



# Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021

*Analytický dokument*

november 2018

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2018

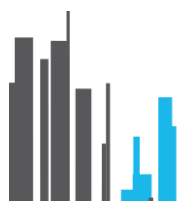
Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

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

**Copyright ©**

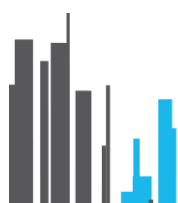
Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú 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](mailto:sekretariat@rrz.sk).



## Obsah

<b>1</b>	<b>Rozpočtové ciele vlády v rokoch 2019 až 2021</b>	<b>6</b>
1.1	Saldo a hrubý dlh verejnej správy	6
1.2	Opatrenia v návrhu rozpočtu	7
1.3	Zmeny vo fiškálnom rámci	9
<b>2</b>	<b>Hodnotenie reálnosti dosiahnutia rozpočtových cieľov v rokoch 2019 až 2021</b>	<b>12</b>
2.1	Makroekonomické predpoklady	12
2.2	Prognóza daňových a odvodových príjmov	16
2.3	Vývoj rozpočtu v roku 2018	17
2.4	Posúdenie rizík a zdrojov ich krytia v rokoch 2019 až 2021	20
2.5	Konsolidačné opatrenia	31
<b>3</b>	<b>Fiškálny rámec</b>	<b>33</b>
<b>4</b>	<b>Hodnotenie rozpočtu vo vzťahu k fiškálnym pravidlám</b>	<b>42</b>
<b>5</b>	<b>Pravidlá rozpočtovej transparentnosti</b>	<b>44</b>
	Príloha č. 1 – Opatrenia v NRVS na roky 2019-2021	50
	Príloha č. 2 – Makroekonomická prognóza VpMP	52
	Príloha č. 3 – Makroekonomický scenár nezmenených politík	53
	Príloha č. 4 – Citlivostné scenáre rozpočtu	54
	Príloha č. 5 – Opatrenia v daniach a odvodoch	55
	Príloha č. 6 – Riziká salda rozpočtu verejnej správy v roku 2018	56
	Príloha č. 7 – Predpoklady použité pri odhade rizík	57
	Príloha č. 8 – Scenár nezmenených politík	67
	Príloha č. 9 – Jednorazové vplyvy vo vývoji dlhu do roku 2021	70
	Príloha č. 10 – Rozdiely voči rozpočtu v rokoch 2012 až 2019	72
	Príloha č. 11 – Zoznam jednorazových vplyvov	73
	Príloha č. 12 – Pravidlá transparentnosti – požiadavky na dáta	74
	Príloha č. 13 – Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy	77
	Príloha č. 14 – Hospodárenie subjektov verejnej správy	79
	Príloha č. 15 – Vývoj príjmov a výdavkov verejnej správy podľa RRZ	80

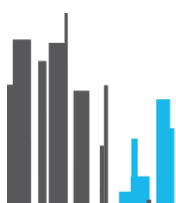


## Zoznam boxov, grafov a tabuliek

Box 1: Porovnanie salda VS a štrukturálneho salda VS v rokoch 2016 až 2021	36
Box 2: Prístup RRZ k výpočtu tempa rastu upravených výdavkov	38
Box 3: Riziká dlhodobej udržateľnosti	41
Box 4: Dividendy od spoločnosti SPP	47
Box 5: Štruktúra rozpočtu a účinnosť fiškálnych pravidiel	48
Graf 1: Porovnanie NRVS 2019-2021 voči NPC scenáru	8
Graf 2: Opatrenia v NRVS 2019-2021	8
Graf 3: Opatrenia na dosiahnutie rozpočtových cieľov - porovnanie voči scenáru nezmenených politik podľa návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2019-2021	9
Graf 4: Porovnanie rozpočtových cieľov – saldo rozpočtu	10
Graf 5: Zmeny v prognóze hrubého dlhu	10
Graf 6: Zmeny v príjmoch a výdavkoch roku 2019	10
Graf 7: Zmena kapitálových výdavkov štátneho rozpočtu v roku 2019	11
Graf 8: Rast zahraničného dopytu spomalí	13
Graf 9: Koniec prehrievania v ekonomikách	13
Graf 10: Príspevky k rastu HDP (%) – investície a čistý export – prognóza VpMP	14
Graf 11: Utlmený rast spotreby domácností	14
Graf 12: Riziká pre ekonomický rast vyplývajúce z fiškálnej politiky	14
Graf 13: Verejné investície	14
Graf 14: Prognózy rastu spotreby verejnej správy na obdobie t+1	15
Graf 15: Riziká prognózy rastu HDP VpMP na základe historických odchýlok	15
Graf 16: Historické odchýlky prognóz VpDP	17
Graf 17: 2-percentná odchýlka prognózy 2018 až 2020 a jej pokrytie rezervou	17
Graf 18: Príspevky k medziročnej zmene salda v NPC scenári	31
Graf 19: Vplyvy opatrení zapracovaných v návrhu rozpočtu v roku 2019	31
Graf 20: Porovnanie prognózy dlhu MF SR s NPC scenárom RRZ	32
Graf 21: Príspevky k medziročnej zmene dlhu v prognóze MF SR	32
Graf 22: Vplyv neočakávaných vplyvov a ostatných položiek na saldo rozpočtu	34
Graf 23: Odhadované saldo rozpočtu po zohľadnení nerozpočtovaných vplyvov	34
Graf 24: Vývoj hrubého dlhu VS	35
Graf 25: Medziročná zmena dlhu	35
Graf 26: Saldo VS v rokoch 2016 až 2021	36
Graf 27: Štrukturálne saldo VS v rokoch 2016 až 2021	36
Graf 28: Štrukturálne saldo v rokoch 1999 až 2021 podľa RRZ	37
Graf 29: Fiškálny impulz v rokoch 2017-2021	40
Graf 30: Predpokladané čerpanie EÚ príjmov v rokoch 2017-2021	40
Graf 31: Makroekonomické riziko vplývajúce na saldo verejnej správy	54
Graf 32: Makroekonomické riziko vplývajúce na dlh verejnej správy	54
Graf 33: Daňové základne	54
Graf 34: Daňové príjmy	54
Graf 35: Porovnanie vývoja miezd v štátnom rozpočte a súkromnom sektore	65
Graf 36: Riziká v kapitálových výdavkoch	65



Tab 1: Ciele v oblasti salda a dlhu verejnej správy	6
Tab 2: Štrukturálne saldo podľa MF SR	6
Tab 3: Výdavkové pravidlo podľa MF SR	7
Tab 4: Opatrenia v návrhu rozpočtu	7
Tab 5: Prognózy domácich a medzinárodných inštitúcií	12
Tab 6: Porovnanie vychýlenosti a presnosti prognóz inštitúcií	15
Tab 7: Daňovo-odvodové opatrenia zahrnuté v NRVS 2019-2021	16
Tab 8: Riziká a zdroje krytia pre splnenie rozpočtovaného cieľa v roku 2018	18
Tab 9: Riziká v rokoch 2019 až 2021	21
Tab 10: Zdroje krytia rizík v rokoch 2019 až 2021	27
Tab 11: Riziká spojené s dosiahnutím rozpočtových cieľov	28
Tab 12: Predpoklady vývoja hrubého dlhu verejnej správy	29
Tab 13: Veľkosť opatrení v návrhu rozpočtu	32
Tab 14: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2017 až 2021 podľa RRZ	35
Tab 15: Výdavkové pravidlo	37
Tab 16: Rozdiely vo výdavkovom pravidle	39
Tab 17: Vypracovanie makroekonomických a daňových prognóz výbormi v roku 2018	44
Tab 18: Prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy	52
Tab 19: Odhad za rok 2018 a odhad vplyvu opatrení na HDP, rozdiel voči VpMP	53
Tab 20: Vyčíslenie fiškálnych scenárov a rozdiel voči VpMP	53
Tab 21: Riziká prognózy rastu základní rozhodujúcich pre rozpočtové príjmy	54
Tab 22: Prehľad rizík a rezerv rozpočtu na rok 2018	56
Tab 23: Dividendy v rokoch 2018 až 2021	57
Tab 24: Odhad príjmov z emisných kvót v rokoch 2018 až 2020	59
Tab 25: Odhad rizika z príjmov z emisných kvót v porovnaní s návrhom rozpočtu	59
Tab 26: Vývoj výdavkov na zdravotnú starostlivosť podľa RRZ	60
Tab 27: Hospodárenie nemocníc	61
Tab 28: Vývoj nerozdelených ziskov súkromných zdravotných poisťovní	61
Tab 29: Odhad rizika voči návrhu rozpočtu	62
Tab 30: Odhad rizík v samosprávach	63
Tab 31: Riziká v mzdových výdavkoch štátneho rozpočtu	64
Tab 32: Riziká vo výdavkoch štátneho rozpočtu na tovary a služby	65
Tab 33: Odhad rizika pri kapitálových výdavkoch štátneho rozpočtu	66
Tab 34: Prehľad zmien v porovnaní s odhadom MF SR na rok 2018	68
Tab 35: Zoznam jednorazových a dočasných vplyvov v NPC scenári	68
Tab 36: Predpoklady čerpania fondov EÚ v NPC scenári RRZ	68
Tab 37: Porovnanie NPC scenára vývoja verejných financií RRZ	69
Tab 38: Príspevky k medziročnej zmene salda v NPC scenári	69
Tab 39: Zmeny v hotovosti bez vplyvu na čisté bohatstvo	71
Tab 40: Prehľad vývoja dlhu do roku 2021	71
Tab 41: Porovnanie skutočného vývoja položiek voči rozpočtu	72
Tab 42: Jednorazové vplyvy v rokoch 2017-2021	73
Tab 43: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy (ESA <sub>2010</sub> , v mil. eur)	77
Tab 44: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy (ESA <sub>2010</sub> , % HDP)	78
Tab 45: Hospodárenie subjektov verejnej správy	79
Tab 46: Príjmy podľa odhadu RRZ	80
Tab 47: Výdavky podľa odhadu RRZ	81



## 1 Rozpočtové ciele vlády v rokoch 2019 až 2021

Vládou schválený Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 a v súlade s ním vypracovaný Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2019 reflektuje zámery vlády definované v jej programovom vyhlásení<sup>1</sup>. Táto kapitola sumarizuje základné ciele návrhu rozpočtu v oblasti salda a dlhu verejnej správy a opatrenia, ktoré by mali podľa vlády zabezpečiť ich splnenie.

### 1.1 Saldo a hrubý dlh verejnej správy

Vládou naplánované hodnoty salda verejnej správy v návrhu rozpočtu VS na roky 2019 až 2021 vychádzajú z odhadovaného deficitu na rok 2018 vo výške 0,6 % HDP<sup>2</sup>, čím by sa podľa ministerstva financií dosiahol **lepší výsledok** oproti schválenému rozpočtu o 0,23 p.b. V ďalšom období sa v porovnaní s týmto odhadom predpokladá postupné znižovanie deficitu, pričom **vyrovnané hospodárenie vláda naplánovala na rok 2020**, čo je v súlade s jej programovým vyhlásením. V roku 2021 by podľa návrhu mala vláda hospodáriť s miernym prebytkom.

Tab 1: Ciele v oblasti salda a dlhu verejnej správy (ESA<sub>2010</sub>, % HDP)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Saldo verejnej správy (NRVS 2019-2021)	-2,22	-0,78	-0,60	-0,10	0,00	0,20
Hrubý dlh VS (NRVS 2019-2021)	51,8	50,9	48,7	47,3	46,0	44,8

Zdroj: MF SR

**Splnenie stanovených rozpočtových cieľov by viedlo k postupnému poklesu hrubého dlhu o 6,1 p. b.**, z úrovne 50,9 % HDP v roku 2017 na úroveň 44,8 % HDP v roku 2021. Mimo sankčných pásiem ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti by sa hrubý dlh mohol dostať v roku 2018, kedy by podľa odhadov ministerstva financií mal dosiahnuť úroveň 48,7 % HDP.

Tab 2: Štrukturálne saldo podľa MF SR (ESA<sub>2010</sub>, % HDP)

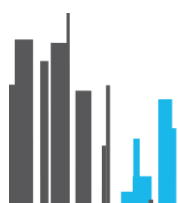
	2017	2018	2019	2020	2021
1. Saldo verejnej správy	-0,8	-0,6	-0,1	0,0	0,2
2. Cyklická zložka (MF SR)	0,1	0,2	0,5	0,5	0,5
3. Jednorazové efekty (MF SR)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-0,8	-0,8	-0,6	-0,5	-0,3
<b>Zmena štrukturálneho salda (<math>\Delta_4</math>)</b>	<b>1,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
p.m. požadovaná konsolidácia podľa EK	0,50	0,50	0,50	MTO	MTO
Jednoročná odchýlka	0,4	-0,5	MTO	MTO	MTO
Dvojročná odchýlka	0,5	0,0	MTO	MTO	MTO

Pozn.: V tabuľke môžu vzniknúť rozdiely z dôvodu zaokrúhľovania.

Zdroj: MF SR

<sup>1</sup> V programovom vyhlásení si vláda predsavzala dosiahnuť vyrovnaný rozpočet verejnej správy do roku 2020 a dodržiavať rozpočtovú disciplínu. Za hlavné priority v oblasti finančnej politiky si stanovila konsolidáciu verejných financií (najmä cez zvýšenie účinnosti výberu daní, cla a odvodov a efektívnejšej alokácie výdavkov) a posilnenie aktívnej úlohy štátneho rozpočtu v rozvoji hospodárstva.

<sup>2</sup> Rozpočet VS na rok 2018 predpokladal deficit vo výške 0,83 % HDP. Očakávané lepšie výsledky hospodárenia VS podľa odhadu ministerstva financií vychádzajú z aktuálnej makroekonomickej a daňovej prognózy, ako i priebežného monitoringu výdavkových položiek. Vyššie čerpanie kapitálových výdavkov by malo viac než kompenzovať daňové a odvodové príjmy, ktorých plnenie prekračuje rozpočtované hodnoty.



Stanovené ciele vychádzajú z pravidiel preventívnej časti Paktu stability a rastu (SGP) a spoločnej európskej metodiky výpočtu štrukturálneho salda, resp. výdavkového pravidla. **Strednodobý rozpočtový cieľ** (štrukturálny deficit najviac vo výške 0,5 % HDP<sub>3</sub>, tabuľka 2) by podľa prepočtov MF SR a jeho interpretácie pravidiel Paktu stability a rastu mal byť dosiahnutý v roku 2019.

V roku 2018 MF SR predpokladá odchýlku vo vývoji štrukturálneho salda a rastu výdavkov od stanovených hodnôt. Jednoročná odchýlka pri prvom ukazovateli dosahuje 0,5 % HDP, pri výdavkovom pravidle je výrazná vo výške 0,8 % HDP (tabuľka 3). Pri zohľadnení vývoja v roku 2017 je dvojročná odchýlka (priemer za roky 2017 a 2018) v prípade štrukturálneho salda nulová a pri výdavkovom pravidle dosahuje 0,4 % HDP, čo je tesne pod hranicou výraznej odchýlky. Podľa Európskej komisie<sup>3</sup> však existuje riziko výraznej odchýlky od smerovania k strednodobému cieľu už v roku 2018 a aj v roku 2019, pričom túto odchýlku indikujú obidva sledované indikátory.

**Tab 3: Výdavkové pravidlo podľa MF SR (ESA<sub>2010</sub>, % HDP)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Reálny rast výdavkov upravený o príjmové opatrenia	0,6	0,2	3,6	2,3	1,9	0,3
Výdavkové pravidlo	2,1	1,3	1,3	2,3	3,0	3,2
<b>Odchýlka od výdavkového pravidla</b>	<b>1,5</b>	<b>1,1</b>	<b>-2,3</b>	<b>0,0</b>	<b>1,1</b>	<b>2,9</b>
Jednoročná odchýlka od výdavkového pravidla	0,3	0,0	-0,8	0,0	0,4	1,0
Dvojročná odchýlka od výdavkového pravidla	-0,3	0,1	-0,4	-0,4	0,2	0,7

Zdroj: MF SR

## 1.2 Opatrenia v návrhu rozpočtu

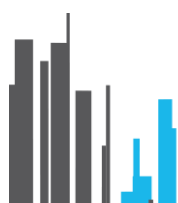
MF SR pri zostavovaní scenára nezmenených politík vychádza z odhadu deficitu verejnej správy vo výške 0,6 % HDP v roku 2018. Za predpokladu, že by sa neuskutočnili žiadne nové opatrenia po roku 2018, verejné financie by sa vyvíjali v závislosti od existujúcej legislatívy a rozpočtové položky by boli determinované výlučne makroekonomickým vývojom, **v roku 2019 by vláda hospodárila prebytkovo vo výške 0,2 % HDP. V roku 2020 by sa prebytok VS zvýšil na 0,4 % HDP a v roku 2021 by sa takmer zdvojnásobil na 0,8 % HDP.**

**Tab 4: Opatrenia v návrhu rozpočtu (ESA<sub>2010</sub>, % HDP)**

	2018	2019	2020	2021
1. Návrh rozpočtu VS na roky 2019-2021	-0,60	-0,10	0,00	0,20
2. Saldo VS podľa NPC (MF SR)	-0,60	0,15	0,44	0,75
<b>3. Opatrenia v NRVS (1-2)</b>		<b>-0,25</b>	<b>-0,44</b>	<b>-0,55</b>
(opatrenia v NRVS v mil. eur)		-239	-457	-603
medziročná zmena (3)		-0,25	-0,20	-0,11

Zdroj: MF SR

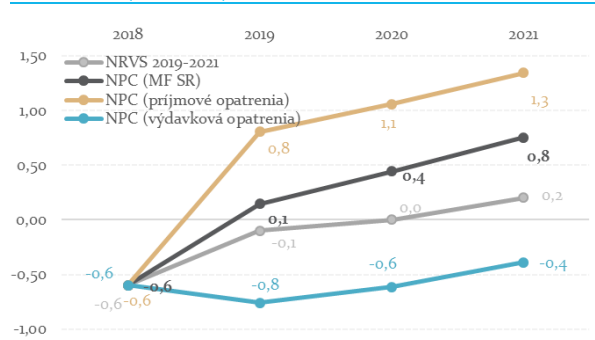
<sup>3</sup> [Hodnotenie](#) Európskej komisie z 23. mája 2018: „Both pillars therefore support the conclusion of there being a risk of significant deviation in 2018, based on the Commission 2018 spring forecast... In summary, both pillars support the conclusion of a risk of significant deviation in 2019 on the two-year average, which results from fiscal slippage in 2018 being insufficiently compensated for in 2019...“ Rada EÚ ([Council](#)) vo svojom odporúčaní z 23. júla 2018 potvrdila závery hodnotiacej správy EK: “Under unchanged policies, Slovakia would be at risk of significant deviation from that requirement in 2019, due to the deviation over 2018 and 2019 taken together. Overall, the Council is of the opinion that the necessary measures should be taken as of 2018 to ensure compliance with the provisions of the Stability and Growth Pact.”





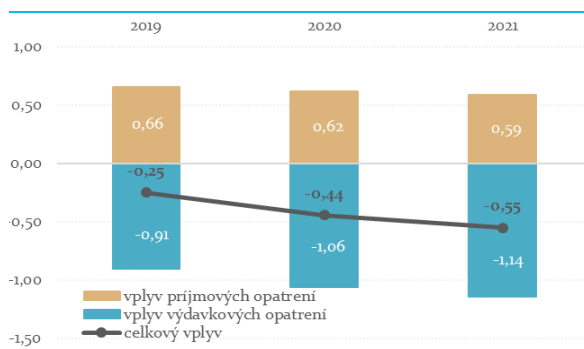
**Návrh rozpočtu VS na roky 2019 až 2021 obsahuje opatrenia, ktoré podľa MF SR zhoršujú saldo VS oproti NPC scenáru o 0,3 % HDP v roku 2019, v roku 2020 o 0,4 % HDP a v roku 2021 o 0,6 % HDP. Zhoršenie salda oproti NPC je výsledkom dodatočných výdavkových opatrení na úrovni takmer približne 1,0 % HDP (v roku 2019 vo výške 0,9 % HDP), ktoré boli len čiastočne kryté opatreniami na zvýšenie príjmov (0,7 % HDP v roku 2019).**

**Graf 1: Porovnanie NRVS 2019-2021 voči NPC scenáru (% HDP)**



Zdroj: MF SR

**Graf 2: Opatrenia v NRVS 2019-2021 (% HDP)**



Zdroj: MF SR

**Príjmové opatrenia** sú naplánované vo výške **0,7 % HDP** v roku 2019 a **0,6 % HDP** v rokoch **2020 a 2021**. Návrh rozpočtu uvažuje so zmenou legislatívy v oblasti daní a sociálneho poistenia (týka sa zdanenia hazardu, oslobodenia 13. a 14. platu od daní a odvodov pre zamestnávateľov, zavedenia ročného zúčtovania sociálneho poistenia, spotrebnej dane z neživotného poistenia, osobitného odvodu z obratu reťazcov, zrušenia odvodovo odpočítateľnej položky na zdravotné odvody pre zamestnávateľa)<sup>4</sup>. V rámci nedaňových príjmov by malo dôjsť k nárastu príjmov za uloženie odpadu. NRVS rovnako predpokladá vyššie granty a transfery<sup>5</sup>. Viac ako polovica nárastu nedaňových príjmov nie je dostatočne špecifikovaná.

**Výdavkové opatrenia** sú vyčíslené na **0,9 % HDP** v roku 2019 a **1,1 % HDP** v nasledujúcich rokoch. Opatrenia na strane výdavkov sa dotknú kompenzácií zamestnancov, v rámci ktorých je zohľadnená 10 % valorizácia tarifných plátov pre zamestnancov vo verejnej správe, ako i zvýhodnené odmeňovanie začínajúcich učiteľov. Výdavky na medzispotrebu pokrývajú prevažne výdavky pripravovaných zákonných úprav (bezplatné stravovanie v materských a základných školách, navýšenie vianočného dôchodku, oslobodenie príspevku na rekreáciu od daní a odvodov, a.i.) a zvýšené dotácie do poľnohospodárstva súvisiace so zavedením osobitného odvodu pre obchodné reťazce. V bežných transferoch je zapracovaná úprava plátov v zdravotníctve (sestry a zdravotnícky personál) a rekonštrukcia budov a obnova technického vybavenia nemocníc. Rozpočtované sú kapitálové investície na modernizáciu obrany, výstavbu priemyselného parku, rekonštrukciu Slovenskej národnej galérie a výstavbu športovej infraštruktúry.

Nasledujúci graf prezentuje **opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu**. Jednotlivé príjmové a výdavkové opatrenia rozlišuje v závislosti od toho, či sú detailnejšie popísané. Väčšina opatrení je v návrhu rozpočtu bližšie vysvetlená (údaje znázornené modrou farbou), ale v niektorých prípadoch chýba konkrétna podoba opatrení. Na príjmovej strane nie je zrejmé, akými

<sup>4</sup> Detailný prehľad zapracovaných legislatívnych zmien je uvedený v prílohe 1.

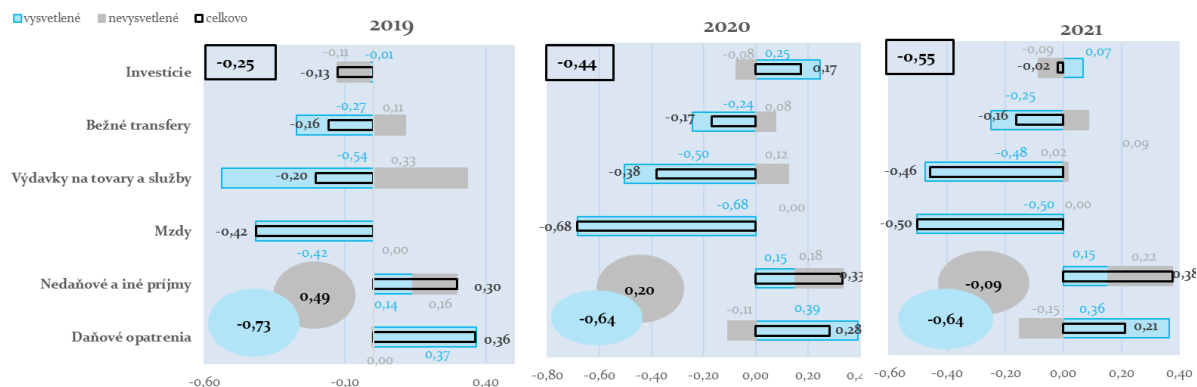
<sup>5</sup> Ide napríklad o odvod od vlastníkov jadrových zariadení.





opatreniami sa dosiahnu vyššie nedaňové príjmy. Rovnako nie sú vysvetlené úspory v medzisпотреbe a bežných transferoch na výdavkovej strane.

**Graf 3: Opatrenia na dosiahnutie rozpočtových cieľov - porovnanie voči scenáru nezmenených politik podľa návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2019-2021 (% HDP)**



Zdroj: MF SR, RRZ

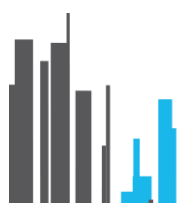
### 1.3 Zmeny vo fiškálnom rámci

Napriek očakávaným lepším výsledkom v roku 2018 nedochádza oproti schválenému Rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020 k zmene cieľov<sup>6</sup> v rokoch 2019 a 2020, t.j. **cieľ dosiahnutia vyrovnaného rozpočtu do roku 2020 sa nezmenil**. V roku 2021 vláda predpokladá prebytkové hospodárenie<sup>7</sup> vo výške 0,2 % HDP.

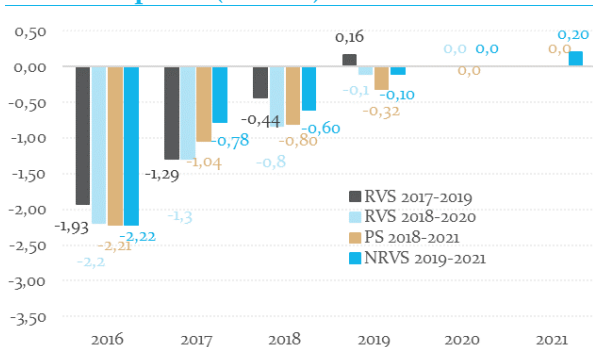
**Prognóza hrubého dlhu sa v porovnaní s Programom stability na roky 2018-2021 mierne zvýšila**. Samotná úroveň dlhu VS rastie v rokoch 2019-2021 oproti programu stability, nakoľko aktuálna prognóza dlhu počíta s vyššími hotovostnými deficitmi štátneho rozpočtu počas celého horizontu a vyšším objemom hotovosti na účtoch verejnej správy. Pokles podielu hrubého dlhu na HDP spôsobuje vyšší nominálny HDP (oproti predchádzajúcej prognóze).

<sup>6</sup> Program stability na roky 2018-2021 mierne uvoľnil cieľ (deficit VS) na rok 2019 a to na 0,32 % HDP oproti RVS 2018-2020, ktorý uvažoval s cieľom schodku vo výške 0,1 % HDP.

<sup>7</sup> Prebytkové hospodárenia vláda prvýkrát plánovala dosiahnuť v roku 2019 v rámci NRVS 2017-2019.

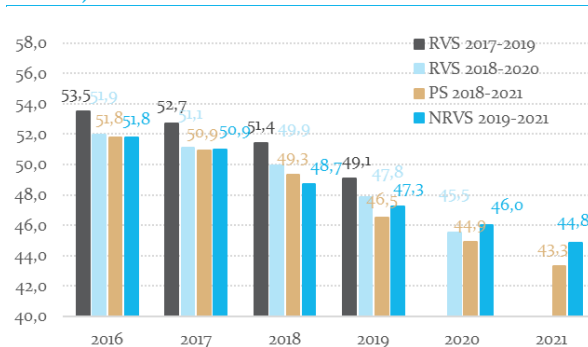


**Graf 4: Porovnanie rozpočtových cieľov – saldo rozpočtu (% HDP)**



Pozn.: Saldo rozpočtu na rok 2019 schválené v RVS 2018-2020 bolo -0,32 % HDP a nezodpovedalo rozpočtovému cieľu. Zdroj: MF SR

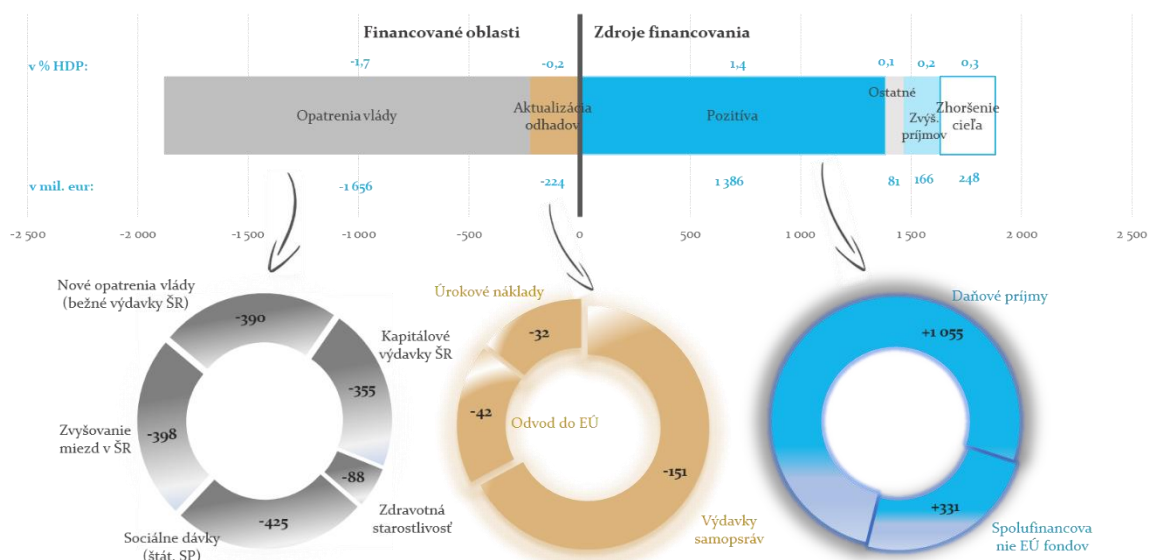
**Graf 5: Zmeny v prognóze hrubého dlhu (% HDP)**



Zdroj: MF SR

Vzhľadom na nastavenie rozpočtového procesu a skutočnosť, že údaje za druhý a tretí rok trojročného rozpočtu nie sú záväzné, vláda sa pri príprave rozpočtu verejnej správy zameriava najmä na opatrenia na najbližší rok. Tieto je možné identifikovať na základe zmien, ku ktorým došlo v návrhu rozpočtu na rok 2019 v porovnaní s predchádzajúcimi rozpočtami schválenými národnou radou<sup>8</sup> (graf 6).

**Graf 6: Zmeny v príjmoch a výdavkoch roku 2019 (Návrh rozpočtu VS na roky 2019 až 2021 v porovnaní s Rozpočtom VS na roky 2017 až 2019, mil. eur)**

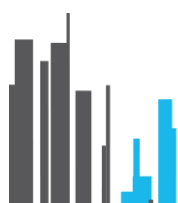


Pozn.: znamienka vyjadrujú vplyv na saldo verejnej správy.

Zdroj: MF SR, RRZ

Aktualizácia odhadu daní a odvodových príjmov zvýšila príjmy o 1 055 mil. eur (1,1 % HDP). MF SR zároveň znížilo odhad čerpania prostriedkov EÚ fondov o 1 562 mil. eur, čo sa prejavilo poklesom výdavkov na spolufinancovanie o 331 mil. eur (0,3 % HDP). Pozitívny vplyv mali

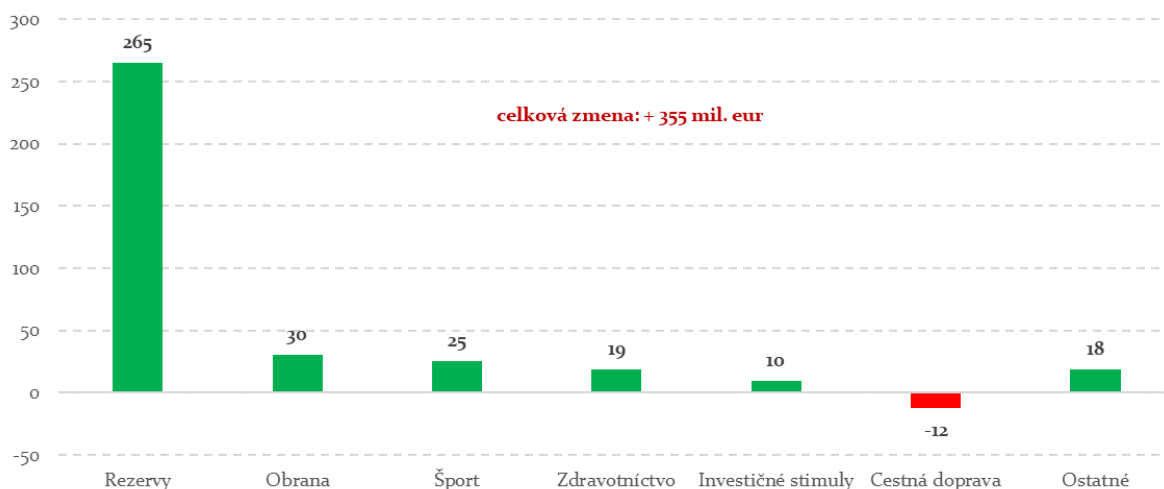
<sup>8</sup> Ide o porovnanie bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy na rok 2019 z Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 voči Rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019.



mať aj legislatívne príjmové opatrenia (najmä v oblasti daní, odvodov a nedaňových príjmov) v celkovej výške 166 mil. eur (0,2 % HDP). **Všetky tieto pozitívne vplyvy, spolu so zvýšením cieľovej hodnoty deficitu a po zahrnutí aktualizácií odhadov** (odvod do rozpočtu EÚ, úrokové náklady, samosprávy) **a ostatných vplyvov vytvorili priestor na realizovanie výdavkov verejnej správy v celkovej výške 1 656 mil. eur (1,7 % HDP).**

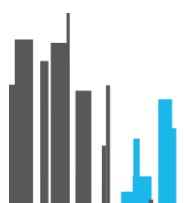
Zvýšili sa výdavky na sociálne dávky (starobné dôchodky, nemocenské, kompenzácie zdravotne ťažko postihnutým osobám, vianočný dôchodok) celkovo o 425 mil. eur (0,4 % HDP). Vyššie mzdové výdavky o 398 mil. eur (0,4 % HDP) by mali pokryť nárast miezd financovaných zo štátneho rozpočtu vrátane regionálneho a vysokého školstva. Bežné výdavky štátneho rozpočtu vzrástli vplyvom nových opatrení od roku 2019 o 390 mil. eur (0,4 % HDP). Ide najmä o dodatočné výdavky v sektore poľnohospodárstva, financovanie obedov zadarmo v základných školách, dotácie cien elektriny a zmeny v sociálnej oblasti. Kapitálové výdavky štátneho rozpočtu sa zvýšili o 355 mil. eur (0,4 % HDP), čo súvisí najmä s nárastom nealokovanej rezervy o 265 mil. eur. Výdavky na zdravotnú starostlivosť sa zvýšili o 88 mil. eur (0,1 % HDP) vplyvom zvyšovania miezd nad rámec mzdového automatu, novely zákona o liekoch, ktoré budú čiastočne kompenzované úspornými opatreniami identifikovanými v rámci revízie výdavkov sektora.

**Graf 7: Zmena kapitálových výdavkov štátneho rozpočtu v roku 2019 (mil. eur)**



Pozn.: ide o kapitálové výdavky štátneho rozpočtu (EKRRK 710 a 720 bez 721) bez EÚ fondov, spolufinancovania a metodických úprav.

Zdroj: MF SR, RRZ



## 2 Hodnotenie reálnosti dosiahnutia rozpočtových cieľov v rokoch 2019 až 2021

RRZ v tejto časti posudzuje dôveryhodnosť prezentovaných cieľov identifikovaním konkrétnych rizík návrhu rozpočtu a možných zdrojov ich krytia. V prvom kroku hodnotí realističnosť makroekonomických a daňových prognóz, na základe ktorých sa formuje celkový fiškálny rámec. V ďalšom kroku je aktualizovaný odhad vývoja rozpočtu na rok 2018, ktorý je východiskovým rokom pre zostavenie návrhu rozpočtu. Prípadné odchýlky oproti očakávaniam vlády sa môžu prenášať do ďalších rokov, čo môže viesť k dodatočným rizikám v strednodobom horizonte. Analýzou opatrení vlády, vychádzajúcich z porovnania návrhu rozpočtu so scenárom nezmenených politík, sú identifikované riziká a možné zdroje ich krytia na roky 2019 až 2021.

### 2.1 Makroekonomické predpoklady

Makroekonomické predpoklady Výboru pre makroekonomické prognózy (VpMP) zo septembra 2018<sup>9</sup> boli označené väčšinou členov ako realistické. Celkové riziká sú vyvážené, zo zahraničia plynú negatívne riziká z dôvodu neistoty ohľadom vyjednávania Brexit-u a protekcionistických politík v medzinárodnom obchode. Naopak, v domácom prostredí prevládajú pozitívne riziká najmä z dôvodu rýchlejšieho rastu spotreby domácností. Dodatočná neistota vyplýva zo štruktúry finálne schválených fiškálnych opatrení a ich vplyvu na makroekonomický vývoj. V hodnotení rozpočtu verejnej správy na najbližšie roky porovnávame alternatívne scenáre vývoja fiškálnej politiky – scenár nezmenených politík a scenár po zavedení fiškálnych opatrení a po zohľadnení identifikovaných rizík vývoja výdavkov a príjmov verejnej správy.

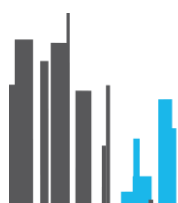
Podľa prognózy VpMP zrýchli rast slovenskej ekonomiky v roku 2018 z 3,2 % z roku 2017 na 4,1 %. Oproti predpokladom pri tvorbe rozpočtu na rok 2018 sa predpoklady výrazne nemenili (tabuľka 5). Dominantným faktorom rastu ekonomiky ostane automobilový priemysel. Investície z automobilového priemyslu z roku 2018 vystrieda v rokoch 2019-2020 výraznejší impulz vyplývajúci z vyššieho exportu automobiliek. Ponukový impulz sa postupne vytratí a ekonomika bude spomaľovať na úroveň svojho dlhodobého potenciálneho rastu.

Tab 5: Prognózy domácich a medzinárodných inštitúcií

HDP reálny rast v %, Slovensko Inštitúcia	Skut. 2017	Prognóza				Rozdiel oproti minulému roku			
		2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
VpMP (september 2018 v. 2017)	3,2	4,1	4,5	3,9	3,3	-0,1	0,1	0,0	-
medián členov VpMP	3,2	4,0	4,1	3,8	3,4	0,1	-0,2	0,2	-
KRRZ (november 2018)	3,2	4,2	4,0	4,0	3,0	-	-	-	-
MMF (október 2018 v. 2017)	3,2	3,9	4,1	3,8	3,7	0,2	0,2	0,3	0,3
EK (nov. 2018 v. nov. 2017)	3,2	4,0	4,1	3,5	-	0,2	0,1	-	-
OECD (jún 2018 v. nov. 2017)	3,2	4,0	4,5	-	-	-0,1	0,2	-	-
HDP reálny rast v %, eurozóna	2017	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
MMF (október 2018 v. 2017)	2,4	2,0	1,9	1,7	1,6	0,1	0,2	0,0	0,0
EK (nov. 2018 v. nov. 2017)	2,4	2,1	1,9	1,7	-	0,0	0,0	-	-
OECD (sept. 2018 v. nov. 2017)	2,4	2,0	1,9	-	-	-0,2	0,0	-	-

Zdroj: MF SR, MMF, OECD, EK (AMECO), KRRZ (Kancelária RRZ)

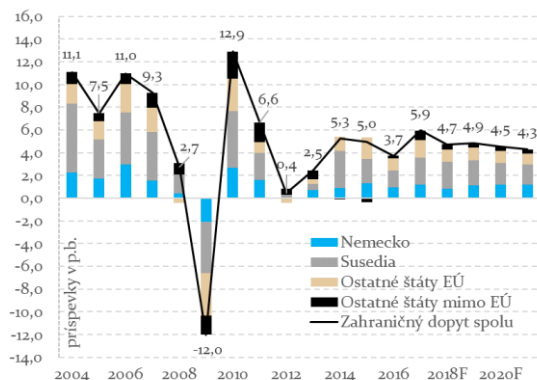
<sup>9</sup> Prognóza vypracovaná Ministerstvom financií SR bola prevažným počtom členov Výboru pre makroekonomické prognózy charakterizovaná ako realistická (príloha 2). Dvaja členovia označili prognózu ako optimistickú.



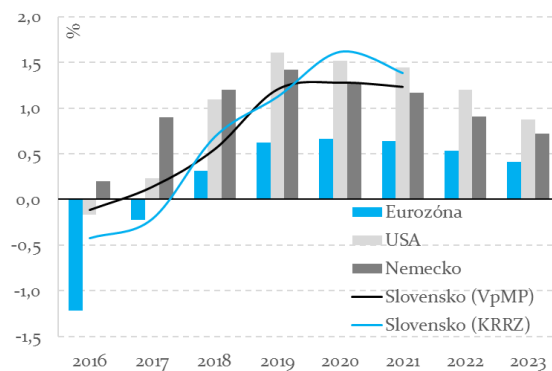
## Aktuálne riziká vývoja zahraničného prostredia

Finančné prostredie je v eurozóne podporované uvoľnenou monetárnou politikou ECB. Inflačné očakávania sa v eurozóne postupne ukotvujú na hodnotách cieľných centrálnou bankou, výraznejšie obmedzenie expanzívnej politiky možno očakávať až po roku 2019. Ku globálnemu rastu pozitívne prispievajú silné fundamenty americkej ekonomiky, aktuálne s expanzívnu fiškálnou politikou s účinkami do roku 2020. Základné úrokové sadzby v rozpätí 1,75-2,00 % bude americký FED zdvíhať i naďalej v súlade so silným trhom práce a rastúcou infláciou. Globálny rast obchodných partnerov SR je vyvážený a od roku 2019 bude postupne spomaľovať s predpokladaným ukončením fiškálnej expanzie v USA a znižovaním kladnej produkčnej medzery v Nemecku (graf 8 a 9). Rizikom je rastúci protekcionizmus v medzinárodnom obchode, ktorý sa už čiastočne realizoval v roku 2018 v obchode Číny a USA. Dodatočným rizikom je stále neistý Brexit. V eurozóne panuje neistota ohľadom kondície talianskej ekonomiky a jeho finančného sektora.

**Graf 8: Rast zahraničného dopytu spomalí (príspevky v p.b.)**



**Graf 9: Koniec prehrievania v ekonomikách (produkčná medzera v % HDP)**



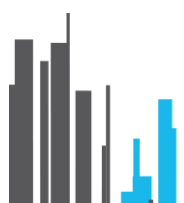
Zdroj: prognózy MMF, MF SR, KRRZ

## Aktuálne riziká vývoja domáceho prostredia

Zrýchľujúca sa dynamika rastu slovenskej ekonomiky ťaží v roku 2018 z investičnej aktivity automobilového priemyslu, dodatočne i z verejných investícií z EÚ fondov a samospráv. Dominantnou hnacou silou sa postupne stáva vývoz z dodatočných kapacít vytvorených v automobilovom priemysle. V roku 2018 sa podľa aktuálnych prognóz VpMP nachádza slovenská ekonomika vo fáze prehrievania, ktoré sa najviac prejavuje na napätom trhu práce a zvýšeným rastom inflácie a miezd.

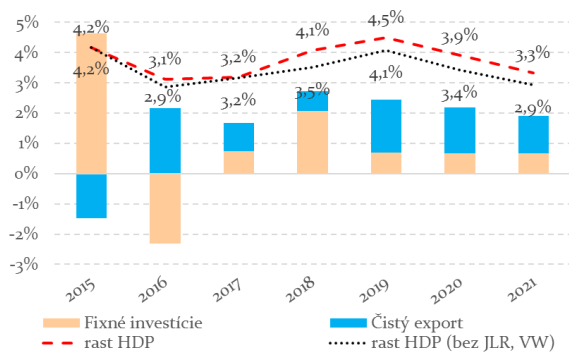
V strednodobom horizonte identifikujeme v domácej ekonomike viaceré riziká:

- Rizikom je rozdielny nábeh plnej výrobnnej kapacity nových produktov automobilového priemyslu a ich vplyv na potenciálny rast ekonomiky v porovnaní s predpokladmi makroekonomickej prognózy. Bez impulzov v automobilovom priemysle by bol očakávaný rast HDP v rokoch 2019 až 2021 v priemere o 0,5 percentuálneho bodu nižší (graf 10).

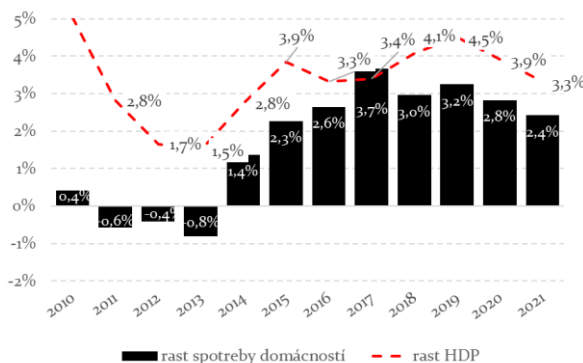


- V prípade realizácie vyšších výdavkov verejnej správy na mzdy a medzispotrebu bez dodatočných konsolidačných opatrení by rast HDP bol vyšší najmä v rokoch 2019-2020 (graf 12), avšak na úkor naplnenia stanovených cieľov vyrovnaného a prebytkového rozpočtu s rizikom vyššieho prehrievania ekonomiky prejavujúceho sa rastom inflácie, poklesom konkurencieschopnosti podnikov a následne prudším spomalením HDP pri uzatváraní produkčnej medzery.
- Pozitívnym rizikom prognózy VpMP je rýchlejší rast spotreby domácností. Napriek pozitívnemu sentimentu sa udržuje rast reálnej spotreby len na úrovni 3 % (graf 11), najmä z dôvodu vyšších súčasných a očakávaných výdavkov na investície do bývania a rastúcich spotrebiteľských cien nad 2 %.
- Dodatočné riziká identifikuje RRZ v dynamike rastu HDP na rok 2019, najmä vplyvom vysokej bázy investícií v roku 2018. Dodatočným rizikom je nižšia dynamika verejných investícií i po roku 2019 ako jedným z nástrojov na kompenzáciu fiškálneho stimulu na strane bežných výdavkov (graf 13).

**Graf 10: Príspevky k rastu HDP (%) – investície a čistý export – prognóza VpMP**

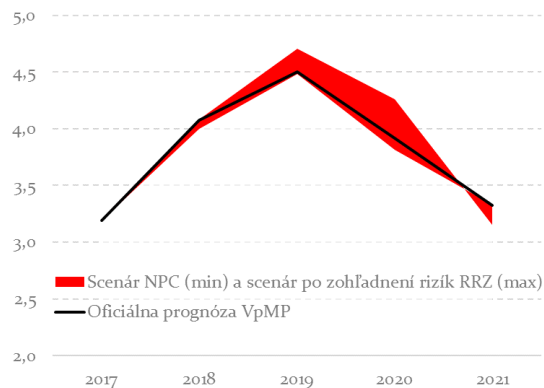


**Graf 11: Utlmený rast spotreby domácností (rast v %)**

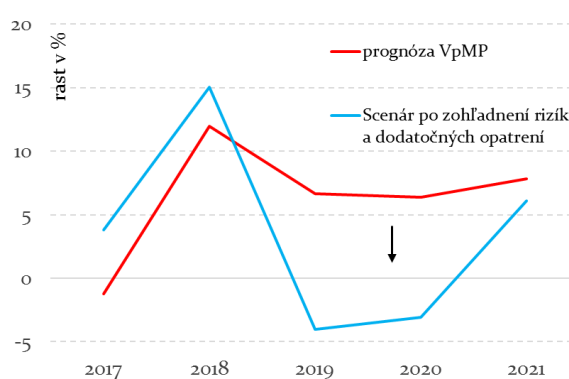


Zdroj: MF SR, RRZ

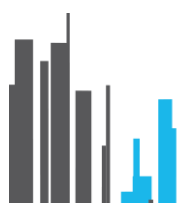
**Graf 12: Riziká pre ekonomický rast vyplývajúce z fiškálnej politiky (rast HDP v %)**



**Graf 13: Verejné investície (bežné ceny, rast v %)**



Zdroj: MF SR, RRZ



### Objektívne hodnotenie rizík prognózy

Kritériom hodnotenia prognóz je identifikácia systematických historických odchýlok prognóz makroekonomických indikátorov od aktuálne známej skutočnosti. Systematická odchýlka je definovaná ako opakovaný a výrazný odklon prognózy od skutočnosti a zároveň od prognóz relevantných inštitúcií. Na základe údajov od roku 2010 nevieme identifikovať výrazné systematické odchýlky pre základné makroekonomické indikátory (tabuľka 6). Výraznejší pesimizmus je badať pri prognózach reálnej spotreby verejnej správy, exportu a importu. S výnimkou spotreby verejnej správy sa odchýlky vyskytujú i v ostatných inštitúciách. Pri spotrebe verejnej správy však došlo oproti minulosti k výrazným revíziám a odchýlky sa opakujú len v niektorých obdobiach (graf 14).

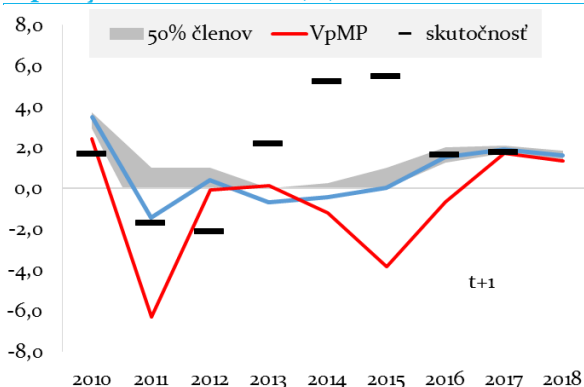
Tab 6: Porovnanie vychýlenosti a presnosti prognóz inštitúcií

Ukazovateľ (jesenné prognózy na rok t+1)	BIAS (vychýlenosť prognózy) + optimizmus - pesimizmus		SE (štandardná chyba)	
	medián členov VpMP	VpMP	medián členov VpMP	VpMP
HDP, reálny rast	0,5	0,5	1,2	1,4
Spotreba domácností, reálny rast	0,4	0,6	1,2	1,7
Spotreba verejnej správy, reálny rast	2,7	-1,1	4,2	3,0
Fixné investície, reálny rast	0,6	0,8	9,5	9,6
Export tovarov a služieb, reálny rast	3,2	3,0	5,0	4,8
Import tovarov a služieb, reálny rast	2,8	2,4	4,8	4,8
Zamestnanosť, rast	0,5	0,7	1,0	0,9
Nominálna mzda, rast	0,2	0,4	1,1	1,3
Reálna mzda, rast	0,7	0,5	1,6	2,0
Miera nezamestnanosti, p.b.	0,1	0,3	1,3	1,2
Index spotrebiteľských cien, rast	0,8	0,7	1,7	1,6

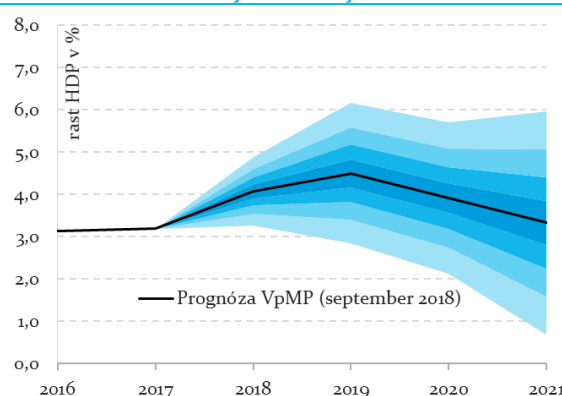
Zdroj: RRZ, MF SR

Ak zohľadníme pri hodnotení historické odchýlky prognózy rastu HDP od roku 2010, rast HDP sa v roku 2019 bude nachádzať so 60 % pravdepodobnosťou v intervale 3,4 % až 5,6 % (graf 15).

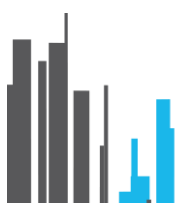
Graf 14: Prognózy rastu spotreby verejnej správy na obdobie t+1 (%)



Graf 15: Riziká prognózy rastu HDP VpMP na základe historických odchýlok



Zdroj: MF SR, RRZ





## 2.2 Prognóza daňových a odvodových príjmov

Prognózy daňových a odvodových príjmov (ďalej daňové prognózy) v návrhu rozpočtu boli posúdené a schválené [Výborom pre daňové prognózy \(VpDP\) v septembri 2018](#). Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť ako riadny člen tohto výboru [zhodnotila daňovú prognózu ako realistickú<sup>10</sup>](#) vychádzajúc zo spoločných [makroekonomických predpokladov Výboru pre makroekonomické prognózy zo septembra 2018](#).

Nad rámec schválenej prognózy VpDP návrh rozpočtu obsahuje aj dodatočné legislatívne zmeny v daniach a odvodoch. Ide o opatrenia, ktoré boli predmetom rokovania parlamentu až po septembrovom zasadnutí VpDP. Ich detailnejší popis je uvedený v prílohe č. 1.

Kvantifikované opatrenia, ktoré prešli v parlamente prvým čítaním:

- odvod z obratu obchodných reťazcov ([prvé čítanie](#)),
- online napojenie pokladníc na finančnú správu ([eKasa](#)) a označovanie pohonných látok osobitnou identifikačnou látkou ([nanomarkery](#)).

**Tab 7: Daňovo-odvodové opatrenia zahrnuté v NRVS 2019-2021 (v tis. eur, ESA2010)**

	2019	2020	2021
Odvod z obchodných reťazcov	118 504	118 504	118 504
- hrubý vplyv	150 005	150 005	150 005
- vplyv na DPPO	-31 501	-31 501	-31 501
eKasa a nanomarkery	90 000	180 000	190 000
<b>Spolu</b>	<b>208 504</b>	<b>298 504</b>	<b>308 504</b>

*Zdroj: MFSR*

Nad rámec uvedených opatrení boli do návrhu rozpočtu zapracované v podobe rezervy na strane výdavkov nasledovné opatrenia:

- zavedenie rekreačných poukazov ([schválené](#) parlamentom 23.10.2018<sup>11</sup>),
- zníženie DPH v sektore ubytovacích služieb ([schválené](#) parlamentom 23.10.2018) a
- zdvojnásobenie daňového bonusu pre rodičov detí do 6 rokov (prešlo v parlamente [prvým čítaním](#)).

Nové opatrenia v oblasti daní by mali byť predmetom zasadnutia Výboru pre daňové prognózy, ktoré by sa malo konať v novembri 2018<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Prognóza MF SR sa podľa [štatútu VpDP](#) hodnotí ako realistická, pokiaľ je odchýlka prognózy člena VpDP od prognózy MF SR do jedného percenta. V prípade, ak nadpolovičná väčšina členov VpDP ohodnotí prognózu MF SR ako realistickú, stáva sa prognóza MF SR schválenou prognózou VpDP.

<sup>11</sup> Novelu zákona o podpore cestovného ruchu, ktorej súčasťou sú rekreačné poukazy, prezident SR nepodpísal a vrátil ju na opätovné prerokovanie do parlamentu.

<sup>12</sup> [Zápisnica](#) z 50. zasadnutia VpDP dňa 20. septembra 2018.

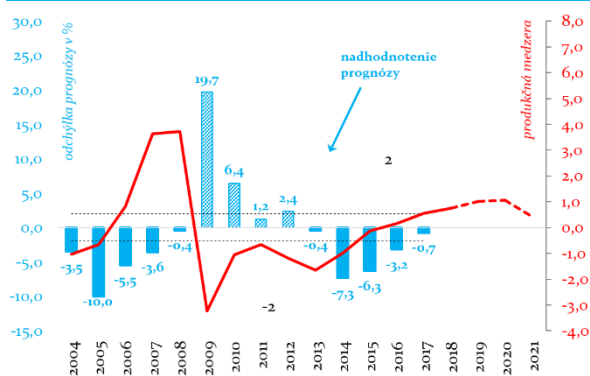


## Neistota daňovej prognózy

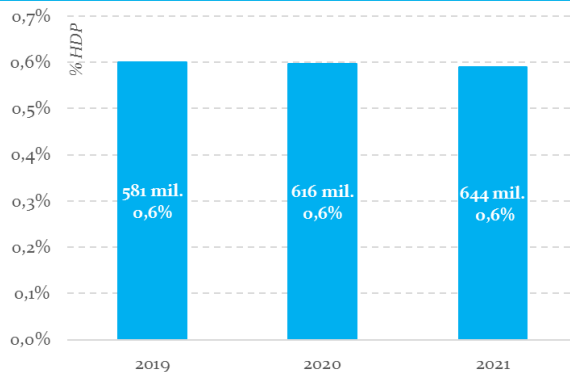
Prognózy sú vždy spojené s neistotou. Od existencie Výboru pre daňové prognózy odchýlky prognózy na Slovensku kopirovali hospodársky cyklus. Zjednodušene možno povedať, že v expanzii boli dane podhodnotené, v recesii nadhodnotené (graf 16). Dlhodobý cieľ MF SR je mať túto odchýlku vo výške do dvoch percent. Aj v prípade takejto „bežnej“ odchýlky pri stabilnom makroekonomickom vývoji sú vplyvy na saldo hospodárenia verejnej správy pomerne významné (2 percentná odchýlka prognózy predstavuje približne 600 mil. eur, čo je 0,6 % HDP).

Vzhľadom na predpokladanú stabilizáciu trendu produkčnej medzery, možno očakávať postupné znižovanie odchýlky prognózy daňových príjmov na horizonte rokov 2019 až 2021.

**Graf 16: Historické odchýlky prognóz VpDP (%)**



**Graf 17: 2-percentná odchýlka prognózy 2018 až 2020 a jej pokrytie rezervou**



Zdroj: MF SR, RRZ

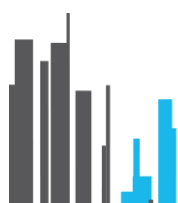
Okrem vývoja makroekonomického prostredia neistotu prognóz zvyšujú početné (a často súbežné) zmeny v daňovo odvodovej legislatíve.

### 2.3 Vývoj rozpočtu v roku 2018

RRZ ako podklad pre hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 odhadla riziká pre splnenie rozpočtovaného salda verejnej správy v roku 2018. Tento odhad následne slúži ako východisko pre identifikáciu a posúdenie rizík a zdrojov krytia v rokoch 2019 až 2021. Odhad rizík a zdrojov ich krytia v roku 2018 vychádza najmä z údajov vykazovaných v Štátnej pokladnici, ktoré zaznamenávajú hotovostné plnenie rozpočtu subjektov verejnej správy, ako aj z ďalších podkladov pripravených na základe rozpočtových údajov, dostupných výkazov za subjekty verejnej správy a expertných odhadov. Dôležitým zdrojom informácií je aj odhad vlády zverejnený v rámci návrhu rozpočtu, vo viacerých rozpočtových položkách však RRZ na základe doplňujúcich údajov očakáva iné koncoročné plnenia<sup>13</sup>.

**Schválený rozpočet na rok 2018 predpokladá dosiahnutie deficitu na úrovni 0,83 % HDP. Aktuálny odhad vlády očakáva zlepšenie deficitu na úroveň 0,6 % HDP. V roku 2018 RRZ identifikovala riziká pre splnenie rozpočtovaného cieľa vo výške 0,10 % HDP,**

<sup>13</sup> Technické odhady vývoja salda spolu s identifikovanými rizikami (tzv. „Rozpočtový semafor“) zverejňuje KRRZ každý mesiac [na stránke RRZ](http://www.rozpoctovarada.sk).



v porovnaní s aktuálnym odhadom MF SR sú riziká vyššie, v objeme 0,32 % HDP. Za predpokladu, že vláda neprijme v závere roka žiadne ďalšie opatrenia, by deficit verejnej správy v roku 2018 na základe aktuálnych informácií a predpokladov RRZ dosiahol úroveň 0,92 % HDP.

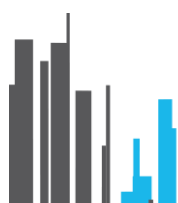
Niektoré riziká pre splnenie rozpočtovaného salda v roku 2018 boli identifikované RRZ už v čase schvaľovania rozpočtu na roky 2018 až 2020.<sup>14</sup> Ide napríklad o nadhodnotenie nedaňových príjmov, podhodnotenie výdavkov štátneho rozpočtu, alebo nízke rozpočtovanie výdavkov samospráv či ostatných subjektov VS. V aktuálnom odhade došlo k upresneniu výšky očakávaného vplyvu na saldo verejnej správy, pričom pravdepodobnosť naplnenia týchto rizík sa zvýšila. Aktualizácia očakávaných vplyvov týchto rizík ako aj zdrojov krytia identifikovaných v čase schvaľovania rozpočtu na roky 2018 až 2020 je uvedená v prílohe 6.

Viacere z identifikovaných rizík by v prípade svojho naplnenia v roku 2018 zvýšili pravdepodobnosť naplnenia nadväzujúcich rizík v rokoch 2019 až 2021. Ide napríklad o nadhodnotenie nedaňových príjmov, nízku rozpočtovanú úroveň výdavkov štátneho rozpočtu na tovary a služby, alebo podhodnotenie výdavkov samospráv. Naopak niektoré z rizík sa vzhľadom na svoj jednorazový charakter nemusia premietnuť do rizík v nasledujúcich rokoch, respektíve sa premietnu iba v obmedzenej miere. Príkladom sú najmä investície (v štátnom rozpočte alebo ŽSR), pri ktorých dôležitú úlohu zohráva objem rozpočtovaných prostriedkov, ktoré sa nepoužijú v bežnom roku a prenesú sa do nasledujúcich rokov. Podrobnejší pohľad na medziročnú previazanosť jednotlivých rizík je uvedený v prílohe 7, ktorá obsahuje podrobnejšie informácie o spôsobe odhadu rizík, vrátane použitých predpokladov.

**Tab 8: Riziká a zdroje krytia pre splnenie rozpočtovaného cieľa v roku 2018 (ESA2010, mil. eur)**

	Odhad rizík v porovnaní s:	
	R 2018	OS 2018
<b>Vplyvy na saldo VS spolu:</b>		
- v % HDP	-0,10	-0,32
<b>1. Daňové a odvodové príjmy</b>	<b>734</b>	<b>-2</b>
<b>2. Nedaňové príjmy</b>	<b>-260</b>	<b>-39</b>
- príjmy z dividend (SPP, VSE)	-74	71
- príjmy z predaja majetku ŠR	-29	-31
- príjmy štátneho rozpočtu z hazardných hier	-37	18
- príjmy z predaja emisných povoleniek	-56	-103
- zvýšenie príjmov Agentúry pre núdzové zásoby ropy	-30	1
- príspevky od prevádzkovateľov jadrových zariadení	-34	3
<b>3. Vzťahy s rozpočtom EÚ</b>	<b>59</b>	<b>-27</b>
- výdavky na spolufinancovanie	-92	-92
- vyvolané investície k realizácii projektov z EÚ fondov	11	-10
- transfer do rozpočtu EÚ	30	26
- rezerva na odvody do EÚ a prostriedky EÚ	124	48

<sup>14</sup> RRZ popísala tieto riziká a kvantifikovala ich predpokladaný vplyv v kapitole 2.3 materiálu [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020](#).



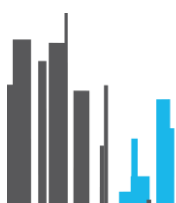
- korekcie k čerpaniu EÚ fondov	-13	0
<b>4. Výdavky štátneho rozpočtu:</b>	<b>-19</b>	<b>-112</b>
- mzdové výdavky ŠR (vrátane rezerv)	-13	-31
- tovary a služby (bez rezerv)	-51	41
- bežné rezervy (okrem miezd a EÚ)	273	31
- kapitálové výdavky (vrátane rezerv)	-227	-153
<b>5. Sociálne dávky a transfery:</b>	<b>-107</b>	<b>-32</b>
- sociálne dávky MPSVaR	-6	19
- výdavky Sociálnej poisťovne	-101	-51
<b>6. Výdavky v zdravotníctve:</b>	<b>-114</b>	<b>-19</b>
- výdavky na zdravotnú starostlivosť	10	38
- hospodárenie nemocníc	52	10
- úhrada záväzkov nemocníc voči subjektom mimo VS	-110	0
- splátky záväzkov voči akcionárom súkr. zdravotných poisťovní	-67	-67
<b>7. Hospodárenie samospráv (bez daňových príjmov):</b>	<b>-282</b>	<b>-117</b>
- obce	-239	-110
- VÚC	-43	-6
<b>8. Výdavky ostatných subjektov VS:</b>	<b>-113</b>	<b>-17</b>
- správny fond Sociálnej poisťovne	-54	-11
- ŽSSK (tovary a služby)	-28	-6
- ŽSR	-30	0
<b>9. Ostatné vplyvy</b>	<b>14</b>	<b>78</b>

Pozn.: hodnoty vyjadrujú rozdiely medzi odhadom RRZ a rozpočtom (RVS 2018-2020), resp. odhadom MF SR (NRVS 2019-2021).

Zdroj: MF SR, RRZ

Odhad vlády v návrhu rozpočtu **nadhodnocuje niektoré nedaňové príjmy v roku 2018 s celkovým negatívnym rizikom vo výške 39 mil. eur**, čo znamená zrealnenie schváleného rozpočtu na rok 2018, voči ktorému je očakávané riziko vo výške 260 mil. eur.

- Rizikom voči predpokladom v návrhu rozpočtu sú **nadhodnotenú príjmy z predaja emisných povoleniek**, pričom odhadovaný negatívny vplyv na saldo dosahuje úroveň 103 mil. eur. Nadhodnotenie vyplýva najmä z toho, že očakávané príjmy v návrhu rozpočtu nie sú vyčíslené v súlade s metodikou ESA2010. Platí tiež, že riziko oproti schválenému rozpočtu na rok 2018 dosahuje 47 mil. eur.
- Rizikom sú aj **očakávané príjmy z predaja majetku v štátnom rozpočte**, kde návrh rozpočtu bližšie nešpecifikuje, aký majetok v danom objeme by sa mal predávať. RRZ pri odhade vychádza z príjmov z predaja zaznamenaných v predchádzajúcich rokoch, pričom zohľadňuje výšku príjmov pripísaných v prvých ôsmich mesiacoch roku 2018.
- Návrh rozpočtu naopak **podhodnocuje príjmy z dividend od spoločnosti Slovenský plynárenský priemysel (SPP)**. Na základe skutočných výsledkov hospodárenia SPP a jeho dcérskych spoločností by mali byť príjmy z dividend v roku 2018 vyššie o 71 mil. eur.



RRZ identifikovala **riziko oproti návrhu rozpočtu aj v položkách týkajúcich sa vzťahov s rozpočtom EÚ vo výške 27 mil. eur**. Najvýraznejšie riziko v objeme 92 mil. eur je **vo výdavkoch na spolufinancovanie**, ktoré vyplýva z rozdielov v predpokladoch o tempe čerpania fondov EÚ. Odhad RRZ vychádza z objemu výdavkov zaznamenaných počas prvých ôsmich mesiacov roka 2018, pričom tento objem vzrástol medziročne o 31 % pre výdavky financované z EÚ fondov a o 42 % pre výdavky na spolufinancovanie. Odhad vlády naopak počíta s medziročným poklesom výdavkov na spolufinancovanie.

Ďalším potenciálnym rizikom sú **vybrané výdavky štátneho rozpočtu**. Návrh rozpočtu **predpokladá nižšie mzdové výdavky** o 31 mil. eur, pričom RRZ v odhade vychádza z objemu prostriedkov alokovaných v schválenom rozpočte vrátane príslušnej rezervy. Negatívne riziko je aj **v kapitálových výdavkoch**, kde RRZ na základe aktuálneho plnenia a prostriedkov presunutých z predchádzajúcich rokov očakáva objem vyšší o 153 mil. eur oproti predpokladom vlády. Naopak **v rámci výdavkov na tovary a služby existuje priestor na úspory** vo výške 41 mil. eur nad rámec nepoužitia rozpočtovaných rezerv.

V rámci **výdavkov na sociálne dávky a transfery** RRZ identifikovala riziko vo výške 32 mil. eur oproti predpokladom návrhu rozpočtu. RRZ na základe vývoja v prvých ôsmich mesiacoch roku 2018 očakáva nárast výdavkov nad výšku predpokladanú v návrhu rozpočtu vo výdavkoch Sociálnej poisťovne. Ide najmä o riziká vo výdavkoch dôchodkového poistenia (19 mil. eur), nemocenského poistenia (16 mil. eur) a vo výdavkoch poistenia v nezamestnanosti (14 mil. eur).

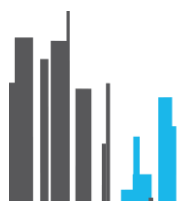
V oblasti **výdavkov na zdravotníctvo** RRZ očakáva v porovnaní s predpokladmi vlády riziko v objeme 19 mil. eur. RRZ pri odhade výdavkov zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť a rastu záväzkov nemocníc na rok 2018 vychádza z vývoja za prvých osem mesiacov tohto roku, pričom očakávaná miera rastu je 5,4 % medziročne. **Oddĺženie nemocníc** bolo v kvantifikácii RRZ **zapracované v súlade s podkladmi od ministerstva financií**. Vplyv oddĺženia na saldo je mierne pozitívny (2 mil. eur), keďže súkromní veritelia nemocníc sa vzdali časti svojich pohľadávok, čo bolo podmienkou oddĺženia.

RRZ kvantifikovala riziko voči aktuálnemu odhadu vlády v oblasti **hospodárenia samospráv** vo výške 117 mil. eur. Riziko vyplýva najmä z kapitálových výdavkov obcí, kde RRZ pri tvorbe odhadu vychádza z aktuálneho plnenia rozpočtu ako aj z údajov predchádzajúcich rokov, pričom je zohľadnený vplyv politického cyklu (navýšené investície z dôvodu konania komunálnych volieb).

V rámci **ostatných subjektov verejnej správy** RRZ identifikovala riziká s celkovým vplyvom oproti návrhu rozpočtu vo výške 17 mil. eur. Vzhľadom na úroveň výdavkov v predchádzajúcich rokoch RRZ kvantifikovala pre rok 2018 riziko voči predpokladom vlády v prevádzkových výdavkoch Sociálnej poisťovne (11 mil. eur) a vo výdavkoch na tovary a služby Železničnej spoločnosti Slovensko (6 mil. eur).

## 2.4 Posúdenie rizík a zdrojov ich krytia v rokoch 2019 až 2021

Odhad rizík a zdrojov ich krytia vychádza z informácií zverejnených v Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021, Návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 a dodatočne vyžiadaných



údajov a informácií<sup>15</sup> od Ministerstva financií SR, Ministerstva hospodárstva SR, Ministerstva zdravotníctva SR a Železničnej spoločnosti Slovensko, ktoré pomohli lepšie vyčíslit' riziká.

**Riziká a zdroje ich krytia sú popísané osobitne z pohľadu salda, hrubého dlhu verejnej správy a čistého bohatstva. Ich odhadovaný vplyv predstavuje najpravdepodobnejší odhad RRZ pri aktuálne dostupných informáciách, čo umožnilo zostaviť odhad vývoja deficitu a hrubého dlhu v strednodobom horizonte. Tento odhad vychádza z predpokladu, že nebudú prijaté žiadne dodatočné opatrenia a predstavuje východisko hodnotenia návrhu rozpočtu verejnej správy zo strany RRZ.**

#### 2.4.1 Vplyvy na saldo verejnej správy

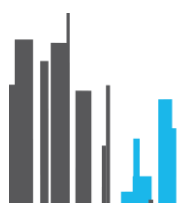
Riziká a možné zdroje ich krytia s vplyvom na saldo verejnej správy v rokoch 2019 až 2021 RRZ kvantifikovala v porovnaní s príjmami a výdavkami z návrhu trojročného rozpočtu<sup>16</sup>.

Tab 9: Riziká v rokoch 2019 až 2021 (ESA2010, mil. eur)

	2019	2020	2021
<b>Riziká spolu:</b>	<b>-2 098</b>	<b>-2 663</b>	<b>-2 867</b>
- v % HDP	-2,2	-2,6	-2,6
<b>1. Nadhodnotenie nedaňových príjmov:</b>	<b>-297</b>	<b>-158</b>	<b>-126</b>
- príjmy z dividend (SPP, VSE)	-68	-68	-68
- nešpecifikované nové opatrenie	-106	-28	-20
- príjmy z predaja majetku ŠR	-33	-33	-33
- príjmy štátneho rozpočtu z hazardných hier	-17	0	19
- príjmy z predaja emisných povoleniek	-18	4	bez kvantif.
- zvýšenie príjmov Agentúry pre núdzové zásoby ropy	-32	-27	-23
- príjmy zo spustenia 3. a 4. bloku elektrárne Mochovce	-23	-5	0
<b>2. Podhodnotenie výdavkov štátneho rozpočtu:</b>	<b>-1 135</b>	<b>-1 847</b>	<b>-2 043</b>
- mzdové výdavky ŠR (vrátane školstva)	-642	-1 195	-1 336
- tovary a služby	-25	-98	-131
- nové legislatívne opatrenia vlády kryté rezervou	-400	-400	-400
- kapitálové výdavky	-68	-155	-176
<b>3. Podhodnotenie výdavkov v zdravotníctve:</b>	<b>-79</b>	<b>-246</b>	<b>-285</b>
- výdavky na zdravotnú starostlivosť	13	-123	-165
- hospodárenie nemocníc	-42	-72	-70
- splátky záväzkov voči akcionárom súkr. zdravotných poisťovní	-50	-50	-50
<b>4. Podhodnotenie výdavkov ostatných subjektov VS:</b>	<b>-231</b>	<b>-228</b>	<b>-152</b>
- samosprávy	-145	-123	-38
- správny fond Sociálnej poisťovne	-55	-69	-72
- ŽSSK (tovary a služby)	-31	-36	-42
<b>5. Vyššie výdavky na spolufinancovanie</b>	<b>-206</b>	<b>-14</b>	<b>-151</b>

<sup>15</sup> Doplnujúce otázky a odpovede ministerstva financií a ministerstva hospodárstva, s výnimkou citlivých informácií, boli zverejnené spolu s týmto materiálom. So zástupcami ministerstva zdravotníctva a Železničnej spoločnosti Slovensko sa uskutočnili stretnutia.

<sup>16</sup> Spôsob odhadu rizík, vrátane použitých predpokladov, je uvedený v prílohe 7.





