



# Hodnotenie strednodobých rozpočtových cieľov na roky 2019 až 2022

*Analytický dokument*

jún 2019

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2019

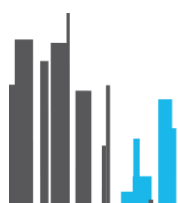
Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

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

**Copyright ©**

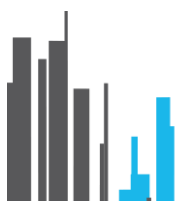
Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/Secretariat of the CBR, Slovakia/year, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované, odkaz na internete, a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

Pripomienky alebo komentáre k správe sú vítané na e-mailovej adrese [sekretariat@rrz.sk](mailto:sekretariat@rrz.sk).



## Obsah

<b>1. Strednodobé rozpočtové ciele</b>	<b>5</b>
1.1 Saldo a hrubý dlh verejnej správy	5
1.2 Opatrenia na splnenie strednodobých cieľov	7
<b>2. Hodnotenie fiškálneho rámca</b>	<b>9</b>
2.1 Zmeny vo fiškálnom rámci	9
2.2 Riziká a možné zdroje ich krytia	12
2.3 Štrukturálne saldo a konsolidačné úsilie vlády	16
2.4 Vývoj upravených výdavkov	19
2.5 Vplyv fiškálnej politiky na ekonomický cyklus	20
2.6 Vývoj hrubého dlhu verejnej správy	21
2.7 Vplyvy na dlhodobú udržateľnosť verejných financií	22
2.8 Pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti	23
<b>Príloha č. 1 – Riziká a zdroje ich krytia v roku 2019</b>	<b>26</b>
<b>Príloha č. 2 – Makroekonomické predpoklady</b>	<b>27</b>
<b>Príloha č. 3 – Saldo VS v základnom scenári – odhad RRZ</b>	<b>30</b>
<b>Príloha č. 4 – Zoznam jednorazových opatrení</b>	<b>32</b>
<b>Príloha č. 5 – Diskrecionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy</b>	<b>33</b>
<b>Príloha č. 6 – Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy</b>	<b>35</b>
<b>Príloha č. 7 – Štruktúra a vývoj výdavkov verejnej správy</b>	<b>37</b>
<b>Príloha č. 8 – Hospodárenie subjektov verejnej správy</b>	<b>38</b>



## Zoznam boxov, tabuliek a grafov

Box 1: Porovnanie odhadov štrukturálneho salda verejnej správy	17
Tab 1: Ciele v oblasti salda a dlhu verejnej správy	5
Tab 2: Štrukturálne saldo podľa MF SR	6
Tab 3: Výdavkové pravidlo podľa MF SR	6
Tab 4: Potreba opatrení na splnenie cieľa	7
Tab 5: Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2019 až 2022	14
Tab 6: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2018 až 2022 podľa RRZ	16
Tab 7: Výdavkové pravidlo	19
Tab 8: Riziká a zdroje ich krytia v roku 2019	26
Tab 9: Makroekonomická prognóza VpMP z februára 2019	27
Tab 10: Strednodobá časť základného scenára	30
Tab 11: Zmena štrukturálneho salda VS v NPC scenári	31
Tab 12: Jednorazové vplyvy v rokoch 2017-2022	32
Tab 13: Vplyvy opatrení a metodické vplyvy v jednotlivých rokoch	33
Tab 14: Nerozpočtované výdavky	34
Tab 15: Bilancia príjmov a vývoj výdavkov verejnej správy	35
Tab 16: Bilancia príjmov a vývoj výdavkov verejnej správy	36
Tab 17: Štruktúra a vývoj výdavkov verejnej správy	37
Tab 18: Hospodárenie subjektov verejnej správy	38
Graf 1: Porovnanie cieľov fiškálneho rámca voči NPC scenáru	7
Graf 2: Opatrenia na splnenie cieľov fiškálneho rámca	7
Graf 3: Opatrenia na dosiahnutie rozpočtových cieľov - porovnanie voči NPC	8
Graf 4: Porovnanie rozpočtových cieľov – saldo rozpočtu	10
Graf 5: Zmeny v prognóze hrubého dlhu	10
Graf 6: Zmeny v príjmoch a výdavkoch roku 2020	11
Graf 7: RRZ odhad salda hospodárenia VS	13
Graf 8: Zmeny v salde VS po zohľadnení rizík	16
Graf 9: Zmeny v hrubom dlhu po zohľadnení rizík	16
Graf 10: Produkčná medzera v rokoch 2016 až 2022	17
Graf 11: Štrukturálne saldo VS v rokoch 2016 až 2022	17
Graf 12: Porovnanie štrukturálneho salda	18
Graf 13: Konsolidačné úsilie vlády medzi rokmi 2019 až 2022	18
Graf 14: Predpokladané čerpanie EÚ príjmov v rokoch 2019-2022	20
Graf 15: Fiškálny impulz v rokoch 2019-2022	20
Graf 16: Vývoj hrubého dlhu VS	21
Graf 17: Medziročná zmena dlhu	21
Graf 18: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti pri naplnení cieľov fiškálneho rámca	23
Graf 19: Aktualizované a pôvodné prognózy medzinárodných inštitúcií	28
Graf 20: Zhoršovanie sentimentu v eurozóne a na Slovensku	28
Graf 21: Oslabovanie dopytu a aktuálne využitie kapacít	28
Graf 22: Prehrievanie ekonomiky SR v prognózach	28



## 1. Strednodobé rozpočtové ciele

Program stability SR na roky 2019 až 2022<sup>1</sup> predstavuje aktualizovaný fiškálny rámec verejnej správy na nadchádzajúce obdobie. Obsahuje informácie o smerovaní fiškálnej politiky, stanovuje cieľovú hodnotu deficitov verejnej správy na príslušné obdobie a potrebnú výšku opatrení nevyhnutných na splnenie deklarovovaných rozpočtových cieľov.

### 1.1 Saldo a hrubý dlh verejnej správy

Vládou navrhnuté ciele v oblasti salda verejnej správy vychádzajú z jej aktuálneho odhadu salda na rok 2019 vo výške 0,0 % HDP<sup>2</sup>, ktorý je na úrovni rozpočtového cieľa. V ďalšom období sa predpokladá udržanie **vyrovnaného hospodárenia a strednodobého rozpočtového cieľa v celom horizonte**, čo je v súlade s programovým vyhlásením vlády.

**Splnenie stanovených rozpočtových cieľov by podľa vlády viedlo k postupnému poklesu hrubého dlhu o 4,5 p. b., z úrovne 48,9 % HDP v roku 2018 na úroveň 44,4 % HDP v roku 2022.**

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

	2017S	2018S	2019PS	2020PS	2021PS	2022PS
Saldo verejnej správy (NRVS 2019-2021)	-0,79	-0,70	0,00	0,00	0,00	0,00
Hrubý dlh VS (NRVS 2019-2021)	50,9	48,9	47,5	45,9	44,9	44,4

S - skutočnosť, PS - program stability

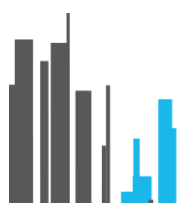
Zdroj: MF SR

Stanovené ciele vychádzajú výlučne z pravidiel preventívnej časti Paktu stability a rastu (SGP) a spoločnej európskej metodiky výpočtu štrukturálneho salda. **Zároveň došlo aj k uvoľneniu strednodobého rozpočtového cieľa (MTO) zo štrukturálneho deficitu 0,5 % HDP (platný do roku 2019) na 1,0 % HDP v období rokov 2020 až 2022.** Podľa vyjadrenia MF SR ide o technickú aktualizáciu, ktorú umožňujú pravidlá SGP, pričom stanovené rozpočtové ciele sú v aktuálnom fiškálnom rámci prísnejšie.

Na základe výsledkov hospodárenia v roku 2018 MF SR identifikovalo odchýlku vo vývoji štrukturálneho salda, rovnako aj rastu výdavkov od požiadaviek SGP. Jednoročná odchýlka pri štrukturálnom salde dosiahla 0,7 % HDP, pri výdavkovom pravidle 1,3 % HDP, čo znamená prekročenie hranice výraznej odchýlky. Zohľadnením vývoja na dvojročnom horizonte (priemer za roky 2017 a 2018) bola pri štrukturálnom salde identifikovaná odchýlka vo výške 0,2 % HDP, pri výdavkovom pravidle výrazná odchýlka (0,7 % HDP).

<sup>1</sup> Stanovisko RRZ hodnotiace strednodobé rozpočtové ciele vychádza z [Programu stability Slovenskej republiky na roky 2019 až 2022](#) schváleného vládou dňa 17. apríla 2019, ktorý je predkladaný Európskej komisii ako záväzný dokument vyplývajúci z požiadaviek Paktu stability a rastu.

<sup>2</sup> Aktuálny odhad salda VS na rok 2019 obsahuje chybu znižujúcu dôveryhodnosť odhadu. Príjmy Sociálnej poisťovne sú navýšené z dôvodu zvýšenia príjmov zo štátom plateného poistného o 57 mil. eur v porovnaní s rozpočtom, výdavky štátneho rozpočtu na štátom platené poistné však nie sú v porovnaní s rozpočtom vyššie. Štátom platené poistné, ktoré predstavuje transfer prostriedkov medzi dvomi subjektmi verejnej správy, tak má v odhade vlády pozitívny vplyv na saldo. Podľa vyjadrenia MF SR vyššie výdavky na štátom platené poistné vykryje kapitola ministerstva práce najmä z úspor na dávke v hmotnej núdzi, ktoré takisto nie sú zapracované v odhade.



**Tab 2: Štrukturálne saldo podľa MF SR (ESA2010, % HDP)**

	2017S	2018S	2019PS	2020PS	2021PS	2022PS
1. Saldo verejnej správy	-0,8	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Cyklická zložka (MF SR)	0,0	0,3	0,4	0,4	0,4	0,2
3. Jednorazové efekty (MF SR)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>4. Štrukturálne saldo (1-2-3)</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,2</b>
<b>Zmena štrukturálneho salda (<math>\Delta_4</math>)</b>	<b>1,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Jednoročná odchýlka	0,4	-0,7	MTO	MTO	MTO	MTO
Dvojročná odchýlka	0,5	-0,2	MTO	MTO	MTO	MTO

S - skutočnosť, PS - program stability

Zdroj: MF SR

**Strednodobý rozpočtový cieľ** (štrukturálny deficit najviac vo výške 0,5 % HDP<sup>3</sup>, tabuľka 2) by podľa prepočtov MF SR a jeho interpretácie pravidiel Paktu stability a rastu mal byť dosiahnutý v roku 2019. Posúdenie odchýlok vo vývoji oboch ukazovateľov je ovplyvnené predpokladom splnenia strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019. Vývoj štrukturálneho salda podľa MF SR naznačuje súlad s pravidlami Paktu v roku 2019. Na dvojročnom horizonte (priemer rokov 2018 a 2019) dosahuje miernu, nie výraznú, odchýlku (0,3 % HDP). Výdavkové pravidlo sa podľa aktuálnych prepočtov MF SR plní na jednoročnom horizonte, dvojročná odchýlka (priemer za roky 2018 a 2019) **prekračuje hranicu výraznej odchýlky** (-0,6 % HDP).

Podľa Európskej komisie<sup>4</sup> existuje riziko výraznej odchýlky od smerovania k strednodobému cieľu v rokoch 2019 a 2020, pričom na splnenie požiadaviek Paktu stability a rastu je potrebné prijať od roku 2019 dodatočné opatrenia.

**Tab 3: Výdavkové pravidlo podľa MF SR (ESA2010, % HDP)**

	2017S	2018S	2019PS	2020PS	2021PS	2022PS
Rast výdavkov upravený o príjmové opatrenia	0,2	5,0	1,3	1,7	2,1	0,6
Výdavkové pravidlo	1,3	1,3	1,6	3,0	3,0	3,1
<b>Odchýlka od výdavkového pravidla</b>	<b>1,1</b>	<b>-3,6</b>	<b>0,3</b>	<b>1,3</b>	<b>0,9</b>	<b>2,4</b>
Jednoročná odchýlka od výdavkového pravidla	0,0	-1,3	0,1	0,5	0,3	0,8
Dvojročná odchýlka od výdavkového pravidla	0,1	-0,7	-0,6	0,3	0,4	0,6

S - skutočnosť, PS - program stability

Zdroj: MF SR

<sup>3</sup> Splnenie tohto cieľa by okrem splnenia pravidla preventívnej časti Paktu stability a rastu znamenalo dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu definovaného v národnej legislatíve (implementácia tzv. fiškálneho kompaktu) aj po zohľadnení odlišnej metodiky odhadu cyklickej zložky a jednorazových vplyvov, ktorú pri vyhodnocovaní tohto pravidla MF SR používa.

<sup>4</sup> [Návrh Európskej komisie na odporúčanie Rady](#) z 5. júna 2019: „Based on the Commission 2019 spring forecast under unchanged policies, there is a risk of a significant deviation from that requirement over 2019 and 2020 taken together. Slovakia is forecast to comply with the debt rule in 2019 and 2020. Overall, the Council is of the opinion that the necessary measures should be taken as of 2019 to comply with the provisions of the Stability and Growth Pact.“



## 1.2 Opatrenia na splnenie strednodobých cieľov

MF SR pri zostavovaní scenára nezmenených politík (NPC) vychádza zo svojho odhadu salda verejnej správy v roku 2019 vo výške 0,0 % HDP. Za predpokladu, že by sa neuskutočnili žiadne nové opatrenia po roku 2019, verejné financie by sa vyvíjali v závislosti od existujúcej legislatívy a rozpočtové položky by boli determinované výlučne makroekonomickým vývojom, **by verejná správa mohla podľa MF SR hospodáriť prebytkovo už v roku 2020 na úrovni 0,4 % HDP. V roku 2021 by si prebytok udržal úroveň 0,4 % HDP a v roku 2022 by mierne poklesol na 0,2 % HDP.**

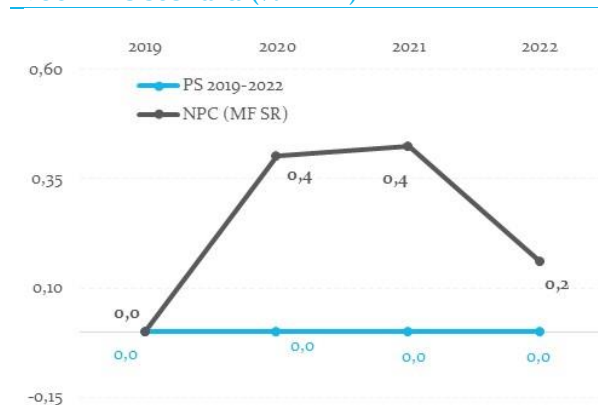
**Tab 4: Potreba opatrení na splnenie cieľa (ESA2010, % HDP)**

	2019	2020	2021	2022
1. Rozpočet VS na roky 2019-2021	0,00	0,10	0,30	
2. Fiškálny rámec VS podľa MF SR	0,00	0,00	0,00	0,00
3. Saldo VS podľa NPC (MF SR)	0,00	0,40	0,42	0,16
4. Opatrenie na dosiahnutie cieľa (2-3)	<b>0,00</b>	<b>-0,40</b>	<b>-0,42</b>	<b>-0,16</b>
(potreba opatrení na dosiahnutie cieľa v mil. eur)		-410,7	-457,7	-181,3
medziročná zmena (3)		-0,40	-0,02	0,26

Zdroj: MF SR

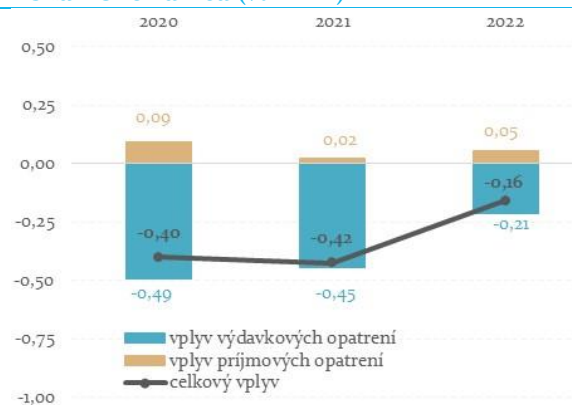
**Fiškálny rámec obsahuje opatrenia (najmä na výdavkovej strane), ktoré zhoršujú saldo oproti NPC scenáru o 0,5 % HDP v rokoch 2020, resp. 2021 a o 0,2 % HDP v roku 2022.**

**Graf 1: Porovnanie cieľov fiškálneho rámca voči NPC scenáru (% HDP)**



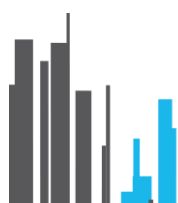
Zdroj: MF SR

**Graf 2: Opatrenia na splnenie cieľov fiškálneho rámca (% HDP)**



Zdroj: MF SR

Opatrenia v rámci daňových príjmov budú mať **neutrálny vplyv voči scenáru nezmenených politík**, nakoľko sa budú jednotlivé vplyvy opatrení navzájom kompenzovať. Opatrením zvyšujúcim príjmy je plánované, zatiaľ neschválené zvýšenie povinného poplatku za udržiavanie núdzových zásob ropy a ropných výrobkov (od roku 2020). Naopak negatívny vplyv bude mať uvoľnenie podmienok daňového a odvodového zvýhodnenia 13. a 14. platu, ktoré schválila NR SR začiatkom tohto roka.

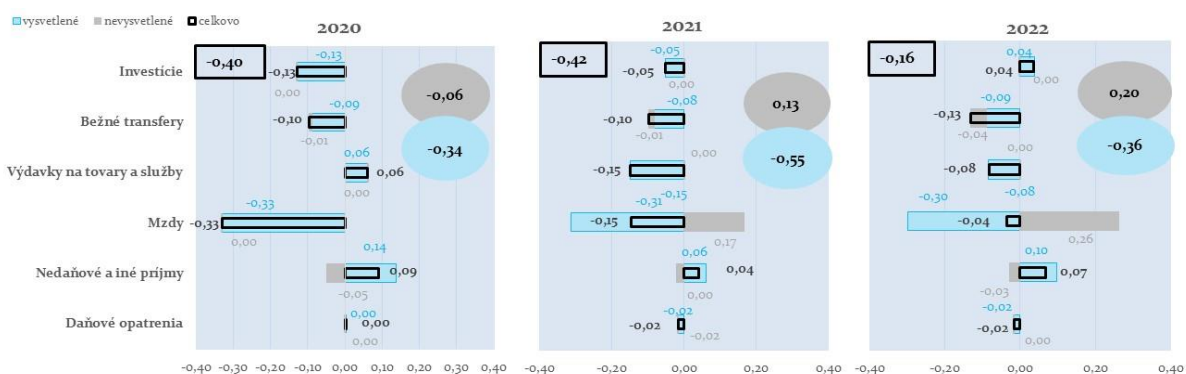


V rámci **nedaňových príjmov** dôjde k miernemu nárastu príjmov vo výške **0,1 % HDP od roku 2020** v dôsledku vyšších príjmov zdravotníckych zariadení vyplývajúcich z rýchlejšieho rastu výdavkov v zdravotníctve, pričom dôvody nie sú detailnejšie vysvetlené.

**Výdavkové opatrenia** sa dotknú kompenzácií zamestnancov (zvýšenie plátov pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov regionálneho a vysokého školstva v súlade s programovým vyhlásením vlády, ako i valorizácia plátov štátnych zamestnancov a zvýšenie plátov zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme nadväzujúce na nový systém odmeňovania). Avizované sú kapitálové investície a výdavky na tovary a služby v rezorte obrany v nadväznosti na medzinárodné záväzky. Na zatiaľ bližšie nešpecifikované opatrenia sú vo fiškálnom rámci vytvorené rezervy. **Výdavkové opatrenia zhoršujú saldo verejnej správy o 0,5 % HDP v rokoch 2020 a 2021 a o 0,2 % HDP v roku 2022.**

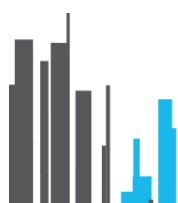
Nasledujúci graf prezentuje plánované opatrenia na dosiahnutie rozpočtových cieľov. Jednotlivé príjmové a výdavkové opatrenia rozlišuje v závislosti od toho, či sú detailnejšie popísané. Časť opatrení je vo fiškálnom rámci bližšie vysvetlená (údaje znázornené modrou farbou). Na príjmovej strane chýba popis opatrení, na základe ktorých by sa dosiahli vyššie nedaňové príjmy. Rovnako nie sú detailnejšie vysvetlené investičné zámery vlády. Vyššie, nešpecifikované výdavky budú realizované v bežných transferoch.

**Graf 3: Opatrenia na dosiahnutie rozpočtových cieľov - porovnanie voči NPC scenáru podľa Programu stability SR na roky 2020-2022 (% HDP)**



Pozn.: Kladné hodnoty zlepšujú a záporné hodnoty zhoršujú saldo verejnej správy oproti NPC scenáru.

Zdroj: MF SR, RRZ





## 2. Hodnotenie fiškálneho rámca

V Programe stability na roky 2019 až 2022, ktorý schválila vláda SR dňa 17. apríla 2019, došlo k aktualizácii trojročného fiškálneho rámca. Aktualizovali sa rozpočtové ciele a zapracovali sa zmeny, ktoré nastali od schválenia Rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 Národnou radou SR<sup>5</sup> v decembri 2018. Ide najmä o aktualizáciu makroekonomických a daňových prognóz, zohľadnenie výsledkov notifikácie deficitu a dlhu za rok 2018 a zapracovanie opatrení rozpočtovaných v rámci rezerv do príslušných položiek bilancie príjmov a výdavkov.

RRZ pri posudzovaní fiškálneho rámca venuje pozornosť revíziám rozpočtových cieľov a zmenám v štruktúre fiškálneho rámca v porovnaní so schváleným rozpočtom verejnej správy. Na základe nich a pri zohľadnení vývoja verejných financií v roku 2019 potom aktualizuje riziká a zdroje ich krytia identifikované v schválenom rozpočte verejnej správy. Takto vyčíslené saldo verejnej správy na roky 2020 až 2022 možno považovať za orientačné, keďže fiškálny rámec prezentovaný v programe stability predstavuje začiatok rozpočtového procesu, kedy sa stanovujú rozpočtové ciele, pričom rozhodnutia o konečnej podobe rozpočtu sa zvyčajne prijímajú až v priebehu leta a jesene. Napriek tomu, že fiškálny rámec je zostavený za predpokladu splnenia rozpočtových cieľov, v súčasnosti ešte nie je známa podoba všetkých opatrení a vláda v programe stability podrobne popisuje len vybrané opatrenia. Zároveň viaceré zapracované opatrenia ešte nemajú legislatívnu podobu.

Keďže program stability prezentuje najmä strednodobé rozpočtové ciele (saldo verejnej správy a z nich vyplývajúca prognóza hrubého dlhu), RRZ sa vo svojom hodnotení zameriava na ich analytické posúdenie. Zahŕňa to vyčíslenie zmeny štrukturálneho salda pri zohľadnení identifikovaných rizík, vrátane príspevku opatrení vlády a rastu upravených výdavkov v nadväznosti na národné fiškálne pravidlo o vyrovnanom rozpočte. Ďalej ide o vyhodnotenie vplyvu fiškálnej politiky na ekonomický cyklus a posúdenie vplyvov na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. 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.

### 2.1 Zmeny vo fiškálnom rámci

Deficit verejnej správy v roku 2018 dosiahol 0,70 % HDP, čo bolo pod úrovňou stanoveného cieľa vo výške 0,83 % HDP. Zlepšenie sa dosiahlo najmä vďaka jednorazovému pozitívnemu vplyvu zo zaznamenania miezd na samostatných účtoch. Zároveň ide o mierne vyšší deficit v porovnaní s odhadom salda, z ktorého vychádzal Rozpočet verejnej správy na roky 2019 až 2021<sup>6</sup>.

Oproti schválenému Rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 došlo **k miernej revízii cieľov v rokoch 2020 a 2021. Cieľ dosiahnutia prebytkového hospodárenia sa zhoršil na vyrovnané saldo v oboch rokoch.** Tento krok MF SR dostatočne nezdôvodnilo. Ciele boli stanovené zohľadnením pravidiel Paktu stability a rastu.

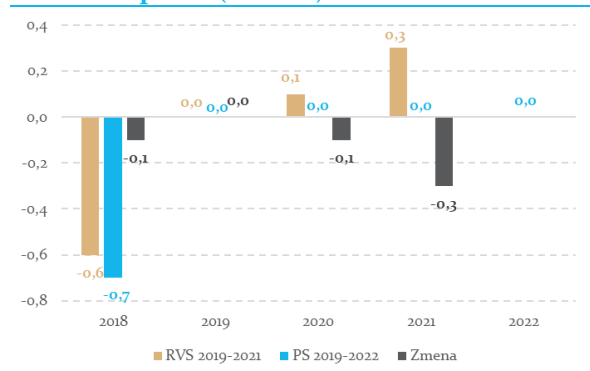
<sup>5</sup> Národná rada SR schválila zákon o štátnom rozpočte na rok 2018, rozpočet verejnej správy zobrala na vedomie.

<sup>6</sup> Schválený Rozpočet verejnej správy na roky 2019 až 2021 uvažoval s odhadom deficitu verejnej správy v roku 2018 vo výške 0,6 % HDP.



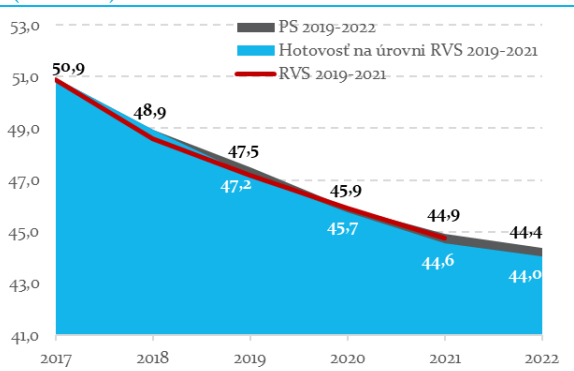
**Prognóza hrubého dlhu sa v porovnaní s Rozpočtom verejnej správy na roky 2019 až 2021 mierne zvýšila.** Vyšší podiel hrubého dlhu na HDP na konci roku 2018 (48,9 % HDP) v porovnaní s predpokladmi rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 (48,7 % HDP) bol spôsobený nárastom dlhu samospráv a vplyvom nižšieho nominálneho HDP ako MF SR predpokladalo v rozpočte. Aktuálna prognóza dlhu uvažuje s mierne vyššou hotovosťou počas celého prognózovaného obdobia. Ak by sa zachovali nižšie zostatky na účtoch predpokladané v rozpočte na roky 2019 až 2021, hrubý dlh by na konci roku 2021 mohol klesnúť na 44,6 % HDP a bol by približne 0,4 perc. bodov pod aktuálnou prognózou MF SR z programu stability (graf 5).

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



Zdroj: MF SR

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



Zdroj: MF SR, RRZ

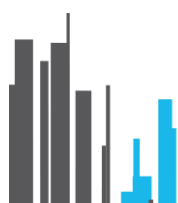
Vzhľadom na nastavenie rozpočtového procesu a skutočnosť, že údaje za druhý a tretí rok trojročného rozpočtu nie sú záväzné, vláda sa pri príprave rozpočtu verejnej správy zameriava najmä na opatrenia a priority na najbližší rok. Tieto je možné identifikovať na základe zmien, ku ktorým došlo v rozpočte na rok 2020 v porovnaní s predchádzajúcou aktualizáciou<sup>7</sup>.

**Zmena rozpočtového cieľa na rok 2020 viedla k zvýšeniu úrovne deficitu verejnej správy v programe stability v porovnaní so schváleným Rozpočtom verejnej správy na roky 2019 až 2021 o 104 mil. eur.** Z hľadiska štruktúry príjmov a výdavkov sa najväčšie zmeny v roku 2020 týkali štátneho rozpočtu, aktualizácie daňových príjmov a výdavkov na zdravotníctvo. V iných subjektoch verejnej správy boli zmeny minimálne (graf 6).

Aktualizácia odhadu daní a odvodových príjmov zvýšila príjmy v roku 2020 o 80 mil. eur (0,08 % HDP) aj po zahrnutí vplyvu tých opatrení (zdvojnásobenie daňového bonusu pre rodičov detí do 6 rokov, znížená sadzba DPH na ubytovacie služby, oslobodenie rekreačných poukážok od daní a odvodov), ktoré boli v rozpočte zahrnuté vo výdavkoch v rámci rezerv. Nové opatrenie, ktoré uvoľňuje podmienky pre poskytovanie daňovo a odvodovo zvýhodneného 13. a 14. platu, zníži príjmy o 30 mil. eur (0,03 % HDP).

MF SR zároveň znížilo odhad čerpania prostriedkov EÚ fondov o 1,1 mld. eur (pokles o 40%) bez bližšieho vysvetlenia, čo sa prejavilo poklesom výdavkov na spolufinancovanie. Pri súčasnom

<sup>7</sup> Ide o porovnanie bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy na rok 2020 z Programu stability na roky 2019 až 2022 (apríl 2019) voči Rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 (december 2018).

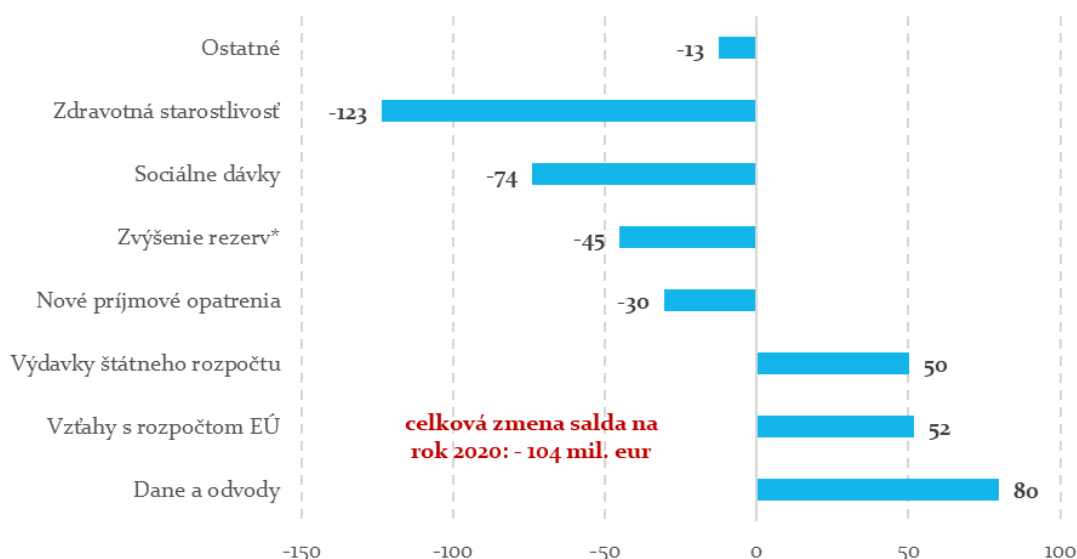


zvýšení rezervy na prípadné lepšie čerpanie EÚ fondov a aktualizácii odhadu odvodu do rozpočtu EÚ ide celkovo o úsporu vo výške 52 mil. eur (0,05 % HDP).

V štátnom rozpočte sa zvýšili výdavky na sociálne dávky celkovo o 74 mil. eur (0,07 % HDP), čo súvisí najmä so zapracovaním **zvýšenia vianočného príspevku k dôchodkom**. Zvýšila sa aj celková suma rezerv o 45 mil. eur (0,04 % HDP). Na druhej strane ostatné výdavky štátneho rozpočtu klesli o 50 mil. eur (0,05 % HDP) v dôsledku poklesu kapitálových výdavkov a úrokových nákladov, ktoré boli sčasti kompenzované zvýšením bežných výdavkov.

**K najvýraznejšiemu nárastu celkovo o 123 mil. eur (0,12 % HDP) došlo vo výdavkoch zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť**, čo MF SR zdôvodnilo zapracovaním vplyvov opatrení schválených na rok 2019 do ďalších rokov. Tieto výdavky boli v Rozpočte verejnej správy na roky 2019 až 2021 podľa hodnotenia RRZ<sup>8</sup> podhodnotené a nezachytávali v plnej miere vplyv automatického nárastu miezd v zdravotníckych zariadeniach.

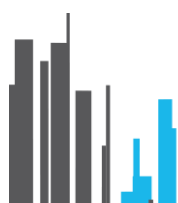
**Graf 6: Zmeny v príjmoch a výdavkoch roku 2020 (Program stability 2019-2022 oproti Rozpočtu VS 2019-2021, mil. eur)**



\* Ide o rezervu na riešenie vplyvov nových zákonných úprav (bez opatrení týkajúcich sa daňových príjmov zahrnutých v RVS 2019-2021) a vývoj ekonomického cyklu. Rezerva na rýchlejšiu realizáciu a väčší počet projektov EÚ je zahrnutá vo vzťahoch s rozpočtom EÚ.  
Pozn.: znamienka vyjadrujú vplyv na saldo verejnej správy.

Zdroj: MF SR, RRZ

<sup>8</sup> RRZ, [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021](#), november 2018



## 2.2 Riziká a možné zdroje ich krytia

### Vývoj verejných financií v roku 2019

RRZ pri posudzovaní vývoja verejných financií v roku 2019<sup>9</sup> identifikovala viaceré riziká s negatívnym vplyvom, ktoré aj po zohľadnení pozitív vedú k potrebe prijatia dodatočných opatrení na dosiahnutie rozpočtového cieľa. **Bez prijatia dodatočných opatrení sa môže podľa RRZ saldo verejnej správy v roku 2019 zhoršiť oproti odhadu vyrovnaného salda, ktoré predpokladá program stability (PS) a dosiahnuť úroveň 899 mil. eur (0,9 % HDP)<sup>10</sup>.**

Riziko s najväčším vplyvom na saldo verejnej správy oproti predpokladom PS bolo identifikované v **nižšom výnose vybraných nedaňových príjmov** o 303 mil. eur (0,3 % HDP). Odhadovaný výpadok je spôsobený najmä nadhodnotením niektorých príjmových položiek pri zostavovaní rozpočtu, najmä príjmov z dividend a predaja kapitálového majetku kapitál ŠR, ako aj zapracovaním príjmu z nešpecifikovaného opatrenia.

