



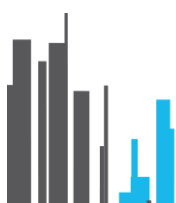
Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2012

Pri reprodukcii časti textu je potrebné uviesť okrem organizácie aj názov štúdie. Za poskytnuté údaje ďakujeme Ministerstvu financií SR.



Predslov	4
Zhrnutie	5
Úvod	7
1. Hodnotenie cieľov rozpočtu	8
1.1 Fiškálny rámec	8
1.2 Dlh verejnej správy	9
2. Hodnotenie reálnosti dosiahnutia cieľov rozpočtu	12
2.1 Makroekonomické predpoklady	12
2.2 Prognóza daňových a odvodových príjmov	13
2.3 Konsolidačné opatrenia	14
2.4 Konsolidačné úsilie	18
2.5 Riziká rozpočtu	20
3. Hodnotenie rozpočtu vo vzťahu k fiškálnym pravidlám	25
4. Hodnotenie rozpočtu z pohľadu pravidiel transparentnosti	27
5. Vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií	30
Príloha č. 1 – Opatrenia na dosiahnutie rozpočtových cieľov	31
Príloha č. 2 – Bilancia príjmov a výdavkov rozpočtu verejnej správy	32



Predslov

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) vznikla v roku 2012 ako nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky. Poskytovať verejnosti odborné, komplexné a politicky neprifarbené informácie o vývoji verejných financií je dôležitou súčasťou nového fiškálneho rámca tak na národnej ako aj na európskej úrovni.

Základné výstupy RRZ sú definované v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti¹. Prvým je správa o dlhodobej udržateľnosti, ktorá má za cieľ kvantitatívne vyhodnotiť presúvanie finančného bremena na ďalšie generácie, ako aj posúdiť riziká, ktoré vyplývajú z fenoménu starnutia populácie vo vyspelých krajinách sveta, Slovensko nevynímajúc. Prvá správa o dlhodobých výzvach pre slovenské verejné financie bude prezentovaná 17. decembra 2012.

Druhou dôležitou súčasťou mandátu RRZ je vyhodnotenie rozpočtu za predchádzajúci rok. Správa, ktorá sa predkladá aj na rokovanie národnej rady, má posúdiť, do akej miery sa podarilo splniť rozpočtové ciele, či boli dodržané pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti. Prvú hodnotiacu správu za rok 2012 predloží RRZ do konca júna 2013.

Monitorovanie a hodnotenie však neobsahuje len pohľad do minulosti alebo dlhodobé projekcie. Rada sa bude pravidelne vyjadrovať aj k aktuálnemu vývoju vo verejných financiách. Verejnosti poskytne svoj nezávislý pohľad aj pri dôležitých dokumentoch akými sú východiská rozpočtu a samotný rozpočet verejnej správy. Návrh rozpočtu verejnej správy sa každý rok predkladá do národnej rady do 15. októbra. V záujme obohatenia parlamentnej diskusie o nezávislý pohľad, bude RRZ každoročne pripravovať hodnotiacu správu k rozpočtu.

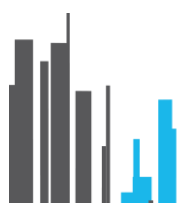
Napriek tomu, že počas tvorby tohto materiálu RRZ ešte nemala k dispozícii analytický tím ani komplexné databázy, členovia rady považovali za dôležité poskytnúť národnej rade a verejnosti svoj pohľad na tak kľúčový materiál akým je súčasný vládny návrh rozpočtu. Rok 2013 je neobyčajný predovšetkým z titulu potreby dodržiavania záväzkov SR voči Európskej únii.

Hodnotenie rozpočtu hľadá odpovede na niekoľko otázok. Do akej miere sú ciele dobre definované? Sú predpoklady na ktorých rozpočet stojí realistické? Sú opatrenia na dosiahnutie cieľov dobre definované? Aké je skutočné konsolidačné úsilie? Sú v rozpočte praktiky kreatívneho účtovníctva? Do akej miery je rozpočet v súlade s fiškálnymi pravidlami a pravidlami transparentnosti? Ako prispieva rozpočet k dlhodobej udržateľnosti?

V budúcnosti bude analýza o niečo detailnejšia a komplexnejšia, ale veríme, že aj táto prvá hodnotiacia správa obsahuje užitočné informácie pre verejnosť.

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

¹ [Ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.](#)



Zhrnutie

Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015 sa pripravoval v turbulentnom ekonomickom prostredí. Pretrvávajúca dlhová kríza v eurozóne, ktorá je spojená so stratou dôvery na finančných trhoch núti k neštandardným rozhodnutiam aj v oblasti verejných financií. Napriek slabnúcej ekonomickej aktivite je potrebné v mnohých krajinách prijímať reštriktívne opatrenia k tomu, aby si štáty mohli udržať svoju schopnosť prefinancovať svoje dlhy na trhoch a nemuseli sa obrátiť na rôzne záchranné mechanizmy. V tomto prostredí je kľúčové, aby Slovensko aj naďalej patrilo medzi krajiny s dobrou reputáciou na finančných trhoch.

Vo väzbe na vyššie uvedené nepriaznivé externé prostredie hodnotí rada veľmi pozitívne, že v návrhu rozpočtu je jednoznačná deklarácia kľúčového cieľa pre rok 2013: zníženie deficitu verejných financií pod 3% z HDP. V hre je nielen dôveryhodnosť Slovenska, ale pri nesplnení aj možná pokuta vyplývajúca z revízie Paktu stability a rastu a súvisiacich nariadení vo výške 0,2% z HDP (približne 140 mil. EUR).

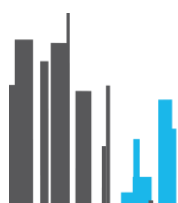
Makroekonomické predpoklady v návrhu rozpočtu boli v čase ich tvorby vyhodnotené Výborom pre makroekonomické prognózy ako realistické. Vzhľadom na nepriaznivý vývoj v očakávaní podnikov a ustavičné znižovanie prognóz rastu medzinárodnými inštitúciami však RRZ stále vníma nezanedbateľné negatívne riziká, ktoré môže priniesť zintenzívnenie vplyvu neistoty na finančných trhoch na ukazovatele reálnej ekonomiky.

Odhady daňovo-odvodových príjmov boli pripravené v rozpočte opatrne, počítajúc aj s vplyvom z titulu možných zmien v správaní sa subjektov (dynamické efekty). Ako však uvádza samotný návrh, veľké množstvo legislatívnych zmien v tejto oblasti a ich vzájomný vplyv je veľmi ťažké odhadnúť a preto tieto zmeny predstavujú riziko naplnenia prognózy. Z pohľadu na nárast v daňovom zaťažení je potrebné počítať s významnými dynamickými efektmi predovšetkým u samostatne zárobkovo činných osobách, dohodárov a právnických osôb s cieľom minimalizovať nárast daňového zaťaženia.

Opatrenia na dosiahnutie cieľov sú dobre definované – podobne ako v predchádzajúcich rokoch - len pre rok 2013. Konsolidácia prebieha predovšetkým na strane príjmov. Presný pomer príjmových a výdavkových opatrení závisí od toho, do akej miery sa použijú rezervy definované v rozpočte na krytie výdavkov. Konsolidačné úsilie, ktoré hodnotí trvalé zníženie deficitu na krátkodobom horizonte je pre rok 2013 na úrovni 1,3% z HDP.

Okrem veľkej neistoty v makroekonomickom prostredí a dynamických efektov konsolidačných opatrení vníma Rada pre rozpočtovú zodpovednosť riziká vo viacerých oblastiach. Na prvom mieste je rozpočtovanie samospráv. Tak v prípade obcí ako aj VÚC sa predpokladá výrazné zníženie výdavkov na horizonte do roku 2015. Pritom neexistujú žiadne efektívne vynucovacie mechanizmy na dosiahnutie týchto cieľov aj napriek tomu, že boli podpísané memorandá o spolupráci.

Druhým významným rizikom je podľa RRZ zdravotníctvo. Návrh rozpočtu uvádza rozdielne očakávané skutočnosti pre rok 2012 a dostatočne nevysvetľuje ani očakávaný pokles počtu poistencov štátu v roku 2013. Okrem toho sa nepočíta s ďalším zadlžovaním zdravotníckych zariadení. Rada považuje za málo pravdepodobné, že výsledok v oblasti verejného zdravotníctva bude možné dosiahnuť bez prijatia dodatočných opatrení.



Tretou oblasťou, kde sa dá počítať s navýšením zdrojov oproti rozpočtu je školstvo. Vzhľadom na prebiehajúci dialóg medzi vládou a odborními sa zdá pravdepodobné, že do rozpočtu bude potrebné dopracovať ešte zvýšenie plátov v školstve minimálne vo výške 5%.

Medzi ďalšími rizikami je potrebné spomenúť rozpočtovanie predaja ropných hmotných rezerv bez bližšej legislatívnej špecifikácie, plné využitie príjmu z predaja emisných kvót na konsolidáciu a zníženie deficitu na úkor štátnych podnikov (Cargo, Javys).

Rada sa pozerá na návrh rozpočtu aj cez optiku čistého bohatstva, ktoré zjednodušene vyjadruje rozdiel medzi aktívami a pasívami štátu. Z tohto pohľadu sa vynárajú otázky aj pri konsolidácii cez možné znehodnotenie kapitálových aktív, ambiciózne predpoklad hospodárenia štátnych podnikov, predaj majetku (rezervy) a osobitné odvody vo finančnom sektore. Zároveň z pohľadu čistého bohatstva by bolo jednoznačne negatívne použitie rezervy na výstup ľudí z kapitalizačného piliera na bežné výdavky.

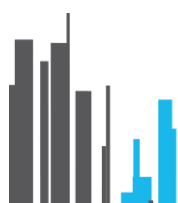
Návrh rozpočtu obsahuje rezervu na možný zhoršený vývoj ekonomiky, čo však pri materializácii všetkých najvýznamnejších rizík, vrátane tých na výdavkovej strane, nemusí postačovať. Práve preto si rada myslí, že na udržanie deficitu v budúcom roku pod plánovanou hodnotou bude potrebné prijať ďalšie opatrenia či už operatívneho alebo systémového charakteru. V ďalších rokoch (2014-2015) je scenár rozpočtu tradične málo zdokumentovaný a preto RRZ vníma pozitívne snahy o zavedenie strednodobých výdavkových limitov od roku 2014. Pohľad správcov kapitol by sa tak rozšíril z jedného roka na celý strednodobý horizont.

Hodnotenie návrhu rozpočtu z pohľadu dodržiavania fiškálnych pravidiel v roku 2013 je priaznivý. Návrh rešpektuje pravidlá definované tak v domácej ako aj v zahraničnej legislatíve. Alarmujúci je však vývoj verejného dlhu na strednodobom horizonte. Pokiaľ by sa naplnil načrtnutý scenár v rozpočte, tak v roku 2015 by už malo dôjsť k viazaniu výdavkov v štátnom rozpočte vo výške 3% a návrh rozpočtu na rok 2016 by už nemal obsahovať nominálny nárast výdavkov (vrátane fondov sociálneho zabezpečenia).

RRZ vníma veľmi pozitívne obsahové zmeny v rozpočte vo väzbe na zákonné požiadavky na informácie z ústavného zákona. Vzhľadom na to, že ide o prvý rok, je pochopiteľné, že existuje priestor na kvalitatívne zlepšenie prezentácie požadovaných informácií. Veľmi často sa stáva, že na Slovensku sú zákonné požiadavky splnené len formálne, v tomto prípade sa ale dá povedať, že okrem konsolidovanej bilancie príjmov a výdavkov a hospodárenia štátnych podnikov sú informácie uvedené relatívne komplexne a zrozumiteľne. Negatívne však treba hodnotiť nedodržanie termínu zverejnenia júrovej daňovej prognózy.

Ak sa na rozpočet pozeráme z dlhodobého hľadiska je možné skonštatovať, že spolu so zmenami v dôchodkovom systéme dochádza k zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií na Slovensku, čo je v obdobiach neistoty na finančných trhoch veľmi dôležité. Celkové kvantitatívne hodnotenie dlhodobej udržateľnosti pripraví rada k 17. decembru.

Ak nedôjde k významnému zhoršeniu externého prostredia, rozpočtový cieľ pre rok 2013 je dosiahnuteľný, avšak podľa názoru RRZ bude potrebné na elimináciu identifikovaných rizík prijať ďalšie operatívne alebo systémové opatrenia.

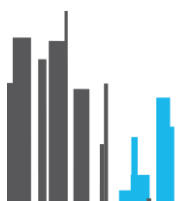


Úvod

Rozpočet verejnej správy predstavuje základný dokument, ktorým vláda realizuje hospodársku politiku. Prezentované ciele v oblasti fiškálnej politiky a prijímané opatrenia vníma súkromný sektor ako základnú informáciu o vývoji ekonomiky a legislatívy v najbližšom období, ktoré zapracúvava do svojich očakávaní a budúcich aktivít. Je preto dôležité, aby stanovené ciele ako aj vplyvy opatrení boli postavené na realistických predpokladoch. Diskusia o rozpočte je v súčasnosti o to dôležitejšia, že Slovensko si potrebuje udržať dôveru finančných trhov nevyhnutnú pre plynulé fungovanie štátu.

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť má povinnosť monitorovať vývoj vo verejných financiách. Rada bude pripravovať správu o vývoji verejných financií zvyčajne dvakrát ročne, po predložení východísk rozpočtu na vládu (apríl) a po predložení návrhu rozpočtu do parlamentu (október). Tento materiál hodnotí Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015 schválený vládou 10. októbra 2012 a predloženého na rokovanie Národnej rady SR. Cieľom je poskytnúť odbornej aj laickej verejnosti nezávislý pohľad na rozpočet, posúdiť realističnosť stanovených cieľov a poukázať okrem krátkodobých aj na dlhodobé vplyvy prijatých opatrení. Okrem toho hodnotí rozpočet z pohľadu dodržiavania národných a EÚ pravidiel.

Hodnotenie je rozdelené na päť častí. **V prvej časti** tohto materiálu je hodnotený rozpočet z pohľadu navrhovaných cieľov. Súčasťou **druhej kapitoly** je analýza cieľov vo vzťahu k súčasnej a očakávanej ekonomickej situácii na Slovensku, výpočet konsolidačného úsilia a posúdenie špecifikácie samotných konsolidačných opatrení. Na záver je sumarizovaný prehľad najväčších rizík a rezerv rozpočtu, ktoré nesúvisia so samotným makroekonomickým vývojom a daňovou prognózou. **Tretia časť** materiálu sa pozerá na rozpočet z pohľadu existujúcich legislatívnych pravidiel na národnej aj európskej úrovni. Tieto pravidlá vo výraznej miere ovplyvňujú stanovovanie fiškálnych cieľov, pričom nesplnenie legislatívnych požiadaviek môže viesť k nápravným procedúram. **Štvrtá časť** materiálu je venovaná transparentnosti rozpočtu. V stručnosti sa vyhodnocuje naplnenie požiadaviek ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti v oblasti zostavenia rozpočtu a zverejňovaných údajov. Posledná **piata časť** materiálu naznačuje prístup rady pri vyhodnocovaní vplyvu rozpočtu na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.



1. Hodnotenie cieľov rozpočtu

Rozpočet verejnej správy bol predložený v prostredí, ktoré vo výraznej miere ovplyvňuje fiškálnu politiku vo všetkých krajinách eurozóny. V prvom rade ide o záväzky voči EÚ, keďže väčšina krajín Európskej únie, vrátane Slovenska, sa nachádza v procedúre nadmerného deficitu. Okrem toho sa posilňuje dohľad nad fiškálnym rámcom zavedením nových procedúr a pravidiel v snahe posilniť fiškálnu disciplínu krajín. Druhým vplyvom je dlhová kríza a pokles dôvery finančných trhov v rozpočtovú disciplínu krajín, čo zvyšuje riziko prefinancovania dlhu najmä pre menšie a zraniteľnejšie ekonomiky. Tretím faktorom je spomaľujúci sa ekonomický rast v eurozóne s negatívnym vplyvom aj na rast Slovenska. Samotná konsolidácia bude mať v krátkom horizonte negatívny vplyv na rast, preto je potrebné, aby štruktúra konsolidačných opatrení brala tento vplyv do úvahy.

1.1 Fiškálny rámec

Hlavným cieľom rozpočtu je zníženie deficitu verejnej správy z úrovne 4,6% HDP v roku 2012 na úroveň 2,9% HDP v roku 2013. V ďalších rokoch deficity klesajú tempom 0,5% HDP ročne. Znižovanie deficitu sa tak sústreďuje najmä do roku 2013, kedy je potrebné splniť požiadavky vyplývajúce z procedúry nadmerného deficitu.

Nižšie uvedená tabuľka vyčísluje celkovú potrebu opatrení na dosiahnutie stanovených rozpočtových cieľov. V prípade, ak by vláda a parlament neprijali v porovnaní s rokom 2012 žiadne nové opatrenia a vývoj rozpočtu by bol ovplyvnený len aktuálnym makroekonomickým vývojom (základný scenár), deficit verejnej správy by podľa ministerstva financií dosiahol v roku 2013 úroveň 5,9% HDP a následne by mierne klesal na úroveň 5,3% HDP v roku 2015. Na dosiahnutie deficitu vo výške 2,9% HDP v roku 2013 bude preto potrebné prijať opatrenia vo výške 3% HDP². Pokiaľ by opatrenia prijaté pre rok 2013 mali trvalý charakter, pre rok 2014 by už nebolo potrebné prijímať nové opatrenia. V roku 2015 sa predpokladá, že na dosiahnutie deficitu vo výške 1,9% HDP bude potrebné prijať ešte dodatočné opatrenia v sume 0,3% HDP. Z týchto čísel tiež vyplýva, že kredibilná a jasne definovaná konsolidačná stratégia v roku 2013 môže zabezpečiť výraznú korekciu deficitu bez potreby prijímania zásadnejších opatrení v ďalších rokoch.

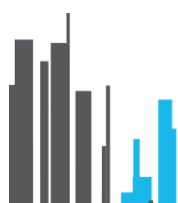
Tabuľka 1: Veľkosť konsolidačných opatrení (ESA 95, % HDP)

	2012	2013	2014	2015
1. Saldo VS – základný scenár	- 4,9*	-5,9	-5,4	-5,3
2. Saldo VS - rozpočet	4,6	-2,9	-2,4	-1,9
3. Veľkosť konsolidačných opatrení (2-1)	-	3,0	3,0	3,3
- v mil. eur	-	2 204	2 331	2 747
4. Dodatočná potreba opatrení (medziročná zmena)	-	3,0	0,0	0,3
- v mil. eur	-	2 204	127	416

*Hodnota 4,9% predstavuje východiskovú bázu pre výpočet základného scenára na ďalšie roky. Neobsahuje novú legislatívu súvisiacu s konsolidáciou rozpočtu v rokoch 2013-2015.

Zdroj: MF SR

² Základný scenár neuvažuje so zmenou úrokových nákladov z dôvodu horšieho salda verejnej správy a prípadnými zmenami v rizikových premiách dlhu. Detailná špecifikácia opatrení je uvedená v prílohe č. 1.

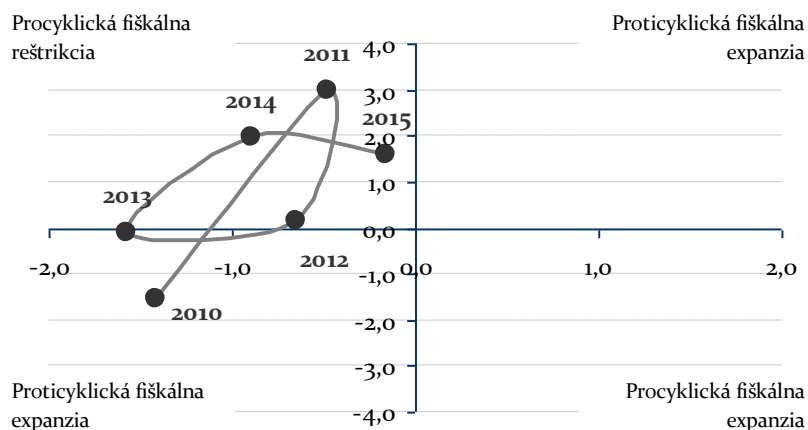


Silný záväzok znížiť deficit verejnej správy v roku 2013 pod 3% z HDP bol dôvodom podpísania memoranda o spolupráci medzi vládou a samosprávou³. Silnejšiu koordináciu vo fáze prípravy rozpočtu je možné považovať za pozitívum, samotné naplnenie záväzkov vyplývajúcich z memoranda je však pomerne zložitá. V prípade memoranda s vyššími územnými celkami je koordinácia a vzájomná výmena informácií jednoduchšia nielen vo fáze prípravy rozpočtu ale aj pri samotnom plnení. V prípade miest a obcí je koordinácia zložitá vzhľadom na ich veľký počet, pričom obecné zastupiteľstvá nie sú podpísaním memoranda nijako viazané. Bez špecifikovania konkrétnych opatrení, ktoré by zaväzovali obce a mestá k úpravám v rozpočte je potrebné memorandum vnímať len ako podporu konsolidačným cieľom vlády.

Znižovanie deficitu bude negatívne prispievať na ekonomický rast. Reštrikčné opatrenia však môžu byť úplne alebo z časti kompenzované čerpaním EÚ prostriedkov, ktoré nemajú vplyv na saldo rozpočtu, ale majú vplyv na agregátny dopyt. V roku 2012 a 2013 sa očakáva, že negatívny príspevok znižovania deficitu bude v plnej miere kompenzovaný prostriedkami EÚ. V rokoch 2014 a 2015 už preváži efekt konsolidácie a celková pozícia je reštriktívna.

Neutrálnu alebo mierne reštrikčnú pozíciu je možné považovať pri súčasných ekonomických podmienkach za pozitívum. Umožňuje tak znížiť deficit verejnej správy bez zásadného vplyvu na ekonomický vývoj. Nevyhnutným predpokladom je však dodržať čerpanie EÚ fondov na rozpočtovanej úrovni.

Graf 1: Fiškálny impulz (% HDP)

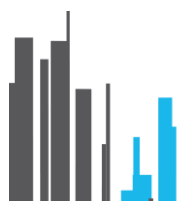


Zdroj: RRZ, MF SR

1.2 Dlh verejnej správy

Rozpočet predpokladá pri splnení stanovených cieľov nárast dlhu z úrovne 43,3% HDP v roku 2011 na úroveň 56% HDP v roku 2015, čo je zvýšenie ukazovateľa o takmer 30%. Nárast dlhu je sústredený najmä do roku 2012, kedy dlh narastie o 8,9 % HDP s pozvoľným rastom v nasledujúcich rokoch.

³ Memorandum o spolupráci bolo podpísané medzi vládou a vyššími územnými celkami (Združenie SK8) a Združením miest a obcí Slovenska (ZMOS). Memorandum nebolo podpísané s Úniou miest Slovenska.



Tabuľka 2: Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)

	2011	2012 OS	2013 R	2014 R	2015R
Hrubý dlh verejnej správy (mil. EUR)	29 911	37 399	40 794	43 788	46 446
Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)	43,3	52,2	54,9	55,8	56,0
Štruktúra dlhu					
1. Existujúci dlh k 31.12.2011	42,1	42,3	42,3	41,8	41,3
- dlh do roku 2011	42,1	40,6	39,1	37,1	35,1
- úroky a dlh z úrokov	-	1,7	3,2	4,7	6,2
2. Nový dlh - fiškálna politika za roky 2012 až 2015	0,0	3,3	5,6	7,1	7,9
- kumulované primárne saldo + iné vplyvy	-	3,3	5,4	6,8	7,2
- úroky a dlh z úrokov	-	-	0,1	0,3	0,6
3. Medzinárodné záväzky ESM a EFSF	0,3	2,2	3,2	3,5	3,3
- Vklad do ESM	0,0	0,4	0,7	0,8	0,8
- Podiel SR na dlhu EFSF	0,3	1,9	2,5	2,6	2,4
- úroky a dlh z úrokov (len z ESM)	-	0,0	0,0	0,0	0,1
4. Zásoba likvidity	1,0	4,4	3,8	3,5	3,6
- veľkosť rezerv	1,0	4,3	3,6	3,2	3,1
- úroky a dlh z úrokov	-	0,0	0,2	0,3	0,5
<i>p.m. implicitná úroková sadzba v %*</i>	<i>4,1</i>	<i>4,3</i>	<i>3,8</i>	<i>4,1</i>	<i>4,5</i>

* počítané ako podiel sumy platených úrokov v roku T a celkovej výšky dlhu v rok T-1

Zdroj: RRZ, MF SR

Z hľadiska príspevkov ktoré viedli nárastu dlhu oproti roku 2011 je potrebné vnímať 3 zložky:

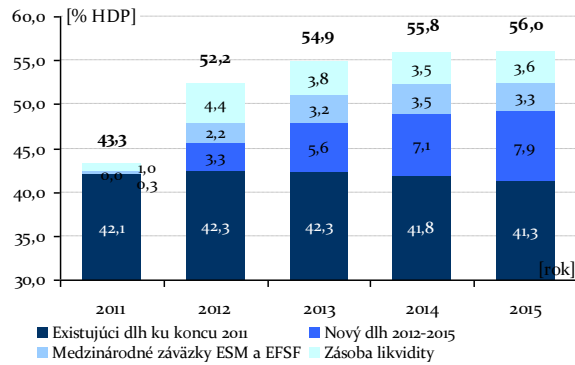
- K nárastu prispieva **primárny deficit rozpočtu v rokoch 2012-2015**, teda vyššie výdavky ako príjmy rozpočtu. Do úvahy sa zobrali aj platené úroky z takto vytvoreného dlhu.
- Druhým zásadným príspevkom na dlh v danom horizonte sú **medzinárodné záväzky z titulu ručenia v EFSF a príspevky do ESM**. Celková výška záväzkov sa zvýšila z úrovne 0,3% HDP v roku 2011 až na úroveň 3,2 % HDP v roku 2015. Prognóza dlhu počíta s ručením za záväzky EFSF, vyplývajúce z pomoci Írsku, Portugalsku, Grécku. Nestabilná situácia v Španielsku by mala byť riešená už v rámci ESM, čo pravdepodobne nebude mať dodatočný vplyv na dlh⁴. Definitívne rozhodnutie ešte nepadlo⁵, preto potenciálny vplyv Španielska na dlh by mohol dosiahnuť úroveň približne 1 % HDP.
- Tretím, najmä v roku 2012 významným faktorom, bolo **zvýšenie likvidity štátu emitovaním dlhu nad rámec skutočných potrieb refinancovania dlhu**. Vytváranie si väčšej rezervy počas priaznivej situácie na finančných troch je potrebné vnímať pozitívne, výška rezervy v rozsahu 3-4% HDP sa však už spája aj s dodatočnými úrokovými nákladmi.

⁴ [Vyhlásenie](#) zo samitu eurozóny zo dňa 29.6.2012 potvrdzuje, že kým nebude ESM k dispozícii, finančnú pomoc Španielsku poskytne EFSF, pričom táto pomoc sa potom prenesie na ESM. Čo sa týka vzniku ESM, koncom septembra 2012 nadobudla účinnosť Zmluva, ktorou sa zriaďuje Európsky mechanizmus pre stabilitu, čo umožnilo začatie fungovania tejto inštitúcie v priebehu októbra.

⁵ Na základe [predbežného stanoviska Eurostatu](#) zo 7. apríla 2011.

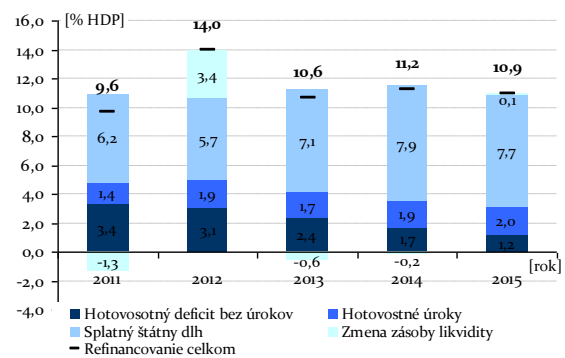


Graf 2: Dlh verejnej správy (% HDP)



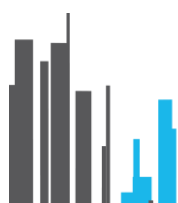
Zdroj: MF SR, RRZ

Graf 3: Celková výška refinancovania dlhu



Zdroj: MF SR, RRZ

Každoročne je potrebné na prefinancovanie starého a novznikajúceho dlhu emitovať dlhové nástroje vo výške približne 11% HDP. Pri súčasnej nejstej situácii na finančných trhoch by malo byť ambíciou minimalizovať riziká spojené s refinancovaním dlhu. Aktualizácia stratégie riadenia dlhu má jasne stanovené merateľné ciele v tejto oblasti, pričom na základe ich plnenia je možné konštatovať, že **súčasná štruktúra dlhu nepredstavuje pre rozpočet zvýšené riziko.**



2. Hodnotenie reálnosti dosiahnutia cieľov rozpočtu

2.1 Makroekonomické predpoklady

Prognóza v rozpočte očakáva v roku 2012 ekonomický rast vo výške 2,5% s miernym znížením rastu v roku 2013 na úroveň 2,1%. V rokoch 2014 a 2015 sa pod vplyvom pozitívnych očakávaní zvyšuje rast na úroveň 3,5% v roku 2014 a 3,6 % v roku 2015.

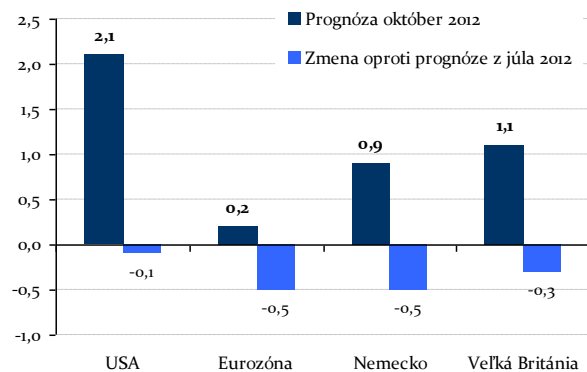
Tabuľka 3: Makroekonomická prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy

Ukazovateľ (v %)	Skut.	Prognóza (september 2012)				Rozdiel oproti júnu 2012			
	2011	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
HDP, reálny rast	3,3	2,5	2,1	3,5	3,6	0	-0,5	-0,4	-0,1
Inflácia, priemerná ročná; CPI	3,9	3,7	3,1	2,1	2,2	0,1	0,6	0	-0,1
Nominálna mzda, rast	2,2	2,4	3,4	4,4	4,9	-0,8	-0,5	-0,1	-0,3
Reálna mzda, rast	-1,7	-1,2	0,4	2,2	2,7	-0,9	-1,1	-0,1	-0,1
Zamestnanosť (ESA), rast	1,8	0,2	0,1	0,7	0,8	0	-0,3	0,1	0
Miera nezamestnanosti (VZPS)	13,5	13,9	13,9	13,5	13	0	0,2	-0,1	-0,2
Spotreba domácností, reálny rast	-0,4	-0,1	0,7	3,2	3,9	-0,2	-0,7	-0,1	-0,1
Investície, reálny rast	5,7	-2,1	6,6	-1,9	2	-5	5,9	-4,9	-0,7
Export tovarov a služieb, reálny rast	10,8	7,5	4,6	4,5	4,6	2,3	-1	-0,8	-0,7

Zdroj: MF SR

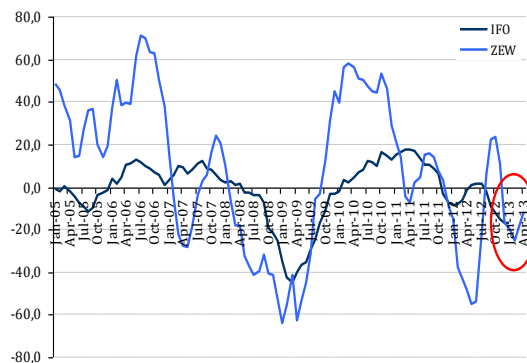
Ekonomický vývoj na Slovensku je vzhľadom na otvorenosť a štruktúru ekonomiky ovplyvnený predovšetkým vývojom u našich zahraničných obchodných partnerov. Zverejnené výsledky za 2.kvartál a indikátory ekonomického sentimentu naznačujú negatívny trend, vrátane doteraz silného Nemecka ako nášho najvýznamnejšieