



Dodatok k hodnoteniu Rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021

(na základe zmien, ktoré nastali od schválenia Návrhu
rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 Vládou SR)

december 2018

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2018

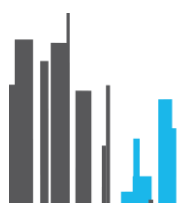
Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

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

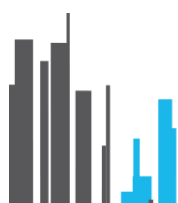


Obsah

Zhrnutie	4
1. Zmeny v rozpočte verejnej správy	6
2. Posúdenie zmien a ich vplyv na splnenie cieľov	9
3. Transparentnosť rozpočtu	13
Príloha 1 – Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2017 až 2020	15
Príloha 2 – Aktualizácia štrukturálneho salda	17

Zoznam tabuliek a grafov

Tab 1: Zmeny v porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu	9
Tab 2: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2017 až 2021 podľa RRZ	12
Tab 3: Riziká v rokoch 2018 až 2021	15
Tab 4: Rozdiel v zmene štrukturálneho salda VS v rokoch 2017 až 2021 podľa RRZ oproti NRVS 2019-2021	17
Tab 5: Rozdiel v jednorazových vplyvoch v roku 2017	17
Graf 1: Zmeny v salde VS po zohľadnení rizík	11
Graf 2: Zmeny v hrubom dlhu po zohľadnení rizík	11



Zhrnutie

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) pripravila aktualizáciu hodnotenia rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 v nadväznosti na schválený zákon o štátnom rozpočte v parlamente. Hodnotenie zohľadňuje aj doplňujúce podklady poskytnuté Ministerstvom financií SR (MF SR).

V porovnaní s vládnym návrhom rozpočtu sa zlepšili ciele rozpočtu v oblasti salda verejnej správy každoročne o 0,1 % HDP. Na rok 2019 je cieľom dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu. V ďalších rokoch sa podľa MF SR predpokladajú prebytky vo výške 0,1 % HDP v roku 2020 a 0,3 % HDP v roku 2021. Zlepšenie rozpočtových cieľov sa dosiahlo znížením rezerv rozpočtu. Pozmeňujúcim návrhom došlo aj k zvýšeniu výdavkov na zdravotnú starostlivosť v roku 2019 financovaných z rozpočtových rezerv. V parlamente sa schválili viaceré legislatívne zmeny¹, ktorých vplyvy boli už zapracované v návrhu rozpočtu. Nad rámec týchto zmien ministerstvo zdravotníctva rozhodlo o neuskutočnení revízie úhrad kategorizovaných liekov v roku 2019, zaktualizoval sa plán predaja emisných povoleniek na rok 2019 a vláda schválila poskytnutie návratných finančných výpomocí na rekonštrukciu ciest a podporu priemyselného výskumu.

Riziká identifikované RRZ v návrhu rozpočtu sú aktuálne aj po schválení rozpočtu v parlamente, pričom ich suma sa mierne zvýšila. Negatívne rozpočtové vplyvy z neuskutočnenia revízie úhrad kategorizovaných liekov v roku 2019 a posunu ročného zúčtovania sociálneho poistenia za horizont rozpočtu len sčasti zmierni lepší odhad salda RRZ v roku 2018, ktorý sa premietne najmä vplyvom vyšších daňových príjmov a nižších sociálnych transferov aj do ďalších rokov. Zlepšenie cieľov rozpočtu v rokoch 2019 až 2021 nemá vplyv na odhad salda RRZ, keďže zmenou cieľov nedošlo k eliminácii ani k čiastočnému zníženiu rizík identifikovaných RRZ.

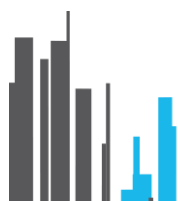
Na dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu a strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019 bude potrebné prijať dodatočné konsolidačné opatrenia. Po zohľadnení identifikovaných rizík a bez prijatia dodatočných opatrení by deficit v roku 2019 mohol dosiahnuť 0,7 % HDP. Čistý príspevok opatrení prijatých vládou k trvalému zlepšeniu salda VS by mal byť za roky 2019 až 2021 negatívny vo výške 0,5 % HDP. V scenári nezmenených politík by sa štrukturálny deficit do roku 2021 zlepšil celkovo o 1,4 % HDP, čím by sa v roku 2021 dosiahol štrukturálny prebytok vo výške 0,3 % HDP.

RRZ opakovane poukazuje na to, že súčasný legislatívny rámec schvaľovania rozpočtu v NR SR nie je z pohľadu predmetu a obsahu schvaľovaných dokumentov vyhovujúci. Príkladom sú aj zmeny cieľov návrhu rozpočtu v oblasti salda verejnej správy. Pozmeňujúcimi návrhmi v NR SR bol upravený len cieľ na rok 2019. Ciele na roky 2020 a 2021 RRZ zistila len na základe dodatočne vyžiadaných informácií od MF SR².

Transparentnosť rozpočtového procesu znižuje aj to, že vplyvy niektorých opatrení neboli v čase schvaľovania rozpočtu zverejnené. Ide napríklad o vplyvy dotácie obedov v

¹ Ide najmä o zníženie DPH v sektore ubytovacích služieb, zavedenie rekreačných poukazov, zdvojnásobenie daňového bonusu pre rodičov detí do 6 rokov, zavedenie odvodu z obratu obchodných reťazcov, online napojenie pokladníc na finančnú správu a dotácia obedov v základných školách a v poslednom ročníku materských škôl.

² 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.

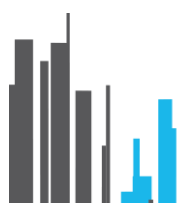


základných školách a v poslednom ročníku materských škôl, ktorých vyčíslenie nebolo poskytnuté zo strany MF SR ani po dodatočnej žiadosti. Legislatívne zmeny v daniach boli prediskutované vo Výbore pre daňové prognózy³ až po schválení rozpočtu. Výbor schválil vplyv odvodu obchodných reťazcov v nižšej výške ako je vplyv zahrnutý v rozpočte⁴ a tiež zohľadnil skutočnosť, že zavedenie ročného zúčtovania sociálneho poistenia sa napokon posunulo za horizont rozpočtu, pričom rozpočet uvažuje s dodatočnými príjmami v roku 2021. Vplyvy online napojenia pokladníc na finančnú správu a označovania pohonných látok identifikačnou látkou, ktoré majú znížiť daňové úniky, neboli do prognózy výboru zahrnuté (boli uvedené len ako memorandová položka)⁵.

³ Zasadnutie Výboru pre daňové prognózy sa uskutočnilo 10. decembra 2018.

⁴ Odhad vplyvu odvodu z obratu obchodných reťazcov v prognóze výboru je nižší ako uvažuje rozpočet (čistý výnos v prognóze výboru dosahuje 73 mil. eur ročne, rozpočet uvažuje s 119 mil. eur ročne).

⁵ Rozpočet uvažuje s výnosmi z týchto dvoch opatrení v celkovej výške 90 mil. eur v roku 2019, 180 mil. eur v roku 2020 a 190 mil. eur v roku 2021.



1. Zmeny v rozpočte verejnej správy

Vláda SR dňa 10. októbra 2018 schválila Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021, ku ktorému Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) zverejnila 14. novembra 2018 svoje hodnotenie⁷. 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 2019 až 2021 vyplývajú zo schválenia pozmeňujúcich návrhov k zákonu o štátnom rozpočte na rok 2019, ktorý schválila Národná rada SR (NR SR) 5. decembra 2018. Zároveň 10. decembra 2018 sa uskutočnilo zasadnutie Výboru pre daňové prognózy k legislatívnym zmenám v daniach, ktoré schválila NR SR na svojej 38. schôdzi a ktoré boli v návrhu rozpočtu zapracované (v príjmoch nad rámec prognózy výboru a vo výdavkoch v podobe rezerv).

V porovnaní s vládnym návrhom rozpočtu sa zmenili aj ciele rozpočtu⁸, pričom v každom roku sa cieľ zlepšil o 0,1 % HDP. Na rok 2019 je cieľom dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu. V ďalších rokoch sa podľa MF SR predpokladajú prebytky vo výške 0,1 % HDP v roku 2020 a 0,3 % HDP v roku 2021. Schválený rozpočet verejnej správy na roky 2019 až 2021 zatiaľ nebol zverejnený⁹, údaje o vplyvoch zmien na rozpočet verejnej správy poskytlo MF SR¹⁰.

Počas rokovania o zákone o štátnom rozpočte na rok 2019 a rozpočte verejnej správy na roky 2019 až 2021 boli v NR SR schválené tri pozmeňovacie návrhy:

- **Rozpočtové rezervy¹¹ sa v roku 2019 znížili o 96,9 mil. eur**, na základe čoho bol zostavený vyrovnaný rozpočet v roku 2019. Podľa informácií od MF SR sa o uvedenú sumu znížila rezerva na rok 2019. V rokoch 2020 a 2021 došlo k zníženiu rezervy na vývoj ekonomického cyklu o 103,2 mil. resp. 109,3 mil. eur, čo umožnilo zlepšenie rozpočtových cieľov.
- **Zvýšili¹² sa výdavky ministerstva zdravotníctva na štátom platené poisťné za zákonom definovaný okruh osôb o 55 mil. eur v roku 2019**, čo sa v rovnakej výške premietlo aj do príjmov a výdavkov zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť. Zvýšené výdavky ministerstva zdravotníctva budú financované z prostriedkov kapitoly Všeobecná pokladničná správa, pričom v plnej výške 50 mil. eur sa použili prostriedky z

⁷ RRZ, [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021](#).

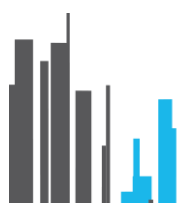
⁸ Zmenené ciele rozpočtu MF SR komunikovalo aj [Európskej komisii](#), ktorá ich zobrala do úvahy pri hodnotení rozpočtu na rok 2019.

⁹ 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.

¹⁰ Odpovede MF SR na otázky RRZ ku schválenému Rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 sú zverejnené spolu s týmto materiálom.

¹¹ Ide o zmenu vyplývajúcu zo [Spoločnej správy výborov](#) Národnej rady Slovenskej republiky o výsledku prerokovania vládneho návrhu zákona o štátnom rozpočte na rok 2019 a návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 (tlač 1090a).

¹² Ide o [Pozmeňujúci návrh](#) poslanca NR SR Ladislava Kamenického k vládnemu návrhu zákona o štátnom rozpočte na rok 2019.



rezervy na poistné platené štátom a o 5 mil. eur sa znížila sa rezerva na prostriedky EÚ a odvody EÚ. Zároveň došlo k posunu účinnosti zavedenia nového spôsobu určovania platby za poistencov štátu (fixnou sumou uvedenou v zákone o štátnom rozpočte) do roku 2020, pričom návrh rozpočtu uvažoval so zmenou od roku 2019. V roku 2019 sa zachoval pôvodný spôsob, ktorý sa odvíja od počtu poistencov štátu, vývoja priemernej mzdy spred dvoch rokov a stanovenej sadzby odvodu.

- Do návrhu uznesenia k rozpočtu sa zapracovala **požiadavka¹³ na vyčlenenie finančných prostriedkov v sume do 50 mil. eur v roku 2019 na krytie výdavkov kapitoly ministerstva pôdohospodárstva** v prípade, že by bol čistý výnos z novozavedeného odvodu obchodných reťazcov nižší ako 50 mil. eur.