Hotovostné príjmy z dividend môžu byť ovplyvnené aj **posunom hospodárskeho roku** v podnikoch, ktoré patria pod skupinu SPP (ide o podniky eustream a SPP-distribúcia, ktoré patria medzi najziskovejšie v rámci skupiny), čo umožní v roku 2019 vyplatiť do štátneho rozpočtu z týchto podnikov dividendy zodpovedajúce zisku za obdobie 1 roka a 7 mesiacov<sup>11</sup>. RRZ vo svojom odhade v metodike ESA2010 uvažuje s dividendami za obdobie jedného roka, keďže odhadované príjmy z dividend časovo rozlišuje do obdobia, ktorého sa vecne týkajú.

Ďalšie riziko oproti predpokladom PS vyplýva z **nárastu výdavkov v štátnom rozpočte** o 228 mil. eur (0,2 % HDP), najmä výdavkov na investície z prostriedkov prenášaných z predchádzajúcich rokov ako aj výdavkov na poistné platené štátom na sociálne poistenie, ktorých výška nezodpovedá nárastu príjmov Sociálnej poisťovne. Negatívne prispieva **nárast výdavkov na sociálne dávky a transfery** vo výške 173 mil. eur (0,2 % HDP) a **vplyv hospodárenia samospráv, najmä rastu výdavkov**, v objeme 135 mil. eur (0,1 % HDP). RRZ identifikovala riziko aj z titulu **nižších daňových príjmov** o 165 mil. eur (0,2 % HDP) vyplývajúcich najmä zo zrušenia odvodu obchodných reťazcov.

**Zdrojom krytia rizík** vo výške 168 mil. eur (0,2 % HDP) je oblasť vzťahov s rozpočtom EÚ, najmä **úspora na odvode do rozpočtu EÚ**. Pozitívne v malej miere prispieva aj hospodárenie ostatných subjektov VS.

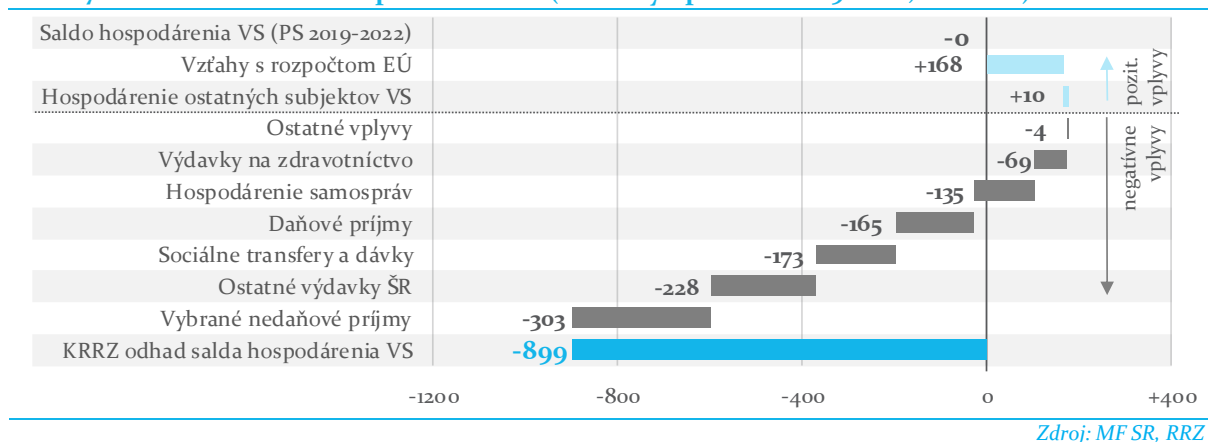
<sup>9</sup> RRZ vychádzala z dostupných výkazov o príjmoch a výdavkoch jednotlivých subjektov verejnej správy za prvé tri mesiace roku 2019. Technické odhady salda spolu s identifikovanými rizikami (tzv. „Rozpočtový semafor“) zverejňuje KRRZ každý mesiac [na stránke RRZ](#).

<sup>10</sup> V ďalšej časti sú popísané rozdiely voči odhadu uvedenému v programe stability. Veľkosť rizík v porovnaní so schváleným rozpočtom je rovnaká (riziká a zdroje ich krytia sa odlišujú len v štruktúre), keďže rozpočtovým cieľom na rok 2019 je dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu. Rozdiely odhadu RRZ v porovnaní s rozpočtom sú uvedené v prílohe 1.

<sup>11</sup> Na základe údajov zo zverejnených účtovných závierok mali spoločnosti eustream a SPP-distribúcia do konca roku 2017 účtovné obdobie zhodné s kalendárnym. V roku 2018 obidve spoločnosti zmenili účtovné obdobie, a to tak, že došlo k jeho skráteniu od 1. januára 2018 do 31. júla 2018. Skrátenie účtovného obdobia umožnilo vyplatiť do konca roku 2018 materskej spoločnosti SPP (prostredníctvom spoločnosti SPP Infrastructure s účtovným rokom október-september) dividendy zodpovedajúce zisku týchto spoločností za celý rok 2017 a jednorazovo aj za prvých 7 mesiacov roku 2018 (v ďalších rokoch za predpokladu, že nedôjde k zmenám v účtovných obdobiach, sa vyplatia dividendy za jeden účtovný rok). Podľa informácií RRZ zatiaľ v roku 2019 nedošlo k výplате dividend od spoločnosti SPP do štátneho rozpočtu na základe dosiahnutého zisku v roku 2018.



**Graf 7: RRZ odhad salda hospodárenia VS (rozdielely oproti PS 2019-2022, mil. eur)**



### Riziká a zdroje ich krytia<sup>12</sup> v rokoch 2020 až 2022

Na základe vývoja verejných financií v roku 2019 a zmien vo fiškálnom rámci v rokoch 2020 a 2021 v porovnaní so schváleným Rozpočtom verejnej správy na roky 2019 až 2021 RRZ aktualizovala riziká a zdroje ich krytia<sup>13</sup>. Takto vyčíslené saldo verejnej správy na roky 2020 až 2022 možno považovať za orientačné, keďže fiškálny rámec prezentovaný v programe stability predstavuje začiatok rozpočtového procesu. V tejto fáze ešte nie sú k dispozícii podrobné údaje z Rozpočtového informačného systému a nie sú známe všetky opatrenia, ktoré budú súčasťou pripravovaného Rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022.

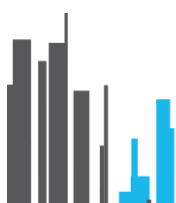
Riziká fiškálneho rámca v strednodobom horizonte (tabuľka 5) spočívajú v nadhodnotení niektorých nedaňových príjmov (najmä dividendy, príjmy z predaja majetku, poplatok za skladovanie núdzových zásob ropy), podhodnotenia výdavkov samospráv, Sociálnej poisťovne (správny fond, výdavky na nemocenské a dávky v nezamestnanosti), Železničnej spoločnosti Slovensko a výdavkov v zdravotníctve. Zároveň vzhľadom na očakávaný rozbeh čerpania prostriedkov EÚ existujú riziká z podhodnotenia výdavkov na spolufinancovanie, na ktoré je však vo fiškálnom rámci vytvorená rezerva. Rezerva na prostriedky EÚ a odvody EÚ preyšuje riziká v tejto oblasti.

Na pokrytie identifikovaných rizík v bežných a kapitálových výdavkoch štátneho rozpočtu bude možné využiť vytvorené rezervy na navýšenie miezd, na nové legislatívne úpravy a vývoj ekonomického cyklu. V rámci daňových príjmov existuje riziko z nenaplnenia odhadovaných príjmov zo zavedenia eKasy a označovania pohonných látok nanomarkermi, pričom riziko spojené s odvodom obchodných reťazcov sa už z dôvodu jeho zrušenia naplnilo. Tieto výpadky čiastočne vykryje vyšší odhad ostatných daňových príjmov a odvodov.

**Po zohľadnení týchto faktorov by deficit v roku 2020 dosiahol 0,6 % HDP, v ďalších dvoch rokoch by klesol na 0,4 % HDP. Tento odhad nezohľadňuje vplyvy nových**

<sup>12</sup> Odhad rizík a zdrojov ich krytia vychádza, podobne ako program stability, z makroekonomickej prognózy Výboru pre makroekonomicke prognózy z februára 2019 (viac v prílohe 2).

<sup>13</sup> Východiskom aktualizácie sú riziká a zdroje ich krytia identifikované v Rozpočte verejnej správy na roky 2019 až 2021 (RRZ, [Dodatok k hodnoteniu Rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021](#), december 2018, príloha 1).



**opatrení<sup>14</sup>, ktoré už boli predložené na rokovanie NR SR**, keďže neboli zahrnuté v programe stability a v súčasnosti nie je známa ich definitívna podoba. Ide napríklad o zníženie sadzby DPH na vybrané potraviny, zníženie sadzby dane z príjmov právnických osôb, zvýšenie odpočítateľnej položky dane z príjmov fyzických osôb, zníženie sociálnych odvodov<sup>15</sup>. Zároveň prebieha diskusia aj o ďalších opatreniach, ako je podstatné zvýšenie rodičovského príspevku<sup>16</sup> a jednorazový transfer na školské potreby pre prvákov v základných školách. **Zpracovanie vplyvu nových opatrení do fiškálneho rámca bez dodatočných kompenzačných opatrení zvýši v plnej miere vyššie uvedené odhady deficitu verejnej správy v rokoch 2020 až 2022.**

**Tab 5: Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2019 až 2022 (ESA2010, mil. eur)**

	2019	2020	2021	2022
<b>Saldo rozpočtu PS 2019-2022</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- v % HDP	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Rezervami nekryté riziká spolu:</b>	<b>-631</b>	<b>-588</b>	<b>-509</b>	<b>-396</b>
- v % HDP	<b>-0,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,3</b>
1. Nadhodnotenie nedaňových príjmov:	-303	-92	-149	-116
- príjmy z dividend (SPP, VSE, ZSE)	-101	-63	-69	-62
- príjmy z nešpecifikovaného nového opatrenia	-106	-28	-20	0
- príjmy z predaja majetku ŠR	-31	-34	-34	-34
- príjmy štátneho rozpočtu z hazardných hier	8	7	7	7
- ostatné nedaňové príjmy štátneho rozpočtu	-26	0	0	0
- príjmy z predaja emisných povoleniek	-9	72	bez kvantifikácie	
- zvýšenie príjmov Agentúry pre núdzové zásoby ropy	1	-28	-24	-20
- príjmy z odvodu jadrových zariadení	-38	-18	-9	-7
2. Podhodnotenie výdavkov v zdravotníctve:	-69	-166	-88	-42
- výdavky na zdravotnú starostlivosť	4	-70	-21	22
- hospodárenie nemocníc	-24	-45	-17	-14
- splátky záväzkov voči akcionárom súkr. zdravotných poisťovní	-50	-50	-50	-50
3. Podhodnotenie výdavkov ostatných subjektov VS:	-259	-331	-272	-238
- samosprávy	-135	-146	-70	-17
- výdavky Sociálnej poisťovne na sociálne transfery	-115	-115	-120	-128
- správny fond Sociálnej poisťovne	-21	-58	-65	-71
- ŽSSK (tovary a služby)	-38	-43	-49	-54
- ostatné subjekty a iné vplyvy	50	0	0	0
<b>Riziká z časti kryté rezervami spolu:</b>	<b>-284</b>	<b>53</b>	<b>184</b>	<b>7</b>
- v % HDP	<b>-0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>
4. Vzťahy s EÚ	168	203	336	21
- vyššie výdavky na spolufinancovanie	-120	-164	-65	-72
- rezerva na prostriedky EÚ a odvody EÚ	213	383	433	164
- vplyv čerpania EÚ fondov na daňové príjmy	0	-16	-32	-71
- odvod do rozpočtu EÚ	78	-	-	-
- korekcie voči fondom EÚ	-3	bez kvantifikácie		
5. Výdavky štátneho rozpočtu:	-287	63	-7	22
- mzdové výdavky ŠR (vrátane školstva)	-611	-202	-333	-483
- rezerva na mzdy a poistné	592	180	311	461

<sup>14</sup> Odhad zahŕňa iba vplyv zvýšenia vianočných dôchodkov, na ktoré bola vytvorená rezerva už v Rozpočte verejnej správy na roky 2019 až 2021.

<sup>15</sup> Negatívne rozpočtové vplyvy týchto opatrení v pôvodne navrhovanej podobe RRZ [odhadla](#) (ide o kvantifikácie s označením KO-2019/01 až 04) v rozpätí 1,4 až 1,8 mld. eur v rokoch 2020 až 2022 (1,4 až 1,6 % HDP ročne). Podľa posledných medializovaných informácií bude podoba týchto opatrení upravená tak, aby ich negatívne rozpočtové vplyvy boli nižšie, približne vo výške 500 až 600 mil. eur.

<sup>16</sup> [Legislatívny návrh zvýšenia rodičovského príspevku](#) bol predložený na rokovanie NR SR dňa 31. mája 2019.



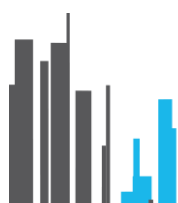
- bežné rezervy (okrem miezd a vzťahov s EÚ)	192	85	91	91
- tovary a služby	-43	-104	-146	-186
- dotácie poľnohospodárom (viazanie časti výpadku z odvodu)	35	51	56	60
- kapitálové výdavky	-171	-238	-257	-79
- rezerva na vývoj ekonomického cyklu	0	270	295	225
- štátne sociálne dávky	-59	14	15	15
- poisťné platené štátom	-58	0	0	0
- bežné transfery financujúce výdavky subjektov VS	-63	6	-38	-82
- ostatné výdavky	-101	0	0	0
<b>6. Daňové príjmy:</b>	-165	-212	-145	-36
- príjmy zo zavedenia eKasy a nanomarkerov	-90	-180	-190	-200
- príjmy z odvodu obchodných reťazcov	-85	-101	-106	-110
- ostatné daňové príjmy	9	69	151	275
<b>Ostatné nekvantifikované riziká:</b>				
- výdavky v rezorte obrany podliehajúce utajeniu	-	bez kvantifikácie (negat. vplyv 1,5 mld. eur po roku 2022)		
- rekapitalizácia dlhodobo stratových štátnych podnikov	-	bez kvantifikácie		
- nové opatrenia vlády*	-	bez kvantifikácie		
<b>Celkový vplyv rizík na saldo VS:</b>	<b>-915</b>	<b>-566</b>	<b>-357</b>	<b>-422</b>
<b>Zmeny úrok. nákladov z dôvodu rizík a zdrojov ich krytia</b>	<b>16</b>	<b>-13</b>	<b>-22</b>	<b>-25</b>
<b>Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ</b>	<b>-899</b>	<b>-579</b>	<b>-379</b>	<b>-447</b>
<b>- v % HDP</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>

\* Odhad salda nezahŕňa nové opatrenia vlády, ktoré boli predložené na zasadnutí NR SR v júni 2019. V salde je zahrnutý len vplyv zdvojnásobenia vianočných dôchodkov od roku 2019.

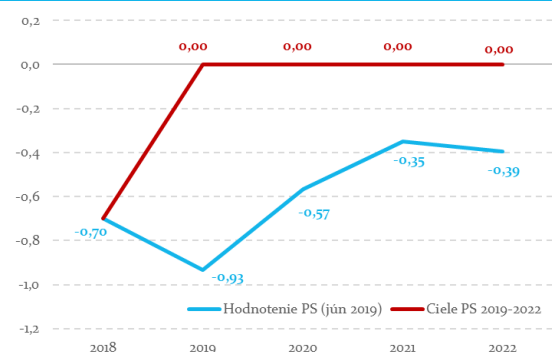
Pozn.: znamienka vyjadrujú vplyv na saldo VS. Rozdelenie rizík na jednotlivé skupiny (kryté rezervami, resp. nekryté rezervami) je zamerané na hodnotenie cieľov rozpočtu v rokoch 2020 až 2022. Zdroj: RRZ

Zhoršený odhad salda verejnej správy v rokoch 2019 až 2022 v porovnaní s cieľmi vlády sa premietne aj do odhadu vývoja hrubého dlhu (graf 9). Kvantifikované riziká každoročne zvýšia hrubý dlh v rozpätí 307 až 644 mil. eur ročne za predpokladu zachovania rovnakej úrovne hotovostnej rezervy ako v prognóze vlády. V prípade rizík z **dividend a príjmov z emisných kvót** RRZ uvažuje s odlišným vplyvom na dlh v porovnaní s vplyvom na saldo, keďže pre vývoj dlhu sú kľúčové hotovostné transakcie. RRZ do odhadu dlhu zahrnuje aj vplyv pokračovania **oddlženia zdravotníctva** do maximálnej výšky transferu schváleného národnou radou<sup>17</sup>. Vychádza sa z predpokladu, že pri danej úrovni hotovostnej rezervy, ktorú predpokladá návrh rozpočtu, prostriedky potrebné na oddĺženie zvýšia potrebu emisií nového dlhu. **Pri naplnení rizík identifikovaných RRZ dosiahne hrubý dlh na konci roku 2022 úroveň 46,1 % HDP.**

<sup>17</sup> NR SR schválila použitie prostriedkov zo štátnych finančných aktív vo výške 585 mil. eur. Z tejto sumy už bolo v priebehu rokov 2018 a 2019 použitých 380 mil. eur.

