saldo v NPC scenári | -1,9 | -1,4 | -1,4 | -0,9 | -0,6 |
| 8. Zmena štrukturálneho salda v NPC scenári | | 0,5 | -0,1 | 0,6 | 0,3 |
| 9. Veľkosť opatrení (1-6) | | 0,0 | -0,1 | -0,2 | -0,4 |
| 10. Medziročná zmena veľkosti opatrení (Δ_9) | | | -0,1 | -0,1 | -0,2 |
| 11. Konsolidačné úsilie vlády (5-8) | | | -0,2 | 0,0 | -0,2 |
| 12. Iné faktory: | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| - opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | 0,0 |
| - PPP projekty | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| - úrokové náklady | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| 13. Opatrenia vlády s vplyvom na iné faktory | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 14. Zmena štrukturálneho salda po zohľadnení iných faktorov (5-12) | | 0,3 | -0,3 | 0,5 | 0,0 |
| 15. Konsolidačné úsilie vlády po zohľadnení opatrení s vplyvom na iné faktory (11-13) | | | -0,2 | 0,0 | -0,2 |

Poznámka: Z dôvodu prezentovania údajov zaokrúhlených na jedno desatinné číslo, môžu vzniknúť pri súčtoch a rozdieloch odchýlky.

Zdroj: metodika RRZ



3. Transparentnosť rozpočtu

Schválenie viacerých legislatívnych zmien ovplyvňujúcich rozpočet verejnej správy v NR SR prehľadilo rozdiel medzi opatreniami zapracovanými v rozpočte a platnou legislatívou. V rozpočte nie sú zapracované niektoré zmeny, ktoré boli schválené resp. sú v procese schvaľovania NR SR (tabuľka 4). Na druhej strane rozpočet obsahuje vplyvy opatrení, u ktorých ešte nebolo zverejnené legislatívne znenie. V porovnaní s návrhom rozpočtu sa zvýšil počet zmien ovplyvňujúcich daňové príjmy, ktoré neprešli schvaľovaním vo Výbore pre daňové prognózy. Časť z nich je v rozpočte zapracovaná na strane výdavkov v podobe rezerv, čo skresľuje celkovú úroveň príjmov a výdavkov verejnej správy. Zníženie transparentnosti v oblasti rozhodovania o zahrnutí opatrení do rozpočtu verejnej správy sťažuje vyhodnotenie rozpočtu z pohľadu dosiahnutia deklarovaných cieľov v oblasti salda rozpočtu, vývoja štrukturálneho salda a upravených výdavkov.

Tab 4: Prehľad významných legislatívnych zmien znižujúcich transparentnosť rozpočtu

| Opatrenie | Aktuálny stav | Schválené VpDP | Zapracovanie v RVS | | Vplyvy (mil. eur) | | |
|---|--------------------|----------------|--------------------|------------|-------------------|------|------|
| | | | áno/nie | P/V* | 2018 | 2019 | 2020 |
| Spotrebná daň z poistného | chýba legislatíva | nie | áno | P | 16 | 32 | 32 |
| Zmeny v zdanení hazardu | chýba legislatíva | - | áno | P | 65 | 28 | 28 |
| Zavedenie 13. a 14. platu | chýba legislatíva | nie | áno | V, rezerva | -50 | -51 | -52 |
| Oslobodenie dohôd dôchodcov | schválené NR SR | nie | áno | V, rezerva | -18 | -56 | -56 |
| Zvýšenie príspevkov na opatrovanie ZŤP | chýba legislatíva | - | áno | V | -9 | -19 | -20 |
| Príplatky (noc, sviatkov, víkend) | NR SR - 1. čítanie | nie | časť.** | V, rezerva | -4 | -9 | -32 |
| Zmeny v dani z príjmov | schválené NR SR | nie | nie | - | 21 | 89 | 78 |
| Zrušenie OOP u zamestnávateľov | schválené NR SR | nie | nie | - | 0 | -23 | -25 |
| Sociálnoprávna ochrana detí a sociálna kuratela | NR SR - 1. čítanie | - | nie | - | | | |

* P/V - príjmy/výdavky, ** sú zohľadnené iba možné negatívne vplyvy v rezerve

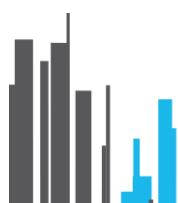
Zdroj: MF SR, NR SR

Pozn.: tabuľka zobrazuje vplyvy zapracované v rozpočte. V prípade opatrení nezahrnutých do rozpočtu ide o odhady MF SR resp. odhady z predkladacej správy.

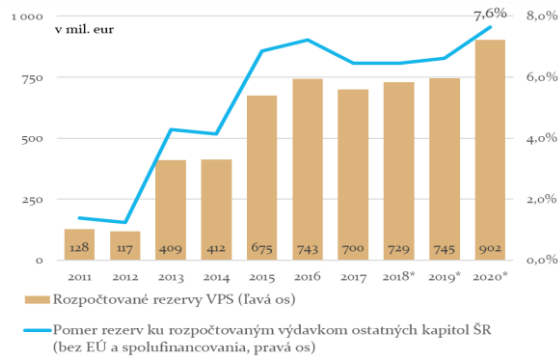
Pri hodnotení návrhu rozpočtu RRZ poukazovala aj na veľký objem rezerv (graf 3) v štátnom rozpočte, ktoré z pohľadu transparentnosti znižujú kontrolu NR SR nad výdavkami rozpočtu, najmä v tom prípade, ak nie sú dostatočne špecifikované. **Kontrolu parlamentu nad výdavkami rozpočtu znižujú aj nepoužité a do ďalších rokov prenesené²¹ kapitálové výdavky štátneho rozpočtu, ktoré nemajú stanovený konkrétny účel použitia²²** a sú k dispozícii v kapitole Všeobecnej pokladničnej správy. Ich veľkosť sa výrazne zvýšila od roku 2015 (graf 4), pričom o ich použití rozhoduje vláda alebo minister financií. Aktuálnym príkladom je rozhodnutie vlády o použití časti týchto prostriedkov na výstavbu cestných komunikácií v Bratislave.

²¹ Podľa §8, ods. 4 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy možno kapitálové výdavky použiť na určený účel aj v nasledujúcich dvoch rozpočtových rokoch po rozpočtovom roku, na ktorý boli rozpočtované.

²² Sú určené na vybrané resp. významné investície bez bližšej špecifikácie.



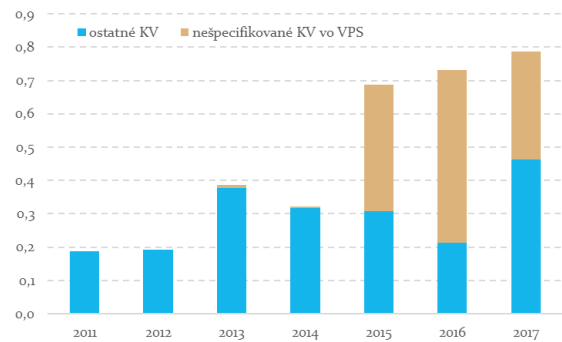
Graf 3: Rozpočtované rezervy a ich podiel na celkových výdavkoch štátneho rozpočtu



* Rozpočet VS na roky 2018-2020

Zdroj: RRZ, MF SR

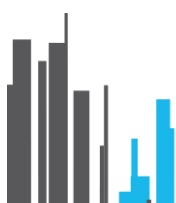
Graf 4: Kapitálové výdavky ŠR presunuté do ďalších rokov (% HDP)



Pozn.: KV – kapitálové výdavky

Zdroj: MF SR

Ide o výdavky, ktoré sa rozpočtujú na daný rok (zdroj 11), nepoužijú sa a zaviazu sa s možnosťou použitia v ďalších rokoch.



Príloha 1 – Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2017 až 2020

Tab 5: Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2017 až 2020 (ESA2010, mil. eur)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|---------------|-------------------|---------------|---------------|
| Saldo rozpočtu NRVS 2018-2020 v mil. eur* | -1 376 | -743 | -309 | -273 |
| Saldo rozpočtu podľa NRVS 2018-2020 v % HDP* | -1,6 | -0,8 | -0,3 | -0,3 |
| Riziká spolu: | -264 | -1 109 | -1 364 | -1 574 |
| - v % HDP | -0,5 | -1,2 | -1,4 | -1,5 |
| 1. Nadhodnotenie nedaňových príjmov: | -93 | -183 | -177 | -172 |
| - príjmy z dividend (SPP, VSE) | -65 | -64 | -68 | -68 |
| - príjmy z predaja majetku ŠR | 0 | -30 | -30 | -30 |
| - príjmy z predaja emisných povoleniek | -28 | -58 | -46 | -41 |
| - zvýšenie príjmov Agentúry pre núdzové zásoby ropy | 0 | -31 | -33 | -33 |
| 2. Korekcie voči fondom EÚ | 0 | -80 | -80 | -80 |
| 3. Podhodnotenie výdavkov štátneho rozpočtu | 136 | -489 | -879 | -1 159 |
| - mzdové výdavky ŠR (vrátane školstva) | -25 | -166 | -389 | -642 |
| - ostatné bežné výdavky (tovary a služby, transfery) | 73 | 2 | -108 | -112 |
| - sociálny balíček | 0 | -107 | -195 | -196 |
| - príprava cestnej infraštruktúry - strategický park Nitra | -64 | -126 | 0 | 0 |
| - investičná pomoc pre JLR | 0 | -32 | -45 | -45 |
| - ostatné kapitálové výdavky | 152 | -60 | -143 | -163 |
| 4. Podhodnotenie výdavkov v zdravotníctve | -81 | -135 | -67 | 35 |
| - výdavky na zdrav. starostlivosť a hospodárenie nemocníc | -56 | -110 | -42 | 60 |
| - splátky záväzkov voči akcionárom súkr. ZP | -25 | -25 | -25 | -25 |
| 5. Vplyv vyšších výdavkov samospráv | -109 | -133 | -78 | -41 |
| 6. Podhodnotenie výdavkov ostatných subjektov VS | -15 | -66 | -59 | -69 |
| - výdavky správneho fondu Sociálnej poisťovne | 0 | -27 | -27 | -27 |
| - výdavky na dávky v nezamestnanosti | 0 | 0 | -10 | -20 |
| - výdavky ŽSSK (tovary a služby) | 0 | -24 | -22 | -22 |
| - výdavky Agentúry pre núdzové zásoby ropy | -15 | -15 | 0 | 0 |
| 7. Daňové príjmy | -11 | -23 | -25 | -89 |
| 8. Vysporiadanie zariadení cyklotrónového centra | -91 | 0 | 0 | 0 |
| 9. Príjmové opatrenia bez legislatívnej podoby | | bez kvantifikácie | | |
| 10. Vplyv čerpania EÚ fondov a grantov na saldo subjektov mimo štátneho rozpočtu | | bez kvantifikácie | | |
| 10. Výdavky v rezorte obrany podliehajúce utajeniu | | bez kvantifikácie | | |
| 11. Rekapitalizácia dlhodobo stratových štátnych podnikov | | bez kvantifikácie | | |
| 12. Úprava stupníc platových taríf | | bez kvantifikácie | | |
| Zdroje krytia rizik: | 370 | 574 | 821 | 1 012 |
| - v % HDP | 0,4 | 0,6 | 0,9 | 1,0 |
| 1. Úspora na spolufinancovaní | 39 | -133 | 98 | 132 |
| 2. Úspory na sociálnych dávkach | 25 | 10 | 10 | 10 |

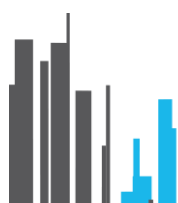


| | | | | |
|--|-------------------|---------------|-------------|-------------|
| 3. Krytie rizík z rezerv: | 243 | 697 | 713 | 870 |
| - rezerva na riešenie vplyvov nových zákonných úprav | 14 | 107 | 195 | 196 |
| - rezerva na mzdy a poistné | 5 | 168 | 303 | 459 |
| - rezerva na prostriedky EÚ a odvody EÚ | 103 | 124 | 170 | 170 |
| - rezerva na hospodárenie zdravotníckych zariadení | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - rezerva na významné investície | 89 | 158 | 45 | 45 |
| - rezerva na rok 2017 | 32 | 0 | 0 | 0 |
| - rezerva na zhoršenie daňových a nedaňových príjmov | 0 | 140 | 0 | 0 |
| 4. Úspora na odvode do rozpočtu EÚ | 63 | 0 | 0 | 0 |
| 5. Vplyv oddĺženia v sektore zdravotníctva | bez kvantifikácie | | | |
| 6. Zvýšenie príplatkov za prácu počas noci, sviatkov a víkendů | bez kvantifikácie | | | |
| Zmeny úrok. nákladov z dôvodu rizík a zdrojov ich krytia | 5 | -2 | -11 | -22 |
| Celkový vplyv rizík na saldo VS: | 111 | -537 | -554 | -584 |
| Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ v mil. eur | -1 264 | -1 280 | -863 | -857 |
| Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ v % HDP | -1,5 | -1,4 | -0,9 | -0,8 |

Pozn.: znamienka vyjadrujú vplyv na saldo VS, zmeny voči návrhu rozpočtu sú vyznačené tučným písmom

Zdroj: RRZ

* V roku 2017 ide o odhad vlády prezentovaný v Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020.



Príloha 2 – Aktualizácia štrukturálneho salda

Oproti správe RRZ z novembra 2017 došlo k miernym zmenám v odhade štrukturálneho salda VS v rokoch 2016-2020. Na základe dostupných informácií RRZ zaktualizovala odhad rizík a zdrojov ich krytia v rozpočte, čo ovplyvnilo výšku salda verejnej správy v rokoch 2017 až 2020. V rámci cyklickej zložky došlo k aktualizácii odhadu produkčnej medzery RRZ, kde boli do odhadov produkčných medzier²³ zapracované revízie HDP (štvrtročné časové rady) a súčasne bol zohľadnený najnovší odhad produkčnej medzery MF SR²⁴. V rámci jednorazových vplyvov sa revidoval odhad časovo-správneho zaznamenania DPH na základe dodatočných kontrol. Rozdiely v odhade sú uvedené v nižšie umiestnených tabuľkách.

Tab 6: Rozdiel v zmene štrukturálneho salda VS 2016-2020 podľa RRZ oproti NRVS 2018-2020 (ESA2010, % HDP)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------------|------------|-------------|------------|-------------|
| 1. Saldo verejnej správy | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | -0,1 |
| 2. Cyklická zložka | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 3. Jednorazové efekty | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4. Štrukturálne saldo (1-2-3) | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | -0,1 |
| 5. Zmena štrukturálneho salda (Δ_4)/ Fiškálny kompakt | - | 0,2 | -0,2 | 0,0 | 0,0 |

Zdroj: metodika RRZ

Vplyv revízie jednorazových vplyvov v roku 2016 dokumentuje nasledujúca tabuľka. V ďalších rokoch sa jednorazové vplyvy nemenili.

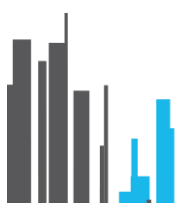
Tab 7: Rozdiel v jednorazových vplyvoch v roku 2016 (ESA2010)

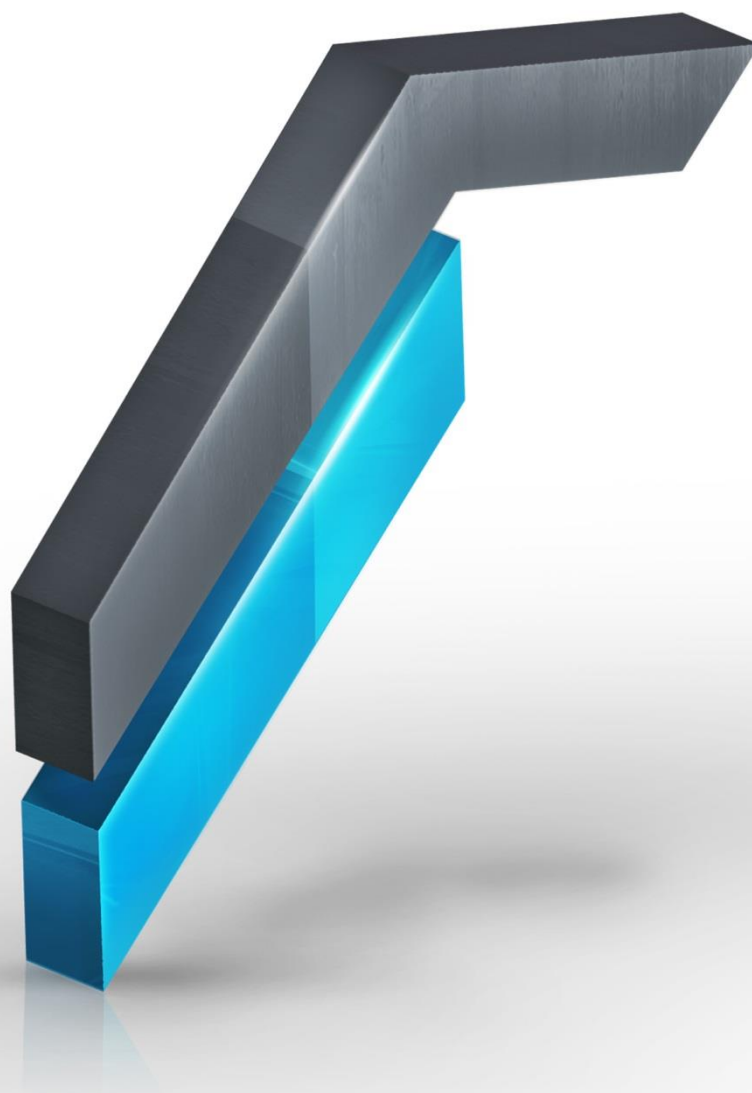
| | Hodnotenie - jan. 2018 | Hodnotenie - nov. 2017 | rozdiel |
|--|---------------------------|---------------------------|---------|
| časové rozlíšenie príjmov z DPH (mil. eur) | -50 | -69 | 19 |
| - v % HDP | -0,1 | -0,1 | 0,0 |

Zdroj: RRZ, MF SR

²³ RRZ používa viaceré prístupy na odhad produkčnej medzery, ktoré na záver spriemeruje do výsledného odhadu. Detailnejšie v štúdiu RRZ (2014): [Finding Yeti](#).

²⁴ Tzv. národný odhad produkčnej medzery pre účely materiálu MF SR: [Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2016](#).





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia

www.rozpoctovarada.sk