Počas 38. schôdze NR SR prebiehajúcej od 27. novembra do 7. decembra 2018 došlo k schváleniu **viacerých legislatívnych zmien¹⁴, ktorých vplyvy boli už zapracované v Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021**. Vplyvy daňových opatrení posudzoval na svojom zasadnutí **Výbor pre daňové prognózy 10. decembra 2018**. Do prognózy výboru boli zahrnuté vplyvy zníženia DPH v sektore ubytovacích služieb, zavedenia rekreačných poukazov, zdvojnásobenia daňového bonusu pre rodičov detí do 6 rokov a zavedenia odvodu z obratu obchodných reťazcov¹⁵. V prognóze výboru sa zohľadnil aj posun termínu ročného zúčtovania sociálneho poistenia¹⁶, ktorý schválila NR SR koncom októbra 2018. **Prognóza výboru bola členmi označená ako realistická.**

Okrem vyššie uvedených zmien nastali ďalšie, ktoré ovplyvňujú hodnotenie rozpočtu verejnej správy:

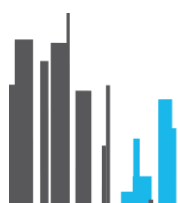
- Návrh rozpočtu uvažoval od roku 2019 s **úsporami z revízie úhrad kategorizovaných liekov** vo výške 50 mil. eur ročne. V roku 2019 sa na základe rozhodnutia ministerstva zdravotníctva táto revízia neuskutoční.
- Vláda SR na svojom zasadnutí dňa 20. novembra 2018 schválila **poskytnutie návratných finančných výpomocí** Prešovskému samosprávnemu kraju vo výške 12 mil. eur na rekonštrukciu ciest a súkromnej spoločnosti GA Drilling vo výške 9,5 mil. eur na financovanie projektu v oblasti priemyselného výskumu. Zároveň na rovnakom zasadnutí rozhodla o **predĺžení splatnosti výpomocí** poskytnutej Agentúre pre

¹³ [Pozmeňujúci a doplňujúci návrh](#) poslancov NR SR Radovana Baláža, Ladislava Kamenického, Emila Ďurovčíka a Irén Sárközy k vládnemu návrhu zákona o štátnom rozpočte na rok 2019.

¹⁴ Ide najmä o zníženie DPH v sektore ubytovacích služieb, zavedenie rekreačných poukazov, zdvojnásobenie daňového bonusu pre rodičov detí do 6 rokov, zavedenie odvodu z obratu obchodných reťazcov, online napojenie pokladníc na finančnú správu a dotácia obedov v základných školách a v poslednom ročníku materských škôl.

¹⁵ Odhad vplyvu odvodu z obratu obchodných reťazcov v prognóze výboru je nižší ako uvažuje rozpočet (čistý výnos v prognóze výboru dosahuje 73 mil. eur ročne, rozpočet uvažuje s 119 mil. eur ročne). Vplyvy online napojenia pokladníc na finančnú správu a označovania pohonných látok identifikačnou látkou, ktoré majú znížiť daňové úniky, neboli do prognózy výboru zahrnuté (boli uvedené len ako memorandová položka). Rozpočet uvažuje s výnosmi z týchto dvoch opatrení v celkovej výške 90 mil. eur v roku 2019, 180 mil. eur v roku 2020 a 190 mil. eur v roku 2021.

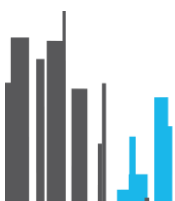
¹⁶ Podľa pôvodného návrhu sa malo ročné zúčtovanie prvýkrát uskutočniť v roku 2022 za rok 2021, z toho dôvodu prognóza výboru zo septembra 2018 a návrh rozpočtu uvažovali s výnosom v roku 2021. Pozmeňovacím návrhom v NR SR sa termín posunul o rok, čím sa výnosy posunuli za horizont rozpočtu.



núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov so zostávajúcou istinou 460 mil. eur z roku 2024 (jednorazová splátka istiny) do roku 2031 (postupné splátky istiny minimálne vo výške 25 mil. eur ročne).

- Začiatkom decembra 2018 bol zverejnený **plán aukcií emisných povoleniek¹⁷ na rok 2019**, pričom v prípade Slovenska by sa malo predat' väčšie množstvo emisných povoleniek ako predpokladalo MF SR v návrhu rozpočtu. Návrh rozpočtu uvažoval s predajom 8,2 mil. povoleniek, pričom podľa plánu by malo ísť o 11,5 mil. povoleniek.

¹⁷ Aukcie emisných povoleniek prebiehajú cez európsku burzu EEX.



2. Posúdenie zmien a ich vplyv na splnenie cieľov

RRZ pri hodnotení návrhu rozpočtu odhadla, že po zohľadnení kvantifikovaných rizík, možných zdrojov ich krytia a za predpokladu, že sa neprijmú dodatočné opatrenia do konca roka, deficit verejnej správy môže v roku 2018 dosiahnuť 0,9 % HDP a následne postupne klesne na 0,2 % HDP v roku 2021. Pri takomto vývoji deficitu by hrubý dlh bol v rokoch 2019 až 2021 v prvom sankčnom pásme ústavného zákona a na konci roku 2021 by dosiahol 46,3 % HDP. Zmeny, ktoré sa uskutočnili od schválenia návrhu rozpočtu vládou, sa premietli aj do aktualizácie odhadu salda a hrubého dlhu verejnej správy.