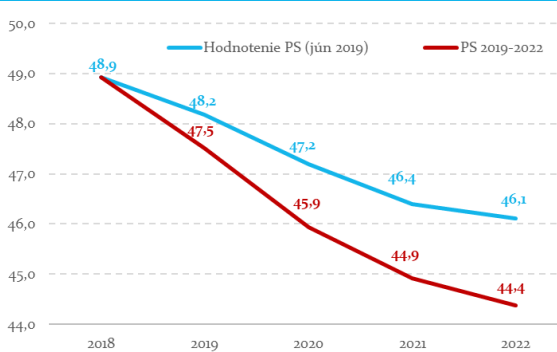


**Graf 8: Zmeny v salde VS po zohľadnení rizík (ESA2010, % HDP)**



Zdroj: RRZ, MF SR

**Graf 9: Zmeny v hrubom dlhu po zohľadnení rizík (% HDP)**



Zdroj: RRZ, MF SR

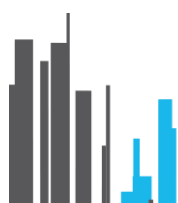
## 2.3 Štrukturálne saldo a konsolidačné úsilie vlády

Ak sa naplnia identifikované riziká a vláda neprijme dodatočné opatrenia, nepodarí sa naplniť ciele vyrovnaného hospodárenia v rokoch 2019 až 2022. V takom prípade sa podľa RRZ **deficit verejnej správy zhorší z 0,7 % HDP na 0,9 % HDP v roku 2019 a v ďalších rokoch postupne klesne na 0,4 % HDP v roku 2022** (tabuľka 6). Takýto vývoj by znamenal, že počas nasledujúcich štyroch rokov sa štrukturálny deficit kumulatívne zlepši o 1,0 % HDP a dosiahne 0,2 % HDP v roku 2022 (porovnanie odhadu RRZ s inými inštitúciami je uvedené v boxe 1). **Strednodobý rozpočtový cieľ v podobe štrukturálneho deficitu najviac vo výške 0,5 % HDP<sup>18</sup> sa podľa prepočtov RRZ podarí splniť v roku 2019 len prijatím dodatočných konsolidačných opatrení.** Dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu v roku 2019 by v takomto prípade viedlo aj k splneniu strednodobého cieľa.

**Tab 6: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2018 až 2022 podľa RRZ (ESA2010, % HDP)**

	2018	2019	2020	2021	2022
<b>1. Saldo verejnej správy (RRZ)</b>	-0,7	-0,9	-0,6	-0,4	-0,4
2. Cyklická zložka (RRZ)	0,3	0,2	0,2	0,0	-0,2
3. Jednorazové efekty* (RRZ)	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>4. Štrukturálne saldo (1-2-3)</b>	-1,3	-1,2	-0,8	-0,4	-0,2
<b>5. Zmena štrukturálneho salda (<math>\Delta_4</math>) / Fiškálny kompakť</b>	-0,2	0,1	0,4	0,4	0,2
<b>6. Saldo verejnej správy v NPC scenári (RRZ)</b>	-0,7	-1,0	-0,9	-1,1	-0,9
7. Štrukturálne saldo v NPC scenári (RRZ)	-1,3	-1,3	-1,1	-1,2	-0,8
<b>8. Zmena štrukturálneho salda v NPC scenári (RRZ)</b>	-	0,0	0,2	-0,1	0,3
<b>9. Veľkosť opatrení (1-6)</b>	0,0	0,1	0,4	0,7	0,6
10. Medziročná zmena veľkosti opatrení ( $\Delta_9$ )		0,1	0,3	0,3	-0,1
<b>11. Konsolidačné úsilie vlády (5-8)</b>		0,1	0,2	0,5	-0,2

<sup>18</sup> Vláda si v programe stability stanovila na obdobie rokov 2020 až 2022 menej prísny cieľ v podobe štrukturálneho deficitu najviac vo výške 1,0 % HDP, ktorý vychádza z ustanovení Paktu stability a rastu. V dokumente, ani v dodatočných odpovediach však MF SR nezdôvodnilo, či je tento cieľ v súlade s národnými fiškálnymi pravidlami (transpozícia tzv. fiškálneho kompaktu zo Zmluvy o stabilite, koordinácii a riadení v Hospodárskej a menovej únii). Národné pravidlá umožňujú uvoľnenie cieľa z 0,5 % HDP na 1 % HDP iba v prípade, že hrubý dlh je výrazne pod hranicou 60 % HDP a v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou existujú nízke riziká, čo podľa názoru RRZ nie je splnené.





<i>p.m. Medziročný vplyv špeciálnych faktorov:</i>	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0
- Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,1
- PPP projekty	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Úrokové náklady	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0

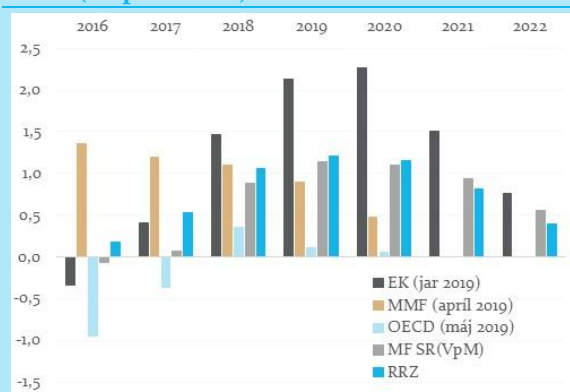
\* Zoznam a popis jednorazových vplyvov je uvedený v Prílohe 4.

Zdroj: metodika RRZ, MF SR

### Box 1: Porovnanie odhadov štrukturálneho salda verejnej správy

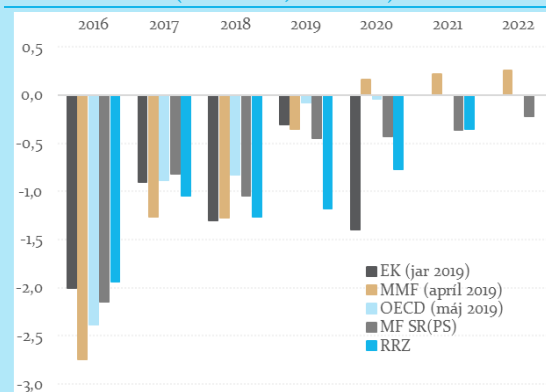
Nasledujúce grafy ilustrujú odhady produkčnej medzery a štrukturálneho salda VS v rokoch 2016 až 2022 podľa prepočtov Európskej komisie (jarná prognóza 2019), OECD (z mája 2019), MMF (z apríla 2019), odhadov MF SR prezentovaných v Programe stability SR na roky 2019-2022 a RRZ. Odhad štrukturálneho salda MF SR vychádza z produkčnej medzery prezentovanej Výboru pre makroekonomické prognózy MF SR (tzv. národný odhad), ktorá zohľadňuje špecifiká slovenskej ekonomiky. Vzniknuté rozdiely v štrukturálnom salde sú tak spôsobené odlišným odhadom produkčnej medzery, ako aj odlišným zoznamom zahrnutých jednorazových vplyvov. Odhad štrukturálneho salda RRZ zohľadňuje aktuálne odhadovaný fiškálny rámec (vrátane zahrnutia prípadných rizík a zdrojov ich krytia).

**Graf 10: Produkčná medzera v rokoch 2016 až 2022 (% pot. HDP)**



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

**Graf 11: Štrukturálne saldo VS v rokoch 2016 až 2022 (ESA2010, % HDP)**



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

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>19</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, deficit verejnej správy by dosiahol 0,9 % HDP v roku 2022. Štrukturálny deficit sa do roku 2022 v tomto scenári zlepšil celkovo o 0,5 % HDP (graf 13). Zlepšenie súvisí najmä s predpokladaným poklesom úrokových nákladov dlhu a záväzkov spojených so starnutím populácie. Pozitívne vplyvy medzi rokmi 2018 a 2022 sa očakávajú najmä v dôchodkovom systéme. Dôjde k nárastu podielu sociálnych odvodov na HDP, čo je sčasti ovplyvnené aj zavedením ročného zúčtovania od roku 2022 a k poklesu podielu výdavkov na HDP. Ostatné príjmy a výdavky verejnej správy budú mať negatívny vplyv, pričom najvýznamnejší pokles podielu na HDP možno očakávať v prípade**

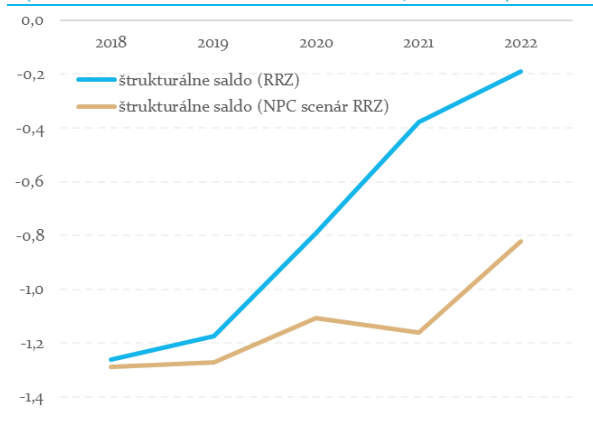
<sup>19</sup> Podrobnejšie k NPC scenáru RRZ v Prílohe 3.



daňových príjmov (nepriame dane a ukončenie osobitného odvodu finančných inštitúcií po roku 2020), tržieb a príjmov z majetku. Na druhej strane prognózovaná miera inflácie povedie k významným úsporám vo výdavkoch na tovary a služby a sociálne transfery, ako sú napríklad dávky.

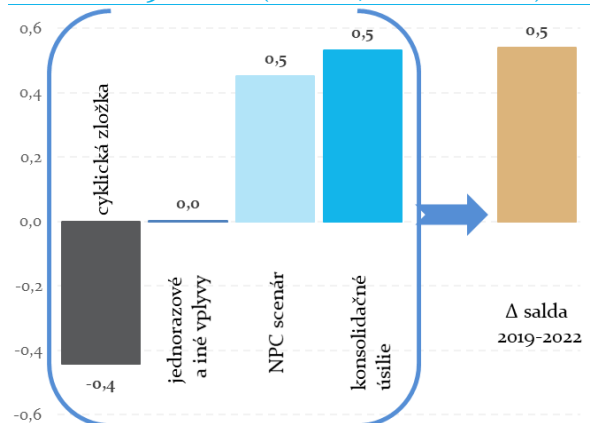
Zlepšenie štrukturálneho deficitu bez zásahov vlády do roku 2022 celkovo o 0,5 % HDP znamená, že polovicu prognózovaného zlepšenia štrukturálneho salda možno pripísať priaznivému makroekonomickému vývoju. **Čistý príspevok vlády<sup>20</sup> k trvalému zlepšeniu salda by dosiahol 0,5 % HDP<sup>21</sup>.** Väčšina opatrení je sústredená do roku 2021, čo je za horizontom funkčného obdobia súčasnej vlády. K tomuto zlepšeniu prispievajú opatrenia vlády, o ktorých vzhľadom na začiatočnú fázu rozpočtového procesu chýbajú podrobné informácie a z tohto dôvodu ich nie je možné v plnej miere identifikovať a posúdiť ich realističnosť.

**Graf 12: Porovnanie štrukturálneho salda (odhad RRZ a NPC scenár RRZ, % HDP)**



Zdroj: RRZ

**Graf 13: Konsolidačné úsilie vlády medzi rokmi 2019 až 2022 (% HDP, kumulatívne)**



Zdroj: RRZ

<sup>20</sup> Ukazovateľ konsolidačné úsilie vlády sa viaže výlučne na príspevok vládných 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>21</sup> NPC scenár už zahŕňa legislatívne opatrenia prijaté v roku 2018.



## 2.4 Vývoj upravených výdavkov

RRZ odhaduje mierne zníženie tempa rastu upravených výdavkov v roku 2019 oproti roku 2018 zo 4,3 % na 4,1 %, čo bude opätovne nad úrovňou potenciálneho rastu ekonomiky. Pri naplnení rizík identifikovaných RRZ v rokoch 2020 až 2022 tempo rastu upravených výdavkov postupne klesne na 0,6 % v roku 2022<sup>22</sup>. Zároveň sa v rovnakom období očakáva mierny pokles rastu potenciálneho produktu. Výsledkom je, že upravené výdavky v rokoch 2020 až 2022 sa budú každoročne zvyšovať pod úrovňou potenciálneho rastu ekonomiky. Posúdenie vývoja výdavkov najmä v rokoch 2021 a 2022 však možno považovať za orientačné vzhľadom na chýbajúce záväzné viacročné výdavkové limity<sup>23</sup>.

Takéto tempo rastu výdavkov prispeje k zlepšeniu štrukturálneho salda medzi rokmi 2019 až 2022 celkovo o 2,2 % 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>24</sup>. Výsledkom toho je, že odhadované zlepšenie štrukturálneho salda v rovnakom období dosiahne 1,0 % HDP.

Tab 7: Výdavkové pravidlo (ESA2010, mil. eur)

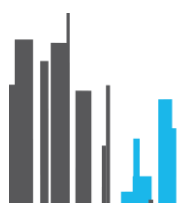
	2018	2019	2020	2021	2022
<b>1. Celkové výdavky</b>	<b>36 646</b>	<b>38 525</b>	<b>40 282</b>	<b>41 535</b>	<b>43 351</b>
2. Úrokové náklady	1 176	1 106	1 093	1 102	1 152
3. Výdavky na EÚ programy plne kryté príjmami z fondov EÚ	956	1 026	1 139	1 245	1 355
- z toho: kapitálové výdavky na EÚ programy	748	805	906	1 003	1 103
4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov)	2 471	2 409	2 361	2 433	3 024
5. Tvorba hrubého fix. kapitálu (bez EÚ výdavkov, Ø (t-3 až t))	2 354	2 307	2 375	2 419	2 557
6. Cyklické výdavky (nezamestnanosť, dôchodky)	55	76	67	87	67
7. Jednorazové výdavky	6	6	6	6	6
<b>8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4+5-6-7)</b>	<b>34 337</b>	<b>36 210</b>	<b>37 991</b>	<b>39 081</b>	<b>40 304</b>
9. Medziročná Δ primárneho výdavkového agregátu (8 <sub>t</sub> -8 <sub>t-1</sub> )	2 087	1 873	1 781	1 090	1 223
10. Δ v príjmoch z titulu diskrec. opatrení, metodiky vykazovania NÚ a nerozpočtovania výdavkov	-8	-455	-250	-231	33
11. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o Δ príjmov ((9 <sub>t</sub> -10 <sub>t</sub> )/8 <sub>t-1</sub> )	6,5	6,8	5,6	3,5	3,0
12. Medziročná Δ deflátoru HDP	2,1	2,6	2,4	2,4	2,4
<b>13. Reálny rast agregátu výdavkov očist. o Δ príjmov (11-12)</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>3,1</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>
<b>14. Miera potenciálneho rastu HDP</b>	<b>3,6</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>3,5</b>	<b>2,9</b>
<b>15. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku (14<sub>t</sub>-13<sub>t</sub>)*8<sub>t-1</sub>/HDP<sub>t</sub></b>	<b>-0,29</b>	<b>-0,07</b>	<b>0,25</b>	<b>1,03</b>	<b>0,94</b>

Zdroj: RRZ, Eurostat, MF SR

<sup>22</sup> Odhad nezahŕňa vplyv nových opatrení, ktoré boli predložené na rokovaní NR SR, keďže neboli zahrnuté v programe stability a v súčasnosti nie je známa ich definitívna podoba.

<sup>23</sup> Pri absencii záväzných výdavkových limitov sa prípadné zlepšovanie prognózy daňových príjmov za predpokladu nezmenených rozpočtových cieľov môže premietnuť do dodatočných výdavkov navyšujúcich ich tempo rastu.

<sup>24</sup> Výdavkové pravidlo predpokladá, že príjmy rastú tempom rastu potenciálneho produktu.

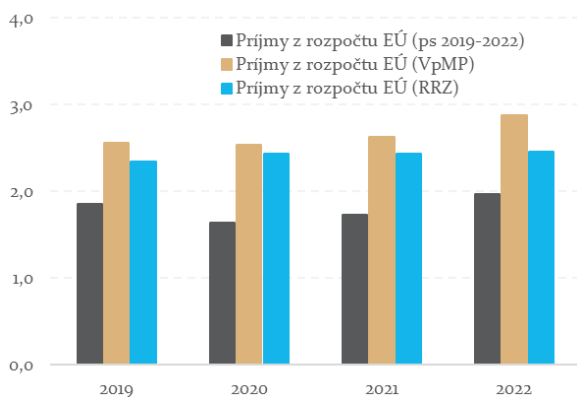


## 2.5 Vplyv fiškálnej politiky na ekonomický cyklus

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<sup>25</sup>. Kým prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy predpokladá čerpanie prostriedkov z rozpočtu EÚ okolo úrovne 2,5 % HDP ročne a jej mierne zrýchlenie v roku 2022, MF SR predpokladá čerpanie pod úrovňou 2 % HDP na celom horizonte, resp. 2 % HDP v roku 2022 (graf 14).

