



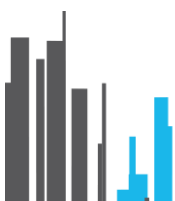
Dodatok k hodnoteniu Rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017

(na základe zmien v Rozpočte verejnej správy na roky 2015 až 2017 schválených Národnou radou SR dňa 4. decembra 2014)

december 2014

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2014

Pri reprodukcii časti textu je potrebné uviesť okrem organizácie aj názov štúdie. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť ďakuje za poskytnuté údaje Ministerstvu financií SR.

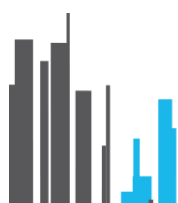


Obsah

Zhrnutie	4
1. Zmeny v rozpočte verejnej správy	6
1.1 Vplyv prijatých opatrení v roku 2015	6
1.2 Výhľad na roky 2016 a 2017	8
1.3 Zmena štrukturálneho salda	9
1.4 Riziká salda a dlhu na roky 2015 až 2017	10
2. Transparentnosť rozpočtu	12
Príloha č. 1 – Zmeny v rozpočte na rok 2015	15
Príloha č. 2 – Aktualizácia prognózy daní a odvodov	17
Príloha č. 3 – Zmena v jednorazových vplyvoch	18

Zoznam tabuliek

Tab 1: Ciele v oblasti salda verejnej správy	6
Tab 2: Zmeny v návrhu rozpočtu s vplyvom na saldo VS	8
Tab 3: Odhad vplyvov opatrení na roky 2016 a 2017	9
Tab 4: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2014 až 2017	10
Tab 5: Prehľad rizík a ich krytia v rozpočte na roky 2015 až 2017	11
Tab 6: Zmeny v návrhu rozpočtu s vplyvom na saldo VS	15
Tab 7: Zmeny v návrhu rozpočtu bez vplyvu na saldo VS	16
Tab 8: Jednorazové vplyvy v rokoch 2013-2017	18



Zhrnutie

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) vo svojom hodnotení vládou schváleného návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017 avizovala aktualizáciu hodnotenia v nadväznosti na pripravované zmeny rozpočtu v parlamente.

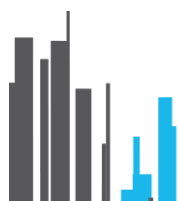
Nad rámec vládou schváleného rozpočtu s predpokladaným deficitom na úrovni 1,98 % HDP v roku 2015 boli uskutočnené **dva typy zmien, ktoré zvýšili deficit na úroveň 2,49 % HDP. Zmeny schválené v parlamente mali negatívny vplyv 0,7 % HDP** vrátane rezervy na horší makroekonomický vývoj v sume 0,2 % HDP. Okrem toho k zhoršeniu deficitu prispelo najmä zavedenie odpočítateľnej položky na zdravotné poistenie (0,2 % HDP), zvýšenie plátov vo verejnej správe (0,1 % HDP) a navýšenie niektorých výdavkových titulov (0,1 % HDP). **Ministerstvo financií aktualizovalo niektoré predpoklady o vývoji príjmov a výdavkov s celkovým pozitívnym vplyvom na úrovni 0,2 % HDP.** Ide najmä o očakávané dodatočné úspory v samospráve, zapracovanie pozitívneho vplyvu na dane a odvody zo zvyšovania plátov vo verejnej správe a presunutie mimoriadnej splátky od spoločnosti Cargo z roku 2014 do roku 2015.

RRZ negatívne vníma transparentnosť schvaľovania rozpočtu v parlamente. Napriek tomu, že ciele vlády sú definované na úrovni celej verejnej správy v metodike ESA₂₀₁₀ a návrh rozpočtu je zostavovaný na obdobie najbližších troch rokov, zmeny v parlamente sa sústredili len na hotovostný štátny rozpočet na najbližší rok. Znamená to, že bez dodatočných informácií nebolo možné vyhodnotiť vplyvy na roky 2015 až 2017 v metodike ESA₂₀₁₀. Keďže ani po schválení rozpočtu nebol dostupný úplný zoznam zapracovaných opatrení, RRZ si ho vyžiadala od ministerstva financií. Umožnilo to posúdiť vývoj v roku 2015, pričom vplyvy na ďalšie roky bolo potrebné odhadnúť. Ďalším negatívom rozpočtu bolo navýšenie daňových príjmov nad rámec prognózy schválenej Výborom pre daňové prognózy.

Podľa názoru RRZ by úprava rozpočtového procesu prispela k zvýšeniu jeho transparentnosti. V prvom rade by bolo potrebné opustiť historicky zažitú schvaľovanie hotovostného štátneho rozpočtu a schvaľovať rozpočet verejnej správy v metodike ESA₂₀₁₀ s premietnutím zmien na všetky tri rozpočtové roky. Rovnako, nezávislé posudzovanie makroekonomických a daňových prognóz by malo byť podmienkou ich zapracovania do zmien v parlamente, čím by sa predišlo arbitrárnemu navyšovaniu príjmov rozpočtu. Jedným z dôsledkov navyšovania príjmov a výdavkov v rozpočte môže byť aj obchádzanie fiškálnych pravidiel a sankcií vyplývajúcich z možného porušenia týchto pravidiel.

Niektoré z prijatých zmien automaticky ovplyvňujú aj rozpočet v rokoch 2016 a 2017. RRZ odhaduje, že negatívny vplyv dosahuje každoročne približne 0,4 % HDP. Na **dosiahnutie strednodobého cieľa** v podobe štrukturálneho deficitu maximálne vo výške 0,5 % HDP v roku 2017 bude potrebné prijať dodatočné opatrenia.

RRZ v predošlom hodnotení konštatovala, že konsolidácia v roku 2015 len kompenzuje uvoľnenie v roku 2014. **Prijatím opatrení sa odhad štrukturálneho deficitu v roku 2015 spresnil na úroveň 2,4 % HDP, čo je horšia úroveň ako v roku 2013.** Medziročne by sa



štrukturálne saldo malo v roku 2015 zlepšiť o 1,0 % HDP, kým v roku 2014 sa očakáva zhoršenie až o 1,4 % HDP.

Všetky riziká identifikované RRZ už v návrhu rozpočtu sú aktuálne aj po schválení rozpočtu v parlamente. V porovnaní s návrhom rozpočtu došlo k zapracovaniu presnej výšky rezervy na horší makroekonomický vývoj (v súlade s odporúčaniami RRZ), ktorá predstavuje zdroj krytia rizík na rok 2015. **Zvýšilo sa riziko u samospráv o 32 mil. eur v roku 2015.** RRZ už v návrhu rozpočtu identifikovala riziká samosprávy vo výške 100 až 200 mil. eur, pričom ministerstvo financií predpokladá, že vplyv navýšenia miezd vo verejnej správe, ktoré sa dotkne aj rozpočtov samosprávy, si vykryjú dodatočnými úsporami.