Vplyvy na saldo verejnej správy

V porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu sa zlepšil odhad salda v roku 2018 a zvýšili sa riziká v rokoch 2019 až 2021. Znamená to, že pokles deficitu v najbližších rokoch bude za predpokladu neprijatia dodatočných opatrení pomalší a v roku 2021 môže deficit dosiahnuť 0,3 % HDP (tabuľka 1, porovnanie voči cieľom rozpočtu je v grafe 1).

Tab 1: Zmeny v porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu (ESA2010, mil. eur)

	2018	2019	2020	2021
A. Saldo VS po zohľ. rizík RRZ (hodnotenie návrhu rozpočtu)	-830	-674	-581	-194
- v % HDP	-0,92	-0,70	-0,56	-0,18
B. Celkový vplyv zmien na saldo VS (1+2+3+4)	45	-28	-14	-92
1. Vplyv zmien v odhade na rok 2018	45	28	29	33
2. Aktualizácia vplyvu daňových opatrení	0	-9	-9	-75
- odhad zavedenia rekreačných šekov	-	-9	-9	-9
- posun ročného zúčtovania sociálneho poistenia	-	-	-	-66
3. Výnosy z aukcií emisných povoleniek	0	3	16	0
4. Nezrealizované úspory z kategorizácie liekov	0	-50	-50	-50
C. Saldo VS po zohľadnení rizík RRZ (A+B)	-785	-702	-595	-286
- v % HDP	-0,87	-0,73	-0,58	-0,26

Zdroj: RRZ

V porovnaní s predpokladmi RRZ pri hodnotení návrhu rozpočtu sa **odhad salda v roku 2018 zlepšil o 45 mil. eur (0,05 % HDP)**, pričom došlo k nasledovným zmenám¹⁸:

- Odhadovaná **výška daňových a odvodových príjmov** v roku 2018 vzrástla o 26 mil. eur. K tomuto nárastu prispel najmä vyšší výnos DPH a DPPO, naopak mierne poklesol odhadovaný príjem zo sociálnych odvodov.
- Aktualizácia odhadu **výdavkov štátneho rozpočtu** prispela pozitívne k zmene salda o 46 mil. eur. Na základe spomalenia realizácie kapitálových výdavkov bol odhad znížený

¹⁸ Aktualizácia odhadu na rok 2018 zohľadňuje novšie údaje (za tri štvrtroky 2018, v prípade štátneho rozpočtu sú zohľadnené predbežné údaje za 11 mesiacov). Podrobnejšie informácie sú zverejnené v rámci tzv. rozpočtového semaforu [na stránke RRZ](http://www.rozpoctovarada.sk) (verzia december 2018).



o 61 mil. eur, naopak zrýchlenie tempa rastu výdavkov na tovary a služby znamenalo zvýšenie odhadu o 15 mil. eur.

- Odhadovaná výška **výdavkov Sociálnej poisťovne na sociálne transfery**, najmä starobné dôchodky, sa znížila o 15 mil. eur.
- Počas troch štvrtrokov 2018 bol zaznamenaný vysoký nárast **výdavkov obcí na tovary a služby ako aj na investície**, čo zhoršilo odhadovaný vplyv hospodárenia obcí na saldo verejnej správy spolu o 40 mil. eur.

Zlepšenie odhadu salda v roku 2018 sa premietne (najmä v prípade daňových príjmov, sociálnych transferov a výdavkov na tovary a služby) aj do ďalších rokov. Okrem toho na vývoj salda v rokoch 2019 až 2021 budú vplývať aj ďalšie faktory:

- V **daňových príjmoch rozpočtu** RRZ identifikovala riziko vo výške 9 mil. eur ročne v odhade vplyvu **zavedenia rekreačných poukázok**, kde RRZ nepredpokladá pozitívny vplyv na výnos DPH²⁰. Posun termínu **ročného zúčtovania sociálneho poistenia** za horizont rozpočtu sa premietne do výpadku daňových a odvodových príjmov v roku 2021 vo výške 66 mil. eur. Nižší odhadovaný vplyv osobitného odvodu obchodných reťazcov v porovnaní s predpokladmi rozpočtu sa nepremietne do odhadu salda, keďže RRZ predpokladá, že o rovnakú sumu sa znížia výdavky na podporu poľnohospodárstva²¹.
- Aktualizácia predaného množstva **emisných povolení** v roku 2019 a vyššie ceny na konci roku 2018 v porovnaní s predpokladmi z hodnotenia návrhu rozpočtu povedú k miernemu nárastu výnosu v rokoch 2019 a 2020.
- RRZ, podobne ako návrh rozpočtu, uvažovala vo svojom odhade s **úsporami z revízie úhrad kategorizovaných liekov**. Na základe rozhodnutia ministerstva zdravotníctva sa revízia neuskutoční, čím sa **zvyšujú riziká rozpočtu o 50 mil. eur ročne**²².
- **Ostatné riziká a zdroje ich krytia identifikované RRZ v návrhu rozpočtu zostávajú v platnosti** (kompletný aktualizovaný zoznam je uvedený v prílohe č. 1).

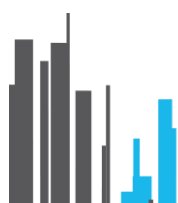
Ostatné zmeny popísané v časti 1 nemajú vplyv na odhad salda verejnej správy:

- **Zníženie rezerv štátneho rozpočtu na zlepšenie cieľov a zvýšenie výdavkov na zdravotníctvo nezmenilo odhad salda**. Ciele rozpočtu sa zlepšili bez toho, aby došlo k eliminácii alebo čiastočnému zníženiu rizík identifikovaných RRZ. Nižšia úroveň

²⁰ Dôvodom je to, že vyššie disponibilné príjmy domácností majú zároveň protistranu v nižších výdavkoch verejnej správy, ktorá je tiež konečným platcom DPH ([Hodnotenie prognózy](#) Výboru pre daňové prognózy zo strany členov výboru).

²¹ Odhadovaná suma čistého výnosu na rok 2019 (odhad RRZ vo výške 58 mil. eur) preyšuje sumu 50 mil. eur, ktorá bola definovaná ako minimálna výška výdavkov na podporu poľnohospodárstva v uznesení k zákonu o štátnom rozpočte na rok 2019.

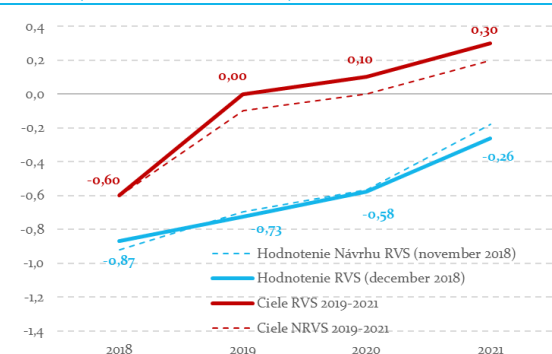
²² Návrh rozpočtu uvažoval s úsporami z revízie úhrad kategorizovaných liekov vo výške 50 mil. eur ročne.



rezerv preto len znižuje priestor na krytie rizík²³. V prípade zdravotníctva išlo o alokáciu existujúcich rezerv na konkrétny výdavkový titul (dodatočné výdavky zdravotných poisťovní) bez vplyvu na saldo.

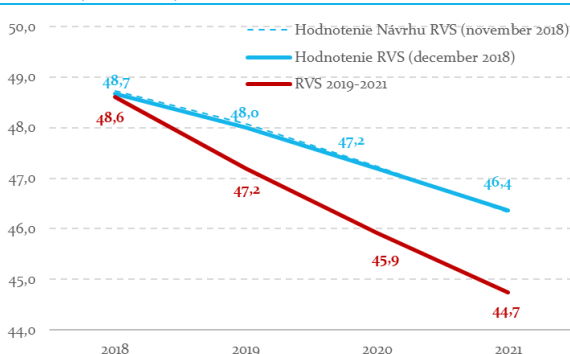
- **Poskytnutie návratných finančných výpomocí** zo štátnych finančných aktív nebude mať v prípade ich riadneho splácania vplyv na saldo rozpočtu. Prostriedky poskytnuté subjektom mimo verejnej správy však znižujú hotovosť na účtoch štátu, čo sa premietne do prognózy hrubého dlhu.

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, MF SR

Vplyvy na hrubý dlh verejnej správy

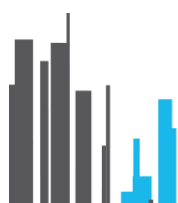
Odhad vývoja hrubého dlhu RRZ zaktualizovala o skutočný vývoj štátneho dlhu do konca novembra 2018 a identifikované dodatočné riziká v rokoch 2019 až 2021. V porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu sa odhad hrubého dlhu počas celého prognózovaného obdobia takmer nezmenil, na konci roku 2021 dlh dosahuje 46,4 % HDP (graf 2). **Naďalej platí, že po roku 2018 bude na udržanie dlhu mimo sankčných pásiem ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti potrebné prijať dodatočné opatrenia.**

Nekvantifikovaným rizikom pre vývoj dlhu je dodatočný príspevok do **Európskeho mechanizmu pre stabilitu (EMS)**. Začiatkom roku 2021 skončí pre Slovensko prechodné obdobie²⁴ s dočasne nižšími príspevkami²⁵, čo si vyžiada hotovostný vklad pravdepodobne v priebehu roku 2021. Suma dodatočného vkladu nie je zverejnená, pričom túto informáciu neposkytlo ani MF SR. Táto transakcia nebude mať vplyv na saldo verejnej správy v metodike ESA 2010, ale povedie k zvýšeniu úrovne hrubého dlhu pri zachovaní hotovostnej rezervy uvažovanej v rozpočte.

²³ Celková suma nekrytých rizík voči cieľom rozpočtu sa touto zmenou zvýšila presne o hodnotu zmenených cieľov. Saldo verejnej správy po zohľadnení rizík identifikovaných RRZ sa však v porovnaní s odhadom z hodnotenia návrhu rozpočtu nezmenilo.

²⁴ Podľa článku 42 Zmluvy o Európskom mechanizme pre stabilitu (EMS) Slovensko uplatňuje dočasnú korekciu kľúča na určenie príspevkov do EMS. Dňa 1. januára 2021 uplynie 12-ročná lehota na jej uplatnenie, čo zvýši kľúč na upísanie príspevkov, výška upísaného kapitálu a hotovostný vklad Slovenska.

²⁵ Slovensko uhradilo v piatich splátkach v rokoch 2012 až 2014 sumu 659 mil. eur.



Vplyvy na štrukturálne saldo verejnej správy

V odhade štrukturálneho salda nenastali významnejšie zmeny (tabuľka 2)²⁶. Počas nasledujúcich troch rokov sa **štrukturálny deficit kumulatívne zlepšil o 0,9 % HDP** a dosiahne 0,2 % HDP v roku 2021. Na dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019 bude potrebné prijať dodatočné konsolidačné opatrenia.

Bez zásahov vlády by sa štrukturálny deficit do roku 2021 zlepšil celkovo o 1,4 % HDP a v roku 2021 by sa dosiahol štrukturálny prebytok vo výške 0,3 % HDP. Znamená to, že veľkú časť prognózovaného zlepšenia štrukturálneho salda možno pripísať už existujúcemu nastaveniu politik a makroekonomickému vývoju. **Čistý príspevok opatrení prijatých vládou k trvalému zlepšeniu salda VS by mal byť za všetky tri roky negatívny vo výške 0,5 % HDP.**

Tab 2: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2017 až 2021 podľa RRZ (ESA2010, % HDP)

	2017	2018	2019	2020	2021
1. Saldo verejnej správy	-0,8	-0,9	-0,7	-0,6	-0,3
2. Cyklická zložka	0,2	0,2	0,2	0,1	-0,1
3. Jednorazové efekty	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-1,0	-1,1	-0,9	-0,7	-0,2
5. Zmena štrukturálneho salda (Δ_4) / Fiškálny kompakt	0,9	-0,1	0,2	0,2	0,5
6. Saldo verejnej správy v NPC scenári	-0,8	-0,9	-0,2	0,2	0,4
7. Štrukturálne saldo v NPC scenári	-1,0	-1,1	-0,4	0,0	0,3
8. Zmena štrukturálneho salda v NPC scenári		-0,1	0,7	0,4	0,3
9. Veľkosť opatrení (1-6)		0,0	-0,5	-0,8	-0,7
10. Konsolidačné úsilie vlády (5-8)			-0,5	-0,2	0,2
11. Iné faktory:		0,0	0,1	0,0	-0,1
- opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť		-0,1	0,0	0,0	-0,2
- PPP projekty		0,0	0,0	0,0	0,0
- úrokové náklady		0,0	0,1	0,1	0,0
12. Opatrenia vlády s vplyvom na iné faktory		0,0	0,0	0,0	0,0
13. Zmena štrukturálneho salda po zohľadnení iných faktorov (5-11)		-0,1	0,1	0,2	0,7
14. Konsolidačné úsilie vlády po zohľadnení opatrení s vplyvom na iné faktory (10-12)			-0,5	-0,2	0,2

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

Zdroj: metodika RRZ

²⁶ Okrem zmeny v rizikách ovplyvňujúcich saldo verejnej správy došlo aj k aktualizácii cyklickej zložky počas celého horizontu prognózy a jednorazových vplyvov v roku 2017 z dôvodu aktualizácie odhadu správneho zaznamenania DPH (viac v prílohe 2).



3. Transparentnosť rozpočtu

RRZ opakovane poukazuje na to, že súčasný legislatívny rámec schvaľovania rozpočtu v NR SR nie je z pohľadu predmetu a obsahu schvaľovaných dokumentov vyhovujúci. Schvaľovanie hotovostného štátneho rozpočtu NR SR na najbližší rok je dané historicky a už nepostačuje na zachytenie kľúčových sledovaných parametrov verejných financií a všetkých zmien vo verejných financiách v súlade s európskymi štandardmi definovanými metodikou ESA₂₀₁₀. Príkladom chýbajúcich informácií sú aj zmeny cieľov návrhu rozpočtu v oblasti salda verejnej správy. Pozmeňujúcimi návrhmi bol upravený len cieľ na rok 2019. Ciele na roky 2020 a 2021 RRZ zistila len na základe dodatočne vyžiadaných informácií od MF SR.

Vplyvy niektorých opatrení neboli v čase schvaľovania rozpočtu zverejnené. Poslaneckými návrhmi sa zaviedlo zníženie sadzby DPH v sektore ubytovacích služieb, rekreačné poukazy, odvod z obratu obchodných reťazcov a dotácia obedov v základných školách a v poslednom ročníku materských škôl. Tieto návrhy neobsahovali v doložke vyčíslenie vplyvov na rozpočet verejnej správy²⁷. Kým kvantifikácia vplyvov daňových opatrení bola zverejnená v rámci Výboru pre daňové prognózy, v prípade dotácie obedov chýba a MF SR ju neposkytlo RRZ ani na požiadanie. V návrhu rozpočtu boli tieto opatrenia zahrnuté v rámci rezervy na nové zákonné úpravy bez jej rozčlenenia na jednotlivé opatrenia.

Ďalšou skupinou opatrení sú online napojenie pokladníc na finančnú správu a zavedenie povinnosti označovania pohonných látok identifikačnou látkou. Tieto opatrenia majú odhadované vplyvy na rozpočet verejnej správy uvedené v doložke vplyvov²⁸, ale v rozpočte sú zapracované ich vplyvy spoločne (suma sa odlišuje od údajov v doložke), pričom MF SR neposkytlo²⁹ rozčlenenie rozpočtovanej sumy na jednotlivé opatrenia.

Celková suma daňových príjmov rozpočtu nebola schválená Výborom pre daňové prognózy (VpDP). Zasadnutie VpDP, ktorého predmetom boli vplyvy legislatívnych zmien zapracovaných v rozpočte, sa uskutočnilo až po schválení rozpočtu v NR SR. Zároveň vplyvy niektorých opatrení diskutovaných a zahrnutých do prognózy VpDP³⁰ (odvod obchodných reťazcov, online napojenie pokladníc a označovanie pohonných látok) sa odlišujú od tých, ktoré boli zapracované v rozpočte. Výbor schválil vplyv odvodu obchodných reťazcov v nižšej výške ako je vplyv zahrnutý v rozpočte³¹ a tiež zohľadnil skutočnosť, že zavedenia ročného zúčtovania sociálneho poistenia sa napokon posunulo za horizont rozpočtu, pričom rozpočet uvažuje s dodatočnými príjmami v roku 2021. Vplyvy online napojenia pokladníc na finančnú správu a označovania pohonných látok identifikačnou látkou, ktoré majú znížiť daňové úniky, neboli

²⁷ Vplyvy zníženia sadzby DPH na ubytovacie služby a rekreačné poukazy boli uvedené v rámci zasadnutia Výboru pre daňové prognózy v septembri 2018 v memorandových položkách. V prípade odvodu obchodných reťazcov boli v doložke uvedené predpokladané vplyvy opatrenia. V priebehu schvaľovania odvodu však došlo v NR SR k úprave jeho parametrov, čím sa zmenil aj odhadovaný vplyv opatrenia. Doložka vplyvov sa o túto zmenu už neaktualizovala.

²⁸ Vplyvy sa odlišujú od tých, ktoré boli uvedené v rámci zasadnutia Výboru pre daňové prognózy v septembri 2018 v rámci memorandových položiek.

²⁹ [Odpoveď MF SR](#) na otázku č. 18 k hodnoteniu návrhu rozpočtu zo strany RRZ.

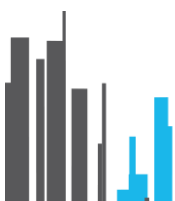
³⁰ Prognóza VpDP z 10. decembra 2018.

³¹ Odhad vplyvu odvodu z obratu obchodných reťazcov v prognóze výboru je nižší ako uvažuje rozpočet (čistý výnos v prognóze výboru dosahuje 73 mil. eur ročne, rozpočet uvažuje s 119 mil. eur ročne).



do prognózy výboru zahrnuté (boli uvedené len ako memorandová položka)³². **Z týchto dôvodov by bolo potrebné uzákoníť povinnosť používania prognózy VpDP v celom rozpočtovom procese, pričom prognóza by mala obsahovať aj vplyvy všetkých legislatívnych opatrení schválených NR SR v danom roku.**

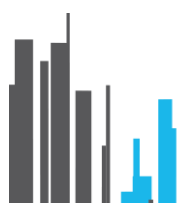
³² Rozpočet uvažuje s výnosmi z týchto dvoch opatrení v celkovej výške 90 mil. eur v roku 2019, 180 mil. eur v roku 2020 a 190 mil. eur v roku 2021.



Príloha 1 – Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2018 až 2021

Tab 3: Riziká v rokoch 2018 až 2021 (ESA2010, mil. eur)

	2018	2019	2020	2021
Saldo rozpočtu RVS 2019-2021*	-543	0	103	328
- v % HDP	-0,6	0,0	0,1	0,3
Rezervami nekryté riziká spolu:	-271	-590	-657	-603
- v % HDP	-0,3	-0,6	-0,6	-0,6
1. Nadhodnotenie nedaňových príjmov:	-42	-294	-142	-126
- príjmy z dividend (SPP, VSE)	71	-68	-68	-68
- príjmy z nešpecifikovaného nového opatrenia	0	-106	-28	-20
- príjmy z predaja majetku ŠR	-30	-33	-33	-33
- príjmy štátneho rozpočtu z hazardných hier	18	-17	0	19
- príjmy z predaja emisných povoleniek	-103	-15	19	bez kvantif.
- zvýšenie príjmov Agentúry pre núdzové zásoby ropy	1	-32	-27	-23
- príjmy zo spustenia 3. a 4. bloku elektrárne Mochovce	0	-23	-5	0
2. Podhodnotenie výdavkov v zdravotníctve:	-25	-80	-302	-341
- výdavky na zdravotnú starostlivosť	30	11	-181	-222
- hospodárenie nemocníc	12	-41	-71	-69
- splátky záväzkov voči akcionárom súkr. zdravotných poisťovní	-67	-50	-50	-50
- rezerva v zdravotníctve	0	0	0	0
3. Podhodnotenie výdavkov ostatných subjektov VS:	-203	-215	-213	-136
- samosprávy	-150	-145	-123	-38
- výdavky Sociálnej poisťovne na sociálne transfery	-36	15	15	15
- správny fond Sociálnej poisťovne	-11	-55	-69	-72
- ŽSSK (tovary a služby)	-6	-31	-36	-42
Riziká z časti kryté rezervami spolu:	29	-105	-28	2
- v % HDP	0,0	-0,1	0,0	0,0
4. Vzťahy s EÚ	-17	32	276	34
- vyššie výdavky na spolufinancovanie	-92	-206	-14	-151
- rezerva na prostriedky EÚ a odvody EÚ	48	213	260	184
- vplyv čerpania EÚ fondov na daňové príjmy	0	25	30	1
- odvod do rozpočtu EÚ	26	-	-	-
- korekcie voči fondom EÚ	0	bez kvantifikácie		
5. Výdavky štátneho rozpočtu:	14	-159	-326	-394
- mzdové výdavky ŠR (v rokoch 2019 až 2021 vrátane školstva)	-47	-642	-1 195	-1 336
- rezerva na mzdy a poisťné	16	592	1 138	1 265
- nové legislatívne opatrenia vlády kryté rezervou	0	-400	-400	-400
- rezerva na riešenie vplyvov nových zákonných úprav	4	400	400	400
- tovary a služby (bez rezerv)	26	-41	-114	-148
- kapitálové výdavky (vrátane rezerv)	-89	-68	-155	-176
- sociálne dávky a transfery	19	0	0	0
- ostatné vplyvy vrátane ostatných bežných rezerv	85	0	0	0

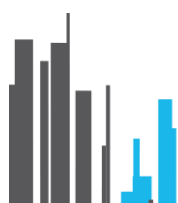


6. Daňové príjmy:	32	21	22	362
- príjmy zo zavedenia e-kasy a nanomarkerov	0	-90	-180	-190
- príjmy z odvodu obchodných reťazcov	0	-58	-73	-73
- ostatné daňové príjmy	24	58	125	161
- rezerva na rok 2019	0	53	0	0
- viazanie výdavkov z odvodu obchodných reťazcov	0	58	73	73
- rezerva na zhoršenie daňových a nedaňových príjmov	8	-	-	-
- rezerva na vývoj ekonomického cyklu	0	0	77	391
Ostatné nekvantifikované riziká:				
- výdavky v rezorte obrany podliehajúce utajeniu	-		bez kvantifikácie (negatívny vplyv 1,5 mld. eur po roku 2021)	
- rekapitalizácia dlhodobo stratových štátnych podnikov	-		bez kvantifikácie	
Celkový vplyv rizík na saldo VS:	-242	-695	-685	-601
Zmeny úrok. nákladov z dôvodu rizík a zdrojov ich krytia	0	-7	-14	-14
Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ	-785	-702	-595	-286
- v % HDP	-0,9	-0,7	-0,6	-0,3

* Po zohľadnení vplyvu revízie HDP na prognózu.

Zdroj: RRZ

Pozn.: znamienka vyjadrujú vplyv na saldo VS. Rozdelenie rizík na jednotlivé skupiny (kryté rezervami, resp. nekryté rezervami) je zamerané na hodnotenie cieľov rozpočtu v rokoch 2019 až 2021.



Príloha 2 – Aktualizácia štrukturálneho salda

Oproti hodnoteniu návrhu rozpočtu (november 2018) došlo k miernym zmenám v odhade štrukturálneho salda VS v rokoch 2017-2021. Na základe dostupných informácií RRZ zaktualizovala odhad rizík a zdrojov ich krytia v rozpočte, čo ovplyvnilo výšku salda verejnej správy v rokoch 2018 až 2021. V rámci cyklickej zložky došlo k aktualizácii odhadu produkčnej medzery RRZ, kde boli do jednotlivých odhadov produkčných medzier³³ zapracované revízie HDP (štvrtročné časové rady) a zohľadnil sa aj najnovší odhad produkčnej medzery Národnej banky Slovenska. 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 4: Rozdiel v zmene štrukturálneho salda VS v rokoch 2017 až 2021 podľa RRZ oproti NRVS 2019-2021 (ESA2010, %HDP)

	2017	2018	2019	2020	2021
1. Saldo verejnej správy	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1
2. Cyklická zložka	0,2	0,1	0,0	-0,1	-0,2
3. Jednorazové efekty	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,1
5. Zmena štrukturálneho salda (Δ_4) / Fiškálny kompakt	-0,1	0,2	0,0	0,1	0,0

Zdroj: metodika RRZ

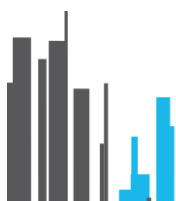
Vplyv revízie jednorazových vplyvov v roku 2017 dokumentuje nasledujúca tabuľka. V ďalších rokoch sa jednorazové vplyvy nemenili.

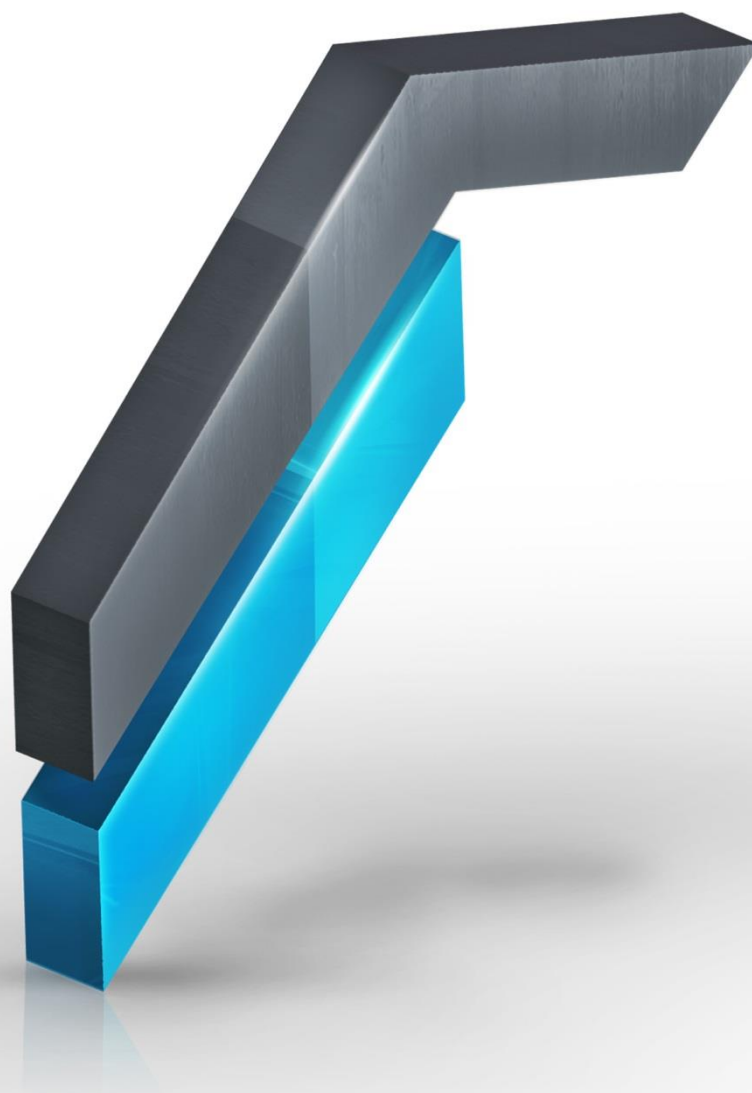
Tab 5: Rozdiel v jednorazových vplyvoch v roku 2017 (ESA2010)

	Hodnotenie RVS	Hodnotenie NRVS	rozdiel
časové rozlíšenie príjmov z DPH (v mil. eur)	8,2	-6,9	15,1
- v % HDP	0,02	-0,01	0,03

Zdroj: RRZ, MF SR

³³ RRZ používa viaceré prístupy na odhad produkčnej medzery, ktoré na záver spriemeruje do výsledného odhadu. Detailnejšie v štúdiu RRZ (2014): [Finding Yeti](#).





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia

www.rozpoctovarada.sk