<b>6. Nižšie daňové príjmy:</b>	<b>-151</b>	<b>-171</b>	<b>-111</b>
- príjmy zo zavedenia e-kasy a nanomarkerov	-90	-180	-190
- príjmy z odvodu obchodných reťazcov	-119	-119	-119
- vplyv čerpania EÚ fondov	25	30	1
- ostatné daňové príjmy	33	98	196
7. Korekcie voči fondom EÚ	bez kvantifikácie		
8. Výdavky v rezorte obrany podliehajúce utajeniu	bez kvantifikácie (negatívny vplyv 1,5 mld. eur po roku 2021)		
9. Rekapitalizácia dlhodobých stratových štátnych podnikov	bez kvantifikácie		

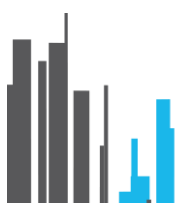
Pozn.: znamienka vyjadrujú vplyv na saldo VS

Zdroj: RRZ

Návrh rozpočtu **nadhodnocuje niektoré nedaňové príjmy s celkovým negatívnym rizikom vo výške 297 mil. eur v roku 2019. V ďalších rokoch je toto riziko nižšie a dosahuje 158 mil. eur v roku 2020 a 126 mil. eur v roku 2021.** Ide konkrétne o:

- Odhadované príjmy z dividend **od spoločností SPP a Východoslovenská energetika** v rokoch 2019 až 2021 sú podľa RRZ založené na optimistickom predpoklade vývoja ich zisku. Za predpokladu, že sa nezmení ziskovosť oboch spoločností (a ich dcérskych spoločností<sup>17</sup>) z riadnej činnosti v porovnaní s rokom 2017, riziko v rokoch 2019 až 2021 dosahuje 68 mil. eur ročne. Predpoklad medziročného nárastu ziskovosti oboch spoločností, s ktorým implicitne uvažuje návrh rozpočtu, nie je zdôvodnený.
- Návrh rozpočtu obsahuje **nešpecifikované opatrenie**, ktorého výnosy sú zaznamenané v ostatných nedaňových príjmoch vo výške 106 mil. eur v roku 2019, vo výške 28 mil. eur v roku 2020 a 20 mil. eur v roku 2021. Vzhľadom na chýbajúce podrobné informácie o tomto opatrení ide podľa RRZ o riziko návrhu rozpočtu.
- Rizikom sú aj plánované **príjmy z predaja majetku v štátnom rozpočte**. MF SR bližšie nešpecifikovalo, aký majetok by sa mal predávať. Vzhľadom na dosahovanú úroveň príjmov v minulosti a opakované nenaplnenie rozpočtovaných hodnôt RRZ odhaduje riziko v rokoch 2019 až 2021 vo výške 33 mil. eur ročne.
- Návrh rozpočtu predpokladá v roku 2019 medziročný rast **príjmov štátneho rozpočtu z odvodu hazardných hier** o 23 % (po očistení o vplyv novej legislatívy) a v rokoch 2020 a 2021 nezmenenú úroveň príjmov. Pri zohľadnení vývoja príjmov v posledných dvoch rokoch (priemerný rast o 7,3 % ročne) existuje v roku 2019 riziko vo výške 17 mil. eur. Na druhej strane v roku 2021 môžu byť príjmy vyššie v porovnaní s rozpočtom o 19 mil. eur.
- V prípade príjmov z **predaja emisných povoleniek** existuje riziko vo výške 18 mil. eur v roku 2019, ktoré vyplýva z toho, že rozpočtované príjmy nie sú vyčíslené v súlade

<sup>17</sup> ŠÚ SR pri vyčíslňovaní dividend za štátne podniky v metodike ESA2010 posudzuje pôvod zisku (t.j. či je z riadnej alebo mimoriadnej činnosti) aj u dcérskych spoločností. Iba dividendy zo zisku z riadnej činnosti sú považované za príjmy verejnej správy v metodike ESA2010. ŠÚ SR tento postup prvýkrát uplatnil pri jarnej notifikácii Eurostatu v apríli 2016 a následne aj v jesennej notifikácii Eurostatu v októbri 2017.





s metodikou ESA2010<sup>18</sup>. Vzhľadom na to, že súčasná schéma obchodovania skončí v roku 2020 a podrobnosti novej schémy od roku 2021 nie sú známe, existuje zatiaľ nekvantifikovateľné riziko aj pri rozpočtovaných príjmoch na rok 2021, ktoré návrh rozpočtu predpokladá na úrovni roku 2020.

- RRZ považuje za riziko aj **predpokladané zvýšenie príjmov Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov**. Návrh rozpočtu predpokladá v roku 2019 nárast príjmov agentúry o 40 % spôsobený najmä predpokladaným zvýšením poplatku za udržiavanie núdzových zásob ropy a ropných výrobkov jednotkového poplatku, pričom v súčasnosti chýba rozhodnutie o navýšení poplatku<sup>19</sup>.
- Návrh rozpočtu uvažuje od roku 2019 s **príjmami z odvodu od prevádzkovateľa jadrovej elektrárne** aj za 3. a 4. blok jadrovej elektrárne Mochovce vo výške 36 mil. eur ročne. Vzhľadom na medializované oneskorenia spustenia komerčnej prevádzky (3. blok v druhom kvartáli 2019 a 4. blok v druhom kvartáli 2020)<sup>20</sup> je možné očakávať výpadok príjmov vo výške 23 mil. eur v roku 2019 a 5 mil. eur v roku 2020.

RRZ identifikovala riziká aj v rámci **štátneho rozpočtu**, pričom väčšina z nich môže byť krytá rezervami vytvorenými v rámci kapitoly Všeobecnej pokladničnej správy:

- Návrh rozpočtu predpokladá v jednotlivých kapitolách nulovú valorizáciu<sup>21</sup> **mzdových výdavkov**<sup>22</sup> po roku 2018. Vzhľadom na rozsiahle a vzájomne prepojené zmeny v odmeňovaní<sup>23</sup> RRZ vo svojom odhade použila vplyvy zapracované v rezerve na mzdy. Dodatočné riziko v rokoch 2019 a 2020 vyplýva len z vyšších výdavkov vo východiskovom roku 2018 v porovnaní s predpokladmi návrhu rozpočtu, ktoré sa premietnu do ďalších rokov<sup>24</sup>. V roku 2021 RRZ uvažovala s valorizáciou miezd v štátnom rozpočte vo výške prognózovanej inflácie<sup>25</sup> (2,5 %), kým návrh rozpočtu obsahuje predpoklad 2 % nárastu.

<sup>18</sup> Napriek tomu, že zmenu metodiky vykazovania príjmov z predaja emisných povoleniek prvýkrát aplikoval Štatistický úrad SR v októbri 2015, v návrhu rozpočtu na roky 2019 až 2021 nebol tento prístup zohľadnený. Návrh rozpočtu vychádza z predpokladu hotovostných príjmov na základe predaného množstva emisných povoleniek, čo sa v minulosti opakovane ukázalo ako výrazne nadhodnotené oproti sume podľa metodiky ESA2010. V súčasnosti je riziko v roku 2019 relatívne nízke vzhľadom na nárast cien emisných povoleniek v priebehu roku 2018, čo sa premietne do výnosu od roku 2019.

<sup>19</sup> O výške poplatku rozhoduje členská schôdza agentúry zvyčajne koncom novembra.

<sup>20</sup> <https://www.teraz.sk/ekonomika/mochovce-hydroskuska/344474-clanok.html>

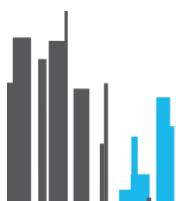
<sup>21</sup> Prostriedky na navýšenie mzdových výdavkov zamestnancov financovaných zo štátneho rozpočtu sú rozpočtované v rezerve na mzdy a poistné v kapitole Všeobecná pokladničná správa.

<sup>22</sup> Mzdové výdavky v celom materiáli RRZ zahŕňajú výdavky na mzdy a poistné, t.j. kategórie ekonomickej klasifikácie 610 a 620. Návrh rozpočtu používa pre túto kategóriu výdavkov pojem „osobné výdavky“.

<sup>23</sup> Ide najmä o nárast miezd o 10 % od 1. januára 2019 a o ďalších 10 % od 1. januára 2020 pre štátnych a verejných zamestnancov, redukovanie počtu tabuliek pre platové tarify a odstránenie rozdielu medzi sumou niektorých platových taríf a minimálnou mzdou.

<sup>24</sup> MF SR pri tvorbe rozpočtu mzdových výdavkov na rok 2019 vychádza z rozpočtovaných hodnôt na rok 2018. Prístup RRZ je odlišný, keďže zohľadňuje aj odhadované výdavky na rok 2018 (bez vplyvu EÚ fondov a spolufinancovania), ktoré sú v porovnaní s rozpočtom vyššie.

<sup>25</sup> Vzhľadom na výrazne vyššie tempo rastu miezd v rokoch 2019 a 2020 v porovnaní s prognózovaným rastom miezd v súkromnom sektore (5,9 % v roku 2019 a 5,8 % v roku 2020), RRZ v roku 2021 uvažuje so spomalením tempa ich rastu pri zachovaní rovnakej reálnej úrovne miezd (inflácia v roku 2021 dosiahne 2,5 %, rast miezd v súkromnom sektore 5,5 %).



Celkovo sa tým môžu navýšiť výdavky štátneho rozpočtu v rokoch 2019 až 2021 v **rozpätí 642 až 1 336 mil. eur.**

- Súčasťou návrhu rozpočtu sú aj **nové opatrenia**, u ktorých nebola známa definitívna legislatívna podoba v čase prípravy rozpočtu. Ide o zvýšenie vianočných dôchodkov, daňového bonusu na deti, zníženie sadzby DPH na ubytovanie, zavedenie rekreačných šekov a zavedenie bezplatného stravovania na školách. Keďže ich predpokladané vplyvy sú podľa ministerstva financií zahrnuté v rámci rezervy na riešenie vplyvov nových zákonných úprav bez podrobnejšieho členenia, RRZ predpokladá ich vplyvy vo výške uvedenej rezervy (**400 mil. eur ročne**).
- Vo **výdavkoch na tovary a služby** RRZ identifikovala riziko v rokoch 2019 až 2021 v rozpätí **25 až 131 mil. eur**. Odhad vychádza z predpokladu zachovania rovnakého reálneho množstva nakupovaných tovarov a služieb (mimo rezortu obrany vzhľadom na špecifický charakter nákupov v tomto rezorte) na úrovni roku 2018<sup>26</sup>.
- Vzhľadom na jednorazový charakter **kapitálových výdavkov** a očakávaný nárast výdavkov v rezorte obrany RRZ vo svojom odhade uvažuje s ostatnými kapitálovými výdavkami mierne pod úrovňou dlhodobého priemeru (0,5 % HDP). Keďže návrh rozpočtu obsahuje nižšie výdavky, v rokoch 2019 až 2021 existuje riziko vo výške **68 až 176 mil. eur**.

V rámci **výdavkov na zdravotníctvo** existujú nasledovné riziká:

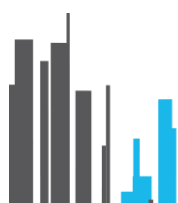
- RRZ pri odhade výdavkov **zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť** na rok 2019 vychádza zo scenára nezmenených politík zahŕňajúceho vplyv automatického vývoja miezd, inflácie a starnutia populácie a nových opatrení prezentovaných v návrhu rozpočtu<sup>27</sup>. Vzhľadom na nižší odhad výdavkov v roku 2018 oproti predpokladom návrhu rozpočtu, existuje v roku 2019 priestor na **úsporu vo výške 13 mil. eur**. Platí to za predpokladu, že sa zrealizuje plánovaná revízia úhrad kategorizovaných liekov<sup>28</sup>. V rokoch 2020 a 2021 predpokladá návrh rozpočtu medziročný rast výdavkov o 2,3 % a 3,1 %, čo je menej ako scenár nezmenených politík odhadnutý RRZ (5,2 % a 3,9 %<sup>29</sup>). Napriek tomu, že potenciálna úspora niektorých opatrení identifikovaných v rámci revízie výdavkov je podľa ministerstva financií vyššia ako je zahrnutá v návrhu rozpočtu, na roky 2020 a 2021 neboli prezentované žiadne dodatočné vplyvy úsporných opatrení. Oproti predpokladom návrhu rozpočtu preto existuje **riziko 123 mil. eur v roku 2020 a 165 mil. eur v roku 2021**. Neistotou pri odhade rizík vo všetkých rokoch je aj

<sup>26</sup> RRZ do odhadu nezahrnula výdavky v rezorte obrany na tovary a služby, keďže majú špecifický charakter a sú naviazané aj na plánované investície.

<sup>27</sup> Vplyvy všetkých opatrení prezentovaných v návrhu rozpočtu RRZ zahrnula do svojho odhadu v plnej miere, vrátane revízie úhrad kategorizovaných liekov, ktoré predstavuje najvýznamnejšie úsporné opatrenia a zatiaľ nebolo schválené ministerstvom zdravotníctva.

<sup>28</sup> Návrh rozpočtu predpokladá úsporu z revízie úhrad kategorizovaných liekov vo výške 50 mil. eur od roku 2019, keďže výška úhrad niektorých liekov nie je stanovená (v rozpore s legislatívou) na úrovni najlacnejšieho lieku v referenčnej skupine. V súčasnosti ešte nebolo rozhodnuté o realizácii tohto opatrenia.

<sup>29</sup> Najvýznamnejší príspevok k rastu výdavkov majú mzdové výdavky, ktoré sú u väčšiny zamestnancov ústavnej zdravotnej starostlivosti naviazané na vývoj priemernej mzdy v hospodárstve spred dvoch rokov (tzv. mzdový automat). V roku 2020 by sa tieto mzdy mali zvyšovať o 6,2 % a v roku 2021 o 6,3 % (podľa prognózy VpMP).



skutočnosť, že návrh rozpočtu, ako aj odhad rizík RRZ predpokladá, že časť výdavkov v sektore zdravotníctva (nad rámec vplyvov miezd a špecifikovaných opatrení) bude rásť len o mieru inflácie. Tento prístup nemusí v dostatočnej miere zohľadňovať ďalšie špecifické potreby v sektore, ktoré môžu súvisieť so snahou zlepšovať dostupnosť a kvalitu zdravotnej starostlivosti.

- Návrh rozpočtu predpokladá vyrovnané až prebytkové **hospodárenie nemocníc** v rokoch 2019 až 2021, pričom neuvažuje so žiadnymi vplyvmi z pokračovania oddlžovania<sup>30</sup>. Vývoj hospodárenia nemocníc v roku 2018, ako aj posuny v implementácii úsporných opatrení z revízie výdavkov povedú podľa RRZ len postupnému znižovaniu deficitu nemocníc. Súčasťou odhadu RRZ je aj predpoklad pokračovania v oddlžovaní nemocníc v roku 2019 do maximálnej výšky transferu schváleného národnou radou<sup>31</sup>, čo jednorazovo prispeje k zlepšeniu salda nemocníc<sup>32</sup>. Celkovo podľa RRZ existuje **riziko v hospodárení nemocníc vo výške 42 až 72 mil. eur ročne**.
- Návrh rozpočtu neobsahuje žiadne výdavky na výplatu **nerozdelených ziskov súkromných zdravotných poisťovní**. Tieto poisťovne disponujú nerozdeleným ziskom vo výške 250 mil. eur (stav ku koncu roku 2017), pričom v minulosti dosiahli platby vo forme dividend alebo splátok úveru priemerne 59 mil. eur ročne. RRZ odhaduje riziko vo výške **50 mil. eur ročne**.

V rámci **ostatných subjektov verejnej správy** RRZ identifikovala tieto riziká s celkovými vplyvmi v **rozpätí 152 až 231 mil. eur ročne**:

- Návrh rozpočtu **samospráv** v rokoch 2019 až 2021 predpokladá zvyšovanie prebytkov hospodárenia v porovnaní s odhadom na rok 2018, ktoré vyplýva z rýchleho medziročného rastu príjmov z daní, z predpokladu obmedzovania bežných výdavkov (najmä u obcí) a zachovania nízkej úrovne vlastných výdavkov na investície. Takýto predpoklad je podľa názoru RRZ optimistický, keďže by zostatky narástli o rast príjmov, nízke úverové zaťaženie a vysoké zostatky prostriedkov na účtoch samospráv<sup>33</sup> vytvárajú podmienky na rýchlejší rast výdavkov. Pri zohľadnení odhadu vývoja prevádzkových výdavkov v roku 2018 a rýchlejšom zvyšovaní dlhodobo nízkych kapitálových výdavkov (stále však pod úrovňou ich maxím) môže dôjsť k **zhoršeniu hospodárenia samospráv o 145 mil. eur v roku 2019. V ďalších dvoch rokoch riziko klesá na 123 mil. eur a 38 mil. eur**<sup>34</sup>.

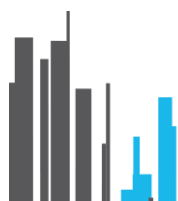
<sup>30</sup> Ministerstvo financií to zdôvodnilo tým, že ešte nedošlo k schváleniu ozdravných plánov nemocníc, čo je základnou podmienkou pokračovania v oddlžovaní.

<sup>31</sup> Národná rada SR koncom roku 2017 schválila použitie štátnych finančných aktív na oddlženie v sektore zdravotníctva v maximálnej výške 585 mil. eur. V prvej fáze, ktorá prebehla v roku 2018, sa z tejto sumy použilo 325 mil. eur.

<sup>32</sup> Dôvodom je to, že záväzky voči súkromným subjektom by sa mali uhradiť s diskontom, t.j. uhradí sa nižšia suma ako je výška záväzku.

<sup>33</sup> Podľa predpokladov návrhu rozpočtu by došlo k nárastu hotovosti na účtoch obcí medzi rokmi 2017 a 2021 celkovo o takmer 700 mil. eur a v prípade VÚC by nárast dosiahol takmer 500 mil. eur.

<sup>34</sup> Priestor na dodatočné výdavky existuje aj pri tejto úrovni rizík, keďže hotovosť na účtoch obcí by sa pri rizikovom scenárii RRZ zvýšila medzi rokmi 2017 a 2021 celkovo o 340 mil. eur a v prípade VÚC by išlo o nárast o 450 mil. eur.



- Vzhľadom na úroveň výdavkov v rokoch 2015 až 2018 existuje v rokoch 2019 až 2021 riziko **v mzdových výdavkoch a výdavkoch na tovary a služby v Sociálnej poisťovni** vo výške 55 až 72 mil. eur. Odhad RRZ zahŕňa aj očakávané výdavky spojené s prípravou ročného zúčtovania odvodov v sociálnom poistení na informačné systémy a zvýšenie počtu zamestnancov<sup>35</sup>.
- Riziko existuje aj vo výdavkoch na tovary a služby **Železničnej spoločnosti Slovensko** (vo výške 31 až 42 mil. eur v rokoch 2019 až 2021), ktoré medzi rokmi 2018 a 2019 klesajú o 10 % a v ďalších rokoch sú zmrazené. Návrh rozpočtu nešpecifikuje žiadne opatrenia v tejto oblasti.

RRZ v rokoch 2019 až 2021 odhaduje vyššie tempo čerpania fondov EÚ v porovnaní s predpokladmi návrhu rozpočtu, čo sa premieta aj do rozdielov vo **výdavkoch na spolufinancovanie. Riziko v roku 2019 predstavuje 206 mil. eur**, čo súvisí s prístupom ministerstva financií k rozpočtovaniu čerpania prostriedkov štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu. Vzhľadom na vysokú sumu nevyčerpaných prostriedkov v minulých rokoch<sup>36</sup> sa v roku 2019 rozpočtujú nízke sumy nových výdavkov. **V roku 2020 riziko predstavuje 14 mil. eur a v roku 2021 sa zvyšuje na 151 mil. eur** najmä v dôsledku nerozpočtovania výdavkov na spolufinancovanie v oblasti poľnohospodárstva z nového programového obdobia<sup>37</sup>.

Prognóza **daňových a odvodových príjmov** vychádza z prognózy KRRZ pripravenej na zasadnutie Výboru pre daňové prognózy v septembri 2018. V porovnaní s návrhom rozpočtu RRZ odhaduje pozitívny vplyv z daní z príjmov fyzických a právnických osôb, ktorý je čiastočne kompenzovaný nižším odhadom výnosu z dane z pridanej hodnoty a zdravotných odvodov. Táto prognóza je zvýšená o vplyv rýchlejšieho čerpania prostriedkov z fondov EÚ v porovnaní s predpokladmi Výboru pre makroekonomické prognózy. Na druhej strane existuje riziko výpadku z rozpočtovaných príjmov zo zavedenia eKasy a označovania pohonných látok kvôli neistote spojenej so zmenou správania daňovníkov. V prípade zavedenia odvodu obchodných reťazcov riziko vyplýva z toho, že toto opatrenie zatiaľ nebolo schválené národnou radou. **Po zahrnutí uvedených faktorov existuje v odhade daňových príjmov riziko v rozpätí 111 až 171 mil. eur v rokoch 2019 až 2021.**

RRZ identifikovala ďalšie riziká, ktoré sa môžu prejaviť v salde verejnej správy, pričom ich možné vplyvy vzhľadom na chýbajúce informácie a možné vplyvy za horizontom rozpočtu nekvantifikovala:

- Potenciálnym rizikom sú **korekcie súvisiace s nezrovnalosťami pri čerpaní fondov EÚ**, ktoré od roku 2013 každoročne ovplyvňujú saldo verejnej správy. RRZ nemá k dispozícii informácie potrebné na odhadnutie ich potenciálneho vplyvu a obdobia,

<sup>35</sup> [Doložka vplyvov](#) novely zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení, ktorú schválila NR SR dňa 23. októbra 2018.

<sup>36</sup> Nevyčerpané prostriedky z minulých rokov (podľa §8 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy) nie sú súčasťou aktuálneho návrhu rozpočtu, pričom môžu byť v danom roku použité. V roku 2019 by podľa informácií z ministerstva financií malo byť nad rámec rozpočtu k dispozícii takmer 1,8 mld. eur z nevyčerpaných EÚ fondov a 234 mil. eur výdavkov na spolufinancovanie.

<sup>37</sup> V porovnaní s predpokladmi makroekonomickej prognózy VpMP zo septembra 2018 RRZ odhaduje vyššie čerpanie EÚ prostriedkov v priemere o 100 mil. eur ročne. Pri takomto čerpaní by daňové príjmy návrhu rozpočtu boli vyššie o 1 až 30 mil. eur ročne. Tento vplyv je zahrnutý v odhade daňových príjmov.



v ktorom sa negatívne prejavia v deficite. Návrh rozpočtu nepredpokladá v rokoch 2019 až 2021 žiadne korekcie. Ich prípadné negatívne vplyvy môžu byť pokryté vytvorenou rezervou na odvody a prostriedky EÚ.

- V rezorte **ministerstva obrany** sa uzatvorili viaceré dohody o nákupe vojenskej techniky (viacúčelové vrtuľníky, dopravné lietadlá, bojové obrnené a viacúčelové taktické vozidlá), pričom v súčasnosti sa pripravuje nákup viacúčelových taktických lietadiel<sup>38</sup>. Vzhľadom na utajovaný režim týchto nákupov RRZ nemá k dispozícii údaje potrebné pre posúdenie prípadných rizík vyplývajúcich z týchto transakcií. Neistota vyplýva aj z toho, že výdavky sa v metodike ESA2010 zaznamenávajú v čase dodania techniky, a nie v čase hotovostných úhrad. **Takýto časový nesúlad je zahrnutý aj v návrhu rozpočtu, kedy hotovostné výdavky vo výške približne 1,5 mld. eur (500 mil. eur ročne v rokoch 2019 až 2021) negatívne ovplyvnia saldo v metodike ESA2010 až za horizontom rozpočtu<sup>39</sup>.**
- Niektoré **podniky v 100 % vlastníctve štátu** (napríklad Slovenský vodohospodársky podnik, Letisko M. R. Štefánika Bratislava, Hydromeliorácie) dosahujú pravidelne od roku 2010 stratu, pričom ani na základe plánu ich hospodárenia do roku 2021 sa nepredpokladá zmena v tomto trende. Takáto situácia je dlhodobou neudržateľná. V prípade, že štát má záujem zachovať ich fungovanie, v budúcnosti ich bude potrebné rekapitalizovať. Ide o riziko z dlhodobého pohľadu, pričom sa nevyhnutne nemusí prejavíť v rokoch 2019 až 2021.

**Tab 10: Zdroje krytia rizík v rokoch 2019 až 2021 (ESA2010, mil. eur)**

	2019	2020	2021
<b>Zdroje krytia rizík:</b>	<b>1 528</b>	<b>2 096</b>	<b>2 468</b>
- v % HDP	1,6	2,0	2,3
1. Krytie rizík z rezerv:	1 410	1 977	2 350
- rezerva na mzdy a poistné	592	1 138	1 265
- rezerva na riešenie vplyvov nových zákonných úprav	400	400	400
- rezerva na prostriedky EÚ a odvody EÚ	218	260	184
- rezerva v zdravotníctve (poistné platené štátom)	50	0	0
- rezerva na rok 2019	150	0	0
- rezerva na vývoj ekonomického cyklu	0	180	500
2. Viazanie výdavkov z odvodu obchodných reťazcov	119	119	119
<b>Zmeny úrok. nákladov z dôvodu rizík a zdrojov ich krytia</b>	<b>-7</b>	<b>-14</b>	<b>-14</b>

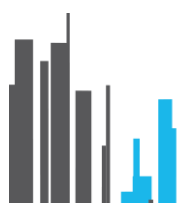
Pozn.: znamienka vyjadrujú vplyv na saldo VS

Zdroj: RRZ

Návrh rozpočtu obsahuje viacero druhov **rezerv**, ktoré môžu do veľkej miery pokryť identifikované riziká. Ide o rezervu na mzdy a poistné, rezervu na nové zákonné úpravy, rezervu na prostriedky EÚ a odvody EÚ, rezervu na rok 2019, rezervu na vývoj ekonomického cyklu

<sup>38</sup> Ide o nákup 14 lietadiel od americkej spoločnosti. [Materiál](#) schválila vláda na svojom zasadnutí dňa 11. júla 2018.

<sup>39</sup> V prípade, že transakcie súvisia s nákupom taktických lietadiel, najvýraznejší negatívny vplyv by sa mal prejavíť v rokoch 2022 a 2023, kedy by mala prebehnúť dodávka lietadiel (prvé štyri v roku 2022 a zvyšné v roku 2023 za predpokladu, že sa zmluva podpíše do roku 2018 - [Hodnota za peniaze projektu Nákup viacúčelových taktických lietadiel](#), Útvar hodnoty za peniaze, str. 6).





a rezervu na poistné platené štátom, ktorá je určená na krytie prípadných rizík v sektore zdravotníctva. **Celková suma týchto rezerv sa pohybuje v rozpätí 1 410 až 2 350 mil. eur v rokoch 2019 až 2021.**

Ak sa zrealizuje riziko spojené so zavedením odvodu obchodných reťazcov, RRZ predpokladá, že sa v rovnakej miere znížia aj **výdavky v rezorte pôdohospodárstva** určené na zabezpečenie podpory poľnohospodárstva a potravinárstva<sup>40</sup>, čo zabezpečí neutrálny vplyv tohto opatrenia na saldo verejnej správy.

**Tab 11: Riziká spojené s dosiahnutím rozpočtových cieľov (ESA2010, mil. eur)**

	2018	2019	2020	2021
1. Rozpočtové ciele*	-743	-97	0	219
- v % HDP	<b>-0,8</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>
2. Veľkosť kvantifikovaných rizík	-205	-2 105	-2 677	-2 881
3. Veľkosť možných zdrojov krytia rizík	118	1 528	2 096	2 468
4. Saldo VS po zohľadnení rizík RRZ (1+2+3)	-830	-674	-581	-194
- v % HDP	<b>-0,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,2</b>
5. Potreba dodatočných opatrení (1-4)**	80	577	581	412
- v % HDP	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>

\* V roku 2018 ide o cieľ schválený v Rozpočte verejnej správy na roky 2018 až 2020.

Zdroj: MF SR, RRZ

\*\* Po zohľadnení vplyvu revízie HDP na prognózu.

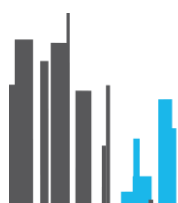
Po zohľadnení kvantifikovaných rizík, možných zdrojov ich krytia a za predpokladu, že sa neprijmú dodatočné opatrenia do konca roka, **deficit podľa RRZ môže v roku 2019 dosiahnuť 0,7 % HDP a následne klesne na 0,6 % HDP v roku 2020 a 0,2 % HDP v roku 2021.** V rokoch 2019 až 2021 dosahujú riziká návrhu rozpočtu v priemere 2,5 % HDP ročne, pričom možné zdroje ich krytia sú priemerne vo výške 2,0 % HDP ročne. **V prípade naplnenia kvantifikovaných rizík si splnenie rozpočtových cieľov vyžiada dodatočné opatrenia vo výške 0,6 % HDP v rokoch 2019 a 2020 a 0,4 % HDP v roku 2021.**

#### 2.4.2 Vplyvy na hrubý dlh verejnej správy

Zhoršený odhad salda verejnej správy v rokoch 2018 až 2021 v porovnaní s cieľmi vlády prezentovanými v návrhu rozpočtu sa premietne aj do odhadu vývoja hrubého dlhu (tabuľka 12). Kvantifikované riziká každoročne zvýšia hrubý dlh v rozpätí 43 až 506 mil. eur ročne (za predpokladu zachovania rovnakej úrovne hotovostnej rezervy ako v prognóze vlády). V prípade rizík z **dividend** (SPP a VSE) a **príjmov z emisných kvót** RRZ uvažuje s odlišným vplyvom na dlh, keďže pre jeho vývoj sú kľúčové hotovostné transakcie.

RRZ do odhadu dlhu zahrnula aj vplyv pokračovania **oddĺženia zdravotníctva** v roku 2019. Vychádza sa z predpokladu, že pri danej úrovni hotovostnej rezervy, ktorú predpokladá návrh

<sup>40</sup> Podľa §11, ods. 2 návrhu zákona o osobitnom odvode obchodných reťazcov sa v kapitole ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka sa každoročne rozpočtujú finančné prostriedky zodpovedajúce rozdielu sumy výnosu z odvodu obchodných reťazcov a sumy zníženia dane z príjmov z dôvodu platenia odvodu obchodnými reťazcami obsiahnutých v prognóze Výboru pre daňové prognózy na príslušný rozpočtový rok.



rozpočtu, prostriedky potrebné na oddĺženie zvýšia potrebu emisií nového dlhu. RRZ uvažuje so sumou 260 mil. eur (t.j. do maximálnej výšky transferu schváleného národnou radou). Ak by zároveň došlo k zníženiu dlhu nemocníc zaznamenaného v maastrichtskom dlhu<sup>41</sup>, čistý príspevok k nárastu dlhu by dosiahol 239 mil. eur (0,2 % HDP).

Po zahrnutí dodatočných úrokových nákladov<sup>42</sup> by dlh na konci roku 2021 bol v porovnaní s prognózou vlády vyšší o viac ako 1,6 mld. eur. Po zohľadnení vplyvu revízie HDP v roku 2017 by **dlh v pomere k HDP narástol v porovnaní s návrhom rozpočtu na konci roku 2021 o 1,6 p.b. na 46,3 %**. V rokoch 2019 až 2021 by dlh bol nad prvou hranicou sankčného pásma dlhovej brzdy.

**Tab 12: Predpoklady vývoja hrubého dlhu verejnej správy (mil. eur)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Prognóza hrubého dlhu VS	42 053	43 230	43 968	45 719	47 381	48 894
- v % HDP	51,8	50,9	48,6	47,2	45,9	44,7
2. Dodatočná zmena dlhu:						
- riziká a zdroje ich krytia s vplyvom na saldo VS*			43	746	498	361
- oddĺžovanie v zdravotníctve			0	239	0	0
- dodatočné hotovostné úrokové náklady			0	0	10	17
3. Hrubý dlh VS po zohľadnení rizík	42 053	43 230	44 011	46 508	48 667	50 542
- v % HDP	51,8	50,9	48,7	48,0	47,2	46,3
- vplyv revízie HDP (p.b.)		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- <b>hrubý dlh v % HDP po zohľadnení rizík</b>		<b>50,9</b>	<b>48,7</b>	<b>48,1</b>	<b>47,2</b>	<b>46,3</b>
<i>p.m. 1 Výnos 10-ročného štátneho dlhopisu (VpMP, sep. 2018)</i>		0,98	1,04	1,26	1,47	1,64
<i>p.m. 2 Hranica prvého sankčného pásma ústavného zákona</i>		50,0	49,0	48,0	47,0	46,0

\* Na účely odhadu vplyvu na hrubý dlh sa zohľadnili hotovostné vplyvy rizík (nebrali sa do úvahy aktualizácie položky príjmov z predaja emisných kvót a zohľadnili sa príjmy z dividend z mimoriadneho zisku).

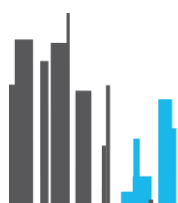
Zdroj: ŠÚ SR, MF SR, RRZ

Nekvantifikovaným rizikom je **prípadné zvýšenie kapitálu Všeobecnej zdravotnej poisťovne**. Po strate v roku 2016 mala spoločnosť negatívne vlastné imanie vo výške 67 mil. eur, pričom na základe ozdravného režimu a dosiahnutého zisku v roku 2017 sa zlepšilo na -32 mil. eur. Ministerstvo zdravotníctva plánovalo začiatkom roku 2018 navrhnuť jeho zvýšenie<sup>43</sup>, zatiaľ sa však neuskutočnilo. Riziko z pohľadu výšky hrubého dlhu vyplýva z toho, že pri danej úrovni hotovostnej rezervy, ktorú predpokladá návrh rozpočtu, prostriedky potrebné na zvýšenie základného imania zvýšia potrebu emisií nového dlhu.

<sup>41</sup> Konsolidovaný maastrichtský dlh ústredných nemocníc dosahoval 21 mil. eur na konci roku 2017. V súčasnosti nie sú k dispozícii informácie, či tento dlh obsahuje aj záväzky po lehote splatnosti. Väčšinu záväzkov po lehote splatnosti však tvoria záväzky z obchodného styku a tieto nie sú súčasťou maastrichtského dlhu.

<sup>42</sup> Dodatočné úrokové náklady zohľadňujú vyšší odhad deficitu RRZ oproti návrhu rozpočtu a vplyv oddĺženia v zdravotníctve pri aplikovaní predpokladanej úrokovej sadzby na 10-ročné dlhopisy v danom roku.

<sup>43</sup> <https://vzdravotnictve.sk/minister-navrhne-zvysenie-zaporneho-vlastneho-imania-vs/zp/>





### 2.4.3 Vplyvy na čisté bohatstvo

Dlhodobý pohľad cez optiku čistého bohatstva umožní identifikovať také položky rozpočtu, ktorých vplyv v strednodobom horizonte je odlišný ako v dlhodobom horizonte.

Prvou skupinou sú **položky, ktoré majú v strednodobom horizonte pozitívny vplyv na saldo verejnej správy, ale z dlhodobého hľadiska by mali mať pri správnom nastavení približne neutrálny vplyv na čisté bohatstvo**. Patrí sem schéma vyradovania jadrových zariadení a osobitný odvod vybraných finančných inštitúcií.

- Bilancia príjmov a výdavkov **Národného jadrového fondu** je v súčasnosti každoročne pozitívna, pričom naakumulované prostriedky by sa mali v budúcnosti použiť na náklady spojené s vyradovaním jadrových zariadení.
- Čisté bohatstvo ponúka odlišný pohľad aj na príjmy z **osobitného odvodu vybraných finančných inštitúcií**. Ak sa predpokladá, že prostriedky by mali slúžiť v budúcnosti na krytie rizík vo finančnom sektore, tak pri neutrálnom nastavení príspevkov je vplyv na čisté bohatstvo nulový, aj keď odvod vylepšuje aktuálnu bilanciu verejných financií<sup>44</sup>.

Druhou skupinou sú **položky, ktoré môžu mať v strednodobom horizonte pozitívny alebo neutrálny vplyv na saldo verejnej správy, pričom ich negatívne vplyvy na saldo rozpočtu a dlh sa prejavia v dlhodobom horizonte**. Ide napríklad o fungovanie dlhodobých stratových štátnych podnikov a PPP projekty.

- Niektoré **podniky v 100 % vlastníctve štátu** (napríklad Slovenský vodohospodársky podnik, Letisko M. R. Štefánika Bratislava, Hydromeliorácie) dosahujú pravidelne od roku 2010 stratu, pričom ani na základe plánu ich hospodárenia do roku 2021 sa nepredpokladá zmena v tomto trende. Takáto situácia je dlhodobou neudržateľná. V prípade, že štát má záujem zachovať ich fungovanie, v budúcnosti ich bude potrebné rekapitalizovať.
- Realizáciou **PPP projektov** (najmä rýchlostná cesta R1 a projekt D4/R7) dochádza okrem úvodných nákladov spojených s jeho prípravou (najmä odkupovanie pozemkov) aj k zvýšeniu výdavkov štátu určených na splácanie projektu (počas 30 rokov). Vo fáze výstavby je vplyv na saldo rozpočtu a dlh nulový, na rozdiel od situácie, kedy by túto investíciu realizoval priamo štát. Na účely vyčíslenia vplyvu na čisté bohatstvo je preto potrebné vziať do úvahy všetky finančné toky spojené s PPP projektom, vrátane presunu aktíva (vybudovanej diaľnice) do vlastníctva štátu po jeho splatení. Konečný vplyv na čisté bohatstvo je tak neutrálny (alebo mierne negatívny<sup>45</sup>).

Z hľadiska čistého bohatstva je dôležitý vplyv verejných financií aj na jeho ďalšie zložky, ako napríklad ekologický dlh, prírodné bohatstvo. Z dôvodu chýbajúcej údajovej základne a metodiky vyčíslenia sa však RRZ zatiaľ týmto zložkám vo svojom hodnotení nevenuje.

<sup>44</sup> Na jednej strane sú evidované aktíva a na druhej strane potenciálny záväzok z budúcich plnení. V súčasnosti nie je jasná kvantifikácia potenciálnych rizík vo finančnom sektore ani to, či ide o podmienený alebo implicitný záväzok.

<sup>45</sup> Závisí od celkových finančných nákladov na PPP projekt, ktoré vyplývajú z kombinácie možných úspor z efektívnejšej výstavby a drahšieho financovania v porovnaní so situáciou, ak by investíciu realizoval priamo štát.

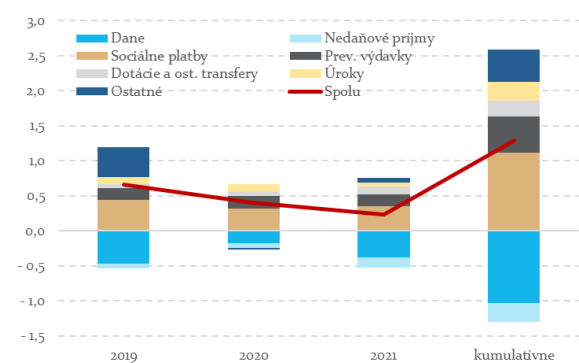


## 2.5 Konsolidačné opatrenia

Veľkosť opatrení zahrnutých v návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 možno posúdiť voči scenáru nezmenených politík (NPC scenár) zostavenému RRZ. Východiskom NPC scenára je odhad deficitu verejnej správy v roku 2018 vo výške 1,0 % HDP, ktorý je v porovnaní s odhadom vlády vyšší o 0,4 % HDP<sup>46</sup>.

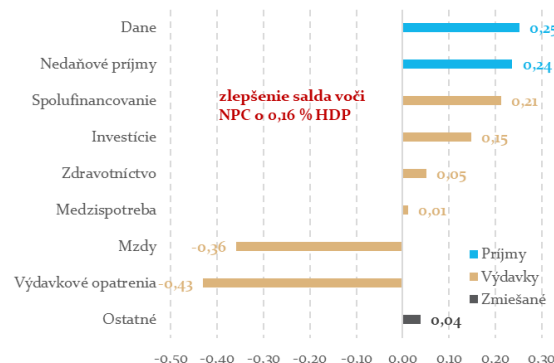
**Za predpokladu, že by sa neuskutočnili žiadne nové opatrenia po roku 2018, verejné financie by sa vyvíjali v závislosti od existujúcej legislatívy a rozpočtové položky by boli determinované výlučne makroekonomickým vývojom, saldo by sa postupne zlepšilo o 1,3 perc. bodov na prebytok 0,4 % HDP v roku 2021.** Na zlepšení by sa v najväčšej miere podieľali úspory vo výdavkoch v sociálnej oblasti (s príspevkom 1,1 perc. bodov), prevádzkových výdavkov (0,5 perc. bodov) a úrokových nákladov (0,3 perc. bodov). Na druhej strane, daňové a nedaňové príjmy budú mať do roku 2021 negatívny príspevok (vo výške 1,3 perc. bodov).

**Graf 18: Príspevky k medziročnej zmene salda v NPC scenári (p. b.)**



Zdroj: RRZ

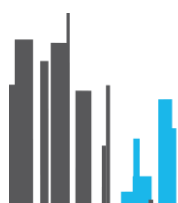
**Graf 19: Vplyvy opatrení zapracovaných v návrhu rozpočtu v roku 2019 (% HDP)**



Pozn.: (+) zlepšuje saldo, (-) zhoršuje saldo VS Zdroj: RRZ

**Naplnenie rozpočtových cieľov si v roku 2019 vyžiada opatrenia vo výške 0,2 % HDP.** Príjmové opatrenia zvyšujúce daňové a nedaňové príjmy spolu s úsporami vo výdavkoch na spolufinancovanie a investíciách umožnia financovať navyšovanie mzdových výdavkov a ďalších opatrení (ide najmä o bezplatné obedy v školách, zvyšovanie vianočných dôchodkov, podpora poľnohospodárstva, dotácie k cenám elektriny a zmeny v sociálnej oblasti). Najvýznamnejšie riziká RRZ identifikovala v nedaňových príjmoch (najmä nedostatočne vysvetlené vyššie príjmy z dividend, z nového nešpecifikovaného opatrenia, z odvodu jadrových zariadení a poplatku za skladovanie núdzových zásob ropy), výdavkoch na spolufinancovanie a investíciách samosprávy. Riziká z výpadku daňových príjmov (odvod obchodných reťazcov, zavedenie E-kasy a nanomarkerov pri spotrebnej dani z minerálnych olejov) by mali byť kryté príslušnými rezervami. **Za predpokladu naplnenia rozpočtového cieľa v roku 2019 trvalými opatreniami, by pri stanovených cieľoch návrhu rozpočtu v rokoch 2020 a 2021 neboli potrebné žiadne dodatočné úsporné opatrenia (tabuľka 13).**

<sup>46</sup> NPC scenár zostavený MF SR vychádza z odhadovaného deficitu verejnej správy v roku 2018 vo výške 0,6 % HDP.



**Tab 13: Veľkosť opatrení v návrhu rozpočtu (% HDP)**

	2018	2019	2020	2021
1. NPC saldo VS	-0,9	-0,3	0,1	0,4
2. Ciele návrh rozpočtu VS	-0,6	-0,1	0,0	0,2
<b>3. Veľkosť opatrení (2-1)</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>
- z toho: riziká identifikované RRZ	0,3	0,6	0,6	0,4

Pozn.: v roku 2018 ide o porovnanie odhadu RRZ s odhadom vlády, odhad roku 2018 bol východiskom zostavenia NPC scenára.

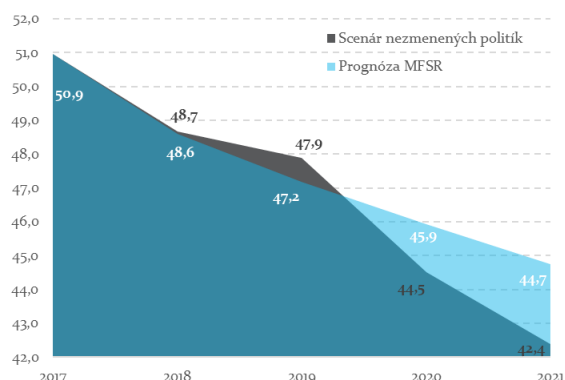
V riadku 3 môžu vzniknúť rozdiely z dôvodu zaokrúhľovania.

Zdroj: RRZ, MF SR

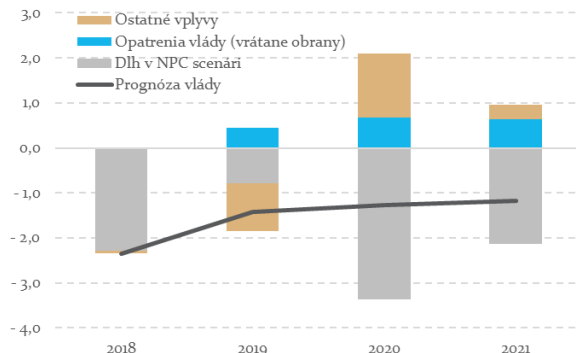
**V scenári nezmenených politík by hrubý dlh na konci roku 2018 dosiahol 48,7 % HDP. Ak by sa po roku 2018 neprijímali žiadne nové opatrenia, podiel hrubého dlhu na HDP by klesal a na konci roku 2021 by dosiahol 42,4 % HDP<sup>47</sup>. V porovnaní s prognózou z návrhu rozpočtu by bol teda dlh nižší o 2,2 % HDP.**

K poklesu dlhu prognózovanom vládou prispieva vývoj v NPC scenári (kumulatívny príspevok 8,4 p.b.), opačný vplyv majú opatrenia vlády zapracované v návrhu rozpočtu na roky 2019 až 2021 vrátane hotovostných výdavkov v rezorte obrany<sup>48</sup> (kumulatívny príspevok 1,6 p.b.). Ostatné faktory, ako je napríklad zmena finančných aktív a rozdiely medzi hotovostnými a akruálnymi tokmi<sup>49</sup> zvýšia v strednodobom horizonte dlh celkovo o 0,6 % HDP.

**Graf 20: Porovnanie prognózy dlhu MF SR s NPC scenárom RRZ (% HDP)**



**Graf 21: Príspevky k medziročnej zmene dlhu v prognóze MF SR (p. b.)**



**Graf 20:** NPC scenár vývoja dlhu uvažuje od roku 2018 so saldom verejnej správy z NPC scenára a s hotovostnou rezervou pokrývajúcou záväzky (splatenie štátnych dlhopisov a pokladničných poukázok, vládnych úverov a financovanie deficitu štátneho rozpočtu) na najbližšie 4 mesiace. Nárast dlhu na konci 2019 súvisí aj s potrebou držania vyššej hotovostnej rezervy na pokrytie záväzkov v prvých 4 mesiacoch roku 2020 v porovnaní s predpokladmi prognózy.

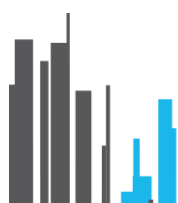
**Graf 21:** Graf ukazuje príspevky k medziročnej zmene dlhu prognózovanej MF SR. Výraznejší pokles dlhu v NPC scenári v roku 2020 (v porovnaní s odhadom vlády) je spôsobený výrazne nižšou potrebou hotovostnej rezervy na zabezpečenie pokrytia záväzkov na najbližšie 4 mesiace.

Zdroj: MF SR, RRZ

<sup>47</sup> Základným predpokladom scenára nezmenených politík pri vývoji dlhu je taká výška hotovostnej rezervy, ktorá pokrýva záväzky na najbližšie 4 mesiace.

<sup>48</sup> Ide o hotovostné výdavky v celkovej výške približne 1,5 mld. eur v rokoch 2019 až 2021, ktoré neovplyvňujú saldo verejnej správy v metodike ESA2010 v danom období, ale na ich financovanie je potrebné zabezpečiť prostriedky v štátnom rozpočte.

<sup>49</sup> Kým saldo verejnej správy je vyjadrené v akruálnej metodike, hrubý dlh je definovaný v hotovostnej metodike. Z pohľadu vývoja dlhu sú preto kľúčové hotovostné toky vo verejných financiách. Rozdiely medzi hotovostnými a akruálnymi tokmi potom vysvetľujú odlišný vývoj dlhu v danom roku v porovnaní s výškou salda.



### 3 Fiškálny rámec

Kredibilitu fiškálneho rámca je možné okrem kvantifikácie konkrétnych rizík v príjmoch a výdavkoch skúmať z viacerých pohľadov. RRZ venuje pozornosť revíziám rozpočtových cieľov medzi jednotlivými schválenými rozpočtami (súčasťou časti 1.3), ako aj reakciám vlády na odchýlky vo vývoji v rozpočte, obzvlášť na pozitívne neočakávané vplyvy. Pre RRZ je tiež dôležité posudzovať predpoklady vlády o vývoji výšky hrubého dlhu v pomere k HDP v nadväznosti na sankčné pásma ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Ďalšie relevantné pohľady zahŕňajú vyčíslenie zmeny štrukturálneho salda, vrátane príspevku opatrení vlády a rastu upravených výdavkov v nadväznosti na národné fiškálne pravidlo o vyrovnanom rozpočte, ďalej vyhodnotenie vplyvu fiškálnej politiky na ekonomický cyklus a posúdenie vplyvov na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

*V rokoch 2014 až 2018 s výnimkou roku 2017 neboli pozitívne neočakávané vplyvy využité na zrýchlenie konsolidácie*

Zostavovanie rozpočtu celej verejnej správy je relatívne zložitý proces a v priebehu plnenia rozpočtu môže dochádzať k nečakaným odchýlkam oproti rozpočtu, na ktoré vláda reaguje. V prípade pozitívnych vplyvov môže vláda využiť dodatočné zdroje na zníženie deficitu a dlhu (zrýchlenie konsolidácie) alebo na nové opatrenia zhoršujúce saldo rozpočtu (najmä cez vyššie výdavky) a krytie rizík rozpočtu. Naopak, v prípade nečakaných negatívnych vplyvov vláda buď prijme dodatočné opatrenia na dodržanie rozpočtového cieľa alebo premietne tieto vplyvy do zhoršenia salda rozpočtu. Vo väčšine prípadov je výsledná skutočnosť kombináciou premietnutia neočakávaných vplyvov, krytia rizík a tiež opatrení vlády.

Rozlíšenie vplyvov na tie, ktoré sú úplne alebo čiastočne mimo kontroly vlády („neočakávané vplyvy“) a na ostatné vplyvy, vrátane diskrecionárnych opatrení, poskytuje viacero informácií: 1/ schopnosť vlády eliminovať negatívne neočakávané vplyvy, 2/ spôsob použitia pozitívnych neočakávaných vplyvov, 3/ realistikosť zostaveného rozpočtu (premietnutie rizík). Poznanie príčin odchýlok je dôležité aj z pohľadu posúdenia plnenia národných fiškálnych pravidiel, najmä pokroku v znižovaní dlhu mimo sankčných pásiem.

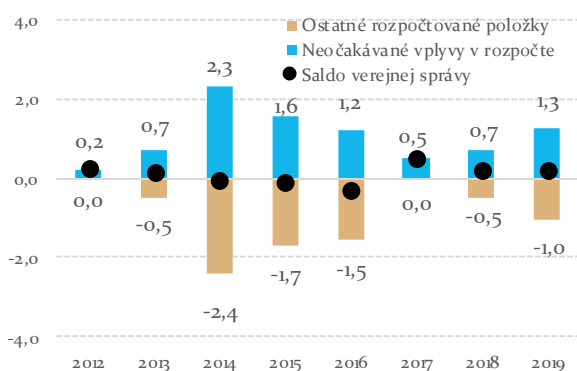
V období rokov 2012 až 2018 bola veľkosť neočakávaných vplyvov v jednotlivých rokoch rôzna, pričom v každom roku vplývali na saldo rozpočtu pozitívne. V rokoch 2012 a 2013 dosiahol ich vplyv v priemere 0,5 % HDP a úplne alebo vo významnej miere prispel k lepšiemu ako rozpočtovanému výsledku hospodárenia rozpočtu. V rokoch 2014 až 2016 pozitívne vplyvy narástli na úroveň viac než 1,0 % HDP ročne. Pod tento nárast sa podpísal lepší než rozpočtovaný výber daní ako dôsledok lepšieho ekonomického vývoja a nárastu výnosu DPH nad rastom príslušnej makroekonomickej základne. Vyššie daňové príjmy môžu sčasti vyplývať z nárastu výdavkov v porovnaní s pôvodnými predpokladmi, pričom vplyv na ekonomiku môže byť výraznejší pri nulových úrokových sadzbách. V rokoch 2017 a 2018 odhadovaná úroveň neočakávaných pozitívnych vplyvov klesla oproti predchádzajúcim rokom, stále však prevyšovala úroveň 0,5 % HDP. Ak by sa v každom roku využili tieto pozitívne neočakávané vplyvy na zlepšenie salda aktuálneho roka (neuvažuje sa s prenášaním pozitív), od roku 2014 by mohol byť deficit pod hranicou 1 % HDP a v roku 2019 mohol byť dosiahnutý prebytok na úrovni 0,9 % HDP<sup>50</sup>. **Skutočnosť, že tieto pozitíva nevedli k zrýchleniu konsolidácie, je**

<sup>50</sup> Zohľadnenie vplyvu výdavkových politik na nárast daňových príjmov by viedlo k spresneniu uvedených hodnôt sald.

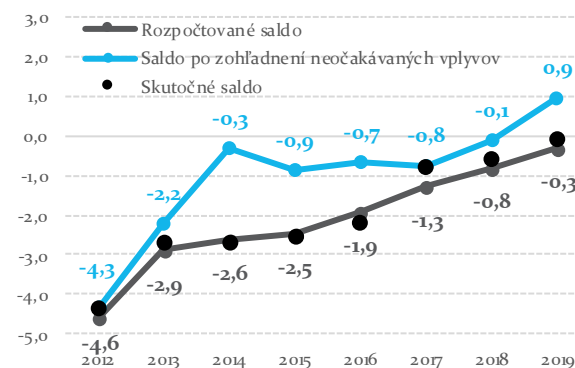


dôsledkom naplnenia významných rizík vopred identifikovaných RRZ ako aj zrealizovania dodatočných opatrení vládou, ktorá tak využívala priestor poskytnutý týmito pozitívami.

**Graf 22: Vplyv neočakávaných vplyvov a ostatných položiek na saldo rozpočtu (% HDP, ESA2010)**



**Graf 23: Odhadované saldo rozpočtu po zohľadnení nerozpočtovaných vplyvov (% HDP, ESA2010)**



**Graf 22:** Neočakávané vplyvy v rozpočte predstavujú rozdiel skutočnosti oproti rozpočtu v položkách: saldo hospodárenia samospráv (roky 2012-2018, v roku 2019 zmena salda predstavuje len zrealizovanie rozpočtu), daňové a odvodové príjmy, výdavky na spolufinancovanie a vyvolané investície, korekcie k EÚ fondom (len v roku 2013, v ďalších rokoch už bolo možné korekcie očakávať), odvody do rozpočtu EÚ, úrokové náklady na správu dlhu. V prípade roka 2019 ide o porovnanie rozpočtu na rok 2019 v rámci RVS 2018-2020 (deficit 0,32 % HDP) a súčasného návrhu (0,10 % HDP). Údaje sú uvedené v prílohe č. 10.

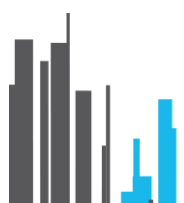
**Graf 23:** Saldo po zohľadnení neočakávaných vplyvov je počítané len na konkrétnom roku, t.j. neočakávané vplyvy v jednom roku sa neprenášajú do ďalšieho roka.

Zdroj: ŠÚSR, MF SR, RRZ prepočty

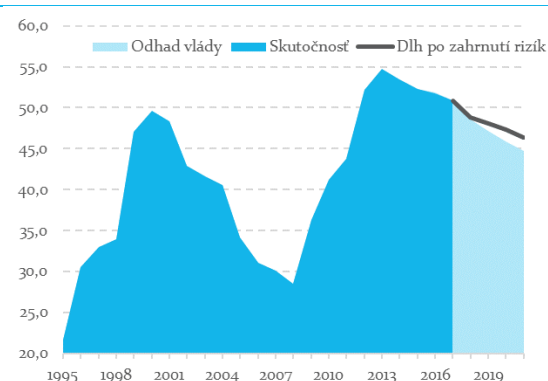
V prvom rade išlo o zlepšujúci sa ekonomický rast generujúci vyššie daňové príjmy, historicky najnižšie úrokové sadzby šetriace významnú časť výdavkov rozpočtu, ako aj dodatočné príjmy získané z otvorenia a zníženia sadzby do 2. piliera dôchodkového systému. Druhým dôležitým faktorom boli pozitívne dodatočné vplyvy, ktoré sa udiali v rámci príslušného rozpočtového roka a mohli byť využité na podstatné zlepšenie skutočnosti oproti rozpočtu a pri ich aspoň čiastočnom zohľadnení aj na zrýchlenie konsolidácie v nasledujúcich rokoch (graf 23). **Nevyužitie týchto pozitív na rýchlejšie znižovanie deficitu a dlhu tak posúvalo potrebnú konsolidáciu do budúcnosti a viedlo k pomalšiemu znižovaniu dlhu.**

*Hospodárenie vlády po zohľadnení jednorazových vplyvov by malo prispievať k poklesu dlhu*

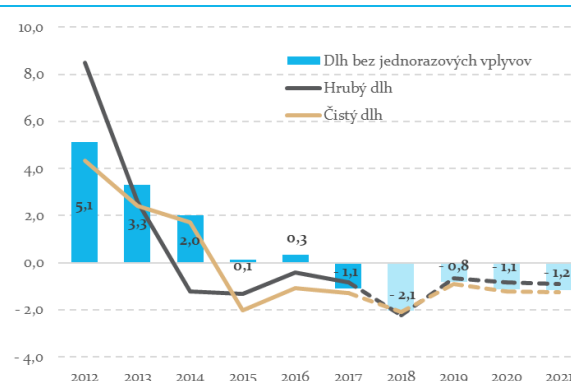
Dlh voči HDP po kríze vzrástol na historické maximum na konci roku 2013. Od tohto obdobia jeho podiel na HDP postupne klesá. Kým v rokoch 2014 až 2016 k poklesu prispievalo najmä využívanie jednorazových opatrení nezlepšujúcich čisté bohatstvo (napríklad príjmy z privatizácie, príjmy zo súkromných dôchodkových fondov a dividendy zo štátnych podnikov nad rámec riadneho zisku), od roku 2017 prvýkrát k jeho poklesu prispelo hospodárenie vlády po zohľadnení jednorazových vplyvov. **Udržateľný pokles dlhu by mal pokračovať aj v ďalších rokoch, pričom dlh bez jednorazových vplyvov by mal medzi rokmi 2018 až 2021 klesnúť celkovo o 5,2 p.b.**



**Graf 24: Vývoj hrubého dlhu VS (% HDP)**



**Graf 25: Medziročná zmena dlhu (% HDP)**



**Graf 25:** Pri odhade zmeny dlhu bez jednorazových faktorov neboli zohľadnené vplyvy na úrokové náklady (vyššia úroveň dlhu v jednom roku v porovnaní so skutočnosťou by viedla aj k nárastu úrokových nákladov).

Zdroj: MFS SR, RRZ

### Konsolidačné úsilie vlády dosiahne v roku 2019 úroveň -0,5 % HDP

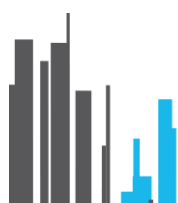
Ak sa naplnia identifikované riziká a vláda neprijme dodatočné opatrenia, RRZ odhaduje, že **deficit verejnej správy sa zlepší z 0,9 % HDP v roku 2018 na 0,2 % HDP v roku 2021**. Takýto vývoj by znamenal, že počas nasledujúcich štyroch rokov sa štrukturálny deficit kumulatívne zlepší o 0,8 % HDP a dosiahne 0,2 % HDP v roku 2021 (porovnanie odhadu RRZ s inými inštitúciami je uvedené v boxe 1). Strednodobý rozpočtový cieľ sa podľa prepočtov RRZ podarí splniť v roku 2019 len prijatím dodatočných konsolidačných opatrení.

Na posúdenie toho, do akej miery je odhadované zlepšenie štrukturálneho salda ovplyvnené opatreniami vlády resp. inými externými faktormi, je potrebné porovnať jeho vývoj so scenárom nezmenených politík (NPC scenár zostavený RRZ<sup>51</sup>).

**Tab 14: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2017 až 2021 podľa RRZ (ESA2010, % HDP)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>1. Saldo verejnej správy</b>	-2,2	-0,8	-0,9	-0,7	-0,6	-0,2
2. Cyklická zložka	-0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
3. Jednorazové efekty	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>4. Štrukturálne saldo (1-2-3)</b>	<b>-1,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,2</b>
<b>5. Zmena štrukturálneho salda (<math>\Delta_4</math>)/ Fiškálny kompakť</b>	<b>0,5</b>	<b>1,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>
<b>6. Saldo verejnej správy v NPC scenári</b>	<b>-2,2</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>
7. Štrukturálne saldo v NPC scenári	-1,9	-1,0	-1,1	-0,4	0,0	0,3
<b>8. Zmena štrukturálneho salda v NPC scenári</b>		<b>0,9</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>
<b>9. Veľkosť opatrení (1-6)</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,6</b>
<b>10. Konsolidačné úsilie vlády (5-8)</b>		<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,2</b>
11. Iné faktory	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1
- Opatrenie bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,2
- PPP projekty	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Úrokové náklady	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
12. Opatrenia vlády s vplyvom na iné faktory*			0,0	0,0	0,0	0,0

<sup>51</sup> Podrobnejšie k NPC scenáru RRZ v časti 2.5 a v prílohe č.8.





<b>13. Zmena štrukturálneho salda po zohľadnení iných faktorov (5-11)</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,7</b>
<b>14. Konsolidačné úsilie vlády po zohľadnení opatrení s vplyvom na iné faktory (10-12)</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,2</b>

\* Zahŕňa vplyv zvýšenia odvodu finančných inštitúcií, posun v termíne dostavby 3. a 4. bloku jadrovej elektrárne Mochovce a zmenu úrokových nákladov vplyvom konsolidácie.

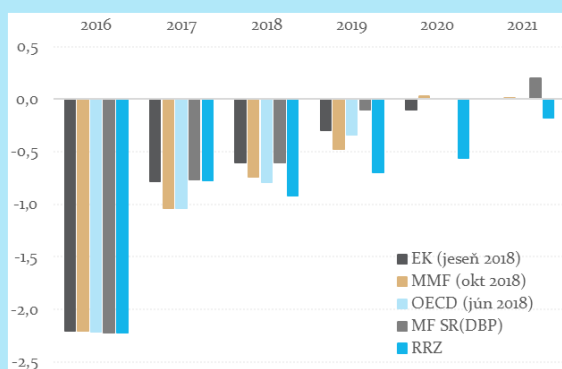
Zdroj: metodika RRZ

Štrukturálny deficit by sa bez zásahov vlády zlepšil do roku 2021 celkovo o 1,4 % HDP a strednodobý rozpočtový cieľ by sa dosiahol už v roku 2019. Znamená to, že existujúce nastavenie politik a makroekonomický vývoj prispejú k väčšiemu zlepšeniu štrukturálneho salda ako predpokladá návrh rozpočtu. Čistý príspevok opatrení prijatých vládou<sup>52</sup> k trvalému zlepšeniu salda VS bude po zohľadnení opatrení s vplyvom na iné faktory<sup>53</sup> negatívny a za tri roky dosiahne celkom -0,6 % HDP.

#### Box 1: Porovnanie salda VS a štrukturálneho salda VS v rokoch 2016 až 2021

Nižšie umiestnené grafy prezentujú saldo VS a odhady štrukturálneho salda VS v rokoch 2016 až 2021 rôznych inštitúcií: Európskej komisie, OECD, MMF, RRZ a MF SR (Návrh rozpočtového plánu). Vzniknuté rozdiely v prípade štrukturálneho salda sú spôsobené inou výškou deficitu (EK vychádza z tzv. scenára nezmenených politik), odlišným odhadom veľkosti cyklickej zložky<sup>54</sup> (produkčnej medzery) a zohľadnenými jednorazovými vplyvmi. Štrukturálne saldo by sa malo zlepšovať podľa výpočtov RRZ, MF SR a EK (v rámci svojej jesennej prognózy zverejnenej 8. novembra 2018). Štrukturálny deficit podľa odhadu EK bude v nastávajúcim období mierne klesať, v rokoch 2018 a 2019 dosiahne 0,8 % HDP a v nasledujúcom roku klesne na 0,6 % HDP.

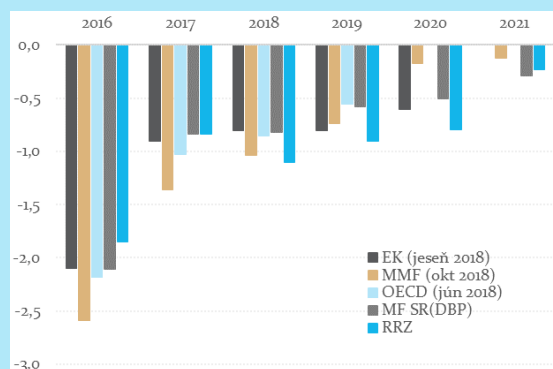
Graf 26: Saldo VS v rokoch 2016 až 2021\* (ESA2010, % HDP)



\* Odhady MMF, RRZ a MF SR sú k dispozícii až do roku 2021. Jesenná prognóza EK pokrýva horizont do roku 2020, OECD do roku 2019.

Zdroj: RRZ, MF SR, OECD, MMF, EK

Graf 27: Štrukturálne saldo VS v rokoch 2016 až 2021\* (ESA2010, % HDP)

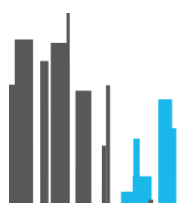


Zdroj: RRZ, MF SR, OECD, MMF, EK

<sup>52</sup> Ukazovateľ konsolidačné úsilie vlády sa viaže výlučne na príspevok vládnych opatrení k trvalej zmene hospodárenia verejnej správy. Jeho podrobný popis je uvedený v diskusnej štúdii RRZ č. 02/2014: [Ako merať konsolidáciu vo verejných financiách](#).

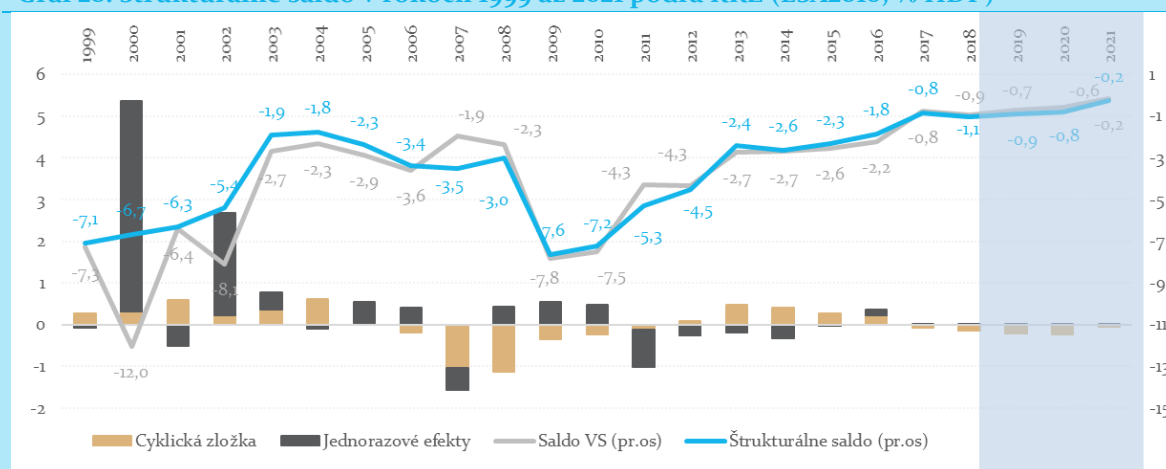
<sup>53</sup> Ide o faktory, ktoré nemajú vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií (2. pilier dôchodkového systému, schéma vyradovania jadrových zariadení, odvod vybraných finančných inštitúcií), faktory priamo nesúvisiace s aktuálnym vývojom verejných financií (úrokové náklady) a faktory vykazované mimo sektora verejnej správy, ktoré v budúcnosti zhoršia hospodárenie (výstavba diaľnic cez PPP projekty).

<sup>54</sup> Odhad cyklickej zložky RRZ v rokoch 2019-2021 vychádza z prognózy VpMP a produkčnej medzery RRZ. Kým do tohto obdobia potiahla ekonomiku prevažne spotreba domácností, v nasledujúcom období bude dominovať export (najmä vplyvom zrealizovaných investícií), čo sa automaticky premietlo do nižších príspevkov základní vstupujúcich do prepočtov cyklickej zložky RRZ. Tá nadobúda oproti odhadu MF SR nižšie hodnoty.





Graf 28: Štrukturálne saldo v rokoch 1999 až 2021 podľa RRZ (ESA2010, % HDP)



Zdroj: RRZ

### Rast upravených výdavkov by mal byť pod úrovňou potenciálneho rastu ekonomiky

V roku 2018 RRZ očakáva zvýšenie tempa rastu upravených výdavkov<sup>55</sup> oproti roku 2017 z 2,3 % na 6,2 %. V ďalších dvoch rokoch tempo rastu upravených výdavkov presiahne 5 % a v roku 2021 klesne na 3,9 %. Zároveň sa v rovnakom období očakáva zvýšenie tempa rastu potenciálneho produktu a cenovej hladiny meranej deflátorom HDP. Výsledkom je, že **upravené výdavky v rokoch 2018 až 2021 sa budú každoročne zvyšovať pod úrovňou potenciálneho rastu ekonomiky**.

Takéto tempo rastu výdavkov prispeje k zlepšeniu štrukturálneho salda medzi rokmi 2018 až 2021 celkovo o 1,8 % HDP. Na druhej strane príjmy verejnej správy sa budú zvyšovať nižším tempom ako je rast potenciálneho produktu, t.j. menej ako predpokladá výdavkové pravidlo<sup>56</sup>. Výsledkom toho je, že odhadované zlepšenie štrukturálneho salda v rovnakom období dosiahne 0,8 % HDP.

Tab 15: Výdavkové pravidlo (ESA2010, mil. eur)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>1. Celkové výdavky</b>	<b>33 685</b>	<b>34 103</b>	<b>36 608</b>	<b>38 461</b>	<b>40 184</b>	<b>41 398</b>
2. Úrokové náklady	1 336	1 191	1 212	1 198	1 173	1 191
3. Výdavky na EÚ programy plne kryté príjmami z fondov EÚ	797	632	892	1 088	1 040	1 092
- z toho: kapitálové výdavky na EÚ programy	510	440	617	838	778	818
4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov)	2 090	2 259	2 488	2 391	2 360	2 396
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov, priemer za t-3 až t)	2 050	2 244	2 359	2 307	2 374	2 409
6. Cyklické výdavky (nezamestnanosť, dôchodky)	-5	-1	71	62	55	59
7. Jednorazové výdavky	52	6	6	6	6	6

<sup>55</sup> Ide o prístup, ktorý RRZ používa pri hodnotení pravidla vyrovnaného rozpočtu. Základné rozdiely pri výpočte tempa rastu upravených výdavkov voči prístupu MF SR v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 sú uvedené v boxe 2.

<sup>56</sup> Výdavkové pravidlo predpokladá, že príjmy rastú tempom rastu potenciálneho produktu.



<b>8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3+4-5-6-7)</b>	<b>31 465</b>	<b>32 261</b>	<b>34 298</b>	<b>36 023</b>	<b>37 923</b>	<b>39 064</b>
9. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu ( $8_t - 8_{t-1}$ )		808	2 037	1 725	1 900	1 141
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných opatrení a metodiky vykazovania národných účtov		75	43	-349	-113	-267
11. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov ( $(9_t - 10_t) / 8_{t-1}$ )		2,3	6,2	6,0	5,6	3,7
12. Medziročná zmena deflátoru HDP		1,2	2,3	2,5	2,5	2,5
<b>13. Reálny medziročný rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov (11-12)</b>		<b>1,1</b>	<b>3,8</b>	<b>3,5</b>	<b>3,0</b>	<b>1,2</b>
<b>14. Miera potenciálneho rastu HDP</b>		<b>2,8</b>	<b>3,9</b>	<b>4,2</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>
<b>15. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku</b> $(14_t - 13_t) * 8_{t-1} / HDP_t$		<b>0,66</b>	<b>0,02</b>	<b>0,30</b>	<b>0,33</b>	<b>1,11</b>
<i>p.m. THFK celkové</i>		<i>2 600</i>	<i>2 699</i>	<i>3 105</i>	<i>3 230</i>	<i>3 138</i>
				<i>3 230</i>	<i>3 138</i>	<i>3 214</i>

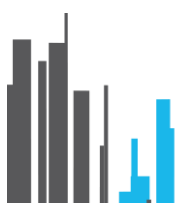
Zdroj: RRZ, Eurostat, MFSR

### Box 2: Prístup RRZ k výpočtu tempa rastu upravených výdavkov

Hodnotenie vývoja výdavkov v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 skresľujú podľa RRZ tri faktory, čo znižuje dôveryhodnosť tohto ukazovateľa. Z toho dôvodu RRZ pristúpila vo svojom hodnotení k nasledovným úpravám vo výpočte vývoja upravených výdavkov:

- Napriek tomu, že v minulosti došlo k výraznému zlepšeniu porovnateľnosti vykazovaných a rozpočtovaných údajov (rozpočtovanie mimorozpočtových účtov štátneho rozpočtu a samospráv), stále nie je zabezpečená ich úplná porovnateľnosť. Zo zákona sa nerozpočtujú podnikateľské príjmy a výdavky verejných vysokých škôl. Zároveň nie sú vo fiškálnom rámci zahrnuté predpoklady vývoja príjmov a výdavkov niektorých subjektov ústrednej vlády (napríklad štátne podniky Rudné bane a Hydromeliorácie) a samospráv (niektoré podniky a neziskové spoločnosti). Celkový vplyv na výdavky dosiahol v roku 2017 približne 110 mil. eur. Neporovnateľnosť vykazovaných a rozpočtovaných údajov prispieva k poklesu výdavkov medzi rokmi 2017 a 2018 resp. rokmi 2018 a 2019, čo RRZ v hodnotení analyticky upravila.
- Ďalším zdrojom skreslenia vývoja výdavkov je nezahrnutie predpokladaných zmien v štátom platenom poistnom na zdravotné poistenie medzi diskrečnými príjmovými opatreniami. Opatrenie má neutrálny vplyv na saldo, ale ovplyvňuje úroveň príjmov a výdavkov verejnej správy. V roku 2019 fiškálny rámec predpokladá medziročný pokles týchto výdavkov o 213 mil. eur, v roku 2020 dosahuje pokles 203 mil. eur a v roku 2021 ďalšie zníženie o 160 mil. eur, čo výrazne skresľuje predpokladané tempo rastu výdavkov v rokoch 2019 a 2021. RRZ vo svojom hodnotení upravila vývoj výdavkov o zmeny v štátom platenom poistnom.
- MF SR očistilo vplyv oddĺženia záväzkov nemocníc voči Sociálnej poisťovni (jednorazové zvýšenie príjmov a výdavkov verejnej správy v roku 2018 o 187 mil. eur) len v roku 2018, t.j. v roku kedy prispeli k zvýšeniu výdavkov. Naopak v roku 2019, kedy tento faktor znižuje výdavky, nedošlo k zrkadlovej úprave (tempo rastu výdavkov v roku 2019 bolo týmto podhodnotené).

Rozdiely vznikajú aj pri porovnaní nominálneho tempa rastu upravených výdavkov s potenciálnym rastom ekonomiky. MF SR postupuje podľa požiadaviek Paktu stability a rastu. V prípade potenciálneho rastu ekonomiky používa 10-ročný priemer a na úpravu nominálneho rastu výdavkov používa deflátor HDP prognózovaný na jeseň v roku 2017. RRZ vo svojom odhade postupuje podľa prístupu pri hodnotení pravidla vyrovnaného rozpočtu, t.j. pri oboch ukazovateľoch používa aktuálne hodnoty odhadované na daný rok. Rozdiely ilustruje nasledujúca tabuľka. Vzhľadom na aktuálny vývoj



potenciálneho rastu a inflácie je výdavkové pravidlo v rokoch 2019 a 2020 v prístupe RRZ menej prísne v porovnaní s MF SR o 2 perc. body<sup>57</sup>.

**Tab 16: Rozdiely vo výdavkovom pravidle (%)**

	2018	2019	2020	2021
<b>1. RRZ</b>				
Deflátor HDP	2,3	2,5	2,5	2,5
Potenciálny rast HDP	3,9	4,2	3,9	4,0
<b>2. MF SR</b>				
Deflátor HDP	1,5	1,9	2,5	2,5
Potenciálny rast HDP	2,6	2,9	3,2	3,2
<b>3. Rozdiely (1-2, p.b.)</b>				
Deflátor HDP	0,8	0,6	0,0	0,0
Potenciálny rast HDP	1,3	1,3	0,7	0,8
<b>4. Vplyv na výdavkové pravidlo (p.b.)*</b>				
	2,1	2,0	0,7	0,8

\* Kladné číslo znamená, že pravidlo je menej prísne v prístupe RRZ.

Zdroj: MF SR, RRZ

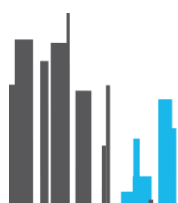
### Vplyv fiškálnej politiky na ekonomický cyklus

Z pohľadu možných vplyvov na ekonomický rast sú okrem hospodárenia verejných financií a stanovených rozpočtových cieľov dôležité aj predpoklady o čerpaní prostriedkov z fondov EÚ. Ide o zdroje získané zo zahraničia a po úprave o odvody Slovenska do rozpočtu EÚ získame čistý príspevok k zmene domáceho dopytu.

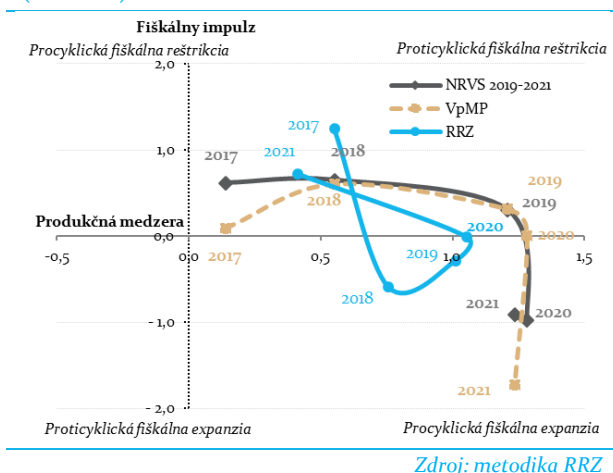
V roku 2017 pokračovala stagnácia v čerpaní prostriedkov z rozpočtu EÚ, zrýchlenie čerpania nastalo v roku 2018. Postupné zazmluvňovanie projektov nového programového obdobia by malo vrátiť využívanie zdrojov EÚ k priemerným hodnotám a pozitívne vplyvať na ekonomický rast. Priaznivejšie makroekonomické prostredie v nadchádzajúcom období by malo vytvoriť priestor na sprísnenie fiškálnej politiky s cieľom tmiť predpokladané prehrievanie ekonomiky v rokoch 2019 až 2021<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Použitie prísnejšieho pravidla na tempo rastu upravených výdavkov by viedlo k negatívnemu vplyvu na saldo vo výške 0,8 % HDP v roku 2019 (zhoršenie o 0,8 % HDP oproti odhadu RRZ) a 0,5 % HDP v roku 2020 (zhoršenie o 0,8 % HDP oproti odhadu RRZ).

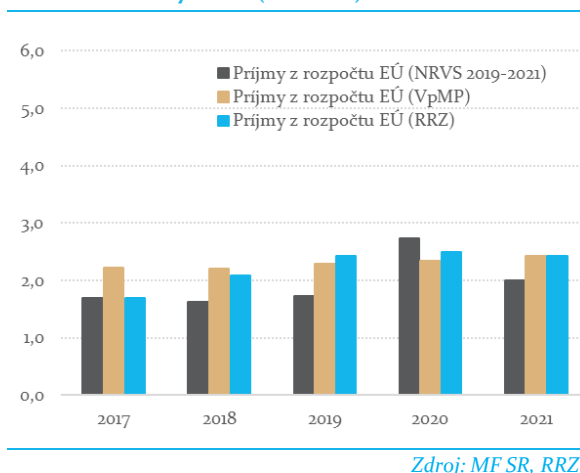
<sup>58</sup> Veľkosť fiškálnej reštrikcie bude závisieť aj od výšky čerpania EÚ prostriedkov.



**Graf 29: Fiškálny impulz v rokoch 2017-2021 (% HDP)**



**Graf 30: Predpokladané čerpanie EÚ príjmov v rokoch 2017-2021 (% HDP)**



### Vplyvy na dlhodobú udržateľnosť verejných financií

Na dlhodobú udržateľnosť verejných financií vplyva vývoj **salda verejnej správy, existujúci dlh a budúce záväzky**<sup>59</sup>, najmä vplyvom starnutia populácie.

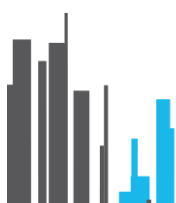
RRZ hodnotí dlhodobú udržateľnosť dvakrát ročne. Na jar v správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií sa detailne kvantifikuje dlhodobá udržateľnosť na základe predbežných výsledkov hospodárenia (jarná notifikácia Eurostatu) a prijatých opatrení za predošlý rok. Na jeseň pri **hodnotení návrhu rozpočtu sa na základe cieľov, navrhovaných opatrení a identifikovaných rizík kvalitatívne komentuje predpokladaný príspevok vlády k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti.**

**RRZ v návrhu rozpočtu identifikovala nekryté riziká voči stanoveným cieľom vlády vo výške 0,6 % HDP v rokoch 2019 a 2020 a 0,4 % v roku 2021.** V takomto scenári by deficit verejnej správy dosiahol 0,2 % HDP v roku 2021, čo by znamenalo, že opatrenia vlády prispeli k **zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti o 0,6 % HDP** (odhad nezohľadňuje vplyv prípadných dlhodobých rizík uvedených v boxe 3).

Za predpokladu, že by vláda prijala dodatočné opatrenia s trvalým vplyvom, ktoré by zabezpečili splnenie jej cieľov v oblasti salda verejnej správy, vplyvy na dlhodobú udržateľnosť by boli miernejšie. **Splnenie cieľovej hodnoty deficitu vo výške 0,1 % HDP v roku 2019 by viedlo k zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti o 0,2 % HDP. Na druhej strane, stanovené ciele v rokoch 2020 a 2021, ktoré zhoršujú hospodárenie vlády v porovnaní so scenárom nezmenených politík<sup>60</sup>, budú viesť k celkovému zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti.** Dosiahnutie cieľa v roku 2021 (prebytok 0,2 % HDP) by zhoršilo dlhodobú udržateľnosť o 0,2 % HDP.

<sup>59</sup> Predovšetkým prostredníctvom zvýšených výdavkov na dôchodky a zdravotnú starostlivosť.

<sup>60</sup> Ciele vlády v oblasti salda verejnej správy sú málo ambiciózne v porovnaní so scenárom nezmenených politík (NPC scenár), ktorý slúži na výpočet ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. Cieľom vlády je dosiahnuť prebytok vo výške 0,2 % HDP v roku 2021. Podľa NPC scenára RRZ by sa v roku 2021 dosiahol prebytok 0,4 % HDP (podľa MF SR by tento prebytok bol ešte výraznejší, vo výške 0,8 % HDP).



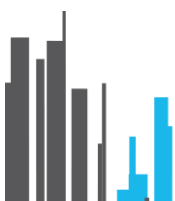
### Box 3: Riziká dlhodobej udržateľnosti

Súčasťou hodnotenia vplyvu penzijného systému na dlhodobú udržateľnosť verejných financií je aj identifikácia rizík s potenciálne negatívnym vplyvom na dlhodobú udržateľnosť.

Za najvýznamnejšie riziko považuje RRZ najmä **oslabovanie kľúčových prvkov dôchodkovej reformy z roku 2012.**

V prípade valorizácie už došlo k zmene. **Od roku 2018 sa zaviedla minimálna valorizácia** dočasne na štyri roky (napriek tomu bude toto opatrenie mať vplyv desaťročia). V prípade, **ak pôjde o trvalé opatrenie**, dlhodobá udržateľnosť sa zhorší o dodatočných 0,2 % HDP.

**Väčším rizikom** pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií je aktuálny návrh o ústavné zakotvenie **hornej hranice (tzv. stropu) dôchodkového veku**. Podľa kvantifikácie RRZ by sa dlhodobá udržateľnosť **výrazne zhoršila o 1 % HDP**. Je to predovšetkým v dôsledku postupného prehĺbenia deficitu Sociálnej poisťovne o dodatočných 1,6 % HDP v roku 2067. Hrubý dlh verejnej správy by sa v rovnakom období zvýšil o 80,2 % HDP, čo znamená jeho zvýšenie o 138 mld. eur v cenách roka 2017. RRZ v septembri 2017 [publikovala dva materiály](#), ktoré sa detailne venujú téme zavedenia stropu dôchodkového veku.



## 4 Hodnotenie rozpočtu vo vzťahu k fiškálnym pravidlám

Rozpočet verejnej správy by mal rešpektovať domáce pravidlá, ako aj pravidlá vyplývajúce z nášho členstva v eurozóne. Najdôležitejšou domácou legislatívou je **ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti a pravidlo o vyrovnanom rozpočte**, ktoré implementuje medzinárodnú Zmluvu o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii. Na európskej úrovni ide najmä o plnenie požiadaviek **Paktu stability a rastu** a súvisiacich nariadení.

Ústavný zákon obsahuje **pravidlo o vývoji pomeru hrubého verejného dlhu na HDP** s definovanými sankciami pri prekročení konkrétnych úrovní. Na základe štatistických údajov zverejnených v rámci jesennej notifikácie Eurostatu z 22. októbra 2018 **hrubý dlh verejnej správy dosiahol v roku 2017 úroveň 50,9 % HDP**, čím zotrval v prvom pásme dlhovej brzdy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Sankcie viažuce sa k tomuto pásmu predstavujú povinnosť MF SR zdôvodniť národnej rade výšku dlhu a navrhnúť opatrenia na jeho ďalšie zníženie. Sankcie sa uplatňujú až kým výška dlhu neklesne pod prvú hranicu, t.j. 50 % HDP.

**Za predpokladu naplnenia cieľov vlády** by mala hodnota hrubého dlhu v roku 2018 klesnúť na úroveň 48,7 % HDP, čím by sa dlh po prvýkrát od roku 2012, kedy nadobudol účinnosť ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, **dostal mimo sankčných pásiem**<sup>61</sup>. Mimo sankčných pásiem by zotrval počas celého horizontu rozpočtu aj napriek ich každoročnému poklesu. Rada odhaduje, že **po zohľadnení rizík návrhu rozpočtu** bude pokles dlhu pomalší. Dlh klesne na úroveň **48,7 % HDP na konci roku 2018 a na konci roku 2021 dosiahne 46,3 % HDP**. Znamená to, že s výnimkou roku 2018 zotrvá počas celého obdobia v prvom sankčnom pásme. **Opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu preto nie sú dostatočné na jeho zníženie mimo sankčných pásiem.**

Ústavný zákon obsahuje **dlhové pravidlo aj pre samosprávy** účinné od roku 2015, pričom jeho nedodržanie vyústí do pokuty<sup>62</sup>. Pravidlo je prísnejšie ako dlhový limit pre verejnú správu (pri rovnakej hornej hranici 60 %), keďže sa dlh dáva do pomeru k bežným príjmom samospráv, a nie k ich ekonomickej výkonnosti. Výsledky za rok 2017 zverejnila RRZ na konci augusta 2018<sup>63</sup>. Kým všetky VÚC mali za rok 2017 dlh pod zákonom stanoveným limitom, dlh u 40 obcí presiahol zákonom stanovenú hodnotu. Podľa MF SR na základe overenia vykázaných hodnôt hrozí pokuta dvom obciam<sup>64</sup>.

Ďalším dôležitým domácim pravidlom je **pravidlo o vyrovnanom rozpočte**, na základe ktorého by Slovensko malo v strednodobom horizonte smerovať k vyrovnanému rozpočtu. Vláda v apríli 2016 rozhodla o posunutí termínu dosiahnutia tohto cieľa do roku 2019, pričom

<sup>61</sup> Prvé sankčné pásmo v roku 2018 začína pri prekročení hranice dlhu vo výške 49 % HDP. V ďalších rokoch táto hranica klesne každoročne o 1 percentuálny bod (do roku 2027).

<sup>62</sup> Ak celková suma dlhu obce alebo vyššieho územného celku dosiahne 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a viac, obec alebo vyšší územný celok sú povinní zaplatiť pokutu, ktorú ukladá ministerstvo financií, a to vo výške 5 % z rozdielu medzi celkovou sumou dlhu a 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

<sup>63</sup> Vyhodnotenie bolo súčasťou [Správy o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti za rok 2017](#).

<sup>64</sup> Pri predbežnom vyhodnotení roka MF SR identifikovalo 31 obcí, pričom po overení vykázaných hodnôt sa tento počet znížil na dve obce.





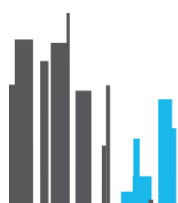
pôvodný termín bol v roku 2017. Samotný cieľ v podobe štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP zostal nezmenený. Aktuálne prepočty MF SR predpokladajú splnenie cieľa v roku 2019<sup>65</sup>, **podľa odhadov RRZ sa tento cieľ podarí splniť v roku 2019 len prijatím dodatočných konsolidačných opatrení<sup>66</sup>**. Plnenie pravidla vyhodnocuje MF SR a RRZ na základe skutočných údajov<sup>67</sup>.

Z pohľadu uplatňovania **európskych rozpočtových pravidiel sa fiškálna politika sa riadi preventívnou časťou Paktu stability a rastu**, na základe ktorej by Slovensko malo smerovať k svojmu strednodobému rozpočtovému cieľu. Návrh rozpočtu VS na roky 2019-2021, ako i Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2019 deklaruje súlad s týmito pravidlami. Keďže RRZ nevyčísluje zmenu štrukturálneho salda striktne podľa metodiky definovanej Európskou komisiou, nehodnotí rozpočtové ciele návrhu rozpočtu z pohľadu dodržania pravidiel Paktu stability a rastu.

<sup>65</sup> MF SR predpokladá v roku 2019 štrukturálny deficit vo výške 0,6 % HDP (odchýlka od cieľa by dosiahla 0,1 % HDP) a v prípade dosiahnutia tejto hodnoty by podľa pravidiel Paktu stability a rastu bol cieľ považovaný za splnený.

<sup>66</sup> Po zohľadnení rizík návrhu rozpočtu by štrukturálny deficit v roku 2019 dosiahol 0,9 % HDP.

<sup>67</sup> RRZ v júli 2018 [vyhodnotila](#), že v roku 2016 nedošlo k výraznej odchýlke od trajektórie a zatiaľ nie je potrebné spustiť korekčný mechanizmus.



## 5 Pravidlá rozpočtovej transparentnosti

Rada posudzovala transparentnosť rozpočtu zo štyroch hľadísk: z pohľadu naplnenia požiadaviek ústavného zákona, použitia metodiky ESA<sub>2010</sub>, zrozumiteľnosti jednotlivých opatrení a pripravovaných inštitucionálnych zmien.

Proces prípravy rozpočtu ako aj schválené dokumenty by mali rešpektovať pravidlá transparentnosti definované v zákone o rozpočtovej zodpovednosti. Zákon stanovuje požiadavky na nezávislé posúdenie makroekonomických predpokladov a daňovej prognózy, nevyhnutné pre realistické zostavenie fiškálneho rámca. Dátové požiadavky by mali zabezpečiť lepšiu informovanosť o celkovej situácii v rozpočte a realizovaných politikách.

### Naplnenie požiadaviek ústavného zákona

Realistickosť makroekonomických predpokladov a daňových príjmov zabezpečujú Výbor pre makroekonomické prognózy a Výbor pre daňové prognózy. Výbory fungujú nezávisle. **V roku 2018 zasadali trikrát a termíny zverejnenia prognóz boli v súlade s ústavným zákonom.**

Tab 17: Vypracovanie makroekonomických a daňových prognóz výbormi v roku 2018

		1.	2.	3.
		Povinný termín do 15.2.	Povinný termín do 30.6.	
Výbor pre makroekonomické prognózy	zasadnutie VpMP	31.01.2018	13.06.2018	12.09.2018
	zverejnenie prognóz	<b>05.02.2018</b>	<b>18.06.2018</b>	20.09.2018
Výbor pre daňové prognózy	zasadnutie VpDP	08.02.2018	21.06.2018	20.09.2018
	zverejnenie prognóz	<b>14.02.2018</b>	<b>28.06.2018</b>	26.09.2018

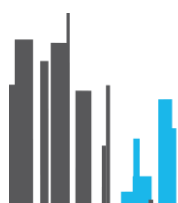
Zdroj: MFSR

**Negatívom je zvýšenie daňových a odvodových príjmov nad rámec tých, ktoré boli schválené nezávislým Výborom pre daňové prognózy (VpDP).** Celkovo došlo k navýšeniu príjmov o 209 mil. eur v roku 2019, o 299 mil. eur v roku 2020 a o 309 mil. eur v roku 2021<sup>68</sup>. Nezahrnutie aktuálnych prognóz VpDP a dodatočné zvýšenie prognózy bez jeho schválenia nemožno z pohľadu RRZ považovať za dôveryhodné, pričom v minulosti sa takýto krok už viackrát opakoval<sup>69</sup>. Znižuje sa tým zároveň funkčnosť fiškálneho pravidla umožňujúceho navýšenie hotovostných výdavkov štátneho rozpočtu najviac o 1 %<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> O navýšení príjmov informoval predseda VpDP [listom](#) z 10. októbra 2018. Ide o vplyvy zo zavedenia online napojenia fiškálnych pokladníc na portál finančnej správy, označovanie pohonných látok identifikačnou látkou a odvod z obratu obchodných reťazcov. Prvé dve opatrenia boli uvedené v rámci memorandových položiek na zasadnutí Výboru pre daňové prognózy (VpDP) v septembri 2018. Ich celkový odhadovaný vplyv bol však nižší ako sumy zapracované do návrhu rozpočtu.

<sup>69</sup> Prognózu daňových príjmov na rok 2014 zvýšilo ministerstvo financií pri predložení návrhu rozpočtu na rokovanie vlády. V nasledujúcich dvoch rokoch (prognóza na rok 2015 v RVS 2015-2017 a na rok 2016 v RVS 2016-2018) došlo k navýšeniu daňovej prognózy počas schvaľovania rozpočtu v národnej rade. Návrh rozpočtu VS na roky 2018-2020 obsahoval nad rámec prognózy VpDP vplyv legislatívnej zmeny (spotrebná daň z poistného), ktorá bola schválená s neskoršou účinnosťou. Na druhej strane obsahoval aj rezervnú položku na prípadné zhoršenie daňových a nedaňových príjmov.

<sup>70</sup> Schválené výdavky štátneho rozpočtu sa môžu prekročiť najviac o jedno percento, pričom schodok sa nesmie zvýšiť. Inými slovami, toto pravidlo má v dobrých časoch zabezpečiť, aby sa dodatočné príjmy mohli použiť iba do určitej hranice, zvyšok by mal zlepšovať saldo verejnej správy. Navýšením príjmov nad rámec prognózy výboru a vytvorením im zodpovedajúcej rezervy vo výdavkoch sa zvyšuje báza pre hotovostné výdavky štátneho rozpočtu



Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 poskytol zákonom definované údaje<sup>71</sup>, po obsahovej stránke však neboli všetky údaje dostatočne vysvetlené a zdôvodnené, čo sťažuje jeho vyhodnotenie a identifikáciu potenciálnych rizík. RRZ dodatočne požiadala o prístupnosť dát a zodpovedanie doplňujúcich otázok. MF SR požiadavke vyhovel a niektoré témy boli ďalej hlbšie konzultované.

Materiál poskytuje informácie o **aktuálnom odhade deficitu VS za rok 2018**. Najvýznamnejšie pozitíva ako i negatíva na príjmovej a výdavkovej strane rozpočtu v zmysle metodiky ESA2010 v roku 2018 sú prezentované v jednoduchnej tabuľke, ktorú popisuje text. Vzhľadom na to, že vývoj jednotlivých príjmových a výdavkových položiek môže byť ovplyvnený metodickými zmenami a navzájom sa kompenzujúcimi úpravami, na lepšie pochopenie a vyhodnotenie vývoja vo verejných financiách v roku 2018 **sú potrebné dodatočné informácie**, prípadne **podrobnejšia analýza**.

Na vyhodnotenie rizika plynúceho z **hospodárenia podnikov vo vlastníctve štátu, resp. MH Manažment, a.s.** absentujú podobne, ako v predchádzajúcich návrhoch rozpočtu, výsledky hospodárenia za jednotlivé zdravotnícke zariadenia s majetkovou účasťou Ministerstva zdravotníctva SR ako aj stručný komentár ku všetkým podnikom<sup>72</sup>. Štátny rozpočet opakovane obsahuje **veľký objem rezerv**, ktoré z pohľadu transparentnosti **znižujú kontrolu NR SR nad výdavkami rozpočtu najmä v tom prípade, ak nie sú dostatočne špecifikované**. Zároveň nie sú stanovené transparentné pravidlá, akým spôsobom, na aké výdavky ich možno použiť a nezverejňuje sa ich skutočné použitie.

### Použitie metodiky ESA2010

Z hľadiska transparentnosti je dôležité aj používanie metodiky ESA2010 konzistentne s tým, ako vykazuje údaje Štatistický úrad SR po overení Eurostatom. **RRZ opakovane poukazuje na to, že návrh rozpočtu v niektorých položkách nie je zostavený v zmysle metodiky ESA2010, čo zároveň potvrdzujú aj skutočné údaje notifikované Eurostatom**. Ide najmä o tieto transakcie:

- **Rozpočtovanie príjmov z predaja emisných kvót**, ktoré zahŕňa len hotovostnú transakciu bez úpravy na metodiku ESA2010 zohľadňujúcu objem bezplatne pridelených kvót firmám na Slovensku a ich skutočnú spotrebu<sup>73</sup>, čím sa každoročne v minulosti vytvorili riziká v rozpočte.

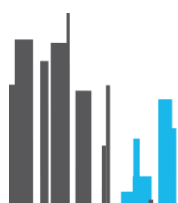
---

(v porovnaní so situáciou, ak by sa v štátnom rozpočte zahrnula iba prognóza výboru). Dosiachnutie vyšších ako rozpočtovaných príjmov štátneho rozpočtu umožní tieto výdavky použiť v plnej miere. Zároveň 1% priestor na nárast výdavkov sa vypočítava z vyššej základne. Vyhodnotenie plnenia tohto pravidla nebolo v minulosti zverejňované.

<sup>71</sup> Bližšie k jednotlivým údajom v prílohe č. 12.

<sup>72</sup> Nielen spadajúcich pod MZ SR.

<sup>73</sup> MF SR argumentuje tým, že úprava na metodiku ESA2010 je možná až po skončení roka, kedy sú k dispozícii skutočné údaje. Podľa názoru RRZ ide o selektívny prístup, keďže MF SR do návrhu rozpočtu zapracúva predpoklady o cene a množstve kvót predávaných v aukciách, ale nezahŕňa predpoklady o bezplatnom pridelení a spotrebe emisných kvót (údaje potrebné pre zaznamenanie podľa metodiky ESA2010). Ide o údaje, ktoré sa v čase výrazne nemia a navyše, plánované údaje o bezplatnom pridelení kvót sú zverejnené.



- **Úrokové náklady štátneho dlhu** nie sú zaznamenané metodicky správne. Emitovanie dlhopisov s prémieou<sup>74</sup> by malo zvyšovať úrokové výnosy namiesto znižovania úrokových nákladov, čím sa môžu významne znížiť rozpočtované úrokové náklady a výnosy v porovnaní so skutočnosťou. Zároveň dochádza k skresleniu vývoja primárneho salda v čase medzi údajmi za skutočnosť a rozpočtom.

### Zrozumiteľnosť opatrení

**Zlepšila sa komunikácia veľkosti opatrení prostredníctvom scenára nezmenených politík.** RRZ v minulosti poukázala<sup>75</sup> na neintuitívnosť tohto scenára v dôsledku nejasných pravidiel pre identifikáciu jednorazových najmä kapitálových výdavkov a nezachytenia vývoja pohľadávok a záväzkov. **MF SR spresnilo metodiku identifikácie jednorazových vplyvov vo východiskovom roku<sup>76</sup>.** Nedostatkom aktuálneho scenára je spôsob odhadu výdavkov v sektore zdravotníctva, ktorý je ovplyvnený opatrením vlády stanovujúcim úroveň štátom plateného poistného<sup>77</sup>.

**Pozitívom je aj prezentovanie opatrení v rezorte zdravotníctva.** Ide o jedinú oblasť, v ktorej je návrh rozpočtu na rok 2019 zostavený na základe scenára nezmenených politík, ku ktorému sú pripočítané vplyvy nových opatrení. Jednotlivé opatrenia sú zároveň popísané. V budúcnosti by bolo potrebné rozšíriť tento prístup aj na ďalšie roky trojročného rozpočtu, ako aj na ostatné zložky rozpočtu verejnej správy. Takisto by bolo potrebné, aby rozpočet na najbližší rok zohľadňoval odhad bežného roka, namiesto rozpočtovaných hodnôt, keďže aktuálny vývoj sa môže výrazne líšiť od predpokladov rozpočtu.

**Príjmy z dividend sú netransparentne rozpočtované.** Najmä v prípade SPP a VSE Holding rozpočtované hodnoty nereflektujú menej priaznivý vývoj skutočných resp. odhadovaných dividend v aktuálnom roku, pričom na základe návrhu rozpočtu, ani dodatočne vyžiadanych údajov od ministerstva financií a ministerstva hospodárstva nie sú RRZ zrejme dôvody optimistických predpokladov o ich vývoji.

Zároveň v prípade spoločnosti SPP došlo vytvorením spoločnosti SPP Infrastructure s odlišným hospodárskym rokom ako je kalendárny rok (spoločnosť v hierarchii medzi spoločnosťami vytvárajúcimi zisk z bežnej činnosti a stratovou materskou SPP) k prerušeniu možnosti identifikovania presného toku riadnych a mimoriadnych dividend z dcérskych spoločností SPP do materskej spoločnosti (viac v boxe 4). Ministerstvo financií nezverejňuje podklady a spôsob výpočtu dividend u tejto spoločnosti, pričom uvádza, že výpočet je v súlade s odporúčaniami Eurostatu. **Posuny v hospodárskom roku vytvárajú riziko jednorazového navýšenia**

<sup>74</sup> Ide o situáciu, kedy investori požadujú nižšie výnosy z dlhopisu ako je jeho pravidelná kupónová platba. Cena dlhopisu je v takomto prípade vyššia ako jeho menovitá hodnota (vzniká tzv. prémie).

<sup>75</sup> [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020](#), november 2017, str. 47.

<sup>76</sup> V porovnaní so scenárom nezmenených politík v Programe stability na roky 2018 až 2021 vypadli jednorazové vplyvy v roku 2018 vo výške približne 340 mil. eur (0,4 % HDP). Tieto automaticky prispievali k medziročnému zlepšeniu salda v roku 2019.

<sup>77</sup> Výdavky zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť sú indexované tempom rastu príjmov, pričom príjmy sú ovplyvnené vývojom odvodov od ekonomicky aktívnych osôb a poistného plateného štátom za zákonom definované osoby. Vláda v návrhu zákona o štátnom rozpočtu stanovuje výšku sumy štátom plateného poistného, čo sa premietlo aj do tempa rastu výdavkov v NPC scenári.



**príjmov z dividend v budúcnosti bez toho, aby došlo k zmene faktorov ovplyvňujúcich ziskovosť spoločnosti<sup>78</sup>.**

**Netransparentnosť rozpočtovania nedaňových príjmov zvyšuje aj skutočnosť, že vláda v návrhu rozpočtu plánuje získať dodatočné prostriedky z nešpecifikovaného opatrenia bez bližšieho vysvetlenia.** Toto opatrenie nie je popísané ani v návrhu rozpočtu<sup>79</sup>, ani v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2019.

#### Box 4: Dividendy od spoločnosti SPP

Presný tok mimoriadnych dividend z dcérskych spoločností SPP do materskej spoločnosti nie je možné spoľahlivo identifikovať kvôli značne komplikovanej štruktúre skupiny SPP.

Do roku 2013 materská spoločnosť SPP priamo prijímala dividendy od svojich dcérskych spoločností, kde medzi najväčšie patrili eustream, a.s., SPP - distribúcia, a.s., a Nafta, a.s. V roku 2013 v dôsledku reštrukturalizácie spoločnosti sa založila spoločnosť SPP Infrastructure, a. s., ktorá od toho momentu prijímala dividendy od dcérskych spoločností a tieto presúvala svojim akcionárom (vrátane materskej SPP). Za štandardných okolností by došlo k predĺženiu doby, kým sa dostanú dividendy z dcérskych spoločností do materskej SPP, o 1 rok. Avšak spoločnosť SPP Infrastructure, a.s. si od roku 2014 zvolila neštandardné účtovné obdobie na hospodársky rok od 1.7. do 30.6., čo malo zabezpečiť, že nedôjde k posunu toku dividend o 1 rok.

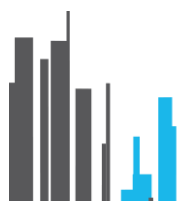
Takýto účtovný rok poskytuje priestor na presúvanie vyplatených dividend medzi dvoma kalendárnymi rokmi. Napríklad, SPP Infrastructure, a.s. vykázala výplatu dividend v období 1.7.2015-30.6.2016 spoločnosti SPP vo výške 805 mil. eur. Aby nedošlo k posunu toku dividend z dcérskych spoločností, tak spoločnosť SPP Infrastructure, a.s. mala vyplatiť všetky dividendy do 31.12.2015. Spoločnosť SPP však vykázala v roku 2015 prijaté dividendy iba vo výške 550 mil. eur. Následne, spoločnosť SPP Infrastructure, a.s. vykázala výplatu dividend v období 1.7.2016-30.6.2017 spoločnosti SPP vo výške 340 mil. eur. Spoločnosť SPP vykázala v roku 2016 prijaté dividendy až vo výške 515 mil. eur. Je teda zrejmé, že dochádza k posunom vyplácania istej časti dividend od dcérskych spoločností, avšak nie je možné identifikovať presný tok mimoriadnych dividend pochádzajúcich najmä zo spoločnosti eustream, a.s. Z tohto dôvodu RRZ pri výpočte riadnych dividend spoločnosti SPP odhaduje v akej výške by spoločnosť SPP prijímala riadne dividendy od dcér, keby nebola založená spoločnosť SPP Infrastructure, a.s.. Táto suma sa porovná s aktuálne prijatými dividendami spoločnosťou SPP a kladný rozdiel sa označí ako mimoriadne dividendy. V rokoch 2017 a 2018 RRZ odhadla vyššie riadne dividendy ako boli zaznamenané v národných účtoch resp. v odhade MF SR (v roku 2017 bola odhadnutá suma riadnych dividend vyššia o 37 mil. eur a v roku 2018 o 64 mil. eur).

Spoločnosť SPP Infrastructure, a.s. zmenila svoje účtovné obdobie aj v roku 2017 na hospodársky rok od 1. októbra do 30. septembra.

**Väčší dôraz na výdavkové pravidlo v rámci Paktu stability a rastu zvyšuje nároky na dostupnosť údajov a porovnateľnosť štruktúry rozpočtu (najmä výdavkov a príjmových opatrení).** Napriek tomu, že v minulosti došlo k výraznému zlepšeniu porovnateľnosti vykazovaných a rozpočtovaných údajov (rozpočtovanie mimorozpočtových účtov štátneho

<sup>78</sup> Samotné zmeny v hospodárskom roku by nemali mať vplyv na veľkosť dlhodobého zisku spoločností, pričom súlad takéhoto postupu s metodikou ESA2010 by pravdepodobne posudzoval Eurostat.

<sup>79</sup> Ide o dodatočné príjmy vo výške 106 mil. eur v roku 2019, 28 mil. eur v roku 2020 a 20 mil. eur v roku 2021. Sú zaznamenané v ostatných modifikujúcich položkách štátneho rozpočtu v iných nedaňových príjmoch (EKRR 292027).



rozpočtu a samospráv), stále nie je zabezpečená ich úplná porovnateľnosť. Zároveň v návrhu rozpočtu neboli medzi príjmové opatrenia zahrnuté zmeny v štátom platenom poistnom na zdravotné poistenie, ktorých výška sa odvíja od rozhodnutia vlády a priamo ovplyvňuje úroveň príjmov a výdavkov verejnej správy. Takisto vplyv oddlžovania zdravotníckych zariadení voči Sociálnej poisťovni na úroveň výdavkov nebol zohľadnený symetricky (viac v boxe 2). **Uvedené vplyvy skresľujú vypovedaciu schopnosť ukazovateľa.**

### Pripravované inštitucionálne zmeny

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti schválený v roku 2011 obsahuje **povinnosť zavedenia výdavkových limitov** bez špecifikovaného termínu. MF SR v programe stability z apríla 2018 avizovalo začiatok prác na testovaní výdavkových limitov, pričom v roku 2019 malo prebehnúť prvé skutočné testovanie. V októbri 2018 vydalo MF SR diskusnú štúdiu s návrhom výdavkových limitov, ktorá obsahuje popis základných prvkov limitov a má za cieľ otvoriť verejnú diskusiu k ich podobe. **RRZ opakovane upozorňuje na potrebu zavedenia výdavkových limitov, preto z tohto pohľadu možno zverejnenie návrhu vnímať pozitívne. Chýba v ňom však konkrétny časový plán implementácie a nejasný je aj termín začatia testovania tohto nástroja.** Súčasťou harmonogramu by malo byť testovanie návrhu najmä na historických dátach, čím by sa mohla skrátiť prípravná doba pred termínom ich implementácie.

Súčasťou pripravovanej novely zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy je aj **zakotvenie revízie výdavkov v rozpočtovom procese<sup>80</sup>, čo môže viesť k posilneniu princípu hodnoty za peniaze vo verejných financiách.**

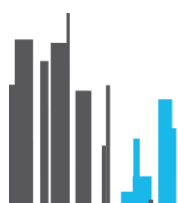
**Zatiaľ najvýznamnejším nedostatkom celého procesu je zaostávanie v premietaní identifikovaných opatrení<sup>81</sup> do rozpočtu.** Najväčší pokrok v tomto smere sa dosiahol v sektore zdravotníctva, kde sa realizujú opatrenia v rámci verejného zdravotného poistenia. Opatrenia na zefektívnenie fungovania nemocníc zatiaľ neboli zrealizované. V rámci rezortu školstva sa implementujú opatrenia týkajúce sa zvyšovania plátov učiteľov ako i zvýšenie odmeňovania začínajúcich pedagógov. V ostatných rezortoch (životné prostredie, sociálne politiky) vzhľadom na charakter a termíny opatrení (veľakrát si vyžaduje legislatívne úpravy) k implementácii a následnej úspore výdavkov pravdepodobne do konca roka 2018 nedôjde.

#### Box 5: Štruktúra rozpočtu a účinnosť fiškálnych pravidiel

Celkový rámec výdavkov rozpočtu verejnej správy je definovaný rozpočtovanými príjmami a plánovaným saldom rozpočtu. Podhodnotenie výdavkov subjektov mimo štátneho rozpočtu tak automaticky zvyšuje priestor pre rozpočtovanie výdavkov štátneho rozpočtu. Podľa predpokladov návrhu rozpočtu by z dôvodu obmedzovania výdavkov samospráv došlo k nárastu hotovosti na účtoch obcí medzi rokmi 2017 a 2021 celkovo o takmer 700 mil. eur a v prípade VÚC by nárast dosiahol takmer

<sup>80</sup> Zmeny sú súčasťou vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Novelu zákona schválila NR SR v prvom čítaní dňa 23. októbra 2018. MF SR vznikne povinnosť predkladať súčasne s návrhom rozpočtu verejnej správy revíziu výdavkov tak, aby počas štyroch po sebe nasledujúcich kalendárnych rokov od roku, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády došlo k revízii výdavkov v rozsahu najmenej 50 % výdavkov verejnej správy. Zároveň sa spolu s návrhom rozpočtu predkladá aj hodnotenie plnenia opatrení navrhnutých v revízii výdavkov.

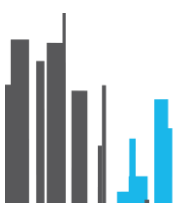
<sup>81</sup> V roku 2016 prebehla revízia výdavkov zameraná na zdravotníctvo, dopravu a informatizáciu verejnej správy. Následne, v roku 2017, sa zamerala na vzdelávanie, politiky trhu práce a sociálne politiky a životné prostredie.





500 mil. eur. V prípade Sociálnej poisťovne a železničnej spoločnosti sa obmedzujú bežné výdavky na mzdy a tovary služby, ktoré nie je možné dosiahnuť bez špecifikovania dodatočných opatrení. Preferenciu výdavkov v štátnom rozpočte posilňuje aj opakované nadhodnocovanie nedaňových príjmov, ktoré na rozdiel od daňových a odvodových príjmov nepodlieha v súčasnosti nezávislému hodnoteniu.

Zákon o štátnom rozpočte zvyčajne definuje limit možného navyšovania hotovostných výdavkov štátneho rozpočtu v aktuálnom roku, ak sú kryté dodatočnými príjmami. Vyššie uvedený spôsob rozpočtovania umožňuje alokovať pre štátny rozpočet vyššie hotovostné výdavky, čím sa znižuje pravdepodobnosť použitia uvedeného pravidla.



## Príloha č. 1 – Opatrenia v NRVS na roky 2019-2021

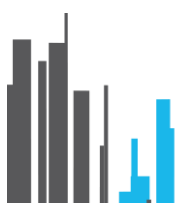
Táto časť sumarizuje opatrenia zapracované v Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2019-2021:

### Na strane výdavkov:

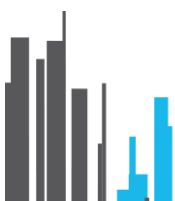
- **Valorizácia platov zamestnancov v štátnej a verejnej službe** – v rokoch 2019 a následne aj v roku 2020 prebehne valorizácia tarifných platov na úrovni 10 %, ktorá je výsledkom dohody o kolektívnych zmluvách vyššieho stupňa
- **Nový systém odmeňovania niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme** – ide o zamestnancov, ktorých sa netýka 10% valorizácia v roku 2019
- **Zvýšenie taríf pedagogických a odborných zamestnancov v regionálnom školstve** ako aj **vysokoškolských učiteľov** na realizáciu zvýhodneného odmeňovania začínajúcich učiteľov od 1. septembra 2019
- **Rozšírenie financovania rezidentského štúdia** zameraného na podporu v špecializovaných odboroch všeobecné lekárstvo a pediatria, o **ďalšie špecializované odbory pre lekárov a sestry**
- **Pripravuje sa novela zákona č. 363/2011 Z.z. týkajúca sa pravidiel úhrady liekov**, ktorá bude viesť k zvýšeniu dostupnosti liekov na zriedkavé ochorenia
- Zavedenie **bezplatného stravovania** základných školách a v poslednom roku materských škôl
- **Navýšenie vianočného dôchodku**
- **Obnova technického vybavenia nemocníc a rekonštrukcia budov nemocníc**
- **Zdvojnásobenie daňového bonusu** pre rodičov detí vo veku do 6 rokov
- Pripravuje sa novela zákona č.309/3009 Z.z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby, ktorá by podporila **zníženie koncovej ceny elektriny pre podniky**
- Plánované **kapitálové investície** (modernizácia obrany, výstavba investičného parku, výstavba národného futbalového štadióna, rekonštrukcia SNG a rozširovanie siete športovej infraštruktúry)

### Príjmové opatrenia (zmena legislatívy v rámci daní a odvodov):

- Novela zákona o dani z príjmov č. 595/2003 Z.z. upravuje **dobu odpisovania budov**, v ktorých sa poskytuje kúpeľná starostlivosť (umožní sa skrátenie odpisu zo 40 na minimálne 20 rokov); **oslobodenie príjmov z predaja obchodných podielov** (fiškálny vplyv sa očakáva v roku 2020); **oslobodenie príjmov z reklám** maximálne do výšky 20 tisíc eur pre vybrané firmy neziskového sektora (nadácie, neinvestičný fond, občianske združenia,...)
- Novela zákona č. 530/2011 Z.z. o spotrebnej dani z alkoholických nápojov umožní od roku 2019 **domáce pálenie pre FO** s možnosťou výroby destilátov z vlastného ovocia.
- Zákon č. 213/2018 Z.z. o dani z poistenia v rámci ktorého sa zavádza **nová daň z poistenia**, ktorej bude podliehať poistenie v odvetviach neživotného poistenia (nahradí 8 % -ný odvod z poistného z neživotného poistenia)
- Novela zákona č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce, ktorou sa **oslobodzuje** za zákonom stanovených podmienok **13. a 14. plat od dane z príjmov FO, zdravotných a sociálnych odvodov**, pričom v roku 2019 bude 13. plat oslobodený od dane a zdravotných odvodov a 14. plat bude plne oslobodený. V roku 2021 sa plne oslobodí aj 13. plat



- Novela zákona č. 431/2003 Z.z. o sociálnom poistení, ktorá zavádza **ročné zúčtovanie sociálneho poistenia**, ktoré sa prvýkrát vykoná v roku 2022. Súčasne zavádza **odvodovo odpočítateľnú položku** na príjmy z dohôd do výšky 200 eur **pre dôchodcov**
- Zákon č. 576/2004 Z.z. o zdravotnej starostlivosti, v rámci ktorého bola **zrušená OOP na zdravotných odvodoch pre zamestnávateľa** (účinnosť od 1.1.2018, pričom efekt sa očakáva v roku 2019)
- Mení sa **systém platenia poplatkov za odpad** a súčasne sa **zvyšujú poplatky za uloženie odpadov na skládkach**
- Pripravuje sa zavedenie **osobitného odvodu z čistého obratu obchodných reťazcov** od roku 2019
- Zavedenie online evidencie tržieb (**eKasa**) a označovania pohonných látok (**nanomarkery**), ktoré by mali prispieť k zníženiu daňových únikov
- Zavedenie príspevku na rekreáciu vo forme rekreačného poukazu s daňovým zvýhodnením v **maximálnej hodnote 500 eur**, pričom príspevok zamestnávateľa bude predstavovať 55 % z hodnoty poukazu a bude oslobodený od dane a odvodov
- **Zníženie DPH** v cestovnom ruchu (na 10 %) **na hotelové a ubytovacie služby**



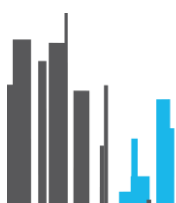
## Príloha č. 2 – Makroekonomická prognóza VpMP

Tab 18: Prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy

Ukazovateľ (v %)	Skut. 2017	Revízia*	Prognóza (september 2018)				Rozdiel (september 2017)		
			2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020
HDP, reálny rast*	3,2	-0,2	4,1	4,5	3,9	3,3	-0,1	0,1	0,0
Inflácia, priemerná ročná; CPI	1,3	-	2,5	2,5	2,5	2,5	0,8	0,6	0,4
Nominálna mzda, rast	4,6	-	6,2	6,3	6,2	5,4	1,5	1,5	1,0
Reálna mzda, rast	3,3	-	3,6	3,7	3,6	2,9	0,7	0,8	0,6
Zamestnanosť (ESA), rast	2,2	-	2,0	1,1	0,9	0,7	0,6	0,1	-0,1
Miera nezamestnanosti (VZPS)	8,1	-	6,9	6,4	5,9	5,7	-0,4	-0,3	-0,2
Spotreba domácností, reálny rast*	3,5	-0,1	3,0	3,2	2,8	2,4	0,1	0,4	-0,1
Investície, reálny rast*	3,4	0,2	9,6	3,1	3,0	3,0	5,3	-0,1	-0,2
Export tovarov a služieb, reálny rast*	5,9	1,6	6,8	7,9	6,6	5,7	-1,0	0,3	0,4
Vážené základne pre rozpočtové príjmy*	5,4	-0,1	6,7	6,5	6,1	5,4	1,4	1,2	0,6

\* Revízia údajov ŠÚ SR k 30.9.2018

Zdroj: MF SR, RRZ, ŠÚ SR



## Príloha č. 3 – Makroekonomický scenár nezmenených politík

RRZ upravuje oficiálnu makroekonomickú prognózu VpMP o vplyvy fiškálnych opatrení, ktoré neboli v platnosti v štartovacom roku 2018 a kvantifikuje makroekonomickú prognózu za predpokladu nezmenených politík (tzv. NPC scenár) s cieľom následne kvantifikovať vplyv fiškálnych opatrení na makroekonomické prostredie. RRZ vychádza z odhadov vplyvu fiškálnych opatrení VpMP a z vlastných odhadov spotreby a investícií verejnej správy. V scenári NPC s rizikami očakávame vyššie výdavky verejnej správy na kompenzácie a medzispotrebu na úkor menších kapitálových výdavkov. Pre plnenie cieľov stanovených v NRVS uvažujeme v ďalšom scenári i s dodatočnými opatreniami. Transmisné kanály príjmových a výdavkových opatrení v jednotlivých rokoch sú uvedené v tabuľke 19. Rozdiely vyplývajúce z nastavenia fiškálnej politiky voči prognóze VpMP sú uvedené v tabuľke 20.

**Tab 19: Odhad za rok 2018 a odhad vplyvu opatrení na HDP, rozdiel voči VpMP (% HDP)**

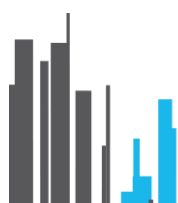
Kumulatívne opatrenia (+/- vplyv na saldo)	odhad	NPC			NPC + riziká			NPC + riziká + opatrenia		
	2018	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
<b>Vládna spotreba a investície</b>	<b>-0,20</b>	<b>-0,24</b>	<b>-0,44</b>	<b>-0,40</b>	<b>0,15</b>	<b>0,58</b>	<b>0,09</b>	<b>0,03</b>	<b>0,61</b>	<b>0,61</b>
z toho Medzispotreba vlády	-0,05	-0,06	-0,10	-0,09	0,03	0,14	0,02	0,01	0,14	0,14
Kompenzácie zamestnancov	-0,08	-0,10	-0,19	-0,17	0,06	0,25	0,04	0,01	0,27	0,27
Vládne investície	-0,03	-0,03	-0,06	-0,05	0,02	0,08	0,01	0,00	0,08	0,08
<b>Súkromná spotreba a investície</b>	<b>0,00</b>	<b>-0,10</b>	<b>0,02</b>	<b>0,07</b>	<b>-0,07</b>	<b>0,06</b>	<b>0,00</b>	<b>-0,10</b>	<b>0,02</b>	<b>0,07</b>
<i>Kumulatívny vplyv na HDP</i>	<i>-0,08</i>	<i>-0,02</i>	<i>-0,10</i>	<i>0,01</i>	<i>0,21</i>	<i>0,34</i>	<i>-0,17</i>	<i>0,00</i>	<i>0,37</i>	<i>-0,08</i>

Zdroj: RRZ

**Tab 20: Vyčíslenie fiškálnych scenárov a rozdiel voči VpMP**

Ukazovateľ (rast v %)	NPC			NPC + riziká			NPC + riziká + opatrenia			Rozdiel voči VpMP (NPC + riziká + opatrenia)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Spotrebiteľská inflácia	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,4	2,5	2,6	2,5	0,0	0,1	0,0
Zamestnanosť (výkazníctvo)	1,0	0,7	0,6	1,4	1,1	0,5	1,3	1,1	0,6	0,2	0,2	-0,1
Nominálna mzda	6,1	5,9	5,4	6,7	6,5	5,2	6,6	6,6	5,2	0,3	0,3	-0,2
Reálna spotreba domácností	2,8	2,8	2,5	3,5	3,0	2,1	3,4	3,1	2,2	0,2	0,3	-0,2
Vládna spotreba	1,6	1,1	1,4	2,7	4,2	1,2	2,1	4,2	1,5	0,7	2,6	0,3
Fixné investície	4,0	2,8	2,6	2,8	2,4	2,0	1,6	2,4	2,5	-1,5	-0,6	-0,5
Dovoz	6,8	5,6	5,0	6,8	5,7	4,9	6,6	5,7	4,9	-0,1	0,1	-0,1
<b>Reálne HDP</b>	<b>4,2</b>	<b>4,5</b>	<b>4,0</b>	<b>4,7</b>	<b>4,3</b>	<b>3,2</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>	<b>4,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,1</b>
<b>Produkčná medzera</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,7</b>	<b>1,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>

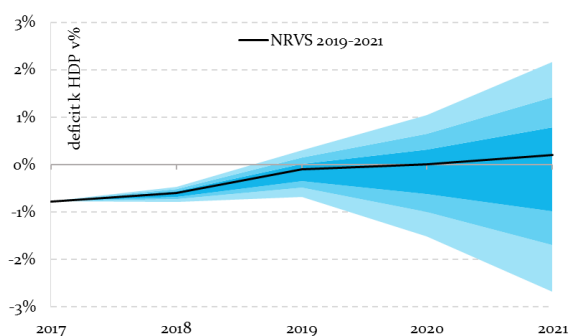
Zdroj: RRZ



## Príloha č. 4 – Citlivostné scenáre rozpočtu

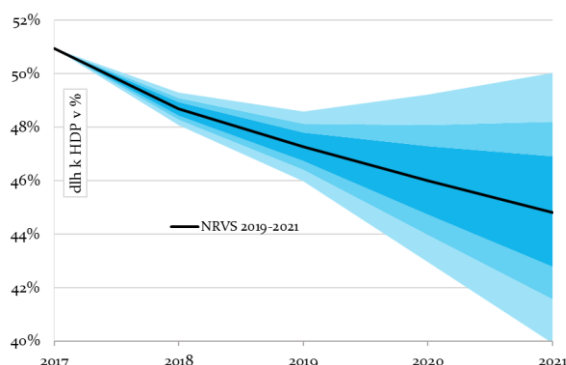
Objektívna neistota ohľadom prognózovaného vývoja makroekonomického prostredia sa odráža vo vývoji príjmov a výdavkov verejnej správy a zároveň i v zmene úrovne nominálneho HDP, čo zvyrazňuje vplyv na pomer deficitu a dlhu voči HDP. S pravdepodobnosťou 60 % sa bude pohybovať saldo verejnej správy v roku 2019 v intervale -0,5 % až +0,2 % HDP, neistota sa premieta pri rovnakej pravdepodobnosti do úrovne dlhu v intervale 46,4 % až 48,1 % HDP.

**Graf 31: Makroekonomické riziko vplyvajúce na saldo verejnej správy**



Zdroj: RRZ

**Graf 32: Makroekonomické riziko vplyvajúce na dlh verejnej správy**



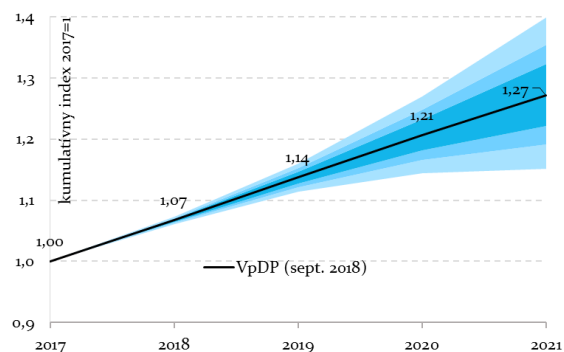
Zdroj: RRZ

**Tab 21: Riziká prognózy rastu základní rozhodujúcich pre rozpočtové príjmy**

Ukazovateľ (v %)	Skut. 2017	Prognóza (september 2018) + intervaly spoľahlivosti v scenároch			
		2018	2019	2020	2021
<b>Vážené základne pre rozpočtové príjmy (VpMp)</b>	<b>5,4</b>	<b>6,7</b>	<b>6,5</b>	<b>6,1</b>	<b>5,4</b>
- 40 % pravdepodobnosť	5,4	6,5-5,9	5,9-7,2	4,7-7,5	3,4-7,3
- 60 % pravdepodobnosť	5,4	6,3-7,1	5,5-7,6	3,9-8,3	2,2-8,5
- 80 % pravdepodobnosť	5,4	6,1-7,3	4,9-8,1	2,8-9,4	0,6-10,1

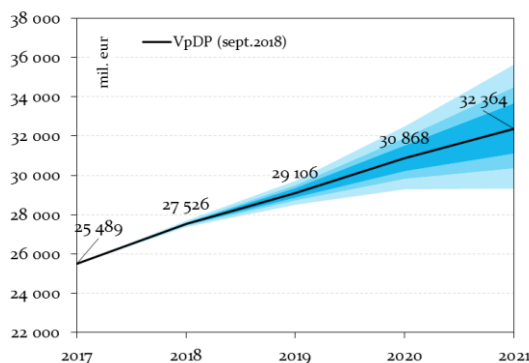
Zdroj: MF SR, RRZ

**Graf 33: Daňové základne**

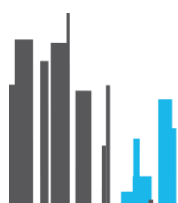


Zdroj: RRZ

**Graf 34: Daňové príjmy**



Zdroj: RRZ



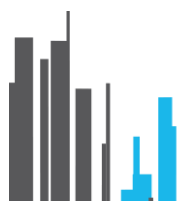


## Príloha č. 5 – Opatrenia v daniach a odvodoch

Nad rámec schválenej prognózy VpDP zo septembra 2018 návrh rozpočtu obsahuje aj dodatočné legislatívne zmeny v daniach a odvodoch. Ide o opatrenia, ktoré boli parlamentom schválené až po zasadnutí VpDP. Zavedenie rekreačných poukazov a zníženie DPH v sektore ubytovacích služieb sú už schválené parlamentom<sup>82</sup>, ostatné opatrenia zatiaľ prešli prvým čítaním.

- **Odvod z obratu obchodných reťazcov** – s účinnosťou od januára 2019 by mal byť zavedený nový odvod so **sadzboou 2,5 %**. Podliehať by mu mali obchody, ktorých obrat z predaja potravín dosahuje aspoň 10 % z celkového obratu, pôsobia minimálne v dvoch okresoch a prevádzky majú jednotný dizajn, spoločnú komunikáciu a spoločné marketingové aktivity. **MF SR predpokladá čistý vplyv opatrenia na úrovni 119 mil. eur ročne** (150 mil. eur prinesie odvod, zároveň vznikne výpadok 32 mil. eur na dani z príjmu).
- **Online napojenie pokladníc na finančnú správu (eKasa) a označovanie pohonných látok osobitnou identifikačnou látkou (nanomarkery)** – od júla 2019 musia všetky subjekty, ktoré používajú registračnú pokladnicu, prejsť na systém umožňujúci okamžitú kontrolu pravosti vydaného daňového dokladu. To bude možné na základe online napojenia pokladníc na systém finančnej správy, kde by mala prebiehať **evidencia dokladov**. Opatrenie je zamerané na boj proti daňovým únikom. S rovnakým cieľom sa od roku 2020 zavádza označovanie pohonných látok tzv. nanomarkermi. Ide o špeciálne látky, ktoré budú primiešavané do palív, na základe čoho bude možné odhaliť ich následnú úpravu, prípadne nezaznamenávanie príjmov z predaja. **MF SR na základe týchto opatrení očakáva v roku 2019 čiastočný pozitívny vplyv 90 mil. eur a od roku 2020 plný vplyv na úrovni 180 mil. eur, resp. 190 mil. eur v roku 2021.**
- **Zavedenie rekreačných poukazov** – zamestnávateľa s viac ako 49 zamestnancami poskytnú od januára 2019 zamestnancovi, ktorého pracovný pomer u zamestnávateľa trvá nepretržite najmenej 24 mesiacov, na jeho žiadosť príspevok na rekreáciu v sume 55 % oprávnených výdavkov, najviac však v sume 275 eur za kalendárny rok. Poukazy možno použiť napr. na ubytovanie najmenej na dve prenocovania na území SR, súčasťou môžu byť stravovacie služby. Poukazy je možné uplatniť aj na manžela, či dieťa. Opatrenie by malo podľa MF SR stáť vyše 60 mil. eur ročne.
- **Zníženie DPH v sektore ubytovacích služieb** na 10 % od januára 2019. Výpadok na dani by mal byť v roku 2019 na úrovni 24 mil. eur a postupne na horizonte rozpočtu vzrastie na 27 mil. eur.
- **Zdvojnásobenie daňového bonusu pre rodičov detí do 6 rokov** z 22,17 eur na 44,34 eur od apríla 2019. Ide o opatrenie na výdavkovej strane rozpočtu a v roku 2019 bude stáť 58 mil. eur (čiastočný vplyv). Plný efekt bude na úrovni 79 mil. eur v roku 2020, resp. 81 mil. eur v roku 2021.

<sup>82</sup> Novelu zákona o podpore cestovného ruchu, ktorej súčasťou sú rekreačné poukazy, prezident SR nepodpísal a vrátil ju na opätovné prerokovanie do parlamentu.



## Príloha č. 6 – Riziká salda rozpočtu verejnej správy v roku 2018

Tab 22: Prehľad rizík a rezerv rozpočtu na rok 2018 (mil. eur)

Riziká rozpočtu s vplyvom na saldo	December 2017	November 2018
<b>Suma rizík:</b>	<b>-1 109</b>	<b>-441</b>
1. Nadhodnotenie nedaňových príjmov:	-183	-260
- príjmy z dividend (SPP, VSE)	-64	-74
- príjmy z predaja majetku ŠR	-30	-29
- príjmy z predaja emisných kvót	-58	-56
- príjmy Agentúry pre núdzové zásoby ropy	-31	-30
- odvod z hazardných hier	0	-37
- príspevky od prevádzkovateľov jadrových zariadení	0	-34
2. Korekcie voči fondom EÚ	-80	-13
3. Podhodnotenie výdavkov štátneho rozpočtu	-489	-331
- mzdové výdavky ŠR (vrátane školstva)	-166	-53
- ostatné bežné výdavky (tovary a služby, transfery)	2	-51
- sociálny balíček*	-107	0
- vianočný príspevok	-20	-19
- kapitálové výdavky	-218	-227
4. Podhodnotenie výdavkov v zdravotníctve	-135	-97
- výdavky na zdravotnú starostlivosť a hospodárenie nemocníc	-110	-30
- splátky záväzkov voči akcionárom súkromných zdravotných poisťovní	-25	-67
5. Vplyv vyšších výdavkov samospráv	-133	-282
6. Podhodnotenie výdavkov ostatných subjektov VS	-66	-73
- výdavky správneho fondu Sociálnej poisťovne	-27	-54
- výdavky ŽSSK (tovary a služby)	-24	-28
- výdavky Agentúry pre núdzové zásoby ropy	-15	10
7. Daňové príjmy	-23	734
8. Sociálne transfery - výdavky Sociálnej poisťovne	0	-101
9. Vplyv čerpania EÚ fondov na saldo subjektov mimo štátneho rozpočtu	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie
10. Výdavky v rezorte obrany podliehajúce utajeniu	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie
11. Rekapitalizácia dlhodobu stratových štátnych podnikov	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie
12. Úprava stupníc platových taríf	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie
<b>Krytie rizík</b>		
<b>Suma zdrojov krytia rizík:</b>	<b>574</b>	<b>337</b>
1. Úspora na spolufinancovaní	-133	-92
2. Krytie rizík z rezerv	697	410
3. Úspory na sociálnych dávkach MPSVaR	10	-6
4. Úspory na odvode do rozpočtu EÚ	0	30
5. Vplyv oddĺženia v sektore zdravotníctva	bez kvantifikácie	0
6. Ostatné vplyvy	0	-6

\* - vplyv opatrení prijatých v rámci sociálneho balíčka je súčasťou zmeny prognózy daňových príjmov.

Zdroj: RRZ, MF SR



## Príloha č. 7 – Predpoklady použité pri odhade rizík

RRZ pri odhade niektorých rizík spojených s Návrhom rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 vychádzala z nasledovných predpokladov a postupov výpočtov.

### Odhad príjmov z dividend

Tab 23: Dividendy v rokoch 2018 až 2021 (ESA2010, mil. eur)

	2018 O		2019 N		2020 N		2021 N	
	RVS	RRZ	RVS	RRZ	RVS	RRZ	RVS	RRZ
<b>Slovenský plynárenský priemysel, a.s.</b>								
Príjmy z dividend:	300	300	300	300	300	300	300	300
- riadne dividendy	169	233	300	250	300	250	300	250
- mimoriadne dividendy	131	67	-	50	-	50	-	50
<b>Východoslovenská energetika Holding, a.s.</b>								
Príjmy z dividend:	23	23	38	38	38	38	38	38
- riadne dividendy	8	8	38	20	38	20	38	20
- mimoriadne dividendy	15	15	-	18	-	18	-	18
<b>Suma riadnych dividend podľa ESA2010</b>	<b>177</b>	<b>241</b>	<b>338</b>	<b>270</b>	<b>338</b>	<b>270</b>	<b>338</b>	<b>270</b>
<b>Riziko voči návrhu rozpočtu (RRZ-RVS)</b>	<b>-</b>	<b>+64</b>	<b>-</b>	<b>-68</b>	<b>-</b>	<b>-68</b>	<b>-</b>	<b>-68</b>

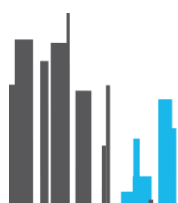
O – odhad, N – návrh rozpočtu

Zdroj: RRZ, MF SR

V roku 2018 sa očakáva výplata dividend zo spoločnosti **Slovenský plynárenský priemysel, a.s.** vo výške 300 mil. eur, z ktorých 233 mil. eur je identifikovaných ako zisk z riadnej činnosti spoločnosti. Zvyšných 67 mil. eur predstavuje podľa RRZ mimoriadne dividendy z vyplatenia nerozdeleného zisku najmä z dcérskej spoločnosti eustream. Odhad vlády naopak uvažuje s riadnymi dividendami iba vo výške 169 mil. eur bez podrobnejších informácií.

Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 počíta s riadnymi dividendami od spoločnosti SPP vo výške 300 mil. eur ročne. Spoločnosť SPP však vytvára svoj zisk najmä príjmami z dividend od svojich dcérskych spoločností. V rokoch 2013 až 2017 zisk po zdanení súhrnne za všetky dcérske spoločnosti dosiahol priemernú výšku 590 mil. eur, maximálne 646 mil. eur. Po zohľadnení nepriameho podielu SPP v týchto spoločnostiach sa dá predpokladať maximálny príjem z dividend vyplatených z riadneho zisku dcérskych spoločností na úrovni 300 mil. eur. Po odpočítaní očakávanej prevádzkovej straty z predaja plynu domácnostiam, výsledku z finančnej činnosti a daňového zaťaženia súhrnne vo výške 50 mil. eur, RRZ očakáva, že v najbližších rokoch zisk po zdanení z riadnej činnosti spoločnosti SPP bude vo výške zhruba 250 mil. eur. Na základe rozhodnutia ŠÚ SR z apríla 2016 považuje RRZ dividendy vyplatené nad rámec riadneho zisku (materskej a jej dcérskych spoločností) za mimoriadne dividendy.

Pôvod mimoriadnych dividend SPP v rokoch 2018 až 2021 bol identifikovaný v dcérskej spoločnosti eustream. Spoločnosť eustream vykázala v roku 2014 čistý zisk vo výške 334 mil. eur, v roku 2015 vo výške 418 mil. eur a v roku 2016 vo výške 387 mil. eur. Spoločnosť následne vyplatila dividendy vo výške 1 400 mil. eur v roku 2015, 500 mil. eur v roku 2016 a 600 mil. eur v roku 2017. Po zohľadnení nepriameho podielu v spoločnosti (51 %) prislúchajú spoločnosti SPP z uvedených transakcií mimoriadne dividendy celkovo vo výške 694 mil. eur. Časť z týchto dividend vo výške 157 mil. eur sa identifikovala v dividendách vyplatených štátu v roku 2016,



následne vo výške 190 mil. eur v roku 2017. Na základe informácií o prijatých riadnych dividendách spoločnosťou SPP v roku 2017 je možné predpokladať, že ďalšia časť týchto mimoriadnych dividend vo výške 67 mil. eur sa vyplatí v roku 2018. Očakáva sa, že zvyšná časť v objeme 280 mil. eur bude postupne vyplatená štátu v nasledujúcich rokoch (50 mil. eur ročne v rokoch 2019 až 2021 a zvyšok 130 mil. eur zostane na rozdelenie do ďalších rokov).

Návrh rozpočtu uvažuje s príjmom z dividend zo spoločnosti **Východoslovenská energetika Holding** 38 mil. eur v rokoch 2019 až 2021. Od roku 2014 však spoločnosť nevyplatila riadne dividendy vyššie ako 12 mil. eur, v roku 2018 sa očakávajú riadne dividendy iba vo výške 8 mil. eur. Individuálny zisk spoločnosti VSE je tvorený najmä príjmami z dividend z dcérskych spoločností. Čistý zisk dcérskych spoločností v roku 2017 dosiahol súhrnne výšku 39 mil. eur, ktorý by mal byť vyplatený do materskej spoločnosti v roku 2018. RRZ preto očakáva čistý individuálny zisk spoločnosti VSE v roku 2018 zhruba vo výške 40 mil. eur. Po zohľadnení podielu štátu v spoločnosti VSE (51 %) sa v roku 2019 očakáva príjem riadnych dividend zhruba vo výške 20 mil. eur. V nasledujúcich rokoch RRZ neočakáva nárast čistého individuálneho zisku spoločnosti VSE.

### **Odhad príjmov z emisných kvót**

Postup RRZ pri odhade príjmov z emisných kvót v rokoch 2018 až 2021 je totožný s postupom Štatistického úradu SR, ktorý prvýkrát použil v notifikácii údajov deficitu a dlhu Eurostatu v októbri 2015. Vychádza zo skutočne spotrebovaných emisných kvót firmami na Slovensku. Ich cena zohľadňuje to, že časť emisných povoleniek sa pridružuje firmám bezodplatne a časť získavajú vo forme aukcií. Pri ocenení emisných kvót sa berie do úvahy vývoj od začiatku obchodovacieho obdobia (2013-2020, pričom prvá alokácia a prvé aukcie prebehli v roku 2012).

Predpoklady použité pri výpočte:

- kvóty pridelené jednotlivým firmám na Slovensku boli odhadnuté na základe národnej alokačnej tabuľky<sup>83</sup>, ktorá bola upravená o každoročné odchýlky v rokoch 2013-2017 (odchýlka v priemere dosahovala 0,7 %),
- množstvo kvót predaných v rámci aukcií na úrovni Európskej únie bolo odhadnuté na základe zverejneného plánu aukcií<sup>84</sup> s konštantným podielom Slovenska v jednotlivých rokoch vypočítaného na základe priemerného podielu Slovenska na aukciách v rokoch 2012-2018,
- spotreba kvót sa predpokladala na úrovni priemeru rokov 2012 až 2017,
- priemerná cena aukcií od začiatku roku 2018 do 18. októbra 2018 bola vo výške 13,97 eur/t CO<sub>2</sub>, RRZ pri zvyšných aukciách do konca roku 2018 uvažovala s cenou z výsledkov poslednej aukcie z 18. októbra 2018 (18,53 eur/t) a v rokoch 2019 až 2020 uvažovala s odhadnutou priemernou cenou za rok 2018 (14,88 eur/t CO<sub>2</sub>),
- RRZ neodhadovala príjmy na rok 2021, keďže ide o prvý rok nového obchodovacieho obdobia, pričom v súčasnosti nie sú známe podrobnosti o pravidlách a množstve emisných kvót, ktoré budú predmetom aukcií.

<sup>83</sup> [Národnú alokačnú tabuľku](#) zverejnil vnútroštatny správca emisných kvót (spoločnosť ICZ Slovakia, a.s.) poverený Ministerstvom životného prostredia SR.

<sup>84</sup> [Plán aukcií](#) zverejnila Európska komisia.



**Tab 24: Odhad príjmov z emisných kvót v rokoch 2018 až 2020**

Rok	Pridelené kvóty		Aukcionované kvóty		Spotrebované kvóty		Priem. cena aukcií	Priem. cena spotr. kvót	Ročný daňový príjem	Stav pohľadávok/závazkov		Stav aktívnych (nespotrebovaných) kvót	
	mil. jedn.	mil. eur	mil. jedn.	mil. eur	mil. jedn.	mil. eur				k 1.1.	k 31.12.	k 1.1.	k 31.12.
1	2	3=2*8	4	5=4*8	6	7=6*8	8	9=11/13	10=6*9	11	12=11+5-10	13	14=13+2+4-6
2015	14,9	113,7	11,1	84,3	21,2	161,5	7,6	2,3	<b>48,5</b>	63,0	98,9	27,5	32,3
2016	14,4	75,9	12,3	65,0	21,3	111,9	5,3	3,1	<b>65,0</b>	98,9	98,8	32,3	37,8
2017	13,7	76,1	15,7	87,0	22,1	122,5	5,6	2,6	<b>57,6</b>	98,8	128,2	37,8	45,1
2018	13,3	198,1	14,9	221,9	21,3	317,7	14,9	2,8	<b>60,6</b>	128,2	289,4	45,1	52,0
2019	12,9	192,5	8,2	121,4	21,3	317,7	14,9	5,6	<b>118,8</b>	289,4	292,1	52,0	51,8
2020	12,6	187,0	9,7	145,1	21,3	317,7	14,9	5,6	<b>120,4</b>	292,1	316,7	51,8	52,7

Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

V porovnaní s návrhom rozpočtu RRZ predpokladá, že k najväčšiemu výpadku dôjde v roku 2018 vo výške 103 mil. eur, v roku 2019 sa výpadok zníži na 18 mil. eur. V roku 2020 by príjmy mohli byť vyššie v porovnaní s predpokladmi rozpočtu približne o 4 mil. eur (tabuľka 25).

**Tab 25: Odhad rizika z príjmov z emisných kvót v porovnaní s návrhom rozpočtu (mil. eur)**

	2018	2019	2020	2021
1. Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021	163	137	117	117
2. Odhad RRZ	61	119	120	-
<b>3. Rozdiel (riziko výpadku príjmov)</b>	<b>-103</b>	<b>-18</b>	<b>4</b>	<b>-</b>

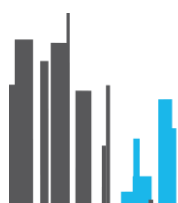
Zdroj: RRZ, MF SR

### Výdavky v sektore zdravotníctva

RRZ v porovnaní s predchádzajúcimi hodnoteniami zmenila prístup k odhadu rizík v sektore zdravotníctva. Odhad založený na historickom vývoji výdavkov (dlhodobý priemer) nahradila prístupom, ktorý umožní presnejšie zachytiť aktuálny vývoj v sektore. Dôvodom sú viaceré zmeny uskutočnené v rámci revízie výdavkov a prijatie ďalších opatrení (napríklad zvyšovanie miezd nad rámec automatického mechanizmu), podrobnejšie údaje zverejnené v rámci návrhu rozpočtu a súčasná fáza ekonomického cyklu, ktorá vedie k rýchlejšiemu rastu zdrojov v zdravotníctve od ekonomicky aktívneho obyvateľstva.

Východiskom je odhad výdavkov zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť a hospodárenia nemocníc v roku 2018 na základe skutočných údajov za prvých osem mesiacov. Následne sa odhadnú výdavky v ďalších rokoch na základe predpokladu nezmenených politík a zahrnutia vplyvov tých nových opatrení popísaných v návrhu rozpočtu, ktoré RRZ považuje za realistické.

Predpoklad nezmenených politík zohľadňuje vplyvy vývoja priemernej mzdy v hospodárstve na mzdové výdavky (u zamestnancov v ústavnej zdravotnej starostlivosti sa uplatňuje tzv. mzdový automat – mzdy väčšiny zamestnancov sa valorizujú podľa vývoja priemernej mzdy



v hospodárstve spred dvoch rokov<sup>85</sup>), inflácie na prevádzkové výdavky nemocníc a vplyvy starnutia populácie odhadnutej z modelu RRZ.

- **Výdavky zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť**

Pri odhade výdavkov **zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť** vychádza RRZ zo skutočných údajov za prvých osem mesiacov roku 2018. Výdavky v prvom polroku rástli medziročne o 2,6 %, následne aj vzhľadom na ukončenie ozdravného režimu Všeobecnej zdravotnej poisťovne (ku koncu júna 2018) tempo rastu výdavkov dosiahlo medziročne na 4,2 % v júli a 9,2 % v auguste. RRZ v odhade vychádza z predpokladu, že do konca roku sa udrží vysoké tempo rastu výdavkov zo začiatku druhého polroka (predpoklad je vo výške 7,7 %). Celkové výdavky by tak mohli dosiahnuť 4 456 mil. eur, čo je pod úrovňou odhadu MF SR uvedeného v návrhu rozpočtu.

Odhad výdavkov na rok 2019 (tabuľka 26) zohľadňuje vplyv automatického vývoja niektorých položiek (mzdové výdavky, prevádzkové výdavky a vplyv starnutia) a zahŕňa vplyvy všetkých nových opatrení na rok 2019 uvedených v návrhu rozpočtu<sup>86</sup>. Na roky 2020 a 2021 návrh rozpočtu nešpecifikuje žiadne nové opatrenia, preto sú výdavky odhadnuté len na základe odhadovaného vývoja priemernej mzdy v ekonomike, miery inflácie, vplyvov starnutia populácie a dodatočných vplyvov opatrení prijatých na rok 2019 (najmä zákona o liekoch).

**Tab 26: Vývoj výdavkov na zdravotnú starostlivosť podľa RRZ (ESA2010, mil. eur)**

	2018	2019	2020	2021
<b>Výdavky ZP na zdravotnú starostlivosť (D.632 PAY)</b>	<b>-4 456</b>	<b>-4 691</b>	<b>-4 934</b>	<b>-5 126</b>
<b>Medziročná zmena výdavkov:</b>		<b>-234</b>	<b>-243</b>	<b>-192</b>
- mzdové výdavky		-96	-125	-134
- inflácia (nemzdové výdavky)		-29	-30	-30
- vplyv starnutia		-21	-22	-22
- opatrenia prijaté na rok 2019		-88	-66	-6

Pozn.: ide o vplyvy na saldo VS

Zdroj: RRZ, MF SR

- **Hospodárenie nemocníc**

V prvých 8 mesiacoch roku 2018 nedošlo k medziročnému zlepšeniu hospodárenia nemocníc (po zohľadnení jednorazových príjmov v roku 2017 vo výške 26 mil. eur a vplyvu oddĺženia v roku 2018 vo výške 110 mil. eur), pričom rovnaký vývoj RRZ predpokladá aj vo zvyšných mesiacoch roku 2018. Návrh rozpočtu obsahuje zoznam opatrení na rok 2019 s celkovým pozitívnym vplyvom vo výške 46 mil. eur, ktoré by mohli prispieť k zlepšeniu ich hospodárenia. Ide však najmä o doteraz nezrealizované opatrenia identifikované v rámci revízie výdavkov

<sup>85</sup> Rovnaký predpoklad RRZ uplatňuje aj na zamestnancov v ambulantnej zdravotnej starostlivosti napriek tomu, že ambulantná starostlivosť je financovaná prostredníctvom platieb za výkony a kapitácie. Dôvodom je to, aby sa zabezpečil rast porovnateľný s rastom miezd zdravotníckych pracovníkov v ústavnej starostlivosti.

<sup>86</sup> Ide najmä o rast miezd nelekárskeho personálu ústavnej a ambulantnej zdravotnej starostlivosti (-77 mil. eur), vplyv príplatkov za prácu v noci, cez víkendy a sviatky (-24 mil. eur), vplyv novely zákona o liekoch (-56 mil. eur), úsporné opatrenia z revízie úhrad kategorizovaných liekov (+50 mil. eur), variabilita v predpisovaní liekov a vplyv e-preskripcie (+30 mil. eur). V súčasnosti ešte nebolo rozhodnuté o revízii úhrad kategorizovaných liekov. Ak sa nezrealizuje, nárast výdavkov v roku 2019 bude ešte vyšší.





z roku 2016. RRZ vzhľadom na pretrvávajúci sklz v ich implementácii predpokladá len minimálne pozitívne vplyvy v rokoch 2019 až 2021.

RRZ v odhade uvažuje aj s ďalšou fázou oddlžovania záväzkov nemocníc<sup>87</sup> vo výške zostávajúcej sumy schválenej NR SR na oddlženie, ktorá sa použije na oddlženie záväzkov voči súkromnému sektoru.

**Tab 27: Hospodárenie nemocníc (ESA2010, mil. eur)**

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Saldo nemocníc podľa RRZ</b>	<b>-35</b>	<b>52</b>	<b>218</b>	<b>-44</b>	<b>-41</b>
- jednorazový príjem v roku 2017	26				
- vplyv oddlženia v rokoch 2018 a 2019		110	260		
<b>Upravené saldo nemocníc</b>	<b>-61</b>	<b>-57</b>	<b>-43</b>	<b>-44</b>	<b>-41</b>

Zdroj: RRZ, MF SR

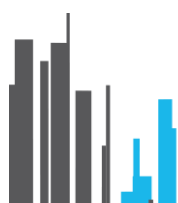
- **Splátky nerozdeleného zisku súkromných zdravotných poisťovní**

Súčasťou odhadu výdavkov v sektore zdravotníctva sú aj **splátky nerozdeleného zisku súkromných zdravotných poisťovní**. RRZ pri ich odhade vychádzala z veľkosti nerozdeleného zisku a záväzkov voči akcionárom ku koncu roku 2017, ktorý dosahoval 250 mil. eur. Vzhľadom na to, že splátky zisku závisia od rozhodnutí akcionárov a nepodliehajú vopred stanoveným pravidlám (napríklad vopred dané splátky úverov sa môžu zmeniť, nerozdelený zisk sa môže vyplatiť formou dividend), RRZ pri vyčíslení rizík prihliadla na priemernú výšku výplat v rokoch 2012 až 2017 (ročný priemer dosiahol 59 mil. eur) a disponibilnú sumu (zostatok nerozdeleného zisku a očakávané hospodárenie v danom roku). V priebehu roku 2018 došlo k úhrade záväzkov približne vo výške 90 mil. eur, v ďalších rokoch RRZ očakáva úhrady vo výške 50 mil. eur ročne.

**Tab 28: Vývoj nerozdelených ziskov súkromných zdravotných poisťovní (mil. eur)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Zdravotná poisťovňa Dôvera</b>							
<b>Záväzky voči akcionárom a nerozd. zisk k 1.1.</b>	<b>478 059</b>	<b>337 838</b>	<b>335 693</b>	<b>233 787</b>	<b>220 933</b>	<b>224 443</b>	<b>237 206</b>
Vyplatenie nerozdeleného zisku	0	0	0	0	0	0	0
Vytvorený zisk/strata	39 278	47 856	46 498	2 262	3 510	12 764	17 023
Splátky záväzkov voči akcionárom z úverov	-179 500	0	-87 405	0	0	0	0
Splátky záv. voči akc. formou dividend*	0	-50 000	-61 000	0	0	0	-15 143
Zníženie rezervného fondu*	0	0	0	-15 115	0	0	0
Ostatné zmeny	0	0	0	0	0	0	0
<b>Záväzky voči akcionárom a nerozd. zisk k 31.12.</b>	<b>337 838</b>	<b>335 693</b>	<b>233 787</b>	<b>220 933</b>	<b>224 443</b>	<b>237 207</b>	<b>239 087</b>
- splátky úverov*	-11 738	-25 807	-19 357	-26 250	-44 432	-46 614	-16 614

<sup>87</sup> V prvej fáze oddlžovania došlo k úhrade výdavkov zo štátnych finančných aktív v celkovej výške 325 mil. eur (z toho 187 mil. eur bolo uhradených Sociálnej poisťovni, 110 mil. eur súkromným veriteľom a 28 mil. eur sa použilo na návratnú finančnú výpomoc Národnej transfúznej služby), pričom NR SR schválila použitie prostriedkov v celkovej výške 585 mil. eur.





### Zdravotná poisťovňa Union

<b>Nerozdelený zisk/strata k 1.1. **</b>	<b>-58 697</b>	<b>-49 697</b>	<b>-35 513</b>	<b>19 392</b>	<b>-714</b>	<b>-2 490</b>	<b>-618</b>
Vytvorený zisk/strata	9 000	15 984	6 605	-8 926	-1 776	1 873	6 284
Úhrada nerozdeleného zisku zo ZI	0	0	68 516	0	0	0	0
Úhrada dividendy akcionárom*	0	0	-17 020	-11 179	0	0	-3 486
Zvýšenie zák. rezervného fondu zo zisku	0	-1 800	-3 197	0	0	0	1 996
Ostatné zmeny	0	0	0	0	0	0	7 078
<b>Nerozdelený zisk/strata k 31.12. **</b>	<b>-49 697</b>	<b>-35 513</b>	<b>19 392</b>	<b>-714</b>	<b>-2 490</b>	<b>-618</b>	<b>11 254</b>

\* vplyv na saldo VS

Zdroj: ÚDZS, výročné správy ZP Dôvera, výročné správy ZP Union

\*\* vlastné imanie znížené o základné imanie a zákonný rezervný fond

#### • Riziká voči návrhu rozpočtu

RRZ odhaduje celkové riziko v sektore zdravotníctva vo výške 18 mil. eur v roku 2018 (v porovnaní s odhadom MF SR). V roku 2019 riziko dosahuje 79 mil. eur, pričom môže byť sčasti kryté rezervou vytvorenou v ostatných výdavkoch kapitoly Všeobecná pokladničná správa vo výške 50 mil. eur. V rokoch 2020 a 2021 sa riziko výrazne zvyšuje nad 200 mil. eur vzhľadom na rozpočtované zníženie tempa rastu výdavkov bez zdôvodnenia a uvedenia úsporných opatrení.

Tab 29: Odhad rizika voči návrhu rozpočtu (mil. eur)

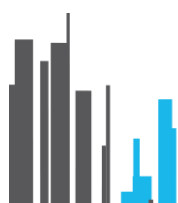
	2018*	2019	2020	2021
<b>Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021</b>				
Výdavky zdravotného poistenia	4 494	4 704	4 810	4 960
Hospodárenie nemocníc**	-68	-1	28	29
Splátky nerozdeleného zisku	23	0	0	0
<b>Odhad RRZ</b>				
Výdavky zdravotného poistenia	4 456	4 691	4 934	5 126
Hospodárenie nemocníc**	-57	-43	-44	-41
Splátky nerozdeleného zisku	90	50	50	50
<b>Rozdiely (riziká):</b>	<b>18</b>	<b>79</b>	<b>246</b>	<b>285</b>
- výdavky ZP	-38	-13	123	165
- hospodárenie nemocníc	-10	42	72	70
- nerozdelený zisk	67	50	50	50
<b>Zdroje krytia (rezerva)</b>	<b>0</b>	<b>50</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Štátom platené poistné pri naplnení rizík	-	1 065	988	859
Štátom platené poistné v NRVS 2019-2021	-	993	790	630

\* Rozpočet na rok 2018 uvažoval s výdavkami zdravotného poistenia vo výške 4 467 mil. eur, splátkami nerozdeleného zisku vo výške 23 mil. eur a deficitom nemocníc vo výške 17 mil. eur.

Zdroj: RRZ, MF SR

\*\* po zohľadnení transferu zo štátnych finančných aktív na oddĺženie

Na zabezpečenie rovnakého prírastku prostriedkov na účtoch zdravotných poisťovní ako predpokladá návrh rozpočtu v rokoch 2019 až 2021 bude potrebné po zohľadnení vyššie uvedených rizík aj navýšenie platieb štátom plateného poistného nad úroveň, s ktorými uvažuje návrh rozpočtu o 70 až 230 mil. eur ročne.



### Príjmy a výdavky samospráv

Pri odhade rizík spojených s výdavkami samospráv RRZ vychádzala z očakávaného vývoja príjmov a výdavkov obcí a vyšších územných celkov (bez príspevkových a neziskových organizácií) v roku 2018 očistených o prostriedky z fondov EÚ a spolufinancovanie.

RRZ predpokladá nasledovný vývoj jednotlivých príjmových a výdavkových položiek rozpočtu samospráv v rokoch 2019 až 2021:

- daňové príjmy – prognóza vývoja daňových príjmov predstavuje odhad RRZ. Daňové príjmy by mali rásť v období rokov 2019 až 2021 priemerne o 7,0 % ročne u obcí a o 8,1 % ročne u vyšších územných celkov,
- nedaňové príjmy – tempo rastu týchto položiek RRZ naviazala na očakávanú mieru inflácie z prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy (VpMP),
- granty a transfery – nad rámec rozpočtovaných grantov a transferov zohľadňuje prognóza RRZ aj avizované opatrenia vlády v rámci regionálneho školstva ako aj vývoj grantov a transferov v minulom období,
- hrubé mzdy – tempo rastu miezd sa naviazalo na prognózované tempo rastu miezd v súkromnom sektore (VpMP). Rovnako je zapracované zvyšovanie plátov pedagogických a nepedagogických zamestnancov (10 % valorizácia taríf), ako aj zvýhodnené odmeňovanie začínajúcich učiteľov od 1. septembra 2019,
- výdavky na tovary a služby – tempo rastu výdavkov na tovary a služby zohľadňuje vysoký očakávaný rast daňových príjmov a v minulosti pozorovaný vyšší rast výdavkov ako je miera inflácie,
- bežné transfery – tempo rastu výdavkov na bežné transfery zohľadňuje prognózovanú mieru inflácie ako aj tempo rastu bežných transferov v minulosti.
- úrokové výdavky – sa predpokladajú, že budú dosahovať výšku ako v roku 2018,
- kapitálové výdavky – pri kapitálových výdavkoch RRZ predpokladala tempá rastu, ktoré by ich postupne navrátili k úrovniam pred krízou. Tempá rastu reflektovali aj očakávané rasty daňových príjmov ako aj volebný cyklus.

Porovnanie odhadu RRZ s predpokladmi vlády z NRVS 2019-2021 umožnilo vyčíslieť riziká na jednotlivé roky (tabuľka 30).

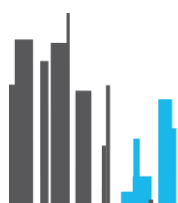
**Tab 30: Odhad rizík v samosprávach (ESA2010, mil. eur)**

	2019	2020	2021
1. Saldo obcí (NRVS 2019-2021)	234	228	197
2. Saldo VÚC (NRVS 2019-2021)	122	148	141
3. Saldo obcí (odhad RRZ)	98	119	145
4. Saldo VÚC (odhad RRZ)	114	134	156
<b>Celkové riziká (3+4-1-2)</b>	<b>-145</b>	<b>-123</b>	<b>-38</b>

Zdroj: MF SR, RRZ

### Výdavky štátneho rozpočtu

RRZ identifikovala riziká v štátnom rozpočte v mzdových výdavkoch, výdavkoch na tovary a služby a kapitálových výdavkoch. Na druhej strane zdrojom krytia rizík môžu byť vytvorené rezervy.



- **Mzdové výdavky**

Na základe vývoja mzdových výdavkov štátneho rozpočtu ku koncu augusta 2018 RRZ identifikovala mierne riziko vo výške 44 mil. eur v porovnaní s odhadom vlády. V ďalších rokoch sa riziko zvyšuje vzhľadom na to, že v jednotlivých kapitolách štátneho rozpočtu sa neuvažuje s nárastom mzdových výdavkov v porovnaní s rokom 2018<sup>88</sup>.

Vzhľadom na rozsiahle zmeny v odmeňovaní (nárast o 10 % od 1. januára 2019 a ďalších 10 % od 1. januára 2020 pre štátnych a verejných zamestnancov) a vzájomné vplyvy s inými opatreniami (napríklad redukovanie počtu tabuliek pre platové tarify a odstránenie rozdielu medzi sumou niektorých platových taríf a minimálnou mzdou), RRZ vo svojom odhade použilo vplyvy zapracované v mzdových rezervách. Dodatočné riziko v rokoch 2019 a 2020 vyplýva len z vyšších výdavkov vo východiskovom roku 2018 v porovnaní s predpokladmi návrhu rozpočtu.

V roku 2021 RRZ uvažuje s valorizáciou miezd vo výške prognózovanej inflácie (2,5 %) najmä z toho dôvodu, že tempo rastu miezd v rokoch 2019 a 2020 výrazne presiahne prognózované tempo rastu miezd v súkromnom sektore<sup>89</sup> (podľa prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy 5,9 % v roku 2019 a 5,8 % v roku 2020). Návrh rozpočtu uvažuje s valorizáciou miezd štátneho rozpočtu o 2 % v roku 2021, čo v roku 2021 zvyšuje riziko nad rámec vytvorenej rezervy. **Veľkosť rizika sa po zohľadnení uvedených predpokladov pohybuje v rozpätí 642 mil. eur v roku 2019 až 1 336 mil. eur v roku 2021.**

**Tab 31: Riziká v mzdových výdavkoch štátneho rozpočtu (mil. eur)**

	2018	2019	2020	2021
1. Štátny rozpočet - návrh rozpočtu (bez rezerv, bez školstva)	2 651	2 678	2 698	2 698
2. Štátny rozpočet - odhad RRZ	2 695	3 320	3 893	4 034
- mzdové výdavky ŠR	2 695	3 054	3 364	3 452
- transfery školstvo, samosprávy*	0	266	529	582
<b>3. Veľkosť rizik - vplyv na saldo (1-2)</b>	<b>-44</b>	<b>-642</b>	<b>-1 195</b>	<b>-1 336</b>

\* vo výške vytvorenej rezervy

Zdroj: MF SR, RRZ

- **Výdavky na tovary a služby**

Na základe vývoja výdavkov štátneho rozpočtu na tovary a služby ku koncu augusta 2018 RRZ identifikovala priestor na úspory vo výške 37 mil. eur v porovnaní s odhadom vlády. V rokoch 2019 až 2021 RRZ predpokladala rast výdavkov mimo rezortu obrany prognózovaným tempom inflácie (zachovanie rovnakého reálneho množstva nakupovaných tovarov a služieb na úrovni roku 2018) a zahrnila deklarované výdavky v rezorte obrany, čo v porovnaní s návrhom rozpočtu určilo veľkosť rizík v jednotlivých rokoch.

<sup>88</sup> Prostriedky na navyšovanie miezd v štátnej správe a školstve sú rozpočtované v kapitole Všeobecná pokladničná správa v príslušnej rezerve..

<sup>89</sup> Podľa prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy rast miezd v súkromnom sektore dosiahne 5,9 % v roku 2019 a 5,8 % v roku 2020.



**Tab 32: Riziká vo výdavkoch štátneho rozpočtu na tovary a služby (mil. eur)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Skutočnosť / Návrh rozpočtu (bez výdavkov na rezervy)	1 351	1 430	1 620	1 636	1 895	2 179
2. Odhad RRZ			1 582	1 661	1 993	2 310
<b>3. Veľkosť rizík - vplyv na saldo (2-1)</b>			<b>37</b>	<b>-25</b>	<b>-98</b>	<b>-131</b>
prognózovaná miera inflácie (%)			2,5	2,5	2,5	2,5

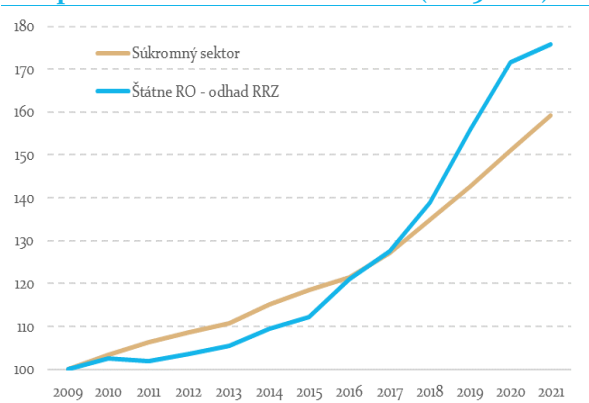
*Ide o výdavky štátneho rozpočtu a samostatných účtov na položke ekonomickej klasifikácie 630 bez rozpočtovaných rezerv, výdavkov financovaných z EÚ fondov a spolufinancovania.*  
Zdroj: MF SR, RRZ, ŠÚ SR

### • Kapitálové výdavky

Na základe vývoja kapitálových výdavkov štátneho rozpočtu ku koncu augusta 2018 RRZ odhaduje riziko vo výške 158 mil. eur.

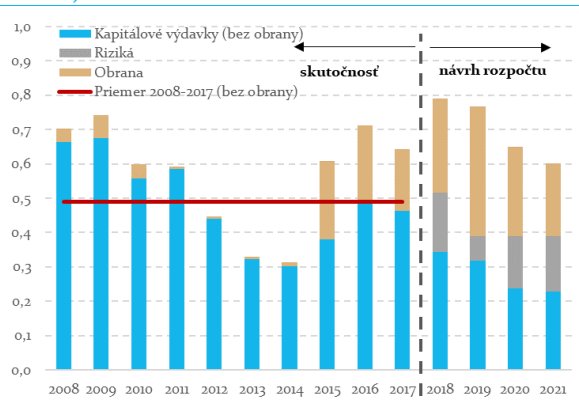
RRZ pri odhade rizika v rokoch 2019 až 2021 vychádzala z vývoja výdavkov štátneho rozpočtu na obstaranie kapitálových aktív zníženého o výdavky financované z EÚ fondov, spolufinancovanie a vyvolané investície spojené s týmito projektmi. Vzhľadom na plánované vysoké investície v rezorte obrany, RRZ posudzovala dve skupiny výdavkov: na obranu a ostatné. Riziká boli identifikované v rámci ostatných kapitálových výdavkov.

**Graf 35: Porovnanie vývoja miezd v štátnom rozpočte a súkromnom sektore (2009=100)**



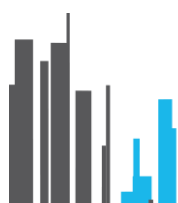
Zdroj: MF SR, RRZ

**Graf 36: Riziká v kapitálových výdavkoch (% HDP)**



Zdroj: MF SR, RRZ

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. Priemerná úroveň výdavkov mimo rezortu obrany dosiahla v rokoch 2008 až 2017 0,5 % HDP, čo predstavuje východisko odhadu rizík v rokoch 2018 až 2020. Vzhľadom na vyššie výdavky v rezorte obrany v tomto období RRZ predpokladala nižšiu ako priemernú úroveň ostatných kapitálových výdavkov (o 0,1 p.b.), čo predstavuje riziko v rozpätí 68 mil. eur v roku 2019 až 152 mil. eur v roku 2021.

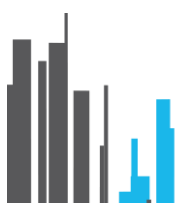


**Tab 33: Odhad rizika pri kapitálových výdavkoch štátneho rozpočtu (mil. eur, bez obrany\*)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Návrh rozpočtu	402	394	309	308	246	248
2. Odhad RRZ			467	376	376	401
<b>3. Veľkosť rizík (1-2)</b>			<b>-158</b>	<b>-68</b>	<b>-130</b>	<b>-152</b>

\* klasifikácia COFOG 02

Zdroj: RRZ, MFSR



## Príloha č. 8 – Scenár nezmenených politík

Scenár nezmenených politík (NPC scenár) je štandardnou súčasťou výstupov RRZ. Využíva sa pri príprave správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií zverejňovanej každoročne v apríli, kde sa prostredníctvom základného scenára (projekcia na najbližších 50 rokov) odhaduje ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti. Pri jeho príprave sa vychádza z podrobných skutočných údajov o verejných financiách, na základe ktorých boli definované podrobné pravidlá pre projekciu jednotlivých položiek bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy.

NPC scenár je možné využiť aj pri hodnotení rozpočtu verejnej správy. Hlavným rozdielom voči scenáru pripravovanému v apríli je to, že vychádza zo salda verejnej správy na rok 2018 odhadovaného RRZ. Keďže v porovnaní so skutočnými údajmi je menej detailný, obsahuje jednoduchšie pravidlá pre vývoj jednotlivých položiek bilancie verejnej správy<sup>90</sup>. Takto zostavený scenár umožňuje odhadnúť veľkosť opatrení zapracovaných v návrhu rozpočtu a príspevok opatrení vlády k trvalému zlepšeniu salda.

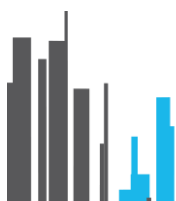
Ďalší rozdiel vyplýva z odhadu výdavkov na starobné dôchodky a zdravotnú starostlivosť. Kým v správe o dlhodobej udržateľnosti sú projekcie týchto výdavkov prevzaté z modelov RRZ, na účely tohto materiálu sa používa odlišný prístup, ktorý presnejšie zachytí vývoj v strednodobom horizonte. V prípade výdavkov zdravotníctva ide o NPC scenár zostavený na základe posúdenia vývoja jednotlivých zložiek výdavkov (mzdové výdavky, prevádzkové výdavky, vplyvy starnutia populácie a vplyvy v minulosti prijatých opatrení). NPC scenár vo výdavkoch na starobné dôchodky je odhadovaný na základe údajov z návrhu rozpočtu, ktoré sú upravené o vplyvy nových opatrení a prípadné riziká identifikované RRZ.

### Predpoklady RRZ

NPC bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy na roky 2019 až 2021 je zostavená v položkách ESA2010, pričom aj pravidlá indexácie sú aplikované na tieto položky. Uvažuje sa s odlišným makroekonomickým scenárom v porovnaní s prognózou Výboru pre makroekonomické prognózy, čo sa prejaví aj vo výslednom salde verejnej správy v NPC scenári (podrobnejšie v prílohe 3).

NPC scenár vychádza z roku 2018, pričom bol použitý vlastný odhad a príjmov, výdavkov a hrubého dlhu. Odhad vlády na rok 2018 RRZ upravila o identifikované riziká a metodické úpravy, pričom ich vplyvy na jednotlivé položky príjmov a výdavkov sú zobrazené v tabuľke 34. Zároveň sa východiskový rok upravil o jednorazové vplyvy (tabuľka 35) a RRZ použila aj vlastný odhad čerpania prostriedkov z fondov EÚ (tabuľka 36).

<sup>90</sup> Postup zostavenia scenára sa v porovnaní s minuloročným hodnotením rozpočtu nezmenil a je popísaný v [Hodnotení návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017](#) z novembra 2014, príloha č. 5.





**Tab 34: Prehľad zmien v porovnaní s odhadom MF SR na rok 2018**

	položka ESA	riziká	metodika	spolu	(% HDP)
<b>Príjmy VS</b>		<b>440</b>	<b>-50</b>	<b>390</b>	<b>0,43</b>
Daňové príjmy	D.2 R, D.5 R, D.91 R, D.6 R	-81	-138	-219	-0,24
Tržby	P.11+P.12+P.131	131	79	210	0,23
Príjmy z majetku	D.4 R	200	-7	193	0,21
Bežné a kapitálové transfery	D.7 R	190	17	207	0,23
<b>Výdavky VS</b>		<b>727</b>	<b>-50</b>	<b>678</b>	<b>0,75</b>
Kompenzácie zamestnancov	D.1 P	65	47	113	0,12
Medzispotreba	P.2	-203	66	-136	-0,15
Sociálne platby	D.62 P	49	-98	-49	-0,05
Dotácie	D.3 P	16	0	16	0,02
Úrokové výdavky	D.41 P	97	-14	83	0,09
Bežné transfery	D.7 P, D.29 P, D.51 P, NP	311	0	311	0,34
Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51 G	325	-75	250	0,28
Kapitálové transfery	D.9 P	66	23	89	0,10
<b>Saldo VS</b>		<b>-287</b>	<b>0</b>	<b>-287</b>	<b>-0,32</b>

Zdroj: RRZ

**Tab 35: Zoznam jednorazových a dočasných vplyvov v NPC scenári (% HDP)**

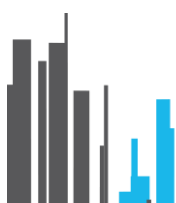
	položka ESA	2018	2019	2020	2021
Príjmy SP z oddĺženia v zdravotníctve	D.6 REC	0,21	-	-	-
Pokles záväzkov nemocníc z dôvodu oddĺženia	P.2	0,12	0,29	-	-
Kapitálový transfer ŠFA na oddĺženie	D.9 PAY	-0,33	-0,29	-	-
Imputácia DPH z PPP projektu	D.9 PAY	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
Vplyv volieb na investície v obciach	P.51 G	-0,12	-	-	-
<b>Spolu (vplyv na saldo VS)</b>		<b>-0,13</b>	<b>-0,01</b>	<b>-0,01</b>	<b>-0,01</b>

Zdroj: RRZ

**Tab 36: Predpoklady čerpania fondov EÚ v NPC scenári RRZ (% HDP)**

	2018	2019	2020	2021
<b>Rozdelenie podľa fondov</b>	<b>2,09</b>	<b>2,44</b>	<b>2,51</b>	<b>2,44</b>
- štrukturálne fondy a Kohézny fond	1,42	1,71	1,78	1,80
- poľnohospodárske fondy	0,66	0,72	0,73	0,64
<b>Rozdelenie podľa konečného príjemcu</b>	<b>2,09</b>	<b>2,44</b>	<b>2,51</b>	<b>2,44</b>
- verejná správa	0,99	1,13	1,01	1,01
- subjekty mimo verejnej správy	1,10	1,31	1,50	1,43
<b>Výdavky na spolufinancovanie</b>	<b>0,35</b>	<b>0,46</b>	<b>0,47</b>	<b>0,47</b>

Zdroj: RRZ



### NPC scenár RRZ

RRZ v scenári nezmenených politík odhaduje zlepšenie deficitu z 0,8 % HDP v roku 2018 (očistený o jednorazové vplyvy) na 0,3 % HDP v roku 2019. V ďalších rokoch sa zlepší až na prebytok vo výške 0,4 % HDP.

Tab 37: Porovnanie NPC scenára vývoja verejných financií RRZ (% HDP)

	2018 O	2018 O (upr.)*	2019 NPC	2020 NPC	2021 NPC	Rozdiel** 2019 NRVS
<b>Príjmy VS</b>	<b>39,6</b>	<b>39,4</b>	<b>39,2</b>	<b>38,8</b>	<b>38,3</b>	<b>-0,5</b>
Dane z výroby a dovozov	10,8	10,8	10,7	10,5	10,1	0,3
Bežné dane z príjmu, majetku	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3	0,1
Kapitálové dane	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociálne príspevky	14,9	14,7	14,6	14,6	14,5	-0,2
Príjmy z majetku	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,1
Tržby	4,1	4,1	4,0	3,9	3,8	-0,1
Príjmy z EÚ fondov	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	-0,8
Ostatné prijaté transfery	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,2
<b>Výdavky VS</b>	<b>40,5</b>	<b>40,2</b>	<b>39,4</b>	<b>38,7</b>	<b>37,9</b>	<b>-0,7</b>
Kompenzácie zamestnancov	9,2	9,2	9,1	9,1	9,0	0,2
Medzispotreba	5,3	5,4	5,2	5,1	4,9	0,5
Sociálne platby (bez výd. na zdravot.)	13,2	13,2	12,8	12,5	12,2	-0,3
Výdavky na zdravotníctvo	4,9	4,9	4,9	4,8	4,7	0,0
Dotácie	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1
Úrokové výdavky	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1	0,0
Tvorba hrubého fixného kapitálu	3,4	3,3	3,6	3,5	3,4	-1,2
Kapitálové transfery	0,7	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1
Bežné transfery a ostatné výdavky	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8	0,1
<b>Saldo VS</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>
<b>Primárne saldo VS</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>1,0</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>0,2</b>
<b>Hrubý dlh VS</b>	<b>48,7</b>	<b>46,0</b>	<b>47,9</b>	<b>44,5</b>	<b>42,4</b>	<b>-</b>

\* upravené o jednorazové a dočasné vplyvy

Zdroj: RRZ, MF SR

\*\* rozdiely voči návrhu rozpočtu sú očistené o nerozpočítané položky

Hlavným dôvodom zlepšenia deficitu v roku 2019 v scenári nezmenených politík (zlepšenie o 0,5 % HDP) sú medziročne nižšie bežné výdavky, a to najmä sociálne transfery a výdavky na mzdy, tovary a služby. K zlepšeniu prispievajú aj úrokové náklady.

Tab 38: Príspevky k medziročnej zmene salda v NPC scenári (p. b.)

	2019	2020	2021	kumulatívne
<b>Medziročná zmena salda v NPC scenári</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>1,2</b>
Dane	-0,5	-0,2	-0,4	-1,0
Nedaňové príjmy	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3
Sociálne platby	0,4	0,3	0,3	1,1
Prevádzkové výdavky	0,2	0,2	0,2	0,5
Dotácie a ostatné transfery	0,1	0,1	0,1	0,2
Úroky	0,1	0,1	0,1	0,3
Ostatné	0,3	0,0	0,1	0,3

Zdroj: RRZ



## Príloha č. 9 – Jednorazové vplyvy vo vývoji dlhu do roku 2021

RRZ v snahe priblížiť analýzu vývoja dlhu ku konceptu čistého bohatstva<sup>91</sup> identifikovala **také jednorazové a dočasné faktory ovplyvňujúce hotovosť, ktoré čisté bohatstvo nezlepšujú resp. ho ovplyvňujú iba dočasne** (tabuľka 39). Po úprave hrubého dlhu o likvidné finančné aktíva a o tieto faktory získame informáciu o tom, ako sa vyvíjal dlh vplyvom trvalých opatrení vlády.

Prvou skupinou úprav sú **jednorazové vplyvy, ktoré v metodike ESA2010 ovplyvňujú saldo verejnej správy** v danom roku. V porovnaní so zoznamom jednorazových vplyvov, ktorý zverejňuje RRZ pri hodnotení rozpočtu, sa do úvahy berú iba také, ktoré majú vplyv na hotovosť.

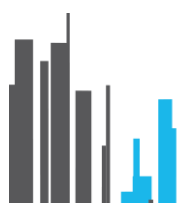
Druhou skupinou sú **jednorazové vplyvy, ktoré neovplyvňujú saldo verejnej správy, ale majú vplyv na hotovosť**. Ide o faktory, ktoré menia výšku hotovosti pri súčasnej zmene iných (nie likvidných) aktív alebo zmene takých záväzkov, ktoré nie sú súčasťou hrubého dlhu. V rokoch 2010 až 2021 RRZ identifikovala transakcie so štátnymi podnikmi, ako napríklad privatizácia podielu štátu (Slovak Telekom), vyplatenie dividend a odvodov nad rámec ich zisku z riadnej hospodárskej činnosti (najmä SPP a ZSE), príjmy štátu zo splatených úverov, ktoré si daný podnik nahradil súkromnými úvermi (Vodohospodárska výstavba). Patria sem aj zmeny spojené s kapitalizačným pilierom dôchodkového systému. Presun naakumulovaných aktív sporiteľov zo súkromných dôchodkových správcovských spoločností do sektora verejnej správy síce zvyšuje hotovosť na účtoch verejnej správy, ale je zároveň spojený aj s budúcimi výdavkami pri výplate dôchodkov týchto sporiteľov.

Ďalšou skupinou faktorov, ktoré RRZ zohľadnila, sú **toky spojené s čerpaním fondov EÚ**. Keďže dochádza k časovému nesúladu medzi skutočne vynaloženými prostriedkami zo štátneho rozpočtu na financovanie projektov EÚ a ich preplatením z rozpočtu EÚ, v jednotlivých rokoch môže dôjsť k výraznejším rozdielom medzi hotovostnými<sup>92</sup> príjmami a výdavkami spojenými s čerpaním fondov EÚ. Ide o faktor mimo kontroly vlády, ovplyvňuje však stavy hotovosti na účtoch verejnej správy a teda aj výšku dlhu. RRZ v rámci hotovostných tokov zohľadnila aj finančné korekcie súvisiace s nezrovnalosťami pri čerpaní fondov EÚ, keďže sa nimi znižuje nárok krajiny na sumu preplatených prostriedkov z rozpočtu EÚ<sup>93</sup>. Zároveň hotovostnú bilanciu ovplyvňujú aj preddavky (nezahrnuté do rozpočtu), ktoré sa neskôr zúčtujú.

<sup>91</sup> Dôvody sú podrobne popísané v [Správe o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za rok 2014](#) z augusta 2015, príloha č. 3.

<sup>92</sup> Vplyv na saldo v metodike ESA2010 je nulový, keďže hotovostný nesúlad príjmov a výdavkov je vyrovnaný zmenou stavu pohľadávky voči rozpočtu EÚ. Ak sú výdavky vyššie ako príjmy, dôjde k nárastu pohľadávky a naopak.

<sup>93</sup> Zahŕňajú sa sem iba korekcie, ktoré znižujú pohľadávky štátu voči rozpočtu EÚ (tzv. akruálne korekcie). V hotovosti uhradené korekcie sú súčasťou hotovostného salda verejnej správy a priamo ovplyvňujú tvorbu hrubého dlhu. Napríklad v roku 2015 dosiahli celkové korekcie sumu 180 mil. eur, z čoho 61 mil. eur boli hotovostne uhradené korekcie.



**Tab 39: Zmeny v hotovosti bez vplyvu na čisté bohatstvo (mil. eur)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Jednorazové hotovostné vplyvy na saldo VS	-46	0	0	0	0	0
- vratky za spotrebu plynu	-46	-	-	-	-	-
2. Ostatné jednorazové vplyvy	163	235	83	68	68	68
- dividendy nad rámec zisku z riadnej činnosti	207	235	83	68	68	68
- osobitný odvod z podnikania v reg. odvetviach	-45	-	-	-	-	-
3. Vplyvy čerpania a preplácania EÚ fondov	1 049	-59	-35	0	0	0
- zahrnuté v rozpočte	210	-8	-48	0	0	0
- korekcie k EÚ fondom	188	-3	13	-	-	-
- nezahrnuté v rozpočte (preddavky)	651	-49	-	-	-	-
<b>4. Zmeny v hotovosti bez vplyvu na čisté bohatstvo</b>	<b>1 165</b>	<b>175</b>	<b>48</b>	<b>68</b>	<b>68</b>	<b>68</b>
- v % HDP	<b>1,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>

Pozn.: (+) zvyšuje a (-) znižuje hotovosť na účtoch verejnej správy

Zdroj: RRZ, MF SR, ŠÚ SR

V roku 2016 hrubý dlh v pomere k HDP klesol o 0,5 p.b., pričom na tomto vývoji sa podieľali najmä vysoké hotovostné príjmy z rozpočtu EÚ (refundácie a preddavky). Po zohľadnení tohto faktora a ďalších jednorazových vplyvov sa dlh v roku 2016 zvýšil o 0,2 % HDP.

K poklesu podielu dlhu na HDP vplyvom hospodárenia vlády prvýkrát došlo v roku 2017. Hrubý dlh klesol o 0,8 % HDP napriek nárastu hotovosti na účtoch štátu o 0,5 % HDP. Po zohľadnení tohto faktora a jednorazových príjmov z dividend (0,2 % HDP) dlh klesol o 1,1 % HDP.

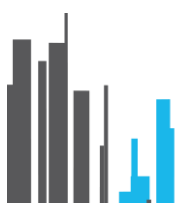
Udržateľný pokles dlhu by mal pokračovať do roku 2021. V porovnaní s rokom 2017 by mal hrubý dlh celkovo klesnúť o 4,6 % HDP. Pri miernom náraste hotovosti na účtoch štátu a zohľadnení príjmov z dividend ide o zníženie dlhu bez jednorazových vplyvov o 5,2 % HDP.

**Tab 40: Prehľad vývoja dlhu do roku 2021 (medziročné zmeny, % HDP)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>1. Hrubý dlh</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,9</b>
2. Likvidné finančné aktíva	0,7	0,5	-0,1	0,2	0,4	0,3
<b>3. Čistý dlh (1-2)</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,3</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,2</b>
4. Hotovosť neovplyvňujúca čisté bohatstvo	-1,4	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
<b>5. Dlž bez jednorazových vplyvov (3-4)</b>	<b>0,3</b>	<b>-1,1</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,2</b>
- vplyv EFSF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- ostatné vplyvy	0,3	-1,1	-2,1	-0,8	-1,1	-1,2

Pozn.: Tabuľka vychádza z vývoja hrubého dlhu verejnej správy po zohľadnení rizík návrhu rozpočtu.

Zdroj: RRZ, MF SR, ŠÚ SR



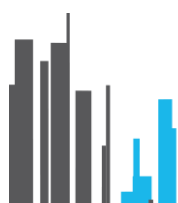
## Príloha č. 10 – Rozdiely voči rozpočtu v rokoch 2012 až 2019

**Tab 41: Porovnanie skutočného vývoja položiek voči rozpočtu (ESA2010, mil. eur)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>1. Saldo verejnej správy</b>	<b>165</b>	<b>169</b>	<b>-56</b>	<b>-87</b>	<b>-248</b>	<b>424</b>	<b>200</b>	<b>213</b>
2. Saldo samospráv (a+b-c)	157	3	-126	-200	230	-216	-73	74
a) rozpočtované subjekty samospráv (RO, PO obce, RO, PO VÚC)	164	42	-40	-135	268	-205	-71	91
b) nerozpočtované subjekty samospráv (NOO, DP, nemocnice)	-6	-4	-46	-13	8	5	0	-2
c) vplyv transferov na prenesený výkon kompetencií zo ŠR	0	-36	-40	-52	-45	-16	-2	-15
<b>3. Saldo ostatných subjektov VS (1-2)</b>	<b>7</b>	<b>167</b>	<b>70</b>	<b>113</b>	<b>-478</b>	<b>640</b>	<b>273</b>	<b>138</b>
Daňové príjmy a odvody bez legislatívnych zmien	-408	99	1 192	1 319	495	249	674	901
Vybrané nedaňové príjmy	-127	256	-849	-175	-102	-53	-199	108
- dividendy	-18	-358	-714	-158	-152	-65	-145	1
- kapitálové príjmy (bez samospráv)	-63	688	-125	-63	-24	-39	1	8
- administratívne poplatky štátneho rozpočtu (221)	-10	34	52	14	33	31	0	67
- z odvodu z hazardných hier (štátny rozpočet)	4	22	23	33	42	20	-55	32
- z predaja telekomunikačných licencií	-40	-130	-86	0	0	0	0	0
Korekcie k čerpaniu EU fondov	0	-124	-209	-163	-169	-20	-13	0
Poskytovanie úverov z fondov EÚ (iba spolufin)	0	0	0	35	0	0	0	0
Vybrané výdavky (vplyv na saldo)	419	565	692	86	273	405	33	249
- spolufinancovanie zo ŠR	221	261	257	-87	116	298	0	241
- GAP (bez SSC)	132	207	211	-10	96	26	21	0
- odvody do rozpočtu EÚ	24	16	189	151	43	71	3	5
- úrokové náklady ŠR znížené o emisnú prémie	42	81	35	31	18	9	9	2
Hotovostné výdavky ŠR	-373	-172	-361	-431	-140	436	216	-1 241
- hrubé mzdy	-96	-102	-233	-274	-167	-118	-8	-336
- medzispotreba	53	86	10	158	91	313	170	-459
- dotácie	-256	-76	-4	6	23	1	0	-91
- obstaranie kapitálových aktív	-73	-80	-133	-321	-87	241	54	-355
Pohľadávky a záväzky ŠR (+ŠFA, MRÚ)	-180	-93	-151	-17	-39	-89	0	0
Výdavky zdravotníctva	62	12	-173	-235	-272	-127	-219	-25
Hospodárenie nemocníc	-22	-30	-62	-18	-66	-35	58	1
Sociálna oblasť	88	54	-14	48	79	-7	-63	-130
Saldo NDS	65	147	4	-21	63	-88	-49	0
Saldo ŽSR	47	58	36	-16	48	-95	10	0
Saldo ŽSSK	-81	-38	-29	23	-17	7	12	18
<b>Vývoj ostatných príjmov a výdavkov</b>	<b>518</b>	<b>-567</b>	<b>-5</b>	<b>-322</b>	<b>-631</b>	<b>57</b>	<b>-188</b>	<b>258</b>
4. "Neočakávané vplyvy" v rozpočte	168	542	1 758	1 240	998	438	634	1 223
5. Ostatné rozpočtované položky (1-4)	-3	-373	-1 813	-1 327	-1 246	-14	-434	-1 011
A. Rozpočtované saldo	-3 324	-2 187	-2 000	-1 940	-1 557	-1 083	-743	-309
<b>B. Hypotetické saldo, saldo upravené o "neočakávané vplyvy" (A+4)</b>	<b>-3 155</b>	<b>-1 644</b>	<b>-243</b>	<b>-700</b>	<b>-558</b>	<b>-646</b>	<b>-109</b>	<b>914</b>
C. Skutočné saldo	-3 159	-2 017	-2 056	-2 027	-1 805	-659	-543	-97

\* V roku 2019 sa za rozpočtované saldo považuje saldo rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020 a za skutočné saldo návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021.

Zdroj: RRZ, ŠÚSR, MF SR



## Príloha č. 11 – Zoznam jednorazových vplyvov

Nasledujúca tabuľka prezentuje identifikované jednorazové vplyvy v rokoch 2017 až 2021, ktoré boli zohľadnené pri výpočte štrukturálneho salda v zmysle metodiky RRZ<sup>94</sup>.

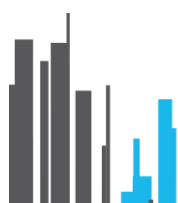
**Tab 42: Jednorazové vplyvy v rokoch 2017-2021 (ESA2010, % HDP)**

	2017	2018	2019	2020	2021
imputácia DPH z PPP projektu	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
časové rozlíšenie príjmov z DPH	-0,01	-	-	-	-
<b>CELKOVO</b>	<b>-0,01</b>	<b>-0,01</b>	<b>-0,01</b>	<b>-0,01</b>	<b>-0,01</b>

Zdroj: RRZ

- Úhrada DPH z PPP projektu** – V roku 2011 bol schodok rozpočtu jednorazovo pozitívne ovplyvnený imputáciou pohľadávky voči spoločnosti Granvia v dôsledku zaplata DPH spojenou s PPP projektom R1 vo výške 174 mil. eur. V nastávajúcich 30 rokov sa bude stav poskytnutého preddavku každoročne znižovať o alikvotnú časť vo výške 5,79 mil. eur. Táto suma negatívne ovplyvní schodok rozpočtu VS počas obdobia 30 rokov.
- Časové rozlíšenie príjmov z DPH** - Aktualizácia podľa ESA2010 vychádza z tzv. metódy posunutého hotovostného plnenia, kde hotovostný výnos je priradený do jednotlivých období s fixným posunom. Takýto prístup nezohľadňuje v plnej miere skutočnosť najmä v prípade nadmerných odpočtov. Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie nadmerných odpočtov môže výrazným spôsobom ovplyvniť akruálny výnos DPH podľa ESA2010. V roku 2017 tak boli negatívne ovplyvnené príjmy z DPH sumou 7 mil. eur.

<sup>94</sup> V rámci hodnotenia štrukturálneho salda na účely európskych fiškálnych pravidiel MF SR (napr. Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2019 alebo Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2019-2021) zohľadňuje iba opatrenia v súlade s výkladom jednorazových opatrení Európskou komisiou. EK nezverejňuje detailnú metodológiu a zoznam jednorazových vplyvov spolu so zdôvodnením.





## Príloha č. 12 – Pravidlá transparentnosti – požiadavky na dáta

Súčasťou návrhov rozpočtov subjektov verejnej správy by mali byť údaje za 6-ročný horizont (obdobie T-2 až T+3 rokov, pričom T je rokom, kedy sa zostavuje návrh rozpočtu). Návrh by mal obsahovať konsolidovanú bilanciu rozpočtu verejnej správy, stratégiu riadenia štátneho dlhu, daňové výdavky, implicitné záväzky, podmienené záväzky, jednorazové vplyvy a hospodárenie podnikov štátnej správy.

Ústavný zákon bližšie nekonkretizuje požiadavky na štruktúru konsolidovanej bilancie VS, cieľom by však malo byť informovanie verejnosti o zámeroch vlády v nadchádzajúcom období, čo si vyžaduje podrobné členenie príjmových a výdavkových položiek ako i sledovanie vývoja v týchto položkách. Hlavná kniha návrhu rozpočtu na roky 2019-2021 poskytla bilanciu príjmov a výdavkov VS podľa klasifikácie ESA2010. Na utvorenie komplexnejšieho obrazu o cieľoch vlády najmä v rámci výdavkových politík by bolo potrebné **detailnejšie členenie výdavkov** (až na úroveň podpoložiek napr. v rámci sociálnych transferov a subvencií).

Výrazný posun z hľadiska transparentnosti rozpočtu nastal v roku 2016, kedy do Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019 boli prvýkrát zahrnuté predpoklady o príjmoch a výdavkoch na **mimorozpočtových účtoch štátneho rozpočtu**<sup>95</sup>. V Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 nedošlo v tejto oblasti k žiadnej zmene. Problémom naďalej ostáva nerozpočtovanie všetkých príjmov a výdavkov spojených so štátnym dlhom, niektorých subjektov centrálnej vlády a miestnej samosprávy, ako aj podnikateľskej činnosti verejných vysokých škôl.

Hlavná kniha rozpočtu obsahuje **analýzu vývoja vo verejných financiách za rok 2018**. Najvýznamnejšie pozitívne ako i negatívne faktory, ktoré sa podpisujú pod očakávané výsledky roka 2018, sú popísané v texte. Rovnako ako v predchádzajúcom návrhu RVS (t.j. na roky 2018-2020) absentuje detailnejšia tabuľka, ktorá by očakávané zmeny priblížila a zosumarizovala a vytvorila tak lepší prehľad o najvýznamnejších zmenách v rozpočte. V minulosti poskytoval hĺbkovú analýzu aktuálneho vývoja verejných financií samostatný dokument<sup>96</sup>. Kvôli zjednodušeniu rozpočtového procesu a časovej súslednosti oboch materiálov sa počnúc odhadom hospodárenia v roku 2015<sup>97</sup> stala analýza vývoja v aktuálnom roku súčasťou návrhu rozpočtu. Oproti pôvodnej správe je miera poskytnutých informácií výrazne zredukovaná. Pre lepšie pochopenie hospodárenia vlády v aktuálnom roku by **boli potrebné detailnejšie informácie**.

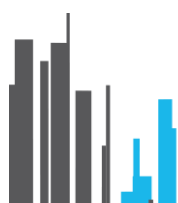
Aktualizácia **stratégie riadenia štátneho dlhu** nemení a neupravuje ciele definované v Stratégii riadenia štátneho dlhu<sup>98</sup> na roky 2015 až 2018, súčasne s ohľadom na aktuálny makroekonomický vývoj a situáciou na finančných trhoch nepredpokladá zásadné zmeny oproti pôvodnému návrhu tejto stratégie.

<sup>95</sup> RRZ na nekonzistenciu vznikajúcu pri porovnaní rozpočtovaných a skutočných hodnôt v predchádzajúcich hodnoteniach upozorňovala.

<sup>96</sup> Oficiálny názov materiálu: „Správa o makroekonomickom vývoji a vývoji verejných financií za prvý polrok / tri štvrtroky roka a predikcia vývoja do konca roka“.

<sup>97</sup> Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2016-2018.

<sup>98</sup> Stratégia riadenia štátneho dlhu sa aktualizuje každé štyri roky. V rámci RVS 2015-2017 sa predkladala nová stratégia na najbližšie štyri roky, teda na roky 2015-2018.



Zverejňovanie **daňových výdavkov** umožňuje presnejšie posúdiť náklady realizovaných politík vlády. Povinnosť reportovania daňových výdavkov a ich vplyvu na daňové príjmy vyplýva aj zo smernice Rady 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských krajín. Vyčíslenie daňových výdavkov v rámci NRVS 2019-2021 zodpovedá manuálu MF SR.

**Implicitné záväzky** predstavujú skryté zadĺženie verejného sektora nad rámec oficiálnych štatistík o dlhu. Okruh implicitných záväzkov aktuálne zahŕňa náklady spojené so starnutím populácie (výdavky na dôchodky, zdravotníctvo, dlhodobá starostlivosť a školstvo), náklady spojené s likvidáciou jadrových zariadení, ako aj PPP projekty (obchvat D4/R7; rýchlostná cesta R1 a väzenské zariadenie v Rimavskej Sobotě). Podľa aktuálneho prepočtu MF SR uverejneného v rámci prílohy 5 NRVS 2019-2021 dosahujú celkové implicitné záväzky 182,3 % HDP, čo predstavuje oproti minuloročným prepočtom nárast o 59,7 % HDP<sup>99</sup>. V budúcnosti bude potrebné do celkových implicitných záväzkov zahrnúť aj prípadné PPP projekty realizované na úrovni samospráv.

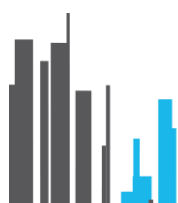
**Podmienené záväzky** verejnej správy sú definované ako iné pasíva účtovnej jednotky vykazované v poznámkach v rámci individuálnej účtovnej závierky. Ich potenciálne vplyvy na verejné financie sú často veľmi ťažko kvantifikovateľné, a preto sú zväčša popisované len v kvalitatívnej rovine. MF SR ich ku koncu roka 2017 vyčísliť na 13,8 mld. eur, čo predstavuje medziročný nárast o 879,2 mil. eur<sup>100</sup> spôsobený najmä rastom pasív v ústrednej správe (týkajúci sa roku 2017) a zlepšením údajovej základne od obchodných spoločností ústrednej správy.

Osobitá časť návrhu RVS na roky 2019-2021 (časť 3,6) je venovaná **jednorazovým vplyvom**. Ministerstvom financií identifikované jednorazové a dočasné opatrenia (splňajúce definíciu európskych fiškálnych pravidiel) v rokoch 2016 až 2021 sumarizuje priložená tabuľka, textová časť približuje jednotlivé opatrenia. V tomto období dve opatrenia splnili definíciu jednorazového opatrenia.

Príloha č. 3 návrhu rozpočtu podáva základné informácie o **hospodárení štátnych podnikov** (vlastné imanie, hospodársky výsledok). Štátne podniky sú členené podľa vlastníckeho podielu kapitol štátneho rozpočtu, pričom v rámci kapitoly ministerstva zdravotníctva SR s výnimkou Debitum, a.s. absentujú spoločnosti a ich výsledky hospodárenia spadajúci pod MZ SR (jednotlivo nie sú uvedené ani v iných častiach návrhu rozpočtu). Predpokladané smerovanie štátnych podnikov nie je, podobne ako v minulých návrhoch rozpočtu VS, v ďalších rokoch podrobnejšie zdôvodnené, čo sťažuje vyhodnotenie potenciálneho rizika pre verejnú správu plynúceho z ich hospodárenia. Pre úplné vyhodnotenie rizika by bolo vhodné zahrnúť aj ukazovatele o hospodárení podnikov MH Manažment doplnené o stručný popis predpokladaného vývoja.

<sup>99</sup> Táto zmena bola spôsobená predovšetkým aktualizáciou dlhodobých demografických a makroekonomických projekcií zverejnených Európskou komisiou v roku 2018, rovnako aj pravidelnou strednodobou prognózou makroekonomických údajov a každoročným posunom sledovaného horizontu.

<sup>100</sup> Medziročný nárast je spôsobený o.i. prehodnotením záväzkov zo súdnych sporov Ministerstva práce, soc. vecí a rodiny SR (o 358,8 mil. eur) a Ministerstva hospodárstva SR (o 72,0 mil. eur), záväzkov plynúcich z medzinárodných investičných arbitráží (o 127,3 mil. eur), rovnako nárastom záväzkov spoločností SEPS, a.s. (o 172,6 mil. eur a SSC (o 223,0 mil. eur), ktoré bolo na druhej strane kompenzované znížením záväzkov spoločností MH Investu, s.r.o. (290,1 mil. eur) a NDS, a.s. (141,9 mil. eur).



Návrh rozpočtu v rámci prílohy č. 7 prezentuje **odpočet plnenia z revízie výdavkov**<sup>101</sup> na základe predchádzajúcich analýz Útvaru hodnoty za peniaze (tzv. priebežná implementačná správa<sup>102</sup>) so zameraním na **zdravotníctvo, dopravu, informatizáciu, vzdelávanie, životné prostredie, trh práce a sociálne politiky**. Plnenie opatrení na zníženie výdavkov za prvých 6 mesiacov od schválenia revízie výdavkov je v oblasti životného prostredia, vzdelávania a na trhu práce a sociálnych politikách výrazne pomalšie v porovnaní s rovnakým obdobím roka 2017 u rezortov zdravotníctva, informatizácie a dopravy. Dosiahnutá úspora je minimálna, čo do istej miery súvisí s tým, že implementácia navrhovaných opatrení **nie je záväzná**. **Kvalita dát, ich dostupnosť a validácia** zostáva pre všetky rezorty i naďalej problémom. Pre kvalitný odpočet plnenia opatrení a tvorbu verejných politík je zároveň kľúčové aj zdieľanie dát medzi jednotlivými ústrednými orgánmi štátnej správy a ich podriadenými organizáciami.

V zmysle požiadaviek Európskej komisie sa súbežne predkladal aj **Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2019**, ktorý poskytuje doplňujúce informácie k návrhu rozpočtu. Materiál predstavuje analytický pohľad na hospodárenie verejnej správy. Definujú sa v ňom ciele vlády na nadchádzajúce obdobie, k dispozícii je podrobnejšia kvantifikácia opatrení na dosiahnutie stanovených cieľov, vyčíslenie analytických fiškálnych ukazovateľov ako štrukturálne saldo rozpočtu, výdavkové pravidlo, scenár nezmenených politík. Tento dokument, svojím obsahom sčasti kompenzoval chýbajúce informácie z návrhu rozpočtu.

---

<sup>101</sup> Revízie výdavkov hodnotia účinnosť a efektívnosť výdavkov a identifikujú opatrenia, ktoré zvýšia hodnotu za peniaze verejných financií, čím umožnia fiškálnu úsporu, lepšie verejné služby pre občanov (výsledky) a/alebo presun financií na priority vlády.

<sup>102</sup> Implementačná jednotka sleduje implementáciu celkovo 184 opatrení zameraných na vyššiu efektívnosť vynakladania verejných výdavkov a lepšiu hodnotu za peniaze. V roku 2016 prebehla revízia zameraná na zdravotníctvo, dopravu a informatizáciu verejnej správy. Následne, v roku 2017, sa zamerala na vzdelávanie, politiky trhu práce a sociálne politiky a životné prostredie.



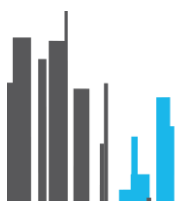
## Príloha č. 13 – Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy

Tab 43: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy (ESA2010, v mil. eur)

	2018R	2018O	2019R	2020R	2021R
<b>Príjmy spolu</b>	<b>34 432,3</b>	<b>35 388,1</b>	<b>37 161,3</b>	<b>39 744,8</b>	<b>41 076,8</b>
<b>Daňové príjmy</b>	<b>16 223,2</b>	<b>16 615,8</b>	<b>17 782,3</b>	<b>18 734,0</b>	<b>19 411,9</b>
Dane z produkcie a dovozu	9 831,3	10 020,4	10 666,1	11 208,2	11 499,6
- DPH(spolu so zdrojom EÚ)	6 104,4	6 349,5	6 663,7	7 016,1	7 370,1
- Spotrebné dane	2 341,1	2 327,3	2 426,4	2 496,4	2 551,5
- Dovozné clo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Dane z majetku a iné	261,3	252,5	258,4	264,5	270,6
Bežné dane z dôchodkov, majetku	6 391,9	6 595,4	7 116,2	7 525,8	7 912,3
- Daň z príjmov fyzických osôb	3 077,1	3 189,6	3 426,9	3 704,1	3 958,1
- Daň z príjmov právnických osôb	2 794,1	2 902,8	3 144,1	3 274,6	3 410,1
- Daň z príjmov vyberaná zrážkou	242,6	229,7	235,6	249,2	249,2
- Daň z príjmov - emisie	0,0	-1,1	0,0	0,0	0,0
- Dane z majetku a iné	120,5	116,1	118,5	120,9	123,4
Dane z kapitálu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Príspevky na sociálne zabezpečenie</b>	<b>13 107,9</b>	<b>13 507,9</b>	<b>13 998,3</b>	<b>14 615,5</b>	<b>15 211,7</b>
Skutočné príspevky na sociálne zabezpečenie	12 941,5	13 341,5	13 824,3	14 439,0	15 035,4
Imputované príspevky na sociálne zabezpečenie	166,4	166,4	174,0	176,5	176,2
<b>Nedaňové príjmy</b>	<b>4 161,8</b>	<b>3 941,2</b>	<b>4 182,0</b>	<b>4 330,8</b>	<b>4 422,6</b>
Tržby	3 600,5	3 514,9	3 596,8	3 746,7	3 826,1
Dôchodky z majetku, z ktorých	561,3	426,3	585,2	584,1	596,5
- Dividendy	475,0	330,8	498,5	495,2	494,8
- Úroky	37,5	37,5	37,3	39,5	50,6
<b>Granty a transfery</b>	<b>939,4</b>	<b>1 323,2</b>	<b>1 198,7</b>	<b>2 064,5</b>	<b>2 030,7</b>
z toho: z EÚ	346,0	671,0	298,3	1 269,7	1 248,5
<b>Výdavky spolu</b>	<b>35 175,1</b>	<b>35 931,0</b>	<b>37 258,2</b>	<b>39 744,8</b>	<b>40 858,3</b>
<b>Bežné výdavky</b>	<b>32 807,4</b>	<b>32 637,6</b>	<b>34 768,2</b>	<b>36 889,2</b>	<b>37 558,1</b>
Kompenzácie zamestnancov	8 105,2	8 225,7	8 900,1	9 773,3	10 093,2
Medzispotreba	4 888,0	4 941,2	5 434,9	6 008,1	6 082,9
Dane	90,8	90,8	67,5	78,5	73,8
Subvencie	394,2	351,7	455,0	456,7	345,5
Dôchodky z majetku	1 135,8	1 129,2	1 124,8	1 094,9	1 111,7
- Úrokové náklady	1 135,8	1 129,2	1 124,8	1 094,9	1 111,7
Celkové sociálne transfery	16 402,8	16 404,2	16 849,1	17 124,1	17 458,2
- Soc. dávky okrem naturálnych soc. transferov	11 935,9	11 910,1	12 145,6	12 313,7	12 497,7
- Aktívne opatrenia trhu práce	58,7	55,2	51,9	72,1	70,4
- Nemocenské dávky	614,0	656,4	697,5	734,3	771,7
- Dôchodkové dávky	7 432,8	7 442,3	7 735,0	8 005,9	8 268,9
- Dávky v nezamestnanosti	162,9	170,1	165,2	167,0	168,6
- Štátne sociálne dávky a podpora	1 337,8	1 362,3	1 457,0	1 480,5	1 501,9
- Platené poisťné za skup.osôb ustan. zákonom	1 646,8	1 549,9	1 351,1	1 165,6	1 022,5
- Naturálne sociálne transfery (zdrav. zariadenia)	4 466,9	4 494,1	4 703,5	4 810,3	4 960,4
Ostatné bežné transfery	1 790,5	1 494,8	1 936,8	2 353,7	2 392,8
z toho: Odvody do rozpočtu EÚ	768,1	765,0	839,7	871,0	871,6
<b>Kapitálové výdavky</b>	<b>2 367,6</b>	<b>3 293,4</b>	<b>2 490,0</b>	<b>2 855,6</b>	<b>3 300,2</b>
Kapitálové investície	2 138,7	2 787,6	2 295,9	2 654,6	3 144,8
Kapitálové transfery	229,0	505,7	194,1	200,9	155,5
<b>Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté</b>	<b>-742,8</b>	<b>-543,0</b>	<b>-96,9</b>	<b>0,0</b>	<b>218,5</b>

R znamená rozpočet, OS znamená očakávaná skutočnosť

Zdroj: MF SR



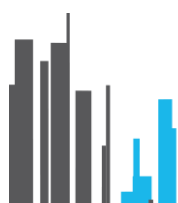
**Tab 44: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy (ESA2010, % HDP)<sup>103</sup>**

	2018R	2018O	2019R	2020R	2021R
<b>Príjmy spolu</b>	<b>38,47</b>	<b>39,12</b>	<b>38,35</b>	<b>38,52</b>	<b>37,59</b>
<b>Daňové príjmy</b>	<b>18,13</b>	<b>18,37</b>	<b>18,35</b>	<b>18,16</b>	<b>17,76</b>
Dane z produkcie a dovozu	10,99	11,08	11,01	10,86	10,52
- Daň z pridanej hodnoty (spolu so zdrojom EÚ)	6,82	7,02	6,88	6,80	6,74
- Spotrebné dane	2,62	2,57	2,50	2,42	2,33
- Dovozné clo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Dane z majetku a iné	0,29	0,28	0,27	0,26	0,25
Bežné dane z dôchodkov, majetku	7,14	7,29	7,34	7,29	7,24
- Daň z príjmov fyzických osôb	3,44	3,53	3,54	3,59	3,62
- Daň z príjmov právnických osôb	3,12	3,21	3,25	3,17	3,12
- Daň z príjmov vyberaná zrážkou - rozp. klasif.	0,27	0,25	0,24	0,24	0,23
- Daň z príjmov - emisie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Dane z majetku a iné	0,13	0,13	0,12	0,12	0,11
Dane z kapitálu	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Príspevky na sociálne zabezpečenie</b>	<b>14,65</b>	<b>14,93</b>	<b>14,45</b>	<b>14,16</b>	<b>13,92</b>
Skutočné príspevky na sociálne zabezpečenie spolu	14,46	14,75	14,27	13,99	13,76
Imputované príspevky na sociálne zabezpečenie	0,19	0,18	0,18	0,17	0,16
<b>Nedaňové príjmy</b>	<b>4,65</b>	<b>4,36</b>	<b>4,32</b>	<b>4,20</b>	<b>4,05</b>
Tržby	4,02	3,89	3,71	3,63	3,50
Dôchodky z majetku, z ktorých	0,63	0,47	0,60	0,57	0,55
- Dividendy	0,53	0,37	0,51	0,48	0,45
- Úroky	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05
<b>Granty a transfery</b>	<b>1,05</b>	<b>1,46</b>	<b>1,24</b>	<b>2,00</b>	<b>1,86</b>
z toho: z EÚ	0,39	0,74	0,31	1,23	1,14
<b>Výdavky spolu</b>	<b>39,30</b>	<b>39,72</b>	<b>38,45</b>	<b>38,52</b>	<b>37,39</b>
<b>Bežné výdavky</b>	<b>36,66</b>	<b>36,08</b>	<b>35,88</b>	<b>35,75</b>	<b>34,37</b>
Kompenzácie zamestnancov	9,06	9,09	9,19	9,47	9,24
Medzispotreba	5,46	5,46	5,61	5,82	5,57
Dane	0,10	0,10	0,07	0,08	0,07
Subvencie	0,44	0,39	0,47	0,44	0,32
Dôchodky z majetku	1,27	1,25	1,16	1,06	1,02
- Úrokové náklady	1,27	1,25	1,16	1,06	1,02
Celkové sociálne transfery	18,33	18,13	17,39	16,59	15,98
- Sociálne dávky okrem naturálnych soc. transferov	13,34	13,17	12,54	11,93	11,44
- Aktívne opatrenia trhu práce	0,07	0,06	0,05	0,07	0,06
- Nemocenské dávky	0,69	0,73	0,72	0,71	0,71
- Dôchodkové dávky	8,31	8,23	7,98	7,76	7,57
- Dávky v nezamestnanosti	0,18	0,19	0,17	0,16	0,15
- Štátne sociálne dávky a podpora	1,49	1,51	1,50	1,43	1,37
- Platené poisť. za skupiny osôb ust. zákonom	1,84	1,71	1,39	1,13	0,94
- Naturálne sociálne transfery (zdrav. zariadenia)	4,99	4,97	4,85	4,66	4,54
Ostatné bežné transfery	2,00	1,65	2,00	2,28	2,19
z toho: Odvody do rozpočtu EÚ	0,86	0,85	0,87	0,84	0,80
<b>Kapitálové výdavky</b>	<b>2,65</b>	<b>3,64</b>	<b>2,57</b>	<b>2,77</b>	<b>3,02</b>
Kapitálové investície	2,39	3,08	2,37	2,57	2,88
Kapitálové transfery	0,26	0,56	0,20	0,19	0,14
<b>Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté</b>	<b>-0,83</b>	<b>-0,60</b>	<b>-0,10</b>	<b>0,00</b>	<b>0,20</b>

R znamená rozpočet, OS znamená očakávaná skutočnosť

Zdroj: MF SR

<sup>103</sup> Prepočítané HDP, s ktorým uvažoval NRVS 2019-2021 (t.j. pred revíziou ŠÚ SR).



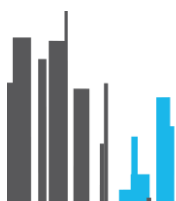
## Príloha č. 14 – Hospodárenie subjektov verejnej správy

Tab 45: Hospodárenie subjektov verejnej správy (ESA2010, tis. eur)

	2018R	2018O	2019R	2020R	2021R
<b>A. Štátny rozpočet</b>	<b>-1 555 727</b>	<b>-1 353 326</b>	<b>-1 085 292</b>	<b>-1 239 664</b>	<b>-1 151 806</b>
<b>B. Ostatné subjekty rozpočtu VS spolu</b>	<b>812 916</b>	<b>810 359</b>	<b>988 402</b>	<b>1 239 664</b>	<b>1 370 352</b>
Obce	170 135	106 283	234 484	228 281	197 428
Dopravné podniky	9 270	9 270	11 833	14 552	14 624
Vyššie územné celky	90 093	82 706	122 093	147 502	141 452
Sociálna poisťovňa	40 872	111 081	64 878	288 636	481 385
Verejné zdravotné poistenie	130 031	190 209	135 048	98 917	40 138
Zdravotnícke zariadenia	-16 640	41 855	-702	27 991	28 637
MH Manažment, a. s.	-4 022	-9 407	-2 025	-1 987	-1 987
Slovenský pozemkový fond	8 464	7 356	8 486	8 405	8 404
Národný jadrový fond	122 464	86 741	145 633	142 923	135 424
Environmentálny fond	130 012	140 498	123 416	146 911	152 835
Štátny fond rozvoja bývania	45 254	46 537	45 770	45 618	45 600
Audiovizuálny fond	0	0	0	0	0
Slovenská konsolidačná, a. s.	37	143	-1 306	-394	-492
Verejné vysoké školy	203	-3 400	203	203	203
Úrad pre dohľad nad ZS	156	295	180	490	490
Úrad pre dohľad nad výkonom auditu	-110	-113	-84	-84	-84
Ústav pamäti národa	0	0	0	0	0
Slov. národné stredisko pre ľud. práva	0	0	0	0	0
Komisári	0	0	0	0	0
Rozhlas a televízia Slovenska	140	-5 128	140	140	140
KRRZ	-102	45	-102	-102	-102
TASR	46	-369	33	41	41
Národná diaľničná spoločnosť	36 965	-11 813	36 965	35 795	35 795
EOSA	71 132	49 172	64 652	59 087	53 315
Fond na podporu vzdelávania	249	268	228	206	196
Recyklačný fond	0	0	0	0	0
FnPU	0	-167	0	0	0
FnPKNM	0	-50	0	0	0
EXIMBANKA SR	120	7 520	750	690	690
Národný rezolučný fond	0	0	0	0	0
JAVYS	-5 037	-5 475	876	-7 285	10 126
MH Invest	-204	-28 917	61	1 064	1 064
MH Invest II.	-655	-9 984	-569	-439	-415
Železnice SR	0	9 526	0	0	0
Železničná spoločnosť Slovensko	-6 719	4 915	434	1 722	26 801
Príspevkové organizácie spolu	-9 238	-9 238	-2 973	781	-1 356
<b>Rozpočet verejnej správy spolu</b>	<b>-742 811</b>	<b>-542 967</b>	<b>-96 890</b>	<b>0</b>	<b>218 546</b>
<i>Podiel rozpočtu verejnej správy v % na HDP</i>	<i>-0,83</i>	<i>-0,60</i>	<i>-0,10</i>	<i>0,00</i>	<i>0,20</i>

R znamená rozpočet, OS znamená očakávaná skutočnosť

Zdroj: MF SR



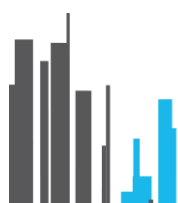


## Príloha č. 15 – Vývoj príjmov a výdavkov verejnej správy podľa RRZ

Tab 46: Príjmy podľa odhadu RRZ (ESA2010, mil. eur)

	2016 S	2017 S	2018 O	2019 O	2020 O	2021 O
<b>Celkové príjmy</b>	<b>31 864</b>	<b>33 444</b>	<b>35 778</b>	<b>37 788</b>	<b>39 603</b>	<b>41 204</b>
- EÚ príjmy	796	632	892	1 088	1 040	1 092
- Poistné platené štátom + SP	1 606	1 524	1 454	1 297	1 233	1 116
- imputované poistné	181	189	202	207	212	217
<b>Upravené príjmy</b>	<b>29 281</b>	<b>31 099</b>	<b>33 230</b>	<b>35 196</b>	<b>37 118</b>	<b>38 779</b>
<b>Dane z výroby a dovozov</b>	<b>8 630</b>	<b>9 251</b>	<b>9 769</b>	<b>10 410</b>	<b>10 857</b>	<b>11 114</b>
- daň z pridanej hodnoty	5 420	5 917	6 298	6 648	6 992	7 322
- spotrebné dane	2 174	2 251	2 332	2 420	2 474	2 521
- daň z nehnuteľností 67/100	225	233	236	240	245	251
- daň z motorových vozidiel	145	150	154	163	174	184
- úhrada za služby verejnosti 15/100	12	12	12	12	12	12
- osobitný odvod vybraných fin. inštitúcií	120	127	134	143	152	0
- odvod z hazardných hier do štátneho rozpočtu	187	208	225	242	259	278
- dane za špecifické služby	32	38	26	41	40	41
- príjmy z emisných kvót	64	55	61	119	120	117
- príspevok do Národného rezolučného fondu	22	18	18	18	18	18
- odvod/daň z poistenia	0	16	34	74	76	78
- odvod z PZP	23	23	23	28	29	30
- ostatné	207	203	216	262	265	262
<b>Bežné dane z príjmu, majetku, atď.</b>	<b>5 943</b>	<b>6 239</b>	<b>6 644</b>	<b>7 074</b>	<b>7 575</b>	<b>8 026</b>
- daň z príjmov fyzických osôb	2 679	2 856	3 210	3 471	3 782	4 063
- daň z príjmov právnickej osoby	2 706	2 776	2 774	2 956	3 130	3 331
- daň z príjmov vyberaná zrážkou	179	178	220	219	224	232
- daň z nehnuteľností 33/100	111	115	116	118	121	123
- úhrada za služby verejnosti 85/100	67	69	70	70	70	70
- osobitný odvod z podnikania v reg. odvetviach	94	165	172	135	143	101
- ostatné	107	80	82	105	105	105
<b>Kapitálové dane</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Sociálne príspevky</b>	<b>9 830</b>	<b>10 811</b>	<b>11 835</b>	<b>12 417</b>	<b>13 241</b>	<b>14 026</b>
- Sociálne poistenie (EAO + dlžné)	6 584	7 095	7 857	8 116	8 647	9 164
- Zdravotné poistenie (EAO + dlžné)	2 981	3 329	3 666	3 972	4 262	4 531
- ozbrojené zložky	265	387	312	329	332	331
<b>Príjmy z majetku</b>	<b>606</b>	<b>641</b>	<b>619</b>	<b>610</b>	<b>610</b>	<b>624</b>
- dividendy	335	383	375	388	387	387
- úroky	226	190	191	173	174	186
- ostatné	45	68	54	49	49	51
<b>Tržby</b>	<b>3 551</b>	<b>3 647</b>	<b>3 725</b>	<b>3 865</b>	<b>4 024</b>	<b>4 179</b>
- NDS, ŽSR, ŽSSK	594	627	613	594	601	608
- nemocnice	1 478	1 460	1 575	1 658	1 744	1 812
- ostatné	1 479	1 560	1 536	1 613	1 678	1 758
<b>Bežné a kapitálové transfery</b>	<b>720</b>	<b>509</b>	<b>638</b>	<b>820</b>	<b>811</b>	<b>811</b>

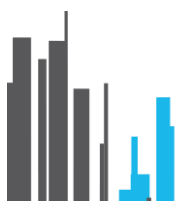
Zdroj: ŠÚ SR, MF SR, RRZ

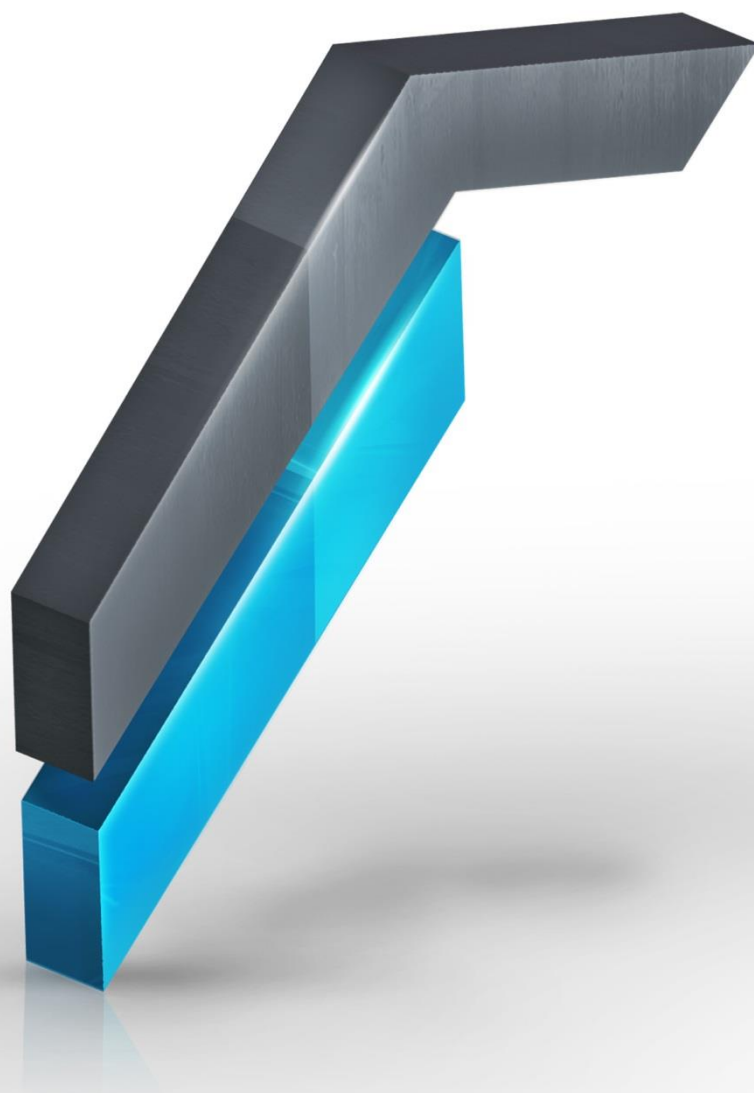


**Tab 47: Výdavky podľa odhadu RRZ (ESA2010, mil. eur)**

	2016 S	2017 S	2018 O	2019 O	2020 O	2021 O
<b>Celkové výdavky</b>	<b>33 669</b>	<b>34 103</b>	<b>36 608</b>	<b>38 461</b>	<b>40 184</b>	<b>41 398</b>
- EÚ výdavky	796	632	892	1 088	1 040	1 092
- Spolufinancovanie	273	227	313	441	477	510
- Platené úroky	1 393	1 179	1 212	1 198	1 173	1 191
- Poistné platené štátom + SP	1 624	1 545	1 477	1 325	1 264	1 151
- Imputované poistné (kompenzácie)	181	189	202	207	212	217
- Odvody do rozpočtu EÚ	684	602	739	840	871	872
<b>Upravené výdavky</b>	<b>28 718</b>	<b>29 728</b>	<b>31 774</b>	<b>33 363</b>	<b>35 146</b>	<b>36 366</b>
<b>Prevádzkové</b>	<b>11 368</b>	<b>12 262</b>	<b>12 737</b>	<b>13 717</b>	<b>15 092</b>	<b>15 722</b>
Kompenzácie zamestnancov	7 117	7 492	7 953	8 859	9 725	10 109
Medzispotreba	4 182	4 680	4 686	4 791	5 289	5 538
Dane	69	91	98	68	78	74
<b>Dané legislatívou</b>	<b>9 436</b>	<b>9 756</b>	<b>10 265</b>	<b>10 787</b>	<b>11 168</b>	<b>11 516</b>
Sociálne transfery	9 352	9 675	10 179	10 697	11 073	11 415
Aktívne opatrenia trhu práce	52	52	31	42	46	44
Nemocenské dávky	474	565	671	690	727	765
Dôchodkové dávky zo starobného a invalidného poistenia	6 544	6 766	7 072	7 327	7 594	7 856
Dávky v nezamestnanosti	172	168	184	165	167	169
Štátne sociálne dávky a podpora	1 320	1 303	1 343	1 518	1 542	1 563
Dôchodkový systém ozbrojených zložiek	347	365	407	410	413	414
Daňový bonus a zamestnanecká prémie	263	266	269	338	371	386
Imputované sociálne transfery	181	189	202	207	212	217
2% z daní na verejnoprospešný účel	62	63	68	72	78	83
Príspevok do Národného rezolučného fondu	22	18	18	18	18	18
<b>Ostatné bežné</b>	<b>5 530</b>	<b>5 386</b>	<b>5 837</b>	<b>6 133</b>	<b>6 340</b>	<b>6 472</b>
Subvencie	329	315	309	349	344	341
Ostatné sociálne transfery	287	227	211	208	189	176
Ostatné bežné transfery	676	598	861	885	874	830
Naturálne sociálne transfery	4 238	4 247	4 456	4 691	4 934	5 126
<b>Kapitálové výdavky</b>	<b>2 384</b>	<b>2 324</b>	<b>2 934</b>	<b>2 726</b>	<b>2 545</b>	<b>2 656</b>
Kapitálové investície	2 004	2 180	2 374	2 235	2 215	2 249
Kapitálové transfery a ostatné	380	144	560	490	330	406
<b>Saldo VS</b>	<b>-1 805</b>	<b>-659</b>	<b>-830</b>	<b>-673</b>	<b>-581</b>	<b>-194</b>

Zdroj: ŠÚSR, MF SR, RRZ





**Kancelária Rady pre  
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1  
Bratislava 1  
813 25  
Slovakia