Odhad vývoja dlhu bol v návrhu rozpočtu schválenom vládou postavený na predpoklade vyšších deficitov ako bol zostavený rozpočet, čo vytváralo istú pozitívnu rezervu. **Schválený rozpočet aj napriek tomu prispieva ku zvýšeniu dlhu nad rámec pôvodných predpokladov,** pričom najvýraznejšie sa dlh kvôli chýbajúcim opatreniam zvýši v roku 2017. Z pohľadu ustanovení „dlhovej brzdy“ je však dôležité, že dlh zostáva pod hranicou 55 % v celom horizonte s výraznejším poklesom ku koncu roka 2017.



1. Zmeny v rozpočte verejnej správy

Vláda dňa 15. októbra 2014 schválila Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017, ku ktorému Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) zverejnila v novembri svoje hodnotenie¹. Keďže sa v návrhu rozpočtu predpokladali dodatočné zmeny pri jeho prerokovaní v národnej rade, RRZ avizovala, že po schválení týchto zmien pripraví aktualizáciu hodnotenia. Rozpočet verejnej správy bol s pozmeňujúcimi návrhmi schválený Národnou radou SR dňa 4. decembra 2014.

V porovnaní s vládnyim návrhom rozpočtu došlo v národnej rade k viacerým úpravám, ktoré **zvýšili deficit verejnej správy v roku 2015 na úroveň 2,49 % HDP**. Ide o hornú hranicu deficitu deklarovanú v návrhu rozpočtu. Keďže parlament rozhodoval iba o zmenách v štátnom rozpočte na rok 2015, **RRZ vychádza z predpokladu, že ciele na roky 2016 a 2017 zostali nezmenené²**.

Tab 1: Ciele v oblasti salda verejnej správy (ESA2010, % HDP)

	2014OS	2015R	2016R	2017R
1. Program stability Slovenskej republiky na roky 2014-2017*	-2,84	-2,49	-1,61	-0,54
2. Návrh rozpočtu VS na roky 2015-2017	-2,93	-2,49 - -1,98	-1,43	-0,39
3. Rozpočet VS na roky 2015-2017	-3,03**	-2,49	-1,43	-0,39
4. Zmena (3-1)	-0,2	0,0	0,2	0,2
5. Zmena (3-2)	-0,1	0,0 - -0,5	0,0	0,0

* Východiská rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017 boli založené na rovnakých cieľoch, neboli však schválené vládou.

Zdroj: MF SR, RRZ

** Ide o premietnutie vplyvu opatrenia zapracovaného do rozpočtu na rok 2015 (presun splátky od Cargo) do oficiálneho odhadu MF SR vo výške 2,93 % HDP.

1.1 Vplyv prijatých opatrení v roku 2015

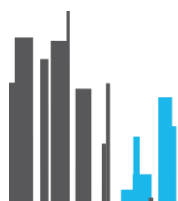
V schválenom rozpočte došlo³ k dvom typom zmien. **Prvým bola aktualizácia prognózy daňových a odvodových príjmov o vplyvy legislatívnych zmien** (najmä zavedenie odpočítateľnej položky na zdravotné poistenie) a **zmeny schválené parlamentom**, ktoré viedli k navýšeniu výdavkov štátneho rozpočtu. Rozpočet uvažuje s **navyšovaním plátov vo verejnej správe⁴**, na ktorom sa bude podieľať štátny rozpočet a samospráva. Rozpočet obsahuje aj **rezervu na prípadný zhoršený makroekonomický vývoj vo výške 0,2 % HDP**, čo je v súlade s odporúčaním RRZ pri hodnotení návrhu rozpočtu. Súčasne došlo k **navýšeniu výdavkov aj v niektorých rezortoch**, ako sú napríklad výdavky na aktívne politiky trhu práce, nájomné byty,

¹ RRZ, [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017](#).

² Vládny návrh rozpočtu uvažoval s intervalom iba v roku 2015, v rokoch 2016 a 2017 neuvažoval so zmenou cieľov ani v nadväznosti na avizované opatrenia.

³ Podrobný prehľad zmien je uvedený v prílohe č. 1.

⁴ Od 1. januára 2015 sa zvýšia platy pedagogických zamestnancov v regionálnom školstve o 5 %. Platy ostatných zamestnancov financovaných zo štátneho rozpočtu (vrátane pedagogických zamestnancov vysokého školstva) sa zvýšia v dvoch krokoch: o 1 % od 1. januára 2015 a o ďalších 1,5 % od 1. júla 2015. Zvyšovanie sa dotkne aj zamestnancov samosprávy, ktorí zabezpečujú vykonávanie originálnych kompetencií samosprávy.



protipovodňové opatrenia a navýšenie mzdových prostriedkov na posilnenie zložiek ministerstva vnútra.

Druhým typom zmien, ktoré čiastočne kryli vplyvy týchto opatrení, bola **aktualizácia⁵ predpokladov nad rámec vládou schváleného rozpočtu**. Ministerstvo financií očakáva dodatočné úspory **výdavkov samospráv, presunutie jednorazových príjmov z roku 2014 a vyššie daňové príjmy**. Ostatné zmeny sa prejavili v zhoršení deficitu (tabuľka 2).

Keďže navyšovanie miezd sa prejaví aj vo vyšších výdavkoch samosprávy, zachovanie deficitu verejnej správy v roku 2015 na úrovni 2,49 % HDP si vyžaduje, aby si ich vykryli z dodatočných zdrojov (prostredníctvom úspor iných výdavkov alebo zvýšenia príjmov).

V roku 2014 sa nezrealizuje mimoriadna splátka návratnej finančnej výpomoci od spoločnosti Cargo. Schválený rozpočet uvažuje s presunom tejto splátky do roku 2015. Znamená to, že v porovnaní s odhadom MF SR prezentovaným v návrhu rozpočtu dochádza **v roku 2014 k zhoršeniu deficitu o 0,1 % HDP na úroveň 3,0 % HDP. Dodatočné riziká pre saldo roku 2014 identifikované RRZ⁶ zostávajú nezmenené.**

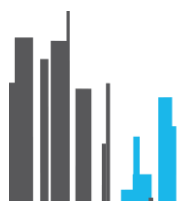
Okrem týchto zmien sa ešte zrealizovali presuny výdavkov medzi kapitolami štátneho rozpočtu (výdavky na vedu a výskum a krytie strát zdravotníckych zariadení). Zároveň sa navýšila celková úroveň hotovostných príjmov a výdavkov o 300 mil. eur v podobe vytvorených rezerv. Na strane príjmov sa vytvorila rezerva z dôvodu predpokladaného lepšieho výberu niektorých daní (daň z príjmov právnických osôb, daň z pridanej hodnoty a spotrebné dane). MF SR deklaruje, že o rovnaké sumy sa zvýšili aj príjmy a výdavky v metodike ESA₂₀₁₀ s neutrálnym vplyvom na saldo verejnej správy v roku 2015. **Podľa názoru RRZ zvýšenie hotovostných príjmov daní v danom roku automaticky neznamená aktuálne rovnaký vplyv v tom istom roku.**⁷ Platí to najmä u dane z príjmov právnických osôb, kde zvýšenie hotovostných príjmov v roku 2015 o 150 mil. eur sa podľa metodiky ESA₂₀₁₀ z veľkej časti zaznamená do roku 2014. Zároveň je otáznosť, či sa očakávaný lepší výber prejaví len v roku 2015, alebo pôjde o trvalý efekt s vplyvom aj v ďalších rokoch (viac v prílohe č. 2).

Ak odhliadneme od aktualizácie niektorých predpokladov rozpočtu zo strany ministerstva financií (ostatné zmeny nad rámec úprav hotovostného štátneho rozpočtu a daňovej prognózy VpDP), deficit verejnej správy by vplyvom zmien v parlamente mohol v roku 2015 dosiahnuť 2,64 % HDP.

⁵ Pozmeňovacie návrhy v parlamente sa týkali iba štátneho rozpočtu. Ostatné zmeny, ktoré by znížili deficit na cieľovú hodnotu 2,49 % HDP v roku 2015, neboli nikde uvedené.

⁶ RRZ, [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017](http://www.rozpocetvarada.sk), str. 10.

⁷ V snahe dodržať rozpočtový cieľ pre rok 2015 by nenaplnenie príjmov v ESA₂₀₁₀ o 150 mil. eur automaticky vyžadovalo viazanie rovnakej sumy aj na strane výdavkov. V praxi by tak neutralita vo vzťahu k deficitu bola zrejme dodržaná. Týmto sa nevylučuje možnosť použitia celej výdavkovej rezervy aj v prípade, že sa zlepšia iné ako daňové príjmy alebo k zlepšeniu salda rozpočtu prispeje iný subjekt rozpočtu verejnej správy.



Tab 2: Zmeny v návrhu rozpočtu s vplyvom na saldo VS (ESA2010)

	2014	2015	2014	2015
	míl. eur	míl. eur	% HDP	% HDP
1. Saldo VS - návrh rozpočtu schválený vládou	-2 199	-1 541	-2,93	-1,98
2. Zmeny schválené v NR SR	0	-519	0,00	-0,67
Zavedenie odpočítateľnej položky na zdravotné poistenie*	-	-148	-	-0,19
Zvýšenie plátov vo verejnej správe - vplyv na výdavky št. rozpočtu	-	-93	-	-0,12
Zvýšenie plátov vo verejnej správe - vplyv na výdavky samospráv**	-	-32	-	-0,04
Zvýšenie výdavkov na aktívne politiky trhu práce	-	-32	-	-0,04
Zvýšenie výdavkov na nájomné byty	-	-20	-	-0,03
Rezerva na horší makroekonomický vývoj	-	-156	-	-0,20
Lepší výber daní a rezerva vo výdavkoch	-	0	-	0,00
- príjmy (hotovostný aj akruálny vplyv)	-	300	-	0,39
- výdavky (hotovostný aj akruálny vplyv)	-	-300	-	-0,39
Ostatné zmeny (dane*, ochrana pred povodňami, posilnenie zložiek MV SR, podpora športu, predškolské zariadenia, havárie škôl a iné)	-	-38	-	-0,05
3. Aktualizácia predpokladov rozpočtu zo strany MF SR	-78	120	-0,10	0,15
Dodatočné úspory samospráv (krytie zvyšovania miezd)	-	32	-	0,04
Pozitívny vplyv zvyšovania plátov vo VS na dane a odvody	-	9	-	0,01
Presunutá mimoriadna splátka NFV od Cargo z roku 2014	-78	78	-0,10	0,10
Lepší výber daní (predpoklad MF SR o aktualizácii)***	-	0	-	0,00
4. Saldo VS - cieľová hodnota (1+2+3)	-2 277	-1 940	-3,03	-2,49

* Vrátane vplyvov schválených VpDP (akualizácia daní, vplyv na odvody ekonomicky aktívneho obyvateľstva).

Zdroj: MF SR, RRZ

** Ide o premietnutie rozhodnutia zvýšiť platy vo verejnej správe do rozpočtov samospráv.

*** MF SR dostatočne nezdôvodnilo rovnaký hotovostný aj akruálny vplyv rezervy na lepší výber daní

1.2 Výhľad na roky 2016 a 2017

Niektoré schválené zmeny v rozpočte sa premietnu aj do rokov 2016 a 2017. Odhady vplyvov zmien v daniach schválené Výborom pre daňové prognózy sa vždy zverejňujú na celý trojročný horizont rozpočtu. V prípade ostatných zmien však vplyvy nie sú v súčasnosti k dispozícii⁸. RRZ ich preto odhadla na základe charakteru prijatých opatrení⁹ a poskytnutých odhadov z ministerstva financií.

⁸ Pozmeňovacie návrhy schválené parlamentom sa týkajú iba zákona o štátnom rozpočte na rok 2015, čo znamená, že obsahujú iba také zmeny na najbližší rok, ktoré ovplyvňujú hotovostné príjmy a výdavky štátneho rozpočtu. Ministerstvo financií plánuje zverejniť schválený rozpočet verejnej správy na roky 2015 až 2017 so zapracovanými zmenami až po predložení podrobného rozpisu zmien zo strany všetkých rozpočtových kapitol, pričom podľa uznesenia vlády č. 508/2014 ich majú predložiť do 29. decembra 2014.

⁹ RRZ vychádzala z predpokladu, že schválené zmeny v mzdách sa premietnu aj do ďalších rokov, pričom nad rámec zvyšovania v roku 2015 neuvažovala so žiadnym ďalším zvyšovaním. Pri ostatných zmenách vo výdavkoch v roku 2015 (najmä kapitálové výdavky a dotácie) sa predpokladal nulový vplyv v rokoch 2016 a 2017.



Deficit verejnej správy sa v roku 2016 (tabuľka č. 3) priblížil k cieľovej hodnote vo výške 1,43 % HDP, čím sa výrazne znížil priestor pre dodatočné opatrenia zvyšujúce výdavky alebo znižujúce príjmy. V roku 2017 dosahuje deficit 0,8 % HDP, čo znamená, že stanovený cieľ preyšuje o 0,4 % HDP. **Schválený rozpočet zatiaľ neobsahuje všetky opatrenia potrebné na splnenie strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2017.**

Tab 3: Odhad vplyvov opatrení na roky 2016 a 2017 (ESA2010)

	2016	2017	2016	2017
	mil. eur	mil. eur	% HDP	% HDP
1. Odpočítateľná položka na zdravotné poistenie	-148	-136	-0,18	-0,16
2. Nízka kapitalizácia - rozšírenie výnimiek	-10	-10	-0,01	-0,01
3. Vyššie nedaňové príjmy	1	1	0,00	0,00
4. Zvyšovanie miezd vo verejnej správe	-133	-133	-0,16	-0,15
- zvýšenie výdavkov*	-148	-148	-0,18	-0,17
- zvýšenie príjmov (dane a odvody)**	15	15	0,02	0,02
5. Dodatočné mzdové výdavky MV SR, NS SR	-15	-15	-0,02	-0,02
6. Spolu (1+2+3+4+5)	-305	-294	-0,37	-0,34
7. Saldo VS v návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017	-838	-383	-1,02	-0,44
8. Saldo VS po zahrnutí zmien (6+7)	-1 144	-677	-1,39	-0,78
9. Cieľová hodnota salda VS	-1 175	-338	-1,43	-0,39
10. Rozdiel (8-9)***	31	-339	0,04	-0,39

* Ide o odhad MF SR. Kým v prípade roku 2015 MF SR uvažuje, že zvýšenie výdavkov si samospráva vykryje dodatočnými zdrojmi, v rokoch 2016 a 2017 nie je tento predpoklad zohľadnený.

Zdroj: MF SR, RRZ

** Ide o odhad RRZ na základe pomeru príjmov a výdavkov v roku 2015.

*** (+) znamená priestor na zvýšenie deficitu, (-) chýbajúce opatrenia

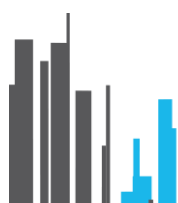
1.3 Zmena štrukturálneho salda

Oproti hodnoteniu návrhu rozpočtu došlo k miernym zmenám aj v odhade štrukturálneho salda, ktoré súvisia najmä s opatreniami schválenými v parlamente. Deficit verejnej správy sa zvýšil na 2,5 % HDP v roku 2015 aj vplyvom niektorých jednorazových opatrení¹⁰ (presun jednorazových príjmov od spoločnosti Cargo do roku 2015 a vytvorenie rezervy na makroekonomický vývoj v roku 2015). Súčasne RRZ aktualizovala odhad cyklickej zložky, keďže do výpočtu bola zahrnutá aktualizovaná prognóza NBS produkčnej medzery už zohľadňujúca metodiku ESA2010. Táto aktualizácia však mala zanedbateľný vplyv na výsledné ukazovatele.

Za predpokladu naplnenia rozpočtových cieľov sa štrukturálne saldo v priebehu najbližších troch rokov zlepši každoročne o 1 % HDP¹¹. Veľkosť opatrení prijatých na rok 2015 dosahuje 1,5 % HDP, pričom v dôsledku presunu splátky finančnej výpomoci od spoločnosti

¹⁰ Zoznam všetkých jednorazových vplyvov je uvedený v prílohe č. 3.

¹¹ Keďže deficit verejnej správy v roku 2015 sa v porovnaní s návrhom rozpočtu zvýšil na hornú hranicu intervalu (hodnoty v rozpätí 2,0 až 2,5 % HDP), analytické ukazovatele merajúce konsolidáciu a veľkosť opatrení v roku 2015 sa posunuli k spodnej hranici intervalu uvádzaného v hodnotení návrhu rozpočtu.



Cargo do roku 2015 budú mať mierny negatívny vplyv v roku 2014. Konsolidačné úsilie vlády v roku 2015 zostáva mierne vyššie ako medziročná zmena štrukturálneho salda, keďže vláda reagovala na menej priaznivý fiškálny vývoj¹².

Tab 4: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2014 až 2017 (ESA₂₀₁₀, %HDP)

	2013	2014OS	2015R	2016R	2017R
1. Saldo verejnej správy	-2,6	-3,0	-2,5	-1,4	-0,4
2. Cyklická zložka	-0,5	0,0	-0,2	-0,2	-0,1
3. Jednorazové vplyvy	-0,1	0,4	0,1	0,2	0,2
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-2,0	-3,5	-2,4	-1,5	-0,4
5. Zmena štrukturálneho salda ($\Delta 4$)/ Fiškálny kompakt	2,4	-1,4	1,0	1,0	1,0
6. Saldo verejnej správy v NPC scenári	-2,6	-2,9	-4,0	-3,5	-3,7
7. Zmena štrukturálneho salda v NPC scenári	-	-1,5	0,0	0,4	-0,2
8. Veľkosť opatrení (1-6)	-	-0,1*	1,5	2,1	3,3
9. Medziročná zmena veľkosti opatrení ($\Delta 8$)	-	-0,1*	1,6	0,6	1,2
10. Konsolidačné úsilie vlády (5-7)	-	0,0*	1,1	0,5	1,2
<i>p.m. 1 Opatrenie bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť</i>	0,5	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
<i>p.m. 2 PPP projekty</i>	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>p.m. 3 Úrokové náklady</i>	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1

* Ide o vplyv opatrenia prijatého pri schvaľovaní rozpočtu na rok 2015 – presun splátky NFV od spoločnosti Cargo (nezahŕňa vplyvy opatrení prijatých pri príprave rozpočtu na rok 2014). Zdroj: metodika RRZ

1.4 Riziká salda a dlhu na roky 2015 až 2017

Všetky riziká identifikované RRZ v návrhu rozpočtu zostávajú v platnosti (kompletný zoznam je uvedený v tabuľke č. 5). V porovnaní s návrhom rozpočtu došlo k zapracovaniu avizovaných opatrení zvyšujúcich deficit a stanoveniu presnej výšky rezervy na makroekonomický vývoj, ktorá predstavuje zdroj krytia rizík na rok 2015. **Nové opatrenia prispeli k zvýšeniu rizika u samosprávy o 32 mil. eur v roku 2015.** Súvisí to s tým, že RRZ už v návrhu rozpočtu identifikovala riziká samosprávy vo výške 100 až 200 mil. eur, pričom ministerstvo financií predpokladá, že vplyv navýšenia miezd vo verejnej správe, ktoré sa dotknú aj rozpočtov samosprávy, si vykryjú dodatočnými úsporami.

¹² V scenári nezmenených politík by sa štrukturálne saldo medziročne zhoršilo o menej ako 0,1 % HDP v roku 2015.



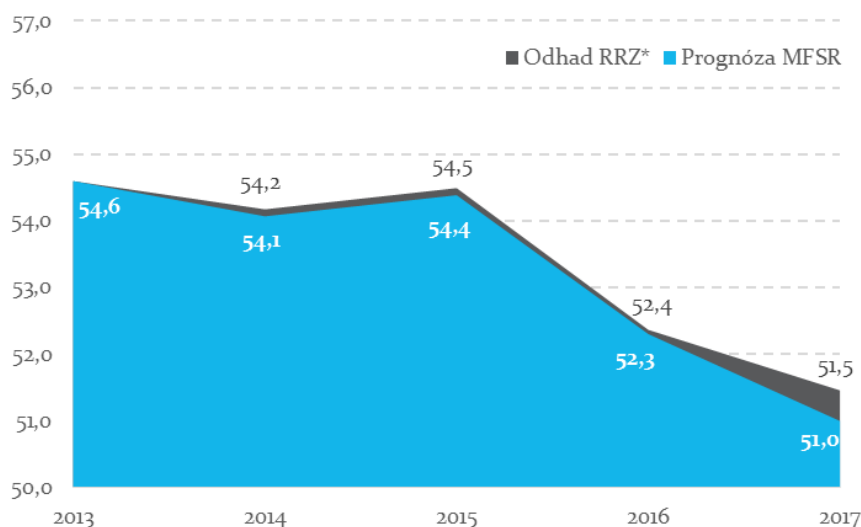
Tab 5: Prehľad rizík a ich krytia v rozpočte na roky 2015 až 2017 (mil. eur)

Riziká rozpočtu s vplyvom na saldo	2015	2016	2017	Krytie rizika v roku 2015
1. Nadhodnotenie nedaňových príjmov:				
- príjmy z dividend SPP a VSE	169	164	164	potenciálna úspora na spolufinancovaní 190
- príjmy z predaja emisných kvót	52	52	52	
- príjmy NJF z 3. a 4. bloku elektrárne Mochovce	0	29	35	
2. Korekcie voči fondom EÚ	bez kvantifikácie			
3. Podhodnotenie výdavkov v zdravotníctve:				
- výdavky na zdravotnú starostlivosť	50	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie	rezerva na makroekonomický vývoj 156
- splátky záväzkov voči akcionárom súkromných zdravotných poisťovní	0	50	50	
4. Podhodnotenie výdavkov samospráv, najmä investícií	132-232	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie	
5. Vplyv možných výdavkových úspor v roku 2014 (napr. presun kap. výdavkov)	bez kvantifikácie	-	-	
Riziká z pohľadu čistého bohatstva bez vplyvu na saldo rozpočtu				
1. Zníženie hodnoty majetku verejnej správy z dôvodu obmedzenia kapitálových výdavkov	bez kvantifikácie			
2. Použitie aktív z odvodu finančných inštitúcií na bežné výdavky a vznik podmienených výdavkov	105	107	55	

Zdroj: RRZ

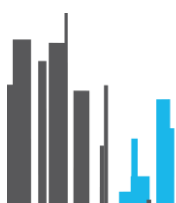
Vo vývoji dlhu pri hodnotení návrhu rozpočtu RRZ konštatovala pozitívne riziko v prípade nižšieho deficitu v roku 2015. Keďže deficit sa zvýšil k hornej hranici, toto riziko je už neaktuálne. Naopak **najmä v dôsledku chýbajúcich opatrení na rok 2017 sa javí, že dlh na konci roku 2017 by mohol byť mierne vyšší ako predpokladá prognóza.**

Graf 1: Prognóza dlhu (%HDP)



* V odhade dlhu RRZ premietla odchýlky od oficiálneho odhadu salda VS (2014) a cieľov rozpočtu (2015-2017) pri zachovaní implicitnej úrokovej miery predpokladanej v rozpočte verejnej správy.

Zdroj: RRZ, MF SR



2. Transparentnosť rozpočtu

Proces schvaľovania návrhu rozpočtu v parlamente bol sprevádzaný nižšou transparentnosťou. RRZ identifikovala tri závažné nedostatky. Po prvé, opakovane došlo k úprave daňovej prognózy nad rámec prognózy schválenej nezávislým výborom, ktorý je zakotvený v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti. Druhý nedostatok spočíval v tom, že zmeny v parlamente sa sústredili len na hotovostný štátny rozpočet na najbližší rok, pričom ciele vlády sú definované na úrovni celej verejnej správy v metodike ESA₂₀₁₀ a návrh rozpočtu je zostavovaný na obdobie najbližších troch rokov. Znamená to, že bez dodatočných informácií nebolo možné vyhodnotiť vplyvy na roky 2015 až 2017 v metodike ESA₂₀₁₀. Keďže ani po schválení rozpočtu nebol dostupný úplný zoznam zapracovaných opatrení, RRZ si ho vyžiadala od ministerstva financií. Po tretie, na základe poskytnutých informácií bolo možné komplexne posúdiť iba vývoj v roku 2015, vplyvy na ďalšie roky bolo potrebné odhadnúť. Takýmito krokmi sa proces tvorby rozpočtu stáva neprehľadným a znižuje sa možnosť verejnej kontroly.

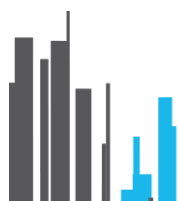
RRZ negatívne hodnotí úpravy prognózy daňových a odvodových príjmov, ktoré neboli diskutované a schválené Výborom pre daňové prognózy (VpDP). Ide najmä o pozmeňujúci návrh¹³, ktorým sa v parlamente jednorazovo zvýšila hotovostná prognóza vybraných daní celkovo o 300 mil. eur v roku 2015 pri súčasnom vytvorení rezervy na výdavkovej strane v rovnakej výške. RRZ považuje takýto postup za netransparentný z nasledovných dôvodov:

- dochádza k **obchádzaniu VpDP**. Úpravy v prognóze daňových príjmov neschválené VpDP nemožno z pohľadu RRZ považovať za dôveryhodné. Posledné zasadnutie VpDP sa pritom konalo len dva týždne pred schválením rozpočtu v parlamente, pričom ministerstvo financií nevidelo dôvod pre zvýšenie daňovej prognózy o lepší výber daní a vplyvy kolektívneho vyjednávania (celkovo o 1,4 %). Zároveň ani neboli komunikované žiadne konkrétne opatrenia, ktorými sa majú znížiť daňové úniky najmä v prípade DPPO a spotrebných daní.
- vytvára sa priestor pre **obchádzanie fiškálnych pravidiel** v podobe zmäkčenia závažnejších sankcií dlhovej brzdy (pri prekročení hranice dlhu vo výške 55 % HDP) a pravidiel o navýšení hotovostných výdavkov štátneho rozpočtu najviac o 1 %. Napríklad v prípade potreby viazania vybraných výdavkov štátneho rozpočtu môže dôjsť k viazaniu rezervy na lepší výber daní bez výrazných zásahov do výdavkových politík vlády¹⁴ alebo pri povinnosti zostavenia rozpočtu s nerastúcimi výdavkami, kde sa vychádza z výdavkov schváleného rozpočtu predchádzajúceho roka¹⁵,
- nejde o jednorazové konanie, ale **ide o opakovaný postup**, keďže súčasťou schváleného rozpočtu verejnej správy na roky 2014 až 2016 bola rezerva na lepší výber DPH vo výške 250

¹³ Okrem uvedeného pozmeňujúceho návrhu došlo nad rámec prognózy výboru k navýšeniu daňových a odvodových príjmov o 9,4 mil. eur v roku 2015 z dôvodu premietnutia vplyvov zvyšovania miezd vo verejnej správe (príloha č. 2).

¹⁴ K tomuto došlo po zverejnení výšky dlhu na konci roku 2013 v apríli 2014, kedy významná časť povinného viazania výdavkov (približne 2/3) sa týkala rozpočtovanej rezervy na lepší výber DPH.

¹⁵ Ak tieto výdavky obsahujú rezervu na zlepšený výber daní, povinnosť zmrazenia výdavkov v nasledujúcom roku je menej bolestivá, keďže výdavky sa môžu medziročne zvýšiť práve o výšku rezervy.



mil. eur, ako aj zvýšenie daňových a odvodových príjmov z dôvodu zvyšovania miezd vo verejnej správe,

- podľa RRZ predpoklad lepšieho výberu daní spolu s vytvorenou rezervou neznamená automaticky, bez dodatočného vysvetlenia¹⁶, neutrálny vplyvy na **saldo verejnej správy** v metodike ESA2010 (príloha č. 2).

RRZ takisto negatívne vníma skutočnosť, že neboli komunikované širšej verejnosti všetky zmeny v rozpočte uskutočnené po jeho schválení vládou. Boli komunikované len čiastočne (hotovostný štátny rozpočet, daňová prognóza VpDP), s dôrazom na rok 2015, pričom ucelené vplyvy na ďalšie dva roky nie sú zverejnené. Napriek tomu, že ciele vlády v oblasti deficitu verejnej správy sú stanovené do roku 2017, nie je v súčasnosti známe, či ich aktuálny rozpočet naplní. Znižuje sa tým opodstatnenosť zostavovania trojročného rozpočtu verejnej správy a včasná dostupnosť informácií pre verejnosť. Okrem toho sa znižuje predvídateľnosť fiškálnej politiky na Slovensku aj pre veriteľov na finančných trhoch a sťažuje sa vyhodnocovanie medzinárodných záväzkov (Pakt stability a rastu):

- V parlamente sa schválili zmeny v štátnom rozpočte na rok 2015 zostavenom na hotovostnej báze. Ak by sa zohľadnili iba tieto zmeny a aktualizovaná prognóza Výboru pre daňové prognózy, ktorá je zostavená na trojročné obdobie do roku 2017 v metodike ESA2010, deficit verejnej správy by v roku 2015 dosiahol 2,64 % HDP (tabuľka 3). Zvyšné zmeny v rozpočte, ktoré znižujú deficit na úroveň cieľa vo výške 2,49 % HDP, sa týkajú iných zložiek verejnej správy (štátne finančné aktíva, samosprávy), pričom tieto opatrenia zatiaľ neboli zverejnené¹⁷.
- Zároveň v súčasnosti nie je známe, ako sa opatrenia prijaté na rok 2015 premietnu do ďalších dvoch rokov trojročného rozpočtu¹⁸. Z toho dôvodu by bolo **v budúcnosti vhodné, aby sa v prípade rozsiahlejších zmien v parlamente včas odkomunikovali všetky zmeny v rozpočte na trojročnom horizonte v metodike ESA2010.**
- Sprievodným problémom trojročného rozpočtu je, že aj napriek tomu, že si vláda stanoví ciele do roku 2017, zámerom prijatých opatrení je naplniť cieľ iba v prvom roku. Ostatné roky z tohto pohľadu zohrávajú menej dôležitú úlohu. Napriek tomu, že takýto postup je v súlade so slovenskou legislatívou¹⁹, OECD, Európska komisia a Rada opakovane²⁰ odporúčajú Slovensku zvýšiť **záväznosť viacročného rozpočtu zavedením výdavkových stropov.**

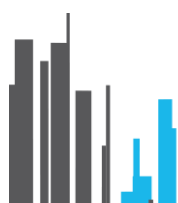
¹⁶ RRZ požiadala ministerstvo financií o vysvetlenie predpokladu neutrálneho vplyvu na saldo. Jeho zapracovanie do rozpočtu však nebolo dostatočne zdôvodnené.

¹⁷ RRZ si ich pre účely hodnotenia schváleného rozpočtu vyžiadala od ministerstva financií. Ministerstvo financií plánuje zaktualizovať dokumenty súvisiace s rozpočtom verejnej správy až začiatkom budúceho roka.

¹⁸ Výnimkou sú zmeny v daniach schválené Výborom pre daňové prognózy.

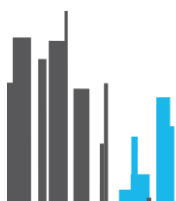
¹⁹ Zákon č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy uvádza (v §4, ods. 2), že rozpočtované príjmy a výdavky v druhom a treťom rozpočtovom roku nie sú záväznými ukazovateľmi.

²⁰ Najaktuálnejšie odporúčanie Rady zaviesť výdavkové stropy je z júla 2014 pri [hodnotení](#) Programu stability Slovenskej republiky na roky 2014 až 2017.



BOX 1: Odporúčania na zvýšenie transparentnosti rozpočtového procesu

- Schvaľovanie hotovostného štátneho rozpočtu parlamentom je dané historicky a v súčasnosti už nepostačuje na zachytenie všetkých zmien vo verejných financiách. Ciele rozpočtu sú stanovené v metodike ESA₂₀₁₀ za celý sektor verejnej správy. Z toho dôvodu by pozmeňujúce návrhy k rozpočtu v parlamente mali zahŕňať všetky zmeny ovplyvňujúce rozpočet verejnej správy vyjadrené v aktuálne platnej metodike vykazovania údajov. Možnou alternatívou je zverejnenie kompletného zoznamu úprav návrhu rozpočtu v metodike ESA₂₀₁₀ pre všetky rozpočtové roky pri schvaľovaní v parlamente.
- Rozpočet verejnej správy by mal byť založený na prognóze Výboru pre daňové prognózy (VpDP). Akékoľvek návrhy úprav daňových príjmov, ktoré sú predmetom zasadnutia VpDP, by automaticky (ešte pred definitívnym schválením rozpočtu v parlamente) viedli k zvolaniu zasadnutia VpDP, ktoré by navrhované zmeny posúdilo. Takýto postup by mal zabrániť svojvoľnému navyšovaniu daňových príjmov rozpočtu v parlamente.
- Rezervy by sa v rozpočte mali tvoriť len na možný nepriaznivý vývoj (napríklad vplyv negatívneho makroekonomického vývoja na verejné financie).



Príloha č. 1 – Zmeny v rozpočte na rok 2015

Vládou schválený návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017 bol upravený v národnej rade pozmeňujúcimi návrhmi, ktoré sa týkali štátneho rozpočtu na rok 2015 a dodatočnými opatreniami v ostatných subjektoch verejnej správy, ktoré zapracovalo ministerstvo financií.

Presné vplyvy všetkých opatrení do roku 2017 nie sú známe, z toho dôvodu sa uvádzajú vplyvy do roku 2015. Tabuľka 6 obsahuje všetky opatrenia, ktoré prispeli k zmene salda verejnej správy. V tabuľke 7 sú ostatné zmeny, ktoré ovplyvnili úroveň príjmov a výdavkov, pričom ministerstvo financií deklaruje, že majú neutrálny vplyv na saldo verejnej správy v metodike ESA2010.

Tab 6: Zmeny v návrhu rozpočtu s vplyvom na saldo VS (ESA2010, tis. eur)

(tis. eur)	2014	2015
Odpočítateľná položka na zdravotné poistenie	0	-148 349
- vplyv na DPFO	-	6 905
- vplyv na DPPO	-	10 541
- vplyv na zdravotné odvody EAO	-	-165 795
- zvýšenie výdavkov ŠR na poistencov štátu	-	-151 979
- vyššie príjmy ZP od poistencov štátu	-	151 979
Nízka kapitalizácia - rozšírenie výnimiek	0	-9 306
Novela zákona o dani z motorových vozidiel	0	11 591
Rezerva na horší makroekonomický vývoj	0	-155 832
Vyššie nedaňové príjmy	0	736
- príjmy z hazardu	-	436
- príjmy MH SR z vratiek	-	300
Presunutá mimoriadna splátka NFV od Cargo z roku 2014	-78 220	78 220
Positívny vplyv z kolektívneho vyjednávania (modifikujúci faktor v ŠR)	0	9 447
Zvýšenie výdavkov	0	-185 784
- kolektívne vyjednanie:	-	-92 854
- 5% valorizácia pedagogických zamestnancov v regionálnom školstve	-	-49 808
- 1% valorizácia vo vysokom školstve	-	-2 403
- 1% valorizácia ostatných zamestnancov financovaných zo ŠR od 1.1.2015	-	-22 195
- 1,5% valorizácia ostatných zamestnancov financovaných zo ŠR od 1.7.2015	-	-18 448
- vplyv valorizácie na samosprávu	-	-32 000
- dodatočné úspory v samospráve	-	32 000
- výdavky na aktívne politiky trhu práce	-	-32 000
- kapitálové výdavky na nájomné byty, odstránenie porúch	-	-20 000
- výdavky na ochranu pred povodňami	-	-15 000
- posilnenie zložiek MV SR (regióny so zvýšenou kriminalitou, živelné pohromy)	-	-15 000
- podpora výchovy, vzdelávania, mládeže a športu	-	-10 000
- ostatné výdavky	-	-930
Vplyv na saldo VS	-78 220	-399 277

Zdroj: MF SR

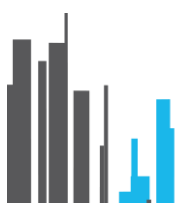


Tab 7: Zmeny v návrhu rozpočtu bez vplyvu na saldo VS (ESA2010, tis. eur)

	2015
Rezerva na lepší vývoj daní – zvýšenie príjmov a výdavkov	0
- zvýšenie príjmov z DPPO	150 000
- zvýšenie príjmov z DPH	100 000
- zvýšenie príjmov zo spotrebných daní	50 000
- zvýšenie výdavkov kapitoly Všeobecná pokladničná správa	-300 000
Financovanie nových a zazmluvnených projektov SAV – presun výdavkov	0
- presun výdavkov z kapitoly ministerstva školstva	8 000
- zvýšenie výdavkov kapitoly Slovenská akadémia vied	-8 000
Financovanie hospodárenia zdravotníckych zariadení – presun výdavkov	0
- zrušenie modifikujúceho faktora na hospodárenie zdravotníckych zariadení (akualizácia)	50 000
- zvýšenie výdavkov ministerstva zdravotníctva na krytie strát zdravotníckych zariadení	-50 000

Pozn.: (+) zlepšuje a (-) zhoršuje saldo verejnej správy

Zdroj: MF SR



Príloha č. 2 – Aktualizácia prognózy daní a odvodov

V porovnaní s vládnym návrhom rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017 z októbra 2014 boli prognózy daňových príjmov verejnej správy **aktualizované dvakrát**. Makroekonomické prognózy neboli aktualizované a boli použité rovnaké predpoklady ako vo vládnom návrhu.

1. Aktualizácia vo Výbore pre daňové prognózy

Tak ako bolo avizované, Ministerstvo financií SR dňa 19.11.2014 zvolalo mimoriadne zasadnutie Výboru pre daňové prognózy formou per rollam, na ktorom boli prerokované nové daňovo-odvodové prognózy z dôvodu **zmien v daňovo-odvodovej legislatíve**. Do daňovej prognózy boli zahrnuté najmä vplyvy zavedenia odvodovej odpočítateľnej položky pre zdravotné poistenie a rozšírenie výnimiek vládného návrhu pravidiel nízkej kapitalizácie v parlamente. **Prognóza celkových daňovo-odvodových príjmov sa preto v rokoch 2015 až 2017 znížila približne o 150 mil. eur** a Výbor pre daňové prognózy aktualizovanú prognózu zhodnotil ako realistickú.

2. Aktualizácia v Národnej rade SR

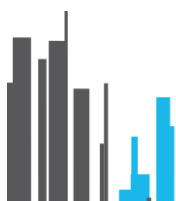
Národná rada SR schválila dve dodatočné úpravy prognózy daňových príjmov formou pozmeňujúcich návrhov dňa 4.12.2014. Tieto **neboli prerokované a schválené Výborom pre daňové prognózy**.

Z dôvodu vplyvov kolektívneho vyjednávania bola pozmeňujúcim návrhom v súvislosti s vyšším rastom miezd navýšená prognóza dane z príjmov, sociálne a zdravotné poistenie o 9,45 mil. eur jednorazovo v roku 2015. Vládný návrh zákona totiž pôvodne predpokladal nulový rast miezd zamestnancov verejnej správy.

Tým istým pozmeňujúcim návrhom bola navýšená prognóza **hotovostných aj akruálnych daňových príjmov** u DPPO o 150 mil. eur (nárast o 6,5 %), DPH o 100 mil. eur (nárast o 2,0 %) a spotrebných daní o 50 mil. eur (nárast o 2,4 %) v roku 2015. Celkovo tak došlo k **zvýšeniu prognózy o 300 mil. eur**, teda o 1,4 % jednorazovo v roku 2015. Dôvodom zvýšenia má byť **predpokladaný vyšší výber v súvislosti s bojom proti daňovým únikom**²¹. Zároveň na výdavkovej strane rozpočtu došlo k **vytvoreniu rezervy v identickej výške**. Zámerom predkladateľa bolo, aby v prípade, ak by nedošlo k naplneniu zvýšených príjmov, výdavky vo forme rezervy nebudú použité a nedošlo k zvýšeniu deficitu. **Podľa názoru RRZ však uvedené opatrenie nemá neutrálny vplyv v metodike ESA2010**. Zvýšenie hotovostných príjmov v danom roku totiž automaticky neznamená akruálne rovnaký vplyv v tom istom roku. Časť lepšieho hotovostného výnosu by sa mala prejavíť v ESA2010 aj v roku 2014. Platí to najmä u dane z príjmov právnických osôb, kde zvýšenie hotovostných príjmov v roku 2015 sa malo z veľkej časti zaznamenať do roku 2014²². Zároveň je otázne, či sa očakávaný lepší výber prejaví len v roku 2015, alebo pôjde o trvalý efekt s vplyvom aj v ďalších rokoch.

²¹ [Prejav ministra financií v Národnej rade SR](#)

²² Vyšší výber dane v roku 2015 v súvislosti s bojom proti daňovým únikom sa prejaví najmä pri podaní daňového priznania, teda vo vyrovnaní dane za zdaňovacie obdobie roka 2014 (a následne vo zvýšených preddavkoch). Podľa platnej metodiky ESA2010 táto časť príjmov patrí akruálne do roku 2014 a nie 2015.



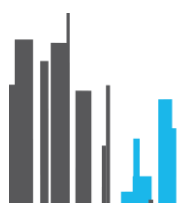
Príloha č. 3 – Zmena v jednorazových vplyvoch

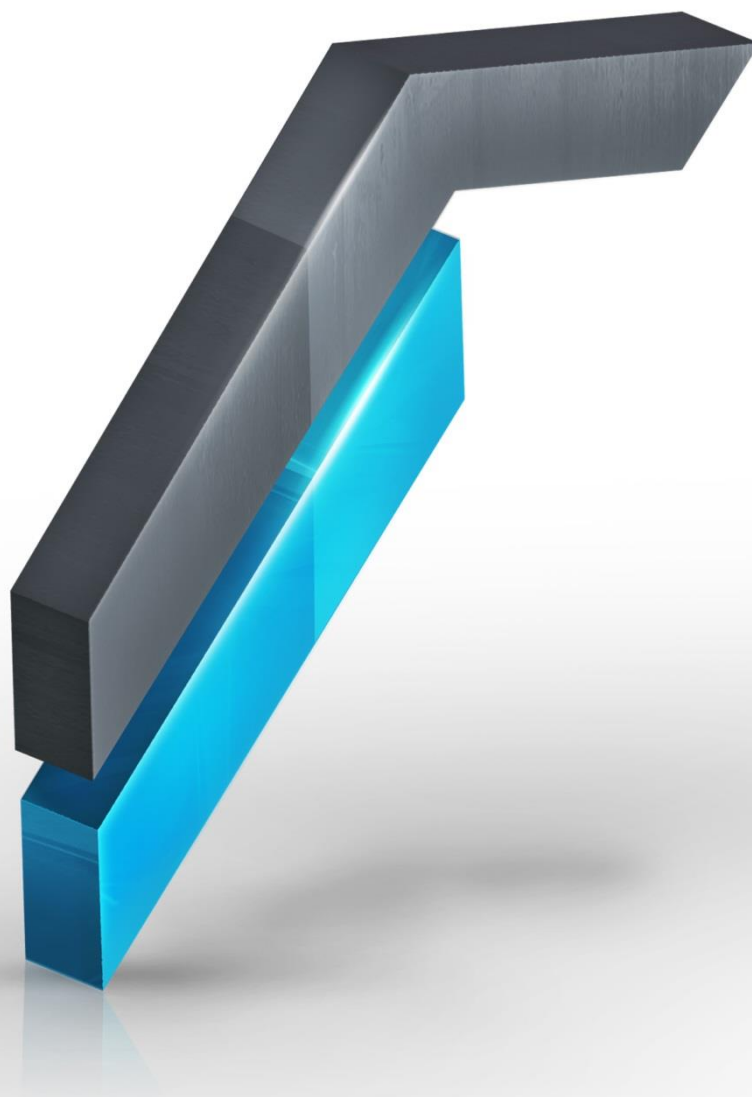
Rozpočet verejnej správy na roky 2015 až 2017 prijatý NR SR dňa 4.12.2014 obsahuje dve úpravy, ktoré RRZ premietla do aktualizácie jednorazových vplyvov. Mimoriadna splátka vo výške 78,2 mil. eur z NFV spoločnosti Cargo, a.s. pôvodne naplánovaná na rok 2014 sa presunula do roku 2015. Zároveň bola v rámci kapitoly VPS v roku 2015 vytvorená rezerva na dosiahnutie fiškálneho cieľa vo výške 155,8 mil. eur. Za predpokladu, že sa rizikový scenár horšieho makroekonomického vývoja nenaplní a ekonomika sa bude vyvíjať v súlade s prognózou MF SR, dá sa očakávať, že prostriedky budú použité na iné jednorazové opatrenia.

Tab 8: Jednorazové vplyvy v rokoch 2013-2017 (ESA2010, % HDP)

	2013	2014	2015R	2016R	2017R
- imputácia DPH z PPP projektu	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
- digitálna dividenda	-	0,22	-	-	-
- dividendy	-	0,19	0,19	0,18	0,17
- korekcie k EÚ fondom	-0,17	-0,11	-	-	-
- pokuta protimonopolného úradu	-	0,06	-	-	-
- splácanie NFV Cargo a.s. (kap. transfer v 2009)	0,03	0,03	0,13	0,02	-
- splátka NFV VHV, š.p. (kap. transfer pred 2002)	0,04	0,06	-	-	-
- rezerva na dosiahnutie fiškálneho cieľa	-	-	-0,20	-	-
CELKOVO	-0,11	0,44	0,11	0,20	0,16
<i>Zmena oproti hodnoteniu návrhu rozpočtu</i>	-	-0,10	-0,10	-	-

Zdroj: RRZ





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk