



Dodatok k hodnoteniu Rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022

(na základe zmien, ktoré nastali od schválenia Návrhu
rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022 Vládou SR)

december 2019

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2019

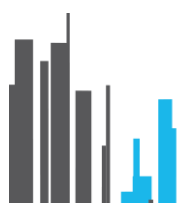
Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

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.

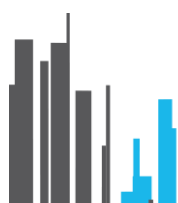


Obsah

Zhrnutie	4
1. Zmeny v rozpočte verejnej správy	6
2. Posúdenie zmien a ich vplyv na splnenie cieľov	8
3. Transparentnosť rozpočtu	13
Príloha 1 – Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2017 až 2020	14
Príloha 2 – Aktualizácia štrukturálneho salda	15

Zoznam tabuliek a grafov

Tab 1: Zmeny v porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu	8
Tab 2: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2019 až 2022 podľa RRZ	12
Tab 3: Riziká a zdroje krytia pre splnenie rozpočtu v rokoch 2019 až 2022	14
Tab 4: Rozdiel v zmene štrukturálneho salda VS v rokoch 2019 až 2022 podľa RRZ oproti NRVS 2020-2022	15
Graf 1: Zmeny v salde VS po zohľadnení rizík	11
Graf 2: Zmeny v hrubom dlhu po zohľadnení rizík	11



Zhrnutie

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) pripravila aktualizáciu hodnotenia rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022 v nadväznosti na schválený zákon o štátnom rozpočte v parlamente. Hodnotenie zohľadňuje aj doplňujúce podklady poskytnuté Ministerstvom financií SR (MF SR).

V porovnaní s vládnym návrhom rozpočtu sa ciele rozpočtu nezmenili. Na rok 2020 je cieľom deficit verejnej správy na úrovni 0,49 % HDP, v ďalších rokoch je cieľom dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu. Rozdiel medzi cieľmi rozpočtu a rozpočtovanými deficitmi v rokoch 2021 a 2022 sa zvýšil oproti návrhu rozpočtu a dosahuje úroveň 0,77 % HDP v roku 2021 a 1,23 % HDP v roku 2022, keďže prijaté zmeny mali podľa MF SR neutrálny vplyv na saldo rozpočtu v roku 2020 a mierne negatívny vplyv v rokoch 2021 a 2022.

Na strane príjmov prišlo k vypusteniu odvodu zo zisku spoločnosti Lesy SR, ako aj k zmene rozpočtovaných daňových príjmov zapracovaním viacerých zmien. Pokles daňových príjmov vyplýval zo zrušenia zvýšenia spotrebnej dane z tabakových výrobkov, schválenia daňovo-odvodových úľav vo väzbe na podporu mobility práce a posunu zavedenia ročného zúčtovania sociálnych odvodov. Tento výpadok bol kompenzovaný zvýšením a predĺžením platnosti osobitného odvodu vybraných finančných inštitúcií. Na strane výdavkov prišlo k navýšeniu sociálnych dávok vo väzbe na zmenu výpočtu minimálneho dôchodku, ako aj k zvýšeniu výdavkov na dotácie v pôdohospodárstve. Zároveň prišlo k zníženiu rozpočtovaných rezerv, čo kompenzovalo negatívny vplyv na saldo zapracovaných opatrení na strane príjmov aj výdavkov. Nad rámec týchto zmien v rozpočte vláda schválila poskytnutie dotácie mestu Bratislava a v parlamente prišlo k schváleniu zmien v dávke ošetrovné, ako aj rozšíreniu nároku na minimálny dôchodok, čo bude znamenať navýšenie výdavkov oproti rozpočtovaným hodnotám.

Riziká identifikované RRZ v návrhu rozpočtu sú aktuálne aj po schválení rozpočtu v parlamente, pričom ich suma sa mierne znížila. Negatívne rozpočtové vplyvy z vládou schválenej dotácie mestu Bratislava a dodatočných sociálnych výdavkov sú kompenzované pozitívnym vplyvom rastu výnosu dane z nehnuteľnosti. Zhoršenie rozpočtovaných deficitov oproti vládnemu návrhu rozpočtu v rokoch 2021 a 2022 sa neprenieslo do odhadu salda RRZ v plnej výške, keďže niektoré zo zmien boli súčasťou rizík identifikovaných RRZ v rámci hodnotenia návrhu rozpočtu.

Na dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2020 bude potrebné prijať dodatočné konsolidačné opatrenia. Po zohľadnení identifikovaných rizík a bez prijatia dodatočných opatrení by deficit v roku 2020 mohol dosiahnuť 1,8 % HDP. Čistý príspevok opatrení prijatých vládou k trvalému zlepšeniu salda VS by mal byť za roky 2020 až 2022 negatívny vo výške 0,8 % HDP. V scenári nezmenených politík by sa počas tohto obdobia štrukturálny deficit zlepšil celkovo o 0,3 % HDP, pričom z úrovne 1,7 % HDP v roku 2019 by klesol na úroveň 1,4 % HDP v roku 2020.

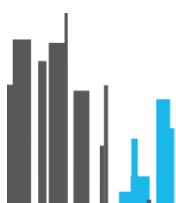
RRZ opakovane poukazuje na to, že súčasný legislatívny rámec schvaľovania rozpočtu v NR SR nie je z pohľadu predmetu a obsahu schvaľovaných dokumentov vyhovujúci. Príkladom sú aj zmeny rozpočtu v oblasti salda verejnej správy. Pozmeňujúcimi návrhmi v NR SR bol upravený len rozpočet na rok 2020. Súčasne, rozpočtované saldá verejnej správy na roky 2021 a 2022 RRZ zistila len na základe dodatočne vyžiadaných informácií od MF SR¹.

¹ V zmysle § 6 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov Ministerstvo financií SR najneskôr do 60 dní po nadobudnutí účinnosti zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok zverejňuje údaje štátneho rozpočtu a rozpočtu verejnej správy.



Niektoré legislatívne zmeny ovplyvňujúce rozpočet verejnej správy schválené v NR SR neboli zapracované v rozpočte. Ide o zmeny v minimálnych dôchodkoch, ktoré boli prijaté nad rámec úpravy zohľadnenej v schválenom rozpočte a zavedenie dlhodobého ošetrovného.

Transparentnosť rozpočtového procesu znižuje aj to, že celková suma daňových príjmov rozpočtu nebola schválená Výborom pre daňové prognózy (VpDP). Vplyvy online napojenia pokladníc na finančnú správu a označovania pohonných látok identifikačnou látkou, ktoré majú znížiť daňové úniky, boli zahrnuté v rozpočte nad rámec prognózy výboru, v ktorej boli uvedené iba v memorandových položkách z dôvodu veľkej neistoty ohľadom termínu zavedenia a vplyvu na výnos daní. **Z týchto dôvodov by bolo potrebné uzákoniť povinnosť používania prognózy VpDP v celom rozpočtovom procese.**



1. Zmeny v rozpočte verejnej správy

Vláda SR dňa 14. októbra 2019 schválila Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022, ku ktorému Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) zverejnila 15. novembra 2019 svoje hodnotenie². Od schválenia návrhu rozpočtu vládou došlo k viacerým zmenám, na základe ktorých RRZ pripravila aktualizáciu svojho stanoviska.

Zmeny týkajúce sa Rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022 vyplývajú zo schválenia pozmeňujúcich návrhov k zákonu o štátnom rozpočte na rok 2020, ktorý schválila Národná rada SR (NR SR) 2. decembra 2019. Zároveň sa 28. novembra 2019 uskutočnilo zasadnutie Výboru pre daňové prognózy k legislatívnym zmenám v daniach, ktoré schválila NR SR na svojej 53. schôdzi a ktoré boli v návrhu rozpočtu zapracované (v príjmoch nad rámec prognózy výboru schválenej 19. septembra 2019 a vo výdavkoch v podobe rezerv).

V porovnaní s vládnym návrhom rozpočtu sa ciele rozpočtu nezmenili. Na rok 2020 je cieľom dosiahnutie deficitu na úrovni 0,49 % HDP. V ďalších rokoch si vláda predsavzala dosiahnuť vyrovnané hospodárenie. Schválený rozpočet verejnej správy na roky 2020 až 2022 zatiaľ nebol zverejnený³, údaje o vplyvoch zmien na rozpočet verejnej správy poskytlo MF SR⁴.

Počas rokovania o zákone o štátnom rozpočte na rok 2020 a rozpočte verejnej správy na roky 2020 až 2022 bol v NR SR schválený **pozmeňovací návrh Výboru pre financie a rozpočet NR SR, ktorý viedol k nasledovným zmenám:**

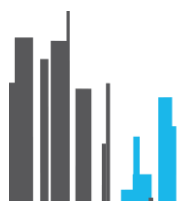
- **Vypustenie osobitného odvodu zo zisku pre štátny podnik Lesy SR** znížilo príjmy štátneho rozpočtu každoročne v rokoch 2020 až 2022 o 5 mil. eur.
- **Zrušenie zvýšenia spotrebnej dane z tabakových výrobkov** viedlo k zníženiu daňových príjmov verejnej správy oproti prognóze v návrhu rozpočtu v roku 2020 o 102 mil. eur, v roku 2021 o 137 mil. eur a v roku 2022 o 138 mil. eur.
- **Zavedenie opatrení na podporu mobility práce** znižujú daňové a odvodové príjmy verejnej správy o 32 mil. eur ročne počas rokov 2020 až 2022.
- **Posun zavedenia ročného zúčtovania sociálnych odvodov** do roku 2023 znamená zníženie daňových a odvodových príjmov verejnej správy o 50 mil eur v roku 2022.⁵
- V rozpočte verejnej správy bolo zapracované aj **predĺženie a zvýšenie sadzby osobitného odvodu vybraných finančných inštitúcií** navyšujúce úroveň daňových príjmov verejnej správy o 114 mil. eur v roku 2020, 239 mil. eur v roku 2021 a 251 mil. eur v roku 2022.

² RRZ, [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022](#).

³ V zmysle § 6 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov Ministerstvo financií SR najneskôr do 60 dní po nadobudnutí účinnosti zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok zverejňuje údaje štátneho rozpočtu a rozpočtu verejnej správy.

⁴ Odpovede MF SR na otázky RRZ ku schválenému Rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022 sú zverejnené spolu s týmto materiálom.

⁵ Podľa pôvodného návrhu sa malo ročné zúčtovanie prvýkrát uskutočniť v roku 2023 za rok 2022, z toho dôvodu prognóza výboru zo septembra 2019 a návrh rozpočtu uvažovali s výnosom v roku 2022. Pozmeňovacím návrhom v NR SR sa termín posunul o rok, čím sa výnosy posunuli za horizont rozpočtu.



- Na strane výdavkov bola zohľadnená **zmena spôsobu výpočtu minimálneho dôchodku**, ktorá navyšuje výdavky verejnej správy o 80 mil. eur v roku 2020, 119 mil. eur v roku 2021 a 147 mil. eur v roku 2022.
- V roku 2020 zvyšuje úroveň výdavkov o 25 mil. eur rozpočtovanie vyšších **dotácií pre poľnohospodárstvo**.
- Napokon prišlo k **zníženiu rozpočtovaných rezerv v štátnom rozpočte** o 130 mil. eur v roku 2020, 32 mil. eur v roku 2021 a 32 mil. eur v roku 2022. Zmeny sa týkali rezervy na riešenie vplyvov nových zákonných úprav a rezervy na prostriedky EÚ a odvody EÚ. Zníženie rezerv kompenzovalo negatívne vplyvy na saldo zapracovaných opatrení na strane príjmov aj výdavkov, čo umožnilo udržanie rozpočtového cieľa pre deficit z vládneho návrhu rozpočtu v roku 2020.

Zmeny súvisiace s daňovými opatreniami boli schválené počas 53. schôdze NR SR prebiehajúcej od 26. novembra do 5. decembra 2019, pričom ich vplyvy posudzoval na svojom zasadnutí **Výbor pre daňové prognózy 28. novembra 2019. Prognóza výboru bola členmi označená ako realistická.**

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

- Dňa 27. novembra 2019 bola vládou SR **schválené uvoľnenie finančných prostriedkov mestu Bratislava** v sume 14,6 mil. eur. Finančná pomoc mestu bude uvoľnená v roku 2020 z kapitoly Všeobecná pokladničná správa, pričom je určená na dofinancovanie aktivít hlavného mesta najmä v oblasti dopravných rozvojových projektov⁶.
- V skrátrenom legislatívnom konaní bola taktiež vládou SR prijatá **novela zákona o sociálnom poistení, ktorou sa zavádza dlhodobé ošetrovné** ako nová kategória dávky ošetrovné. V roku 2020 sa zvýšia výdavky Sociálnej poisťovne o 1,2 mil. eur s predpokladaným krytím z prostriedkov správneho fondu. V nasledujúcich rokoch 2021 a 2022 je odhad dodatočných výdavkov vyšší a to na úrovni 11,8 mil. eur resp. 13,8 mil. eur, ktoré zatiaľ nie sú kryté.
- Ďalšia novela zákona o sociálnom poistení týkajúca sa **minimálneho dôchodku**, schválená mesiac po jeho zvýšení v novembri 2019, ruší podmienku tzv. „kvalifikovaného obdobia dôchodkového poistenia“ čím sa zvýši počet dôchodcov, ktorým vznikne nárok na poberanie minimálneho dôchodku a zároveň sa zvýši samotná výška minimálnych dôchodkov u časti dôchodcov. Táto novela podľa prepočtov RRZ zvyšuje výdavky rozpočtu verejnej správy o dodatočných 19 mil. eur v roku 2020 a v nasledujúcich rokoch 2021 a 2022 o 28 mil. eur resp. 37 mil. eur. Dôvodom tejto zmeny boli Sociálnou

⁶ V rámci kapitoly Všeobecná pokladničná správa je na položke „Výdavky na financovanie projektov hlavného mesta Bratislavy“ rozpočtovaná suma 10 mil. eur. Vzhľadom na chýbajúce uznesenie vlády v čase hodnotenia návrhu rozpočtu zo strany RRZ nebolo toto opatrenie súčasťou príslušného odhadu vývoja hospodárenia verejnej správy.



poistovňou avizované problémy so schopnosťou vyplácať zvýšený minimálny dôchodok od januára 2020.

- Viaceré mestá a obce predstavili plán alebo už schválili **zvyšovanie sadzieb dane z nehnuteľností** ako zdroja príjmov na krytie negatívnych vplyvov legislatívnych opatrení na hospodárenie samospráv⁷.

2. Posúdenie zmien a ich vplyv na splnenie cieľov

RRZ pri hodnotení návrhu rozpočtu odhadla, že po zohľadnení kvantifikovaných rizík, možných zdrojov ich krytia a za predpokladu, že sa neprijmú dodatočné opatrenia do konca roka, deficit verejnej správy môže v roku 2019 dosiahnuť 1,3 % HDP a následne postupne vzrastie na 2,5 % HDP v roku 2022. Pri takomto vývoji deficitu by hrubý dlh bol v rokoch 2020 až 2022 v sankčných pásmach ústavného zákona a na konci roku 2022 by dosiahol 50,4 % HDP. Zmeny, ktoré sa uskutočnili od schválenia návrhu rozpočtu vládou, sa premietli aj do aktualizácie odhadu RRZ pre saldo a hrubý dlh verejnej správy.

Vplyvy na saldo verejnej správy

V porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu sa zlepšil odhad salda v roku 2019 a zároveň sa znížili riziká v rokoch 2020 až 2022. Znamená to, že rast deficitu v najbližších rokoch bude za predpokladu neprijatia dodatočných opatrení mierne pomalší, pričom v roku 2022 môže deficit dosiahnuť 2,4 % HDP (tabuľka 1, porovnanie voči cieľom rozpočtu je v grafe 1).

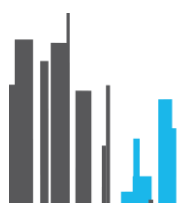
Tab 1: Zmeny v porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu (ESA₂₀₁₀, mil. eur)

	2019	2020	2021	2022
A. Saldo VS po zohľ. rizík RRZ (hodnotenie návrhu rozpočtu)	-1 195	-1 770	-2 079	-2 658
- v % HDP	-1,27	-1,81	-2,02	-2,46
B. Celkový vplyv zmien na saldo VS (1+2+3+4+5+6+7)	68	16	70	23
1. Vplyv zmien v odhade na rok 2019	68	4	-27	-25
2. Aktualizácia vplyvu daňových opatrení*	0	-20	70	32
- Zrušenie zvýšenia spotrebnej dane z tabakových výrobkov	-	-102	-137	-138
- Zmeny v osobitnom odvode vybraných finančných inštitúcií	-	114	239	251
- Opatrenia na podporu mobility práce	-	-32	-32	-32
- Posun ročného zúčtovania sociálneho poistenia	-	-	-	-50
3. Zníženie osobitného odvodu zo zisku pre Lesy SR	-	-5	-5	-5
4. Výpomoc mestu Bratislava	-	-15	-	-
5. Zmeny v ošetrovnom	-	-1	-12	-14
6. Zmeny v minimálnych dôchodkov	-	-19	-28	-37
7. Zvýšenie dane z nehnuteľností (samosprávy)	-	71	72	72
C. Saldo VS po zohľadnení rizík RRZ (A+B)	-1 127	-1 755	-2 009	-2 634
- v % HDP	-1,20	-1,79	-1,95	-2,43

*Uvádzaný je celkový vplyv opatrenia na výšku daňových príjmov; v prípade osobitného odvodu finančných inštitúcií aj po zohľadnení vplyvu na daň z príjmov právnických osôb a v prípade dane z tabakových výrobkov aj po zohľadnení vplyvu na výnos DPH.

Zdroj: RRZ

⁷ Na strane príjmov ide o zníženie rastu podielových daní spôsobené zvýšením nezdaniteľnej časti základu dane pre DPFO v roku 2020. Na strane výdavkov samosprávy poukazujú na vysoký rast osobných výdavkov v nadväznosti na rýchle zvyšovanie minimálnej mzdy ako aj vývoj miezd na trhu práce; zvýšené očakávané výdavky sú pozorované aj v prevádzkových nákladoch a investíciách.



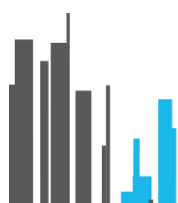
V porovnaní s predpokladmi RRZ pri hodnotení návrhu rozpočtu sa **odhad salda v roku 2019 zlepšil o 68 mil. eur (0,07 % HDP)**, pričom došlo k nasledovným zmenám⁸:

- Odhadovaná **výška daňových a odvodových príjmov** v roku 2019 vzrástla o 52 mil. eur. K tomuto nárastu prispel najmä vyšší výnos DPH, mierne vzrástol aj odhadovaný príjem zo zdravotných a sociálnych odvodov.
- V oblasti **nedaňových príjmov** prišlo k rastu odhadovaných príjmov o 12 mil. eur najmä vplyvom zvýšenia výnosu v odvode z hazardných hier.
- Odhadovaná výška **výdavkov Sociálnej poisťovne na sociálne transfery**, najmä starobné dôchodky, sa zvýšila o 10 mil. eur.
- Aktualizácia odhadu **výdavkov štátneho rozpočtu** prispela negatívne k zmene salda o 22 mil. eur. V osobných výdavkoch (mzdy a poistné) neboli realizované úsporné opatrenia podľa návrhu MF SR, čo znamená zvýšenie odhadu o 23 mil. eur. Na základe spomalenia tempa rastu výdavkov na tovary a služby bol odhad výšky ich čerpania znížený o 17 mil. eur. Zvýšenie odhadovanej úrovne ostatných bežných výdavkov ŠR o 38 mil. eur bolo spôsobené najmä zrýchlením čerpania bežných transferov obciam v nadväznosti na legislatívne opatrenia. V kapitálových výdavkoch prišlo k zníženiu rizika pre saldo o 22 mil. eur, keďže úspora z dôvodu nerealizácie odkúpenia národného futbalového štadióna kompenzovala rast financovania investícií nemocníc a NDS.
- V treťom štvrtroku 2019 prišlo k miernemu spomaleniu čerpania kapitálových výdavkov obcí oproti predchádzajúcemu obdobiu, ako aj k rýchlejšiemu rastu transferov prijatých zo štátneho rozpočtu. Odhadovaný vplyv **hospodárenia obcí** na saldo verejnej správy sa tak zlepšil spolu o 35 mil. eur.
- Vplyv **hospodárenia ostatných subjektov** na saldo verejnej správy sa zlepšil o 9 mil. eur. Pozitívne prispel najmä lepší odhad hospodárenia príspevkových organizácií a dopravných podnikov, kým zhoršenie odhadovaného hospodárenia bolo zaznamenané pre ŽSR a MH Invest II.

Zlepšenie odhadu salda v roku 2019 sa nepremietne do ďalších rokov, keďže bolo z veľkej časti spôsobené jednorazovými vplyvmi (zrušenie kúpy štadióna) a pozitívny vplyv faktorov zlepšujúcich saldo (napr. daňové príjmy, výdavky štátneho rozpočtu na tovary a služby) bol prevýšený negatívnym vplyvom rastúcich rizík (osobné výdavky štátneho rozpočtu). Okrem toho na vývoj salda v rokoch 2020 až 2022 budú vplývať aj ďalšie faktory:

- V **daňových príjmoch rozpočtu** RRZ zohľadnila opatrenia zapracované v rozpočte schválenom v parlamente: zrušenie zvýšenia spotrebnej dane z tabakových výrobkov, zmeny v osobitnom odvode vybraných finančných inštitúcií, opatrenia na podporu mobility práce a posun termínu ročného zúčtovania sociálneho poistenia za horizont

⁸ Aktualizácia odhadu na rok 2019 zohľadňuje novšie údaje (za tri štvrtroky 2018, v prípade štátneho rozpočtu sú zohľadnené predbežné údaje za 11 mesiacov). Podrobnejšie informácie sú zverejnené v rámci tzv. rozpočtového semaforu [na stránke RRZ](http://na.stranke.rrz.sk).



rozpočtu. Tieto opatrenia **znižia daňové príjmy v roku 2020 o 20 mil. eur**; následne príde k **nárastu o 70 mil. eur v roku 2021 a 23 mil. eur v roku 2022**.

- Zrušenie osobitného odvodu do štátneho rozpočtu pre Lesy SR bude znamenať **nižšie nedaňové príjmy o 5 mil. eur ročne**.
- Vládou schválená **finančná výpomoc mestu Bratislava** predstavuje zvýšenie rizika pre saldo verejnej správy v roku 2020 o 15 mil. eur.
- Legislatívne **zmeny v dávke ošetrovnej** znamenajú rast výdavkov Sociálnej poisťovne postupne v roku 2020 o 1 mil. eur, v roku 2021 o 12 mil. eur a v roku 2022 o 14 mil. eur.
- Dodatočné zmeny prijaté v **minimálnych dôchodkoch** budú znamenať zvýšenie výdavkov štátneho rozpočtu. Rast rizika pre saldo rozpočtu oproti predchádzajúcemu odhadu RRZ, ktorý zahŕňal vplyv pôvodného legislatívneho znenia, bude vo výške 19 mil. eur v roku 2020, 28 mil. eur v roku 2021 a 37 mil. eur v roku 2022.
- Zdroj krytia rizík pre saldo verejnej správy môže predstavovať **zvýšenie výnosu miestnych daní, najmä dane z nehnuteľnosti**. V poslednom období viaceré mestá a obce predstavili plán zvyšovania sadzieb týchto daní ako zdroja príjmov na krytie negatívnych vplyvov legislatívnych opatrení na hospodárenie samospráv⁹. RRZ predbežne odhaduje výšku dodatočných príjmov v rokoch 2020 až 2022 každoročne na úrovni približne 70 mil. eur.
- Kompletný aktualizovaný zoznam **rizík a zdrojov ich krytia identifikovaných RRZ v schválenom rozpočte verejnej správy** je uvedený v prílohe č. 1.

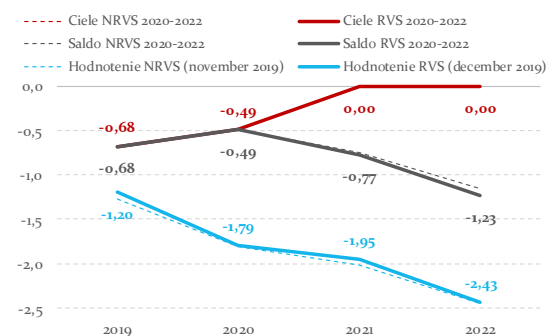
Ostatné zmeny popísané v časti 1 nemajú vplyv na odhad salda verejnej správy:

- **Vyššie výdavky na dotácie v poľnohospodárstve ako aj v súvislosti so zmenou výpočtu minimálneho dôchodku** boli zahrnuté v rizikách pre saldo verejnej správy identifikovaných RRZ v návrhu rozpočtu.
- **Zníženie rezerv štátneho rozpočtu na kompenzáciu negatívnych vplyvov dodatočných opatrení nezmenilo odhad salda**. Ciele rozpočtu ostali bez zmeny, pričom čiastočne zníženie rizík, ktoré boli zapracované do rozpočtu, bolo sprevádzané znížením zdrojov krytia.

⁹ Na strane príjmov ide o zníženie rastu podielových daní spôsobené zvýšením nezdaniteľnej časti základu dane pre DPFO v roku 2020. Na strane výdavkov samosprávy poukazujú na vysoký rast osobných výdavkov v nadväznosti na rýchle zvyšovanie minimálnej mzdy ako aj vývoj miezd na trhu práce; zvýšené očakávané výdavky sú pozorované aj v prevádzkových nákladoch a investíciách.

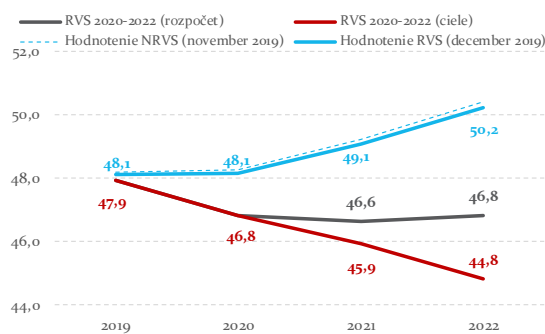


Graf 1: Zmeny v salde VS po zohľadnení rizík (ESA2010, % HDP)



Zdroj: RRZ, MF SR

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



Zdroj: RRZ, MF SR

Vplyvy na hrubý dlh verejnej správy

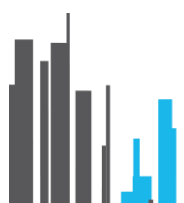
Odhad vývoja hrubého dlhu RRZ zaktualizovala o zmenu úrovne rizík v rokoch 2020 až 2022. V porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu odhad hrubého dlhu mierne poklesol počas celého prognózovaného obdobia, na konci roku 2022 by dlh dosiahol 50,2 % HDP (graf 2). **Nadalej platí, že počas celého obdobia bude na udržanie dlhu mimo sankčných pásiem ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti potrebné prijať dodatočné opatrenia.**

Vplyvy na štrukturálne saldo verejnej správy

V odhade štrukturálneho salda nenastali významnejšie zmeny (tabuľka 2)¹⁰. Počas nasledujúcich troch rokov sa **štrukturálny deficit kumulatívne zhorší o 0,5 % HDP** a dosiahne 2,1 % HDP v roku 2022, čo je výrazne nad požiadavkou pravidla vyrovnaného rozpočtu (štrukturálny deficit maximálne vo výške 0,5 % HDP).

Bez zásahov vlády by sa štrukturálny deficit do roku 2022 zlepšil celkovo o 0,3 % HDP a dosiahol by -1,4 % HDP v roku 2022. Znamená to, že existujúce nastavenie politik a makroekonomický vývoj prispievajú k väčšiemu zlepšeniu štrukturálneho salda ako vyplýva z aktuálneho rozpočtu verejnej správy po zohľadnení rizík RRZ. **Čistý príspevok opatrení prijatých vládou k trvalému zlepšeniu salda VS by mal byť kumulatívne za všetky tri roky negatívny vo výške spolu -0,8 % HDP.**

¹⁰ Okrem zmeny v rizikách ovplyvňujúcich saldo verejnej správy došlo aj k aktualizácii cyklickej zložky (viac v prílohe 2) s minimálnym vplyvom na aktuálny odhad štrukturálneho salda. Súčasne bola v rámci iných faktorov zohľadnená NR SR prijatá zmena legislatívy týkajúca sa bankového odvodu (opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť).

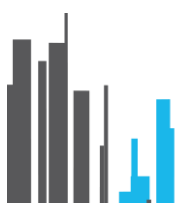


Tab 2: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2019 až 2022 podľa RRZ (ESA2010, % HDP)

	2018	2019	2020	2021	2022
1. Saldo verejnej správy	-1,1	-1,2	-1,8	-2,0	-2,4
2. Cyklická zložka	0,5	0,4	0,1	-0,1	-0,3
3. Jednorazové efekty	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-1,6	-1,6	-1,9	-1,9	-2,1
5. Zmena štrukturálneho salda (Δ_4)/ Fiškálny kompakt		-0,1	-0,3	0,0	-0,2
6. Saldo verejnej správy v NPC scenári	-1,1	-1,3	-1,2	-1,3	-1,7
7. Štrukturálne saldo v NPC scenári	-1,6	-1,7	-1,3	-1,2	-1,4
8. Zmena štrukturálneho salda v NPC scenári		-0,1	0,4	0,1	-0,1
9. Veľkosť opatrení (1-6)		0,1	-0,6	-0,7	-0,8
10. Konsolidačné úsilie vlády (5-8)		0,1	-0,6	-0,1	-0,1
11. Iné faktory:	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
- opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	-0,1	-0,1	0,1	0,0	0,0
- PPP projekty	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- úrokové náklady	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0
12. Opatrenia vlády s vplyvom na iné faktory	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Zmena štrukturálneho salda po zohľadnení iných faktorov (5-11)		-0,1	-0,5	0,0	-0,2
14. Konsolidačné úsilie vlády po zohľadnení opatrení s vplyvom na iné faktory (10-12)		0,1	-0,6	-0,1	-0,1

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

Zdroj: metodika RRZ



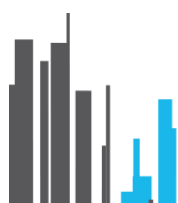
3. Transparentnosť rozpočtu

RRZ opakovane poukazuje na to, že súčasný legislatívny rámec schvaľovania rozpočtu v NR SR nie je z pohľadu predmetu a obsahu schvaľovaných dokumentov vyhovujúci. Schvaľovanie hotovostného štátneho rozpočtu NR SR na najbližší rok je dané historicky a už nepostačuje na zachytenie kľúčových sledovaných parametrov verejných financií a všetkých zmien vo verejných financiách v súlade s európskymi štandardmi definovanými metodikou ESA2010. Príkladom chýbajúcich informácií sú aj zmeny návrhu rozpočtu v oblasti salda verejnej správy v rokoch 2021 a 2022. Pozmeňujúcimi návrhmi bol upravený len rozpočet na rok 2020. Rozpočtované deficity na roky 2021 a 2022, ktoré sa líšia od cieľa vyrovnaného hospodárenia, RRZ zistila len na základe dodatočne vyžiadaných informácií od MF SR.

Niektoré legislatívne zmeny ovplyvňujúce rozpočet verejnej správy schválené v NR SR neboli zapracované v rozpočte. Ide o zmeny v minimálnych dôchodkoch, ktoré boli prijaté nad rámec úpravy zohľadnenej v schválenom rozpočte a zavedenie dlhodobého ošetrového. Nižšia transparentnosť v oblasti rozhodovania o zahrnutí opatrení do rozpočtu verejnej správy sťažuje vyhodnotenie rozpočtu z pohľadu dosiahnutia deklarovaných cieľov v oblasti salda rozpočtu, vývoja štrukturálneho salda a upravených výdavkov.

Celková suma daňových príjmov rozpočtu nebola schválená Výborom pre daňové prognózy (VpDP). Zasadnutie VpDP, ktorého predmetom boli vplyvy legislatívnych zmien zapracovaných v rozpočte, sa uskutočnilo krátko pred schválením rozpočtu v NR SR, pričom vplyvy online napojenia pokladníc na finančnú správu a označovania pohonných látok identifikačnou látkou, ktoré majú znížiť daňové úniky, neboli do prognózy výboru zahrnuté¹¹. V rámci VpDP boli vplyvy týchto opatrení uvedené ako memorandová položka z dôvodu veľkej neistoty ohľadom termínu zavedenia a vplyvu na výnos daní. Zároveň platí, že vplyvy týchto opatrení v rozpočte sú zapracované spoločne, pričom MF SR neposkytlo rozčlenenie rozpočtovanej sumy na jednotlivé opatrenia. **Z týchto dôvodov by bolo potrebné uzákoniť povinnosť používania prognózy VpDP v celom rozpočtovom procese.**

¹¹ Rozpočet uvažuje s výnosmi z týchto dvoch opatrení v celkovej výške 180 mil. eur v roku 2020, 190 mil. eur v roku 2021 a 200 mil. eur v roku 2022.



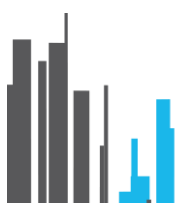
Príloha 1 – Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2019 až 2022

Tab 3: Riziká a zdroje krytia pre splnenie rozpočtu v rokoch 2019 až 2022 (ESA2010, mil. eur)

	2019	2020	2021	2022
Saldo rozpočtu RVS 2020-2022 v mil. eur	-640	-480	-792	-1 334
Saldo rozpočtu podľa RVS 2020-2022 v % HDP	-0,68	-0,49	-0,77	-1,23
Vplyvy na saldo VS spolu:	-487	-1 274	-1 217	-1 300
- v % HDP	-0,52	-1,30	-1,18	-1,20
1. Daňové a odvodové príjmy	46	-28	5	121
2. Nedaňové príjmy	-197	-226	-97	-180
- dividendy ŠR a MH Manažment	-165	-67	-71	-64
- kapitálové príjmy ŠR	0	-40	-32	-32
- emisné kvóty	1	-104	12	-86
- poplatok EOSA	-2	-32	-30	-28
- iné nedaňové príjmy (adm. poplatky, hazard)	-31	17	24	30
3. Sociálne dávky a transfery:	-21	-184	-191	-192
- výdavky Sociálnej poisťovne	-31	-80	-55	-24
- sociálne dávky MPSVaR	10	-104	-135	-167
4. Vzťahy s rozpočtom EÚ	34	6	132	101
- transfer do rozpočtu EÚ	7	95	114	121
- výdavky na spolufinancovanie	-31	-156	-61	-101
- rezerva na odvody do EÚ a prostriedky EÚ	62	74	81	82
- korekcie k čerpaniu EÚ fondov	-5	-6	-3	0
5. Výdavky štátneho rozpočtu:	-373	-452	-683	-915
- bežné rezervy (okrem miezd)	80	200	252	250
- mzdové výdavky ŠR (vrátane rezerv)	-23	-54	-169	-171
- tovary a služby (bez rezerv)	-26	-70	-23	45
- ostatné bežné výdavky	-156	-163	-296	-447
- kapitálové výdavky	-248	-365	-447	-591
6. Hospodárenie samospráv (bez daňových príjmov):	-166	-215	-50	78
- obce	-168	-195	-69	38
- VÚC	2	-20	19	40
7. Výdavky v zdravotníctve:	55	-138	-229	-168
- výdavky na zdravotnú starostlivosť	96	-13	-147	-91
- splátky záväzkov voči akcionárom súkr. zdrav. poisťovní	-40	-50	-50	-50
- hospodárenie nemocníc	-55	-133	-89	-82
- pohľadávky Soc. poisťovne voči nemocniciam	85	85	85	85
- prevádzkové výdavky zdravotných poisťovní	-31	-26	-28	-30
8. Hospodárenie ostatných subjektov VS:	150	-31	-87	-104
- správny fond Sociálnej poisťovne	-27	-52	-55	-53
- ŽSR	-5	-10	-18	-26
- ZSSK	27	-27	-49	-49
- NDS	20	36	24	11
- príspevkové organizácie	45	7	17	9
- environmentálny fond	13	-12	-40	-21
- národný jadrový fond	25	1	15	24
- Jadrová a vyraďovacia spoločnosť	20	28	30	30
- Ostatné subjekty	31	-1	-11	-29
9. Ostatné vplyvy	-16	-7	-16	-42
- zmeny úrok. nákladov z dôvodu rizík RRZ	0	-1	-10	-35
- iné faktory	-16	-6	-6	-6
Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ v mil. eur	-1 127	-1 755	-2 009	-2 634
Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ v % HDP	-1,20	-1,79	-1,95	-2,43

Pozn.: znamienka vyjadrujú vplyv na saldo VS

Zdroj: RRZ



Príloha 2 – Aktualizácia štrukturálneho salda

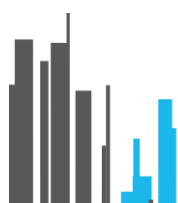
Oproti hodnoteniu návrhu rozpočtu (november 2019) došlo k minimálnym zmenám v odhade štrukturálneho salda VS v rokoch 2018-2022. Na základe dostupných informácií RRZ zaktualizovala odhad rizík a zdrojov ich krytia v rozpočte, čo ovplyvnilo výšku salda verejnej správy v rokoch 2019 až 2022. V rámci cyklickej zložky došlo k aktualizácii odhadu produkčnej medzery RRZ, kde boli do odhadu produkčnej medzery¹² zapracované revízie HDP (štvrtročné časové rady) a zohľadnil sa aj najnovší odhad produkčnej medzery Národnej banky Slovenska. Na celkový odhad cyklickej zložky to však malo zanedbateľný vplyv. V rámci jednorazových vplyvov nedošlo k žiadnym zmenám. Rozdiely v odhade sú uvedené v tabuľke.

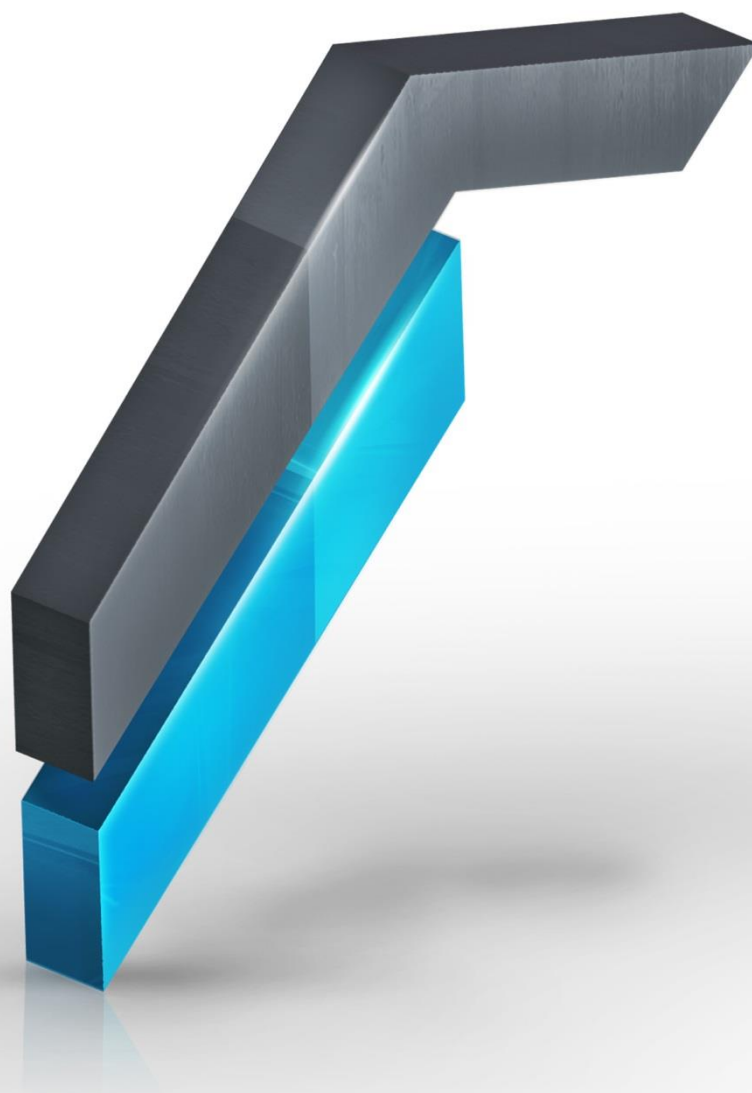
Tab 4: Rozdiel v zmene štrukturálneho salda VS v rokoch 2019 až 2022 podľa RRZ oproti NRVS 2020-2022 (ESA2010, %HDP)

	2019	2020	2021	2022
1. Saldo verejnej správy	0,07	0,02	0,07	0,02
2. Cyklická zložka	0,00	0,00	0,00	0,00
3. Jednorazové efekty	0,00	0,00	0,00	0,00
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	0,07	0,01	0,07	0,02
5. Zmena štrukturálneho salda (Δ_4)/ Fiškálny kompakt	0,07	-0,06	0,05	-0,05

Zdroj: metodika RRZ

¹² RRZ používa viaceré prístupy na odhad produkčnej medzery, ktoré na záver spriemeruje do výsledného odhadu. Detailnejšie v štúdiu RRZ (2014): [Finding Yeti](#). Aktualizácia sa týka len odhadu s využitím metódy PCA. Vo zvyšných prístupoch RRZ boli revidované kvartálne údaje HDP zohľadnené už v rámci hodnotiacej správy v novembri 2019.





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia

www.rozpoctovarada.sk