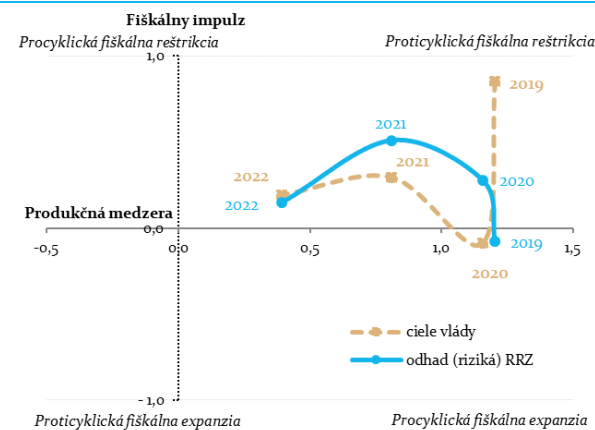
RRZ predpokladá čerpanie prostriedkov z rozpočtu EÚ mierne pod úrovňou predpokladov Výboru pre makroekonomické prognózy počas celého nastávajúceho obdobia. Fiškálna politika tak bude prispievať k stabilizácii ekonomického cyklu v strednodobom horizonte s výnimkou roku 2019 (graf 15)<sup>26</sup>.

**Graf 14: Predpokladané čerpanie EÚ príjmov v rokoch 2019-2022 (% HDP)**



Zdroj: MF SR, VpMP

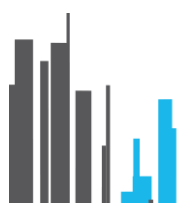
**Graf 15: Fiškálny impulz v rokoch 2019-2022 (% HDP)**



Zdroj: metodika RRZ

<sup>25</sup> Ide o zdroje získané zo zahraničia a po úprave o odvody Slovenska do rozpočtu EÚ získame čistý príspevok k zmene domáceho dopytu.

<sup>26</sup> Za predpokladu naplnenia cieľov stanovených v programe stability bude, s výnimkou roka 2020, fiškálna politika rovnako prispievať k stabilizácii ekonomiky.



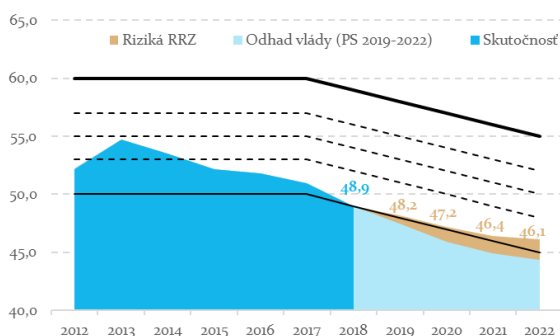
## 2.6 Vývoj hrubého dlhu verejnej správy

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 jarnej notifikácie Eurostatu z 23. apríla 2019 **hrubý dlh verejnej správy dosiahol v roku 2018 úroveň 48,9 % HDP**, čím prvýkrát od roku 2012 klesol pod sankčné pásma dlhovej brzdy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

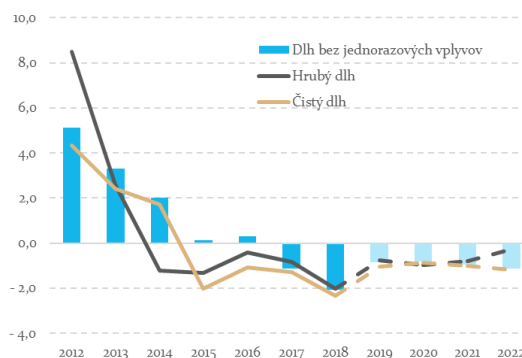
**Splnenie cieľov fiškálneho rámca** by malo podľa MF SR viesť k postupnému poklesu podielu dlhu na úroveň 44,4 % HDP na konci roku 2022, čo by aj po zohľadnení poklesu sankčných hraníc<sup>27</sup> ústavného zákona znamenalo, že **hrubý dlh by zostal počas tohto obdobia mimo sankčných pásiem**.

**RRZ odhaduje, že po zohľadnení rizík fiškálneho rámca bude pokles dlhu pomalší**. Dlh klesne na úroveň 48,2 % HDP na konci roku 2019 a na konci roku 2022 dosiahne 46,1 % HDP. Znamená to, že bez prijatia dodatočných opatrení bude dlh **od roku 2019 opätovne každoročne v prvom sankčnom pásme**.

**Graf 16: Vývoj hrubého dlhu VS (% HDP)**



**Graf 17: Medziročná zmena dlhu (% HDP)**



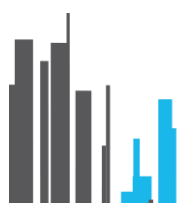
**Graf 17: Pri odhade zmeny dlhu bez jednorazových faktorov neboli zohľadnené vplyvy na úrokové náklady (vyššia úroveň dlhu v jednom roku v porovnaní so skutočnosťou by viedla aj k nárastu úrokových nákladov).**

Zdroj: MF SR, RRZ

Podiel hrubého dlhu na HDP klesol piaty rok po sebe. Z maximálnej úrovne 54,7 % HDP na konci roku 2013 sa znížil celkovo o 5,8 p.b. V rokoch 2014 až 2016 k jeho poklesu prispievali iba jednorazové opatrenia vlády a dočasné vplyvy mimo jej kontroly, ktoré nezlepšovali čisté bohatstvo verejného sektora<sup>28</sup>. V roku 2018, podobne ako v roku 2017, k poklesu dlhu došlo aj po zohľadnení jednorazových opatrení vlády a iných dočasných vplyvov. **V strednodobom horizonte by mal pokračovať udržateľný pokles podielu dlhu na HDP aj po zohľadnení rizík identifikovaných RRZ vo fiškálnom rámci.**

<sup>27</sup> Od roku 2018 klesajú hranice dlhového pravidla definovaného v ústavnom zákone o 1 % HDP ročne.

<sup>28</sup> RRZ v snahe priblížiť analýzu vývoja dlhu ku konceptu čistého bohatstva identifikovala také jednorazové a dočasné faktory ovplyvňujúce hotovosť, ktoré čisté bohatstvo nezlepšujú resp. ho ovplyvňujú iba dočasne (napríklad superdividendy, príjmy z privatizácie, príjmy z otvorenia II. piliera dôchodkového systému). Po úprave hrubého dlhu o likvidné finančné aktíva (čistý finančný dlh) a o tieto faktory získame informáciu o tom, ako sa vyvíjal dlh vplyvom trvalých opatrení vlády.



## 2.7 Vplyvy na dlhodobú udržateľnosť verejných financií

Na dlhodobú udržateľnosť verejných financií vplyva vývoj **salda verejnej správy, existujúci dlh a budúce záväzky**<sup>29</sup>, najmä vplyvom starnutia populácie.

V Správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2018 (apríl 2019) RRZ skonštatovala, že verejné financie nie sú za predpokladu naplnenia scenára nezmenených politík dlhodobo udržateľné. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti dosiahol 1,3 % HDP<sup>30</sup> (graf 18).

V marci 2019 NR SR schválila zmenu ústavy, ktorou sa zaviedla **horná hranica dôchodkového veku na 64 rokov a jej ďalšie zníženie u žien v závislosti od počtu vychovaných detí**. Podľa predbežných odhadov RRZ<sup>31</sup> toto opatrenie **zhorší ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti takmer o 1 % HDP**.

**Splnenie cieľov vlády stanovených v programe stability** (vyrovnané saldo rozpočtu v rokoch 2019 až 2022)<sup>32</sup> **by prispelo k zlepšeniu ukazovateľa o 1,0 % HDP**<sup>33</sup>. Pri zohľadnení kvantifikovaných rizík<sup>34</sup> (vo výške 0,6 % HDP v roku 2020 a 0,4 % v rokoch 2021 a 2022) by toto zlepšenie bolo nižšie o 0,4 % HDP.

**Na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti je po zohľadnení zastropovania veku odchodu do dôchodku potrebné nad rámec splnenia stanovených cieľov vlády prijať dodatočné opatrenia vo výške 1,3 % HDP, čo by znamenalo dosiahnutie štrukturálneho prebytku na úrovni 1,5 % HDP v roku 2022**<sup>35</sup>.

<sup>29</sup> Predovšetkým prostredníctvom zvýšených výdavkov na dôchodky a zdravotnú starostlivosť.

<sup>30</sup> Odhad neobsahuje vplyv zastropovania veku odchodu do dôchodku schválený NR SR v marci 2019.

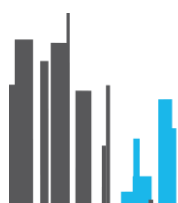
<sup>31</sup> RRZ v [Správe o dlhodobej udržateľnosti za rok 2018](#) (apríl 2019) nezahrnula toto opatrenie do výpočtu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti, ktorý vychádza z výsledkov hospodárenia a legislatívneho stavu v roku 2018. Zastropovanie veku odchodu do dôchodku bolo uvedené len ako citlivostný scenár a bude súčasťou aktualizácie ukazovateľa v apríli 2020. V súčasnosti ešte nie sú známe presné parametre opatrenia, keďže vykonávací predpis určujúci podmienky pre zníženie veku odchodu do dôchodku (pod 64 rokov) ešte nebol schválený.

<sup>32</sup> RRZ odhaduje, že naplnením rozpočtových cieľov by sa dosiahol štrukturálny prebytok vo výške 0,2 % HDP v roku 2022.

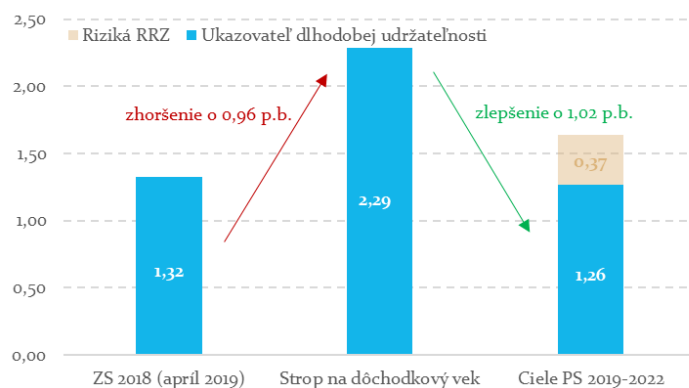
<sup>33</sup> Aktualizácia ukazovateľa zohľadňuje iba stanovené ciele v oblasti salda verejnej správy a identifikované riziká. Prijatie konkrétnych opatrení ovplyvňujúcich projekciu príjmov a výdavkov na najbližšie 50-ročné obdobie môže výsledné hodnotenie udržateľnosti zmeniť.

<sup>34</sup> Riziká spojené s prijatím opatrení predložených NR SR nie sú kvantifikované, keďže v súčasnosti nie je známa ich definitívna podoba.

<sup>35</sup> RRZ odhaduje, že naplnením rozpočtových cieľov by sa dosiahol štrukturálny prebytok vo výške 0,2 % HDP v roku 2022, pričom na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti je potrebné do roku 2022 prijať opatrenia vo výške 1,3 % HDP a dosiahnuť štrukturálny prebytok 1,5 % HDP.



**Graf 18: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti pri naplnení cieľov fiškálneho rámca (% HDP)**



ZS – základný scenár vývoja verejných financií

Zdroj: RRZ

## 2.8 Pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti

Fiškálny rámec prezentovaný v Programe stability na roky 2019 až 2022 je založený na aktuálnych prognózach výborov (zasadnutie Výboru pre makroekonomické prognózy z 30. januára 2019 a Výboru pre daňové prognózy z 7. februára 2019), pričom tieto prognózy boli väčšinou členov výborov vyhodnotených ako realistické. **Prognózy boli zverejnené v termíne, ktorý predpokladá ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti** (t.j. do 15. februára).

**Fiškálny rámec resp. program stability nemá ústavným zákonom definovaný zoznam povinne zverejňovaných údajov<sup>36</sup>.** Na jeho vyhodnotenie a identifikáciu potenciálnych rizík sú potrebné podrobnejšie údaje ako zverejňuje MF SR v dátovom súbore. RRZ preto dodatočne požiadala o sprístupnenie dát a zodpovedanie doplňujúcich otázok<sup>37</sup>. MF SR požiadavke vyhovel a niektoré témy boli ďalej hlbšie konzultované.

**Z pohľadu zámerov ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti fiškálneho rámca považuje RRZ za najvýznamnejšie tieto nedostatky aktuálneho rámca:**

- Vláda pri stanovení strednodobého rozpočtového cieľa na obdobie rokov 2020 až 2022 vychádzala z minimálnych požiadaviek Paktu stability a rastu<sup>38</sup>, čo viedlo k zhoršeniu

<sup>36</sup> Obsah programu stability špecifikuje nelegislatívny dokument (Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes z 15. mája 2017) schválený na európskej úrovni vychádzajúci z preventívnej časti Paktu stability a rastu.

<sup>37</sup> Odpovede MF SR sú zverejnené na internetovej stránke RRZ spolu s týmto materiálom.

<sup>38</sup> Na obdobie rokov 2017 až 2019 si vláda v apríli 2016 stanovila prísnejší cieľ (štrukturálny deficit 0,5 % HDP) v porovnaní s požiadavkami Paktu stability a rastu (štrukturálny deficit do 1 % HDP) s prihliadnutím aj na požiadavky národného pravidla o vyrovnanom rozpočte, tzv. fiškálneho kompaktu. Minimálna hodnota strednodobého rozpočtového cieľa na roky 2020 až 2022 vypočítaná na základe požiadaviek Paktu stability a rastu nezohľadňuje vplyvy zastropovania veku odchodu do dôchodku. Zároveň pravidlá Paktu stability a rastu pri výpočte strednodobého rozpočtového cieľa zohľadňujú len tretinu odhadovaných nákladov spojených so starnutím populácie.



strednodobého rozpočtového cieľa zo štrukturálneho deficitu 0,5 % HDP na 1,0 % HDP<sup>39</sup>. Podľa RRZ vláda pri stanovení strednodobého cieľa nedostatočne zohľadňuje požiadavky na zabezpečenie dlhodobo udržateľných verejných financií<sup>40</sup>, vrátane pravidla o vyrovnanom rozpočte<sup>41</sup>. K uvoľneniu cieľa došlo v období schválenia zastropovania veku odchodu do dôchodku, ktoré výrazne zvýšilo odhad budúcich nákladov spojených so starnutím populácie. Vláda nezdôvodnila, či je nový strednodobý cieľ v súlade s pravidlom o vyrovnanom rozpočte, ktorý pripúšťa jeho uvoľnenie len za predpokladu nízkych rizík spojených s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií. Podľa hodnotenia RRZ a Európskej komisie riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou nie sú nízke a po zahrnutí vplyvu zastropovania veku odchodu do dôchodku sa ešte zvýšili. Navyše, dodržanie pôvodnej úrovne strednodobého cieľa, štrukturálneho deficitu 0,5 % HDP, je podľa predloženého programu stability nutnou podmienkou dosiahnutia vládou stanovených rozpočtových cieľov v rokoch 2019 až 2022. Jeho uvoľnenie znižuje záväznosť plnenia týchto cieľov.

- **Prognóza daňových príjmov fiškálneho rámca nebola schválená Výborom pre daňové prognózy (VpDP).** Podobne ako pri schvaľovaní Rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021, bola prognóza VpDP navýšená o vplyvy online napojenia pokladníc na finančnú správu a označovania pohonných látok identifikačnou látkou, ktoré majú znížiť daňové úniky. Členovia VpDP neboli podľa názoru RRZ o tejto zmene dostatočne informovaní<sup>42</sup>.
- **Odhadované saldo verejnej správy v roku 2019 popísané v programe stability obsahuje chyby znižujúce zrozumiteľnosť a dôveryhodnosť odhadu.** Ide najmä o pozitívny vplyv štátom plateného poistného na saldo verejnej správy približne vo výške 58 mil. eur. V odhade došlo k navýšeniu príjmov Sociálnej poisťovne o uvedenú sumu, pričom výdavky štátneho rozpočtu sa nezmenili. MF SR v rámci dodatočných otázok vysvetlilo, že zvýšené výdavky kapitoly ministerstva práce na štátom platené poistné budú kryté najmä úsporami z dávok v hmotnej núdzi. Z hľadiska štruktúry výdavkov je nejasný presun mzdovej rezervy štátneho rozpočtu do mzdových výdavkov jednotlivých subjektov verejnej správy a nezahrnutie schváleného zvýšenia vianočného príspevku do sumy štátnych sociálnych dávok.
- **Hodnotenie vývoja výdavkov v rámci pravidla o vyrovnanom rozpočte skresľuje neporovnateľnosť rozpočtovaných a vykazovaných údajov<sup>43</sup> a nezahrnutie zmien**

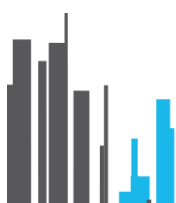
<sup>39</sup> MF SR zmenu zdôvodnilo technickou aktualizáciou, pričom poukázalo na skutočnosť, že ciele v oblasti salda verejnej správy sú v jednotlivých rokoch prísnejšie ako strednodobý rozpočtový cieľ. Dodržanie štrukturálneho deficitu pod 0,5 % HDP je nutnou podmienkou dosiahnutia vyrovnaného hospodárenia v rokoch 2019 až 2022.

<sup>40</sup> V zmysle ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

<sup>41</sup> Pravidlo vyrovnaného rozpočtu predstavuje transpozíciu tzv. fiškálneho kompaktu zo Zmluvy o stabilite, koordinácii a riadení v Hospodárskej a menovej únii do národnej legislatívy.

<sup>42</sup> Členovia VpDP boli o tomto opatrení informovaní na základe listu z 10. októbra 2018 v súvislosti so schválením Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021, čo považuje MF SR vzhľadom na nezmenenú podstatu opatrení za dostatočné. Podľa názoru RRZ však malo informovanie členov opätovne prebehnúť vzhľadom na posun vo fáze rozpočtového procesu (schválenie programu stability) a skutočnosť, že na zasadnutí VpDP vo februári 2019 nedošlo k zahrnutiu vplyvov týchto opatrení do prognózy VpDP.

<sup>43</sup> 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





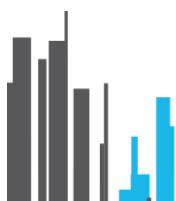
**v štátom platenom poistnom na zdravotné a sociálne poistenie medzi diskrečionárne príjmové opatrenia.** Neporovnateľnosť vykazovaných a rozpočtovaných údajov prispieva k poklesu výdavkov medzi rokmi 2018 a 2019 resp. rokmi 2019 a 2020<sup>44</sup>, čo RRZ v hodnotení analyticky upravila. Zmeny v štátom platenom poistnom majú neutrálny vplyv na saldo, ale ovplyvňujú úroveň príjmov a výdavkov verejnej správy<sup>45</sup>, čo takisto RRZ zohľadnila.

---

podniky Rudné bane a Hydromeliorácie) a samospráv (niektoré podniky a neziskové spoločnosti). Celkový vplyv na výdavky dosiahol v roku 2018 takmer 100 mil. eur.

<sup>44</sup> V prípade verejných vysokých škôl MF SR zahrnulo do odhadu roku 2019 predpoklady o výške nerozpočtovaných príjmov a výdavkov.

<sup>45</sup> Do roku 2022 fiškálny rámec predpokladá pokles týchto výdavkov celkovo o 349 mil. eur oproti roku 2018, čo výrazne skresľuje predpokladané tempo rastu výdavkov v roku 2019. Na druhej strane výdavky na štátom platené poistné na sociálne poistenie sa v rovnakom období zvýšia o 128 mil. eur.

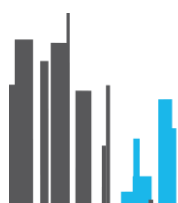


## Príloha č. 1 – Riziká a zdroje ich krytia v roku 2019

Tab 8: Riziká a zdroje ich krytia v roku 2019 (rozdiel oproti RVS 2019-2021)

	mil. eur	% HDP
<b>1. Saldo verejnej správy v roku 2019 - RVS 2019-2021</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>
<b>2. Saldo verejnej správy v roku 2019 - RRZ (máj 2019)</b>	<b>-899</b>	<b>-0,93</b>
<b>3. Rozdiel oproti rozpočtu (2-1)</b>	<b>-899</b>	<b>-0,93</b>
<b>Daňové príjmy</b>	<b>-132</b>	<b>-0,14</b>
DPPO	12	0,01
DPFO	5	0,01
DPH	29	0,03
Ostatné dane	-295	-0,31
Sociálne odvody	4	0,00
Zdravotné odvody	-31	-0,03
Rezerva na daňové opatrenia	143	0,15
<b>Vybrané nedaňové príjmy</b>	<b>-311</b>	<b>-0,32</b>
Dividendy ŠR a MH Manažment	-84	-0,09
Kapitálové príjmy ŠR	-31	-0,03
Príjem z nešpecifikovaného opatrenia	-106	-0,11
Ostatné nedaňové príjmy ŠR	-11	-0,01
Emisné kvóty	-9	-0,01
Poplatok EOSA	-32	-0,03
Odvod na vyradenie jadr. zariadení	-38	-0,04
<b>Sociálne transfery a dávky</b>	<b>-179</b>	<b>-0,19</b>
Sociálne dávky MPSVaR	-142	-0,15
Výdavky Sociálnej poisťovne	-37	-0,04
<b>Vzťahy s rozpočtom EÚ</b>	<b>124</b>	<b>0,13</b>
Transfer do rozpočtu EÚ	78	0,08
Spolufinancovanie	-164	-0,17
Rezerva na prostriedky EÚ	213	0,22
Korekcie k čerpaniu EÚ fondov	-3	0,00
<b>Vybrané výdavky ŠR</b>	<b>-165</b>	<b>-0,17</b>
Bežné rezervy ŠR (okrem EÚ a miezd)	253	0,26
Mzdy (vrátane rezervy)	-22	-0,02
Tovary a služby	31	0,03
Úroky	20	0,02
Ostatné bežné výdavky ŠR	-278	-0,29
Kapitálové výdavky ŠR (vrátane rezervy)	-169	-0,18
<b>Hospodárenie samospráv (bez daní)</b>	<b>-107</b>	<b>-0,11</b>
Obce	-151	-0,16
VÚC	44	0,05
<b>Výdavky na zdravotníctvo</b>	<b>-70</b>	<b>-0,07</b>
Zdravotná starostlivosť	4	0,00
Výdavky akcionárom	-50	-0,05
Hospodárenie nemocníc	-24	-0,03
<b>Vybrané subjekty VS</b>	<b>-58</b>	<b>-0,06</b>
Správny fond Sociálnej poisťovne	-59	-0,06
ZSSK	-42	-0,04
Environmentálny fond	-29	-0,03
ŽSR	25	0,03
NDS	36	0,04
Ostatné subjekty	11	0,01
<b>Ostatné</b>	<b>-1</b>	<b>0,00</b>

Zdroj: MF SR, RRZ



## Príloha č. 2 – Makroekonomické predpoklady

Výbor pre makroekonomické prognózy (VpMP)<sup>46</sup> na základe predpokladov z februára 2019 očakáva v strednodobom horizonte postupné spomaľovanie ekonomiky z cyklického vrcholu 4,1 % v roku 2018 na 4,0 % a následne 3,7 % v rokoch 2019 a 2020. Ekonomický rast je v prognóze založený najmä na spotrebe domácností (Tab 9), príspevky zahraničného obchodu budú napriek spomaľovaniu v zahraničí naďalej pozitívne, najmä z dôvodu novej výroby VW a JLR. Dodatočný impulz k rastu zabezpečí spotreba verejnej správy. Pokračuje naďalej pozitívny vývoj na trhu práce smerujúci k novým minimám miery nezamestnanosti k 5,3 %.

Tab 9: Makroekonomická prognóza VpMP z februára 2019

Ukazovateľ v %	Skut. 2018	Prognóza (zmena oproti predpokladom RVS 2019-2021, VpMP zo septembra 2018)				
		2019	2020	2021	2022	
<b>HDP, reálny rast</b>	4,1	4,0 (-0,5)	3,7 (-0,2)	3,2 (-0,1)	2,5	
Inflácia, priemerná ročná; CPI	2,5	2,6 (+0,1)	2,4 (-0,1)	2,4 (-0,1)	2,4	
Nominálna mzda, rast	6,2	6,7 (+0,4)	6,3 (+0,1)	5,3 (-0,1)	4,5	
Miera nezamestnanosti (VZPS)	6,5	6,0 (-0,3)	5,6 (-0,3)	5,5 (-0,2)	5,3	
Spotreba domácností, reálny rast	3,0	3,3 (+0,1)	2,9 (+0,0)	2,2 (-0,2)	1,7	
Spotreba verejnej správy, reálny rast	1,9	1,8 (+0,3)	1,7 (+0,0)	1,0 (-0,2)	1,2	
Fixné investície, reálny rast	6,8	1,9 (-1,2)	2,9 (-0,1)	3,1 (+0,1)	3,6	
Export tovarov a služieb, reálny rast	4,8	6,9 (-1,1)	6,1 (-0,5)	5,2 (-0,5)	4,1	
<i>Príspevky zložiek k rastu HDP</i>						
Súkromná spotreba	1,6	1,7 (+0,0)	1,5 (+0,0)	1,1 (-0,1)	0,8	
Vládna spotreba	0,4	0,3 (+0,0)	0,3 (+0,0)	0,2 (-0,0)	0,2	
Fixné investície	1,5	0,4 (-0,3)	0,6 (-0,0)	0,7 (+0,0)	0,8	
Čistý export	-0,1	1,5 (-0,3)	1,3 (-0,2)	1,2 (-0,0)	0,7	

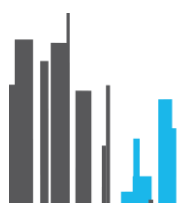
Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

Bilancia rizík prognózy VpMP sa oproti pôvodným predpokladom zvýšila. Dôvodom je spomalenie ekonomickej aktivity v zahraničí a zhoršenie jej výhľadu do budúcnosti, čo viedlo k revízii prognóz rastu slovenskej ekonomiky z pohľadu medzinárodných inštitúcií na roky 2019 a 2020 (Graf 19)<sup>47</sup>. Dôvodom je čiastočná materializácia negatívnych rizík v zahraničí spočívajúca v stupňovaní obchodných sporov medzi USA a Čínou a v následnom ochladzovaní ekonomiky v Ázii, a zároveň v pokračujúcej neistote ohľadom Brexitu. Následkom horšieho sentimentu je ochladenie investičnej aktivity a plošné utlmenie obchodnej výmeny v Európe. Vplyvom ekonomického vývoja sa zároveň znížila pravdepodobnosť upustenia od expanzívnej monetárnej politiky zo strany ECB v roku 2019 a začiatkom 2020.

Dlhšie obdobie zhoršovania nálad v eurozóne sa prejavuje i na Slovensku, najmä v priemysle (Graf 20). Napriek oslabeniu zahraničného dopytu však ostáva konjunktúra v priemysle napätá (Graf 21), čo poukazuje aktuálne na nízke riziko plošného prepúšťania pracovníkov. Spomalenie

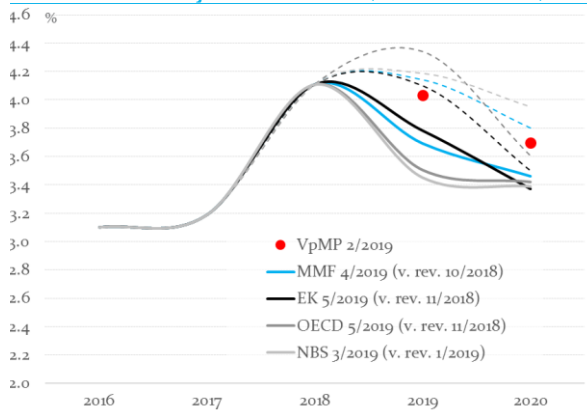
<sup>46</sup> Aktuálna prognóza VpMP zloženého zo súkromných domácich a verejných inštitúcií tvorí podklad pre zostavenie Programu stability na roky 2019-2022 a vo februári 2019 bola väčšinou členov vyhodnotená ako realistická, s výnimkou Tatrabanky a UNICREDIT Bank.

<sup>47</sup> Kvantifikácia makroekonomického rizika pre rast HDP prostredníctvom [nowcast modelu Kancelárie RRZ](#) naznačuje podľa odhadu v máji na rok 2019 negatívne riziko na úrovni 0,2 % (rast HDP v stálych cenách 3,8 %)



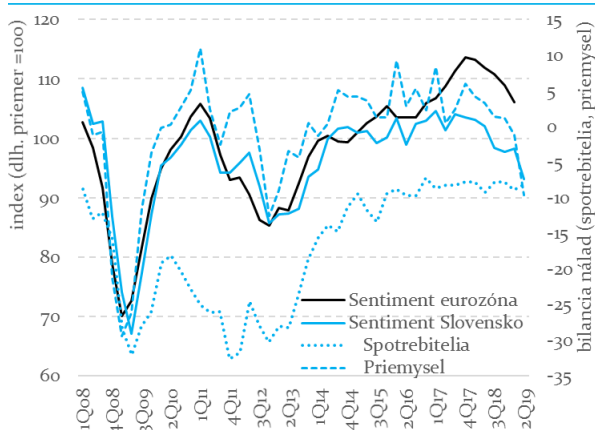
rastu dopytu a prítok pracovníkov zo zahraničia zároveň **stabilizovali vnímaný nedostatok zamestnancov** na trhu práce.

**Graf 19: Aktualizované a pôvodné prognózy medzinárodných inštitúcií (rast HDP v %)**



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

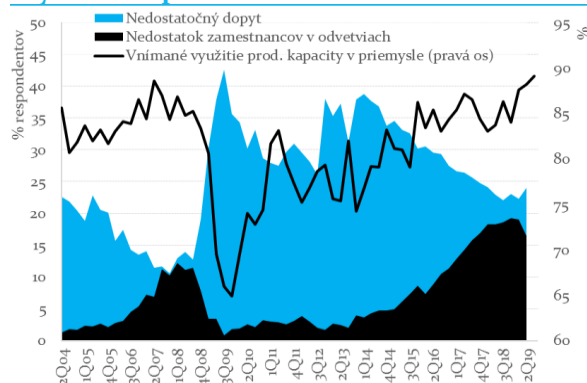
**Graf 20: Zhoršovanie sentimentu v eurozóne a na Slovensku**



Zdroj: Eurostat, NBS

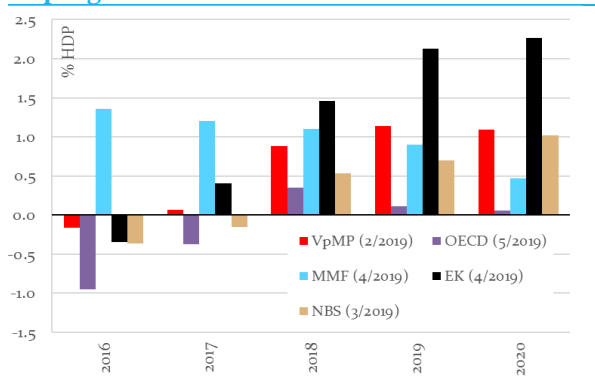
Spotrebiteľský sentiment si drží priemernú úroveň posledných troch rokov, najmä z dôvodu pozitívneho vývoja trhu práce (Graf 20). **Rizikom pomalšieho rastu spotreby domácností** je, že prostriedky domácnosti použijú predovšetkým na zlepšovanie finančnej situácie prostredníctvom nárastu úspor a splácanie dlhov. Proti zrýchľovaniu spotrebiteľského dopytu pôsobí zároveň makroprudenciálna politika NBS prostredníctvom obmedzovania nadmerného zadlžovania obyvateľstva i cez spotrebiteľské úvery.

**Graf 21: Oslabovanie dopytu a aktuálne využitie kapacít**



Zdroj: Eurostat, NBS

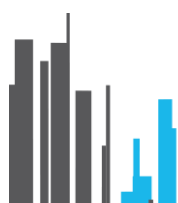
**Graf 22: Prehrievanie ekonomiky SR v prognózach**



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

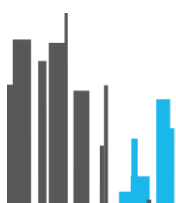
Cenový vývoj a stav trhu práce naznačuje, že slovenská ekonomika sa i v roku 2019 nachádza nad svojim potenciálom (Graf 22), oproti predpokladom VpMP sa však produkčná medzera vplyvom horšieho sentimentu a oslabovania zahraničného obchodu nebude pravdepodobne ďalej zväčšovať.

Najväčším rizikom pre slovenskú ekonomiku tak ostáva pokračovanie zavádzania taríf vo svetovom obchode s negatívnym vplyvom na priemysel a investičnú aktivitu. Pri negatívnych



vplyvov na trhu práce sa následne prejavia i v spomalení služieb, ktoré sú oproti priemyslu a investíciám vo väčšej miere naviazané na domáci trh. Dodatočným rizikom pre automobilový priemysel a vývoz sú negatívne prechodné šoky súvisiace s narušeniami výroby u našich najväčších obchodných partnerov (štrajky, prerušenie dodávok), podobne ako v roku 2018 v Nemecku a vo Francúzsku, s nepriamym vplyvom i na slovenských vývozcov. Pri pokračovaní výhodných finančných podmienok zo strany ECB, sa zvyšujú v strednodobom horizonte finančné riziká.

Pozitívnym rizikom pre prognózu je obnovenie dopytu z Číny pri účinnosti domácich fiškálnych stimulov, rovnako mierna fiškálna expanzia v Nemecku, Francúzsku a Taliansku.



## Príloha č. 3 – Saldo VS v základnom scenári – odhad RRZ

RRZ v rámci Správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2018 z apríla 2019 pripravila základný scenár vývoja verejných financií. Ide o projekciu príjmov a výdavkov verejnej správy za predpokladu nezmenených politík, pričom sa zohľadňuje platná legislatíva. Strednodobú časť tohto scenára, vychádzajúceho zo skutočnosti roku 2018, RRZ považuje aj za NPC scenár v rokoch pokrývajúcich strednodobý fiškálny rámec programu stability.

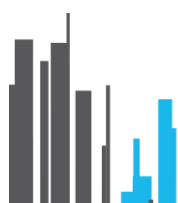
Tab 10: Strednodobá časť základného scenára (% HDP)

	2018	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	skutočnosť	úpravy	upravené	scenár	scenár	scenár	scenár
<b>PRÍJMY</b>	<b>39,9</b>	<b>-0,5</b>	<b>39,4</b>	<b>39,0</b>	<b>39,2</b>	<b>38,7</b>	<b>38,6</b>
Daňové príjmy	18,2	0,0	18,2	18,0	17,8	17,5	17,4
Sociálne a zdrav. odvody	14,8	0,0	14,8	14,7	15,0	15,0	15,0
Nedaňové príjmy	5,1	0,0	5,1	5,0	4,9	4,8	4,7
- z toho príjmy z majetku	0,7	0,0	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5
Granty a transfery	1,9	-0,5	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4
- z toho EÚ fondy	1,1	0,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
<b>VÝDAVKY</b>	<b>40,6</b>	<b>-0,2</b>	<b>40,4</b>	<b>40,1</b>	<b>40,1</b>	<b>39,8</b>	<b>39,5</b>
Hrubé mzdy	9,3	0,0	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3
Tovary a služby	5,4	0,0	5,4	5,3	5,2	5,0	5,0
Dotácie a transfery	0,4	0,0	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Dávky a dôchodky	13,1	0,0	13,1	13,0	13,2	13,0	12,9
Výdavky zdravotníctva	5,0	0,0	5,0	5,0	5,1	5,1	5,1
Úrokové platby	1,3	0,0	1,3	1,1	1,0	1,0	0,9
Investície	3,6	0,0	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Ostatné výdavky (najmä transfery)	2,5	-0,2	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2
<b>SALDO VS</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,9</b>
<b>HRUBÝ DLH VS</b>	<b>48,9</b>	<b>0,0</b>	<b>48,9</b>	<b>47,1</b>	<b>45,5</b>	<b>44,1</b>	<b>43,0</b>

Zdroj: RRZ, Eurostat

Saldá NPC scenára sa v ďalšom kroku očistili o faktory potrebné pre vyčíslenie zmeny štrukturálneho salda. Jednorazové vplyvy a odhad cyklickej zložky sú prevzaté zo základného scenára (vychádza zo základného makroekonomického scenára za predpokladu nezmenených politík<sup>48</sup>).

<sup>48</sup> Viac informácií k základnému makroekonomickému scenáru je v boxe 2, na str. 13 [Správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2017](#) (analytický dokument, apríl 2018).



**Tab 11: Zmena štrukturálneho salda VS v NPC scenári (ESA2010, % HDP)**

	2018	2019	2020	2021	2022
<b>1. Saldo verejnej správy</b>	-0,7	-1,0	-0,9	-1,1	-0,9
2. Cyklická zložka	0,3	0,2	0,2	0,1	-0,1
3. Jednorazové efekty	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>4. Štrukturálne saldo (1-2-3)</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,8</b>
<b>5. Zmena štrukturálneho salda (<math>\Delta_4</math>)</b>	<b>-</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,3</b>
- vplyv zmien v daniach prijatých v roku 2018 a účinných od roku 2019	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0

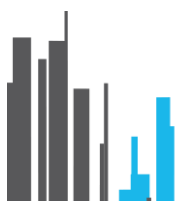
Zdroj: RRZ

Keďže základný scenár zahŕňa legislatívne opatrenia prijaté v priebehu roku 2018 (napríklad zmeny v daniach schválené v roku 2018 s účinnosťou od roku 2019<sup>49</sup>), výsledok neposkytuje ucelený obraz o opatreniach vlády prijatých na rok 2019.

Nulová medziročná zmena štrukturálneho salda v roku 2019 v NPC scenári je ovplyvnená aj vyššie uvedenými legislatívnymi daňovými opatreniami, pričom ich negatívny vplyv by mal byť približne vo výške 0,1 % HDP<sup>50</sup>. Celkovo tieto opatrenia prispievajú ku kumulatívnejmu zhoršeniu štrukturálneho salda o 0,04 % HDP v roku 2022 oproti roku 2018. Bez týchto opatrení by štrukturálny deficit v roku 2022 bol vo výške 0,8 % HDP.

<sup>49</sup> Ide najmä o nahradenie odvodu z poistného spotrebnou daňou, zavedenie ročného zúčtovania sociálneho poistenia od roku 2022, zavedenie rekreačných poukazov, zvýšenie daňového bonusu pre rodičov detí do 6 rokov a zníženie DPH v sektore ubytovacích služieb.

<sup>50</sup> Uvedený údaj nie je v plnej miere porovnateľný s vyčíslenou zmenou štrukturálneho salda, keďže vplyvy daňových opatrení boli vyčíslené na základe odlišných predpokladov makroekonomického vývoja. Úplná porovnateľnosť by sa dosiahla v prípade, že by sa celý základný scenár a daňové opatrenia prepočítali pri rovnakých makroekonomických predpokladoch (zo základného makroekonomického scenára by boli vylúčené uvedené opatrenia). Vzhľadom na časovú náročnosť a skôr doplnkový charakter vypočítaných ukazovateľov v roku 2019 pri hodnotení strednodobých cieľov, RRZ tento prepočet neurobila.



## Príloha č. 4 – Zoznam jednorazových opatrení

Nasledujúca tabuľka prezentuje identifikované jednorazové vplyvy zahrnuté v odhade RRZ v rokoch 2017 až 2022, ktoré boli zohľadnené pri výpočte štrukturálneho salda v zmysle metodiky RRZ<sup>51</sup>.

**Tab 12: Jednorazové vplyvy v rokoch 2017-2022 (ESA2010, % HDP)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
imputácia DPH z PPP projektu	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
časové rozlíšenie príjmov z DPH	0,02	-	-	-	-	-
zaznamenanie miezd v samostatných účtoch	-	0,26	-	-	-	-
<b>CELKOVO</b>	<b>0,01</b>	<b>0,25</b>	<b>-0,01</b>	<b>-0,01</b>	<b>-0,01</b>	<b>-0,01</b>

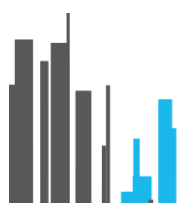
Zdroj: RRZ

- 1. Úhrada DPH z PPP projektu** – V roku 2011 bol schodok rozpočtu jednorazovo pozitívne ovplyvnený imputáciou pohľadávky voči spoločnosti Granvia v dôsledku zaplataenia DPH spojenou s PPP projektom R1 vo výške 174 mil. eur. Nasledujúcich 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.
- 2. 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 aktuálny výnos DPH podľa ESA2010. V roku 2017 tak boli pozitívne ovplyvnené príjmy z DPH sumou 15,4 mil. eur.
- 3. Zaznamenanie miezd v samostatných účtoch** – v súvislosti so zmenou účtovania na samostatných účtoch štátneho rozpočtu (týka sa najmä presunov prostriedkov z kapitol štátneho rozpočtu na samostatné účty) došlo podľa názoru RRZ k zaznamenaniu jednorazového pozitívneho vplyvu na saldo z mzdových výdavkov<sup>52</sup>. Mzdové výdavky štátneho rozpočtu za december 2017, ktoré sa vyplátili v januári 2018 zo samostatných účtov, neboli zaznamenané vo výdavkoch samostatných účtov v roku 2018. Mzdové výdavky za január až november 2018 boli uhradené zamestnancom priamo zo štátneho rozpočtu. Mzdové výdavky za december 2018 sa zo štátneho rozpočtu presunuli na samostatné účty (aby sa vyplátili v januári 2019) a zaznamenali sa v príjmoch samostatných účtov v roku 2018, pričom nedošlo k žiadnej ďalšej úprave vo vykazovaných údajoch. Podľa odhadu RRZ bol pozitívny vplyv na saldo v roku 2018 vo výške 233,1 mil. eur<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> V rámci hodnotenia štrukturálneho salda na účely európskych fiškálnych pravidiel MF SR zohľadňuje iba opatrenia v súlade s výkladom jednorazových opatrení Európskou komisiou. EK nezverejňuje detailnú metodológiu a zoznam jednorazových vplyvov spolu so zdôvodnením.

<sup>52</sup> RRZ sa zaoberala len mzdovými výdavkami (kategórie ekonomickej klasifikácie 610 a 620), keďže sa vyplácajú s mesačnou frekvenciou, čo umožňuje identifikovať z dostupných výkazov prípadné nepravidelnosti. Mzdové výdavky tvoria približne 70 % prostriedkov presunutých zo štátneho rozpočtu na samostatné účty v roku 2018.

<sup>53</sup> V súvislosti s notifikáciou deficitu a dlhu z 23. apríla 2019 Eurostat vyjadril výhradu voči kvalite údajov poskytnutých Slovenskom. Týka sa zaznamenania niektorých výdavkov, ktoré môžu zhoršiť deficit v roku 2018 o 0,3 % HDP. Podľa [vyjadrenia MF SR](#) výhrada súvisí so zmenou účtovania na samostatných účtoch.





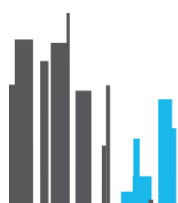
## Príloha č. 5 – Diskrečionárne príjmové opatrenia a metodické vplyvy

RRZ pri výpočte tempa rastu upravených výdavkov zohľadnilo tri skupiny faktorov:

- diskrečionárne príjmové opatrenia s trvalým vplyvom,
- metodické vplyvy, ktoré medziročne ovplyvňujú úroveň príjmov a výdavkov bez vplyvu (resp. s minimálnym vplyvom) na saldo verejnej správy,
- odhad vplyvu nerozpočtovaných výdavkov, čo by malo zabezpečiť lepšiu porovnateľnosť s vykazovanými údajmi.

**Tab 13: Vplyvy opatrení a metodické vplyvy v jednotlivých rokoch (dodatočné vplyvy, tis. eur)**

	2018	2019	2020	2021	2022
<b>1. Diskrečionárne príjmové opatrenia</b>	<b>-113 607</b>	<b>-82 017</b>	<b>-60 100</b>	<b>-247 065</b>	<b>8 957</b>
Zmena uplatňovania odvodovej odpočítateľnej položky	23 748	-	-	-	-
Osobitný odvod v reg. odvetviach - zdvojnásobenie sadzby, úprava podmienok a výpočtu, pokles od 2019 a 2021	-	-38 182	-	-24 154	-
Zvýšenie spotrebnej dane z tabaku od 1.2.2017 a 1.2.2019	2 909	35 870	-	-	-
Zdaňovanie dividend 7% zrážková daň (vrátane vplyvu zrušenia zdravotných odvodov)	23 665	-	-	-	-
Zrušenie daňovej licencie	-115 000	-	-	-	-
Zavedenie odvodu z neživotného poistenia (okrem PZP)	14 032	-30 292	-	-	-
Zvyšovanie odvodu do 2. piliera dôchodkového systému	-32 183	-40 132	-42 958	-47 724	-49 647
Zvýšenie odpočtu výdavkov na vedu a výskum od 1.1.2018	-9 013	-	-	-	-
Zavedenie samostatného odpisovania technického zhodnotenia od 1.1.2018	-142	-568	-	-	-
Zavedenie nezdaniteľnej časti na kúpeľnú starostlivosť	-1 924	-	-	-	-
Oslobodenie od SO z dohôd dôchodcov od 1.7.2018	-9 700	-9 700	-	-	-
Zavedenie 13. a 14. platu od 1.5.2018 (vrát. zmien v roku 2019)	-1 993	-44 456	-15 104	-61 629	-
Zrušenie OOP pre zamestnávateľa	19 017	58 805	-	-	-
Oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov	-	-5 300	-22 778	-	-
Skrátenie doby odpisovania zo 40 na 20 rokov	-2 579	-	-	-	-
Oslobodenie príjmov z reklám neziskových organizácií	-1 366	-	-	-	-
Kúpeľníctvo - zmena odpisovania	-2 863	-	-	-	-
Zmeny v administratívnych poplatkoch	-20 215	-	-	-	-
Automatické pozastavenie platby osobit. odvodu fin. inšt.	-	-	-	-119 874	-
Zavedenie licencií v hazarde	-	11 690	2 800	-	-
Zavedenie spotrebnej dane z poistného	-	73 600	-	-	-
Poplatok za uloženie odpadu	-	9 683	11 523	6 316	-
Domáce pálenie - oslobodenie od spotrebnej dane	-	-3 650	-	-	-
Znížená sadzba DPH na ubytovanie	-	-24 300	-	-	-
Oslobodenie rekreačných poukážok od daní a odvodov	-	-57 666	-	-	-
Oslobodenie nepeň. benefitu pre zamestnanca na ubytovanie	-	-15 419	6 417	-	-
Zníženie limitu pre refundáciu DPH turistom	-	-2 000	-	-	-
Zavedenie ročného zúčtovania sociálnych odvodov	-	-	-	-	58 604



<b>2. Metodické vplyvy na príjmy</b>	<b>105 412</b>	<b>-327 539</b>	<b>-145 378</b>	<b>21 470</b>	<b>29 457</b>
Zmeny v imputovaných sociálnych príspevkoch	-996	-14 273	7 522	2 258	2 500
Zmeny v štátom platenom poistnom	-82 315	-107 009	-152 900	19 212	26 957
Zmeny v schémach finančného sektora	1 510	-19 044	0	0	0
Oddĺženie záväzkov nemocníc voči Sociálnej poisťovni	187 213	-187 213	-	-	-
<b>3. Nerozpočtované výdavky (tab. 14)</b>	<b>0</b>	<b>-45 277</b>	<b>-44 677</b>	<b>-5 239</b>	<b>-5 095</b>
<b>4. Spolu (1+2+3)</b>	<b>-8 195</b>	<b>-454 833</b>	<b>-250 155</b>	<b>-230 835</b>	<b>33 319</b>

Zdroj: MF SR, RRZ

V rámci nerozpočtovaných položiek RRZ identifikovala podnikateľské príjmy a výdavky verejných vysokých škôl, vplyv EFSF, príjmy a výdavky niektorých subjektov ústrednej vlády (napríklad štátne podniky Rudné bane a Hydromeliorácie) a samospráv (niektoré podniky a neziskové spoločnosti).

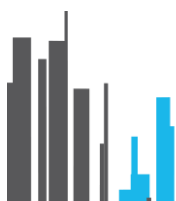
Východiskom odhadu boli vykázané údaje za rok 2018 (tabuľka 14), kedy RRZ odhadla veľkosť nerozpočtovaných výdavkov (bez úrokových nákladov). V rokoch 2019 až 2022 predpokladala ich rast na úrovni povoleného tempa rastu výdavkov výdavkovým pravidlom (z dôvodu zabezpečenia neutrálneho vplyvu na ukazovateľ). Porovnaním s predpokladmi zahrnutými v programe stability<sup>54</sup> sa odhadol vplyv nerozpočtovaných výdavkov, ktorý RRZ zahrnula do výpočtu tempa rastu upravených výdavkov.

**Tab 14: Nerozpočtované výdavky (ESA2010, tis. eur)**

	2018	2019	2020	2021	2022
1. Primárne výdavky nerozpočtovaných položiek v PS 2019-2022:	79 515	39 400	0	0	0
- podnikateľská činnosť verejných vysokých škôl	37 806	39 400	0	0	0
- výdavky spojené s EFSF	324	0	0	0	0
- nerozpočtované subjekty ústrednej správy a samosprávy	41 385	0	0	0	0
2. Predpoklad o raste výdavkov na úrovni výdavkového pravidla	79 515	84 677	89 954	95 194	100 289
<b>3. Rozdiel voči PS 2019-2022 (1-2)</b>	<b>0</b>	<b>-45 277</b>	<b>-89 954</b>	<b>-95 194</b>	<b>-100 289</b>

Zdroj: RRZ, MF SR

<sup>54</sup> Fiškálny rámec obsahuje pri odhade salda verejnej správy za rok 2018 predpoklady o nerozpočtovaných príjmoch a výdavkoch verejných vysokých škôl.



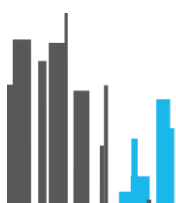
## Príloha č. 6 – Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy

Tab 15: Bilancia príjmov a vývoj výdavkov verejnej správy (ESA2010, mil. eur)

	2019R	2019PS	2020PS	2021PS	2022PS
<b>Príjmy spolu</b>	<b>37 216</b>	<b>37 616</b>	<b>39 271</b>	<b>40 950</b>	<b>42 769</b>
<b>Daňové príjmy</b>	<b>17 782</b>	<b>17 692</b>	<b>18 673</b>	<b>19 336</b>	<b>20 075</b>
Dane z produkcie a dovozu	10 666	10 620	11 187	11 466	11 897
- Daň z pridanej hodnoty (spolu so zdrojom EÚ)	6 664	6 677	7 032	7 381	7 743
- Spotrebné dane	2 426	2 410	2 476	2 527	2 563
- Dovozné clo	0	0	0	0	0
- Dane z majetku a iné	258	258	264	271	275
Bežné dane z dôchodkov, majetku	7 116	7 072	7 486	7 870	8 178
- Daň z príjmov fyzických osôb	3 427	3 456	3 742	3 991	4 182
- Daň z príjmov právnických osôb	3 144	3 083	3 212	3 350	3 439
- Daň z príjmov vyberaná zrážkou	236	224	239	240	263
- Daň z príjmov - emisie	0	0	0	0	0
- Dane z majetku a iné	118	118	121	123	126
Dane z kapitálu	0	0	0	0	0
<b>Príspevky na sociálne zabezpečenie</b>	<b>14 053</b>	<b>14 113</b>	<b>14 749</b>	<b>15 429</b>	<b>16 151</b>
Skutočné príspevky na sociálne zabezpečenie spolu	13 879	13 939	14 567	15 245	15 965
Imputované príspevky na sociálne zabezpečenie	174	174	181	184	186
<b>Nedaňové príjmy</b>	<b>4 182</b>	<b>4 202</b>	<b>4 497</b>	<b>4 577</b>	<b>4 646</b>
Tržby	3 597	3 594	3 912	3 984	4 042
Dôchodky z majetku, z ktorých	585	608	585	593	604
- Dividendy	498	521	501	503	497
- Úroky	37	37	39	52	67
<b>Granty a transfery</b>	<b>1 199</b>	<b>1 610</b>	<b>1 353</b>	<b>1 608</b>	<b>1 898</b>
z toho: z EÚ	298	699	585	812	1 104
<b>Výdavky spolu</b>	<b>37 216</b>	<b>37 616</b>	<b>39 271</b>	<b>40 950</b>	<b>42 769</b>
<b>Bežné výdavky</b>	<b>34 823</b>	<b>34 813</b>	<b>36 330</b>	<b>37 919</b>	<b>38 927</b>
Kompenzácie zamestnancov	8 900	9 010	9 757	10 132	10 481
Medzis potreba	5 430	5 276	5 124	5 465	5 551
Dane	68	68	88	86	89
Subvencie	455	516	522	504	465
Dôchodky z majetku	1 125	1 122	1 079	1 080	1 127
- Úrokové náklady	1 125	1 122	1 079	1 080	1 127
Celkové sociálne transfery	16 959	17 036	17 504	18 097	18 729
- Sociálne dávky okrem natur. soc. transferov	12 201	12 278	12 577	12 929	13 319
Aktívne opatrenia trhu práce	52	65	69	70	71
Nemocenské dávky	697	715	732	775	840
Dôchodkové dávky	7 735	7 734	8 004	8 259	8 513
Dávky v nezamestnanosti	165	178	171	175	182
Štátne sociálne dávky a podpora	1 457	1 435	1 554	1 577	1 605
Plat. poisťné za skupiny osôb ustan. zákonom	1 406	1 406	1 278	1 297	1 324
- Naturálne sociálne transfery (zdrav. zariadenia)	4 759	4 759	4 927	5 168	5 410
Ostatné bežné transfery	1 887	1 784	2 256	2 555	2 484
z toho: Odvody do rozpočtu EÚ	840	840	888	887	872
<b>Kapitálové výdavky</b>	<b>2 393</b>	<b>2 804</b>	<b>2 941</b>	<b>3 031</b>	<b>3 842</b>
Kapitálové investície	2 199	2 555	2 805	2 922	3 711
Kapitálové transfery	194	249	136	109	131
<b>Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

R – schválený rozpočet, PS – program stability

Zdroj: MF SR

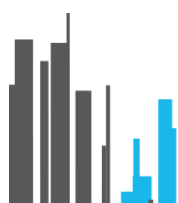


**Tab 16: Bilancia príjmov a vývoj výdavkov verejnej správy (ESA2010, % HDP)**

	2019R	2019PS	2020PS	2021PS	2022PS
<b>Príjmy spolu</b>	<b>38,41</b>	<b>39,07</b>	<b>38,41</b>	<b>37,91</b>	<b>37,73</b>
<b>Daňové príjmy</b>	<b>18,35</b>	<b>18,37</b>	<b>18,26</b>	<b>17,90</b>	<b>17,71</b>
Dane z produkcie a dovozu	11,01	11,03	10,94	10,61	10,49
- Daň z pridanej hodnoty (spolu so zdrojom EÚ)	6,88	6,93	6,88	6,83	6,83
- Spotrebné dane	2,50	2,50	2,42	2,34	2,26
- Dovozné clo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Dane z majetku a iné	0,27	0,27	0,26	0,25	0,24
Bežné dane z dôchodkov, majetku	7,34	7,34	7,32	7,29	7,21
- Daň z príjmov fyzických osôb	3,54	3,59	3,66	3,69	3,69
- Daň z príjmov právnických osôb	3,25	3,20	3,14	3,10	3,03
- Daň z príjmov vyberaná zrážkou	0,24	0,23	0,23	0,22	0,23
- Daň z príjmov - emisie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Dane z majetku a iné	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11
Dane z kapitálu	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Príspevky na sociálne zabezpečenie</b>	<b>14,50</b>	<b>14,66</b>	<b>14,42</b>	<b>14,28</b>	<b>14,25</b>
Skutočné príspevky na sociálne zabezpečenie spolu	14,32	14,48	14,25	14,11	14,08
Imputované príspevky na sociálne zabezpečenie	0,18	0,18	0,18	0,17	0,16
<b>Nedaňové príjmy</b>	<b>4,32</b>	<b>4,36</b>	<b>4,40</b>	<b>4,24</b>	<b>4,10</b>
Tržby	3,71	3,73	3,83	3,69	3,57
Dôchodky z majetku, z ktorých	0,60	0,63	0,57	0,55	0,53
- Dividendy	0,51	0,54	0,49	0,47	0,44
- Úroky	0,04	0,04	0,04	0,05	0,06
<b>Granty a transfery</b>	<b>1,24</b>	<b>1,67</b>	<b>1,32</b>	<b>1,49</b>	<b>1,67</b>
z toho: z EÚ	0,31	0,73	0,57	0,75	0,97
<b>Výdavky spolu</b>	<b>38,41</b>	<b>39,07</b>	<b>38,41</b>	<b>37,91</b>	<b>37,73</b>
<b>Bežné výdavky</b>	<b>35,94</b>	<b>36,15</b>	<b>35,53</b>	<b>35,10</b>	<b>34,34</b>
Kompenzácie zamestnancov	9,19	9,36	9,54	9,38	9,25
Medzispotreba	5,60	5,48	5,01	5,06	4,90
Dane	0,07	0,07	0,09	0,08	0,08
Subvencie	0,47	0,54	0,51	0,47	0,41
Dôchodky z majetku	1,16	1,16	1,06	1,00	0,99
- Úrokové náklady	1,16	1,16	1,06	1,00	0,99
Celkové sociálne transfery	17,50	17,69	17,12	16,75	16,52
- Sociálne dávky okrem natur. soc. transferov	12,59	12,75	12,30	11,97	11,75
Aktívne opatrenia trhu práce	0,05	0,07	0,07	0,07	0,06
Nemocenské dávky	0,72	0,74	0,72	0,72	0,74
Dôchodkové dávky	7,98	8,03	7,83	7,65	7,51
Dávky v nezamestnanosti	0,17	0,18	0,17	0,16	0,16
Štátne sociálne dávky a podpora	1,50	1,49	1,52	1,46	1,42
Plat. poisťné za skupiny osôb ustan. zákonom	1,45	1,46	1,25	1,20	1,17
- Naturálne sociálne transfery (zdrav. zariadenia)	4,91	4,94	4,82	4,78	4,77
Ostatné bežné transfery	1,95	1,85	2,21	2,37	2,19
z toho: Odvody do rozpočtu EÚ	0,87	0,87	0,87	0,82	0,77
<b>Kapitálové výdavky</b>	<b>2,47</b>	<b>2,91</b>	<b>2,88</b>	<b>2,81</b>	<b>3,39</b>
Kapitálové investície	2,27	2,65	2,74	2,70	3,27
Kapitálové transfery	0,20	0,26	0,13	0,10	0,12
<b>Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

R – schválený rozpočet, PS – program stability

Zdroj: MF SR



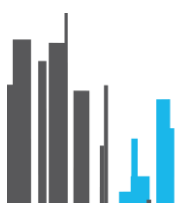
## Príloha č. 7 – Štruktúra a vývoj výdavkov verejnej správy

Tab 17: Štruktúra a vývoj výdavkov verejnej správy (ESA2010, mil. eur)

	2019PS	2020PS	2021PS	2022PS
<b>Celkové výdavky</b>	<b>37 616,3</b>	<b>39 271,0</b>	<b>40 950,1</b>	<b>42 769,2</b>
- EÚ výdavky	699,0	584,8	811,8	1 103,6
- spolufinancovanie	277,8	271,3	361,8	358,3
- platené úroky	1 121,7	1 079,4	1 079,8	1 126,9
- poisťné platené štátom	1 406,1	1 278,3	1 297,5	1 324,4
- odvody do rozpočtu EÚ	839,7	888,3	887,4	872,0
<b>Upravené výdavky</b>	<b>33 272,0</b>	<b>35 168,9</b>	<b>36 511,7</b>	<b>37 984,0</b>
<b>Prevádzkové</b>	<b>15 982,1</b>	<b>16 915,1</b>	<b>17 493,4</b>	<b>17 943,7</b>
<b>medziročná zmena (%)</b>		<b>5,8</b>	<b>3,4</b>	<b>2,6</b>
Kompenzácie zamestnancov	8 906,7	9 733,2	10 084,7	10 434,3
Mzdy a platy	6 495,1	7 140,4	7 401,0	7 656,8
Sociálne príspevky zamestnávateľov	2 411,6	2 592,7	2 683,7	2 777,5
Medzispotreba	4 941,4	4 577,6	4 526,7	4 665,7
Dane	67,5	88,5	86,3	88,8
Subvencie	447,1	457,4	458,7	464,4
Dotácie do poľnohospodárstva	138,7	155,0	159,8	164,3
Dotácie do dopravy	186,6	187,7	189,8	191,0
z toho: železničná doprava	8,5	8,5	8,5	8,5
autobusová doprava	172,1	173,2	175,3	176,5
Ostatné	121,7	114,6	109,1	109,1
Celkové sociálne transfery	745,0	767,3	774,9	784,4
Ostatné bežné transfery	874,4	1 291,2	1 562,0	1 506,1
<b>Dané legislatívou</b>	<b>14 928,1</b>	<b>15 508,3</b>	<b>16 077,8</b>	<b>16 678,9</b>
<b>medziročná zmena (%)</b>		<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>
Celkové sociálne transfery	14 859,4	15 435,2	15 999,3	16 594,6
Sociálne dávky okrem naturálnych soc. transferov	10 100,9	10 508,2	10 831,3	11 184,6
Aktívne opatrenia trhu práce	39,3	46,7	45,5	44,7
Nemocenské dávky	715,2	732,0	775,0	840,2
Dôchodkové dávky zo starobného a invalidného	7 733,6	8 004,1	8 258,8	8 512,5
Dávky v nezamestnanosti	177,6	171,2	175,5	181,8
Štátne sociálne dávky a podpora	1 435,3	1 554,2	1 576,7	1 605,4
na prídavok na dieťa	312,6	323,6	331,3	338,8
na príspevok pri narodení dieťaťa a prisp. rodičom	45,1	45,9	46,0	46,1
na rodičovský príspevok	382,0	391,9	401,4	411,1
na dávku v hmotnej núdzi a príspevky k dávke	124,4	138,5	134,8	136,4
na peňažné príspevky na kompenzáciu	376,0	381,4	391,0	400,7
ostatné	195,2	272,8	272,2	272,3
Naturálne sociálne transfery	4 758,5	4 927,0	5 168,0	5 410,0
Ostatné bežné transfery	68,6	73,1	78,4	84,3
z toho: 2% z daní na verejnoprospešný účel	68,6	73,1	78,4	84,3
<b>Kapitálové</b>	<b>2 361,8</b>	<b>2 745,5</b>	<b>2 940,6</b>	<b>3 361,3</b>
<b>medziročná zmena (%)</b>		<b>16,2</b>	<b>7,1</b>	<b>14,3</b>
Kapitálové investície	2 177,7	2 668,6	2 907,7	3 318,7
Kapitálové transfery	184,1	76,9	32,9	42,6

PS – program stability

Zdroj: MF SR, RRZ



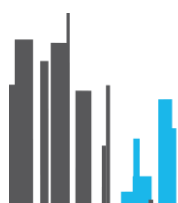
## Príloha č. 8 – Hospodárenie subjektov verejnej správy

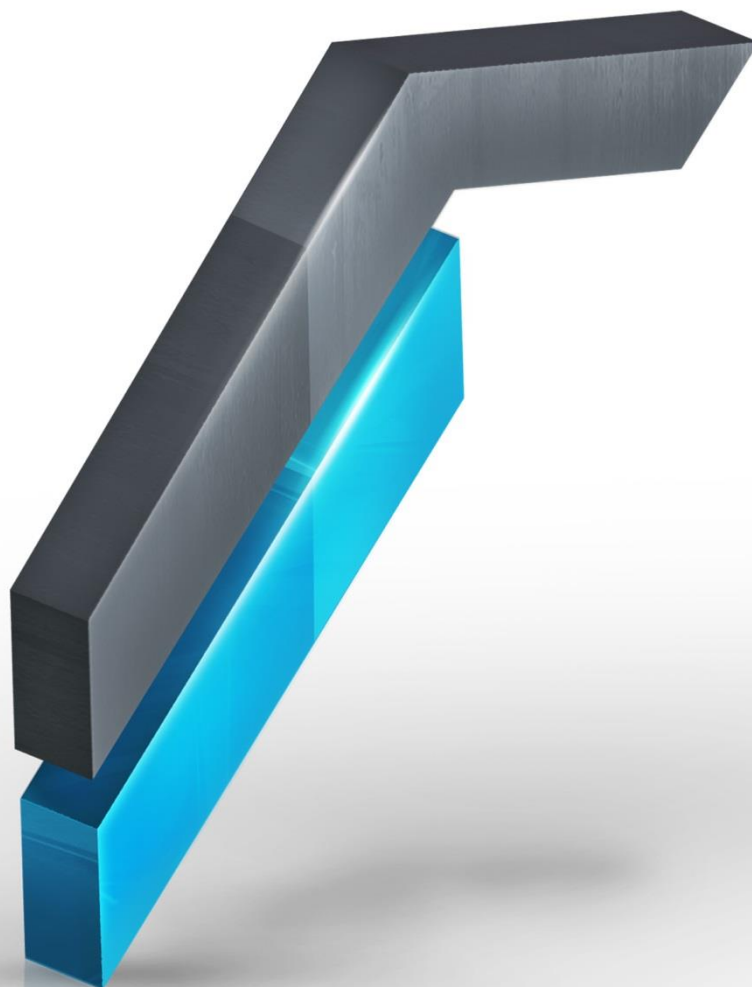
Tab 18: Hospodárenie subjektov verejnej správy (ESA2010, tis. eur)

	2019R	2019PS	2020PS	2021PS	2022PS
<b>A. Štátny rozpočet</b>	<b>-988 402</b>	<b>-918 386</b>	<b>-1 210 289</b>	<b>-1 287 171</b>	<b>-1 346 082</b>
<b>B. Ostatné subjekty rozpočtu VS</b>	<b>988 402</b>	<b>918 386</b>	<b>1 210 289</b>	<b>1 287 171</b>	<b>1 346 082</b>
Obce	234 484	234 484	197 213	157 393	110 895
Dopravné podniky	11 833	11 833	13 052	13 124	8 310
Vyššie územné celky	122 093	122 093	147 502	141 452	130 066
Sociálna poisťovňa	64 878	68 760	372 552	491 767	641 976
Verejné zdravotné poistenie	135 048	123 272	31 499	36 651	23 035
Zdravotnícke zariadenia	-702	-702	21 030	-7 586	-10 339
MH Manažment, a. s.	-2 025	-2 025	-2 009	-2 009	-2 512
Slovenský pozemkový fond	8 486	8 486	6 020	5 631	4 674
Národný jadrový fond	145 633	149 932	146 069	132 947	124 211
Environmentálny fond	123 416	86 416	146 582	152 506	151 327
Štátny fond rozvoja bývania	45 770	45 770	45 394	45 376	45 176
Audiovizuálny fond	0	0	0	0	0
Slovenská konsolidačná, a. s.	-1 306	-1 306	-2 477	202	320
Verejné vysoké školy	203	203	203	203	203
Úrad pre dohľad nad ZS	180	43	490	490	490
Úrad pre dohľad nad výkonom auditu	-84	-41	-84	-84	-84
Ústav pamäti národa	0	0	0	0	0
Slovenské národné stredisko pre ľud. práva	0	0	0	0	0
Komisári	0	0	0	0	0
Rozhlas a televízia Slovenska	140	140	0	0	0
Kancelária RRZ	-102	0	-64	0	5
TASR	33	-206	32	32	32
Národná diaľničná spoločnosť	36 965	36 965	35 795	35 795	35 795
EOŠA	64 652	36 117	59 087	53 316	53 316
Fond na podporu vzdelávania	228	229	184	162	136
Fond na podporu umenia	0	-396	0	0	0
Fond na podporu kultúry národn. menšín	0	-466	0	0	0
EXIMBANKA SR	750	890	900	900	900
Národný rezolučný fond	0	0	0	0	0
JAVYS	876	942	-14 996	2 384	5 921
MH Invest	61	61	1 453	1 441	-2 250
MH Invest II.	-569	-569	2 360	-367	-357
Železnice SR	0	0	0	0	0
Železničná spoločnosť Slovensko	434	434	1 721	26 801	26 801
Príspevkové organizácie spolu	-2 973	-2 973	781	-1 356	-1 965
<b>Rozpočet verejnej správy spolu</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Podiel rozpočtu verejnej správy v % na HDP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

R – schválený rozpočet, PS – program stability

Zdroj: MF SR





**Kancelária Rady pre  
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1  
Bratislava 1  
813 25  
Slovakia



[www.rozpoctovarada.sk](http://www.rozpoctovarada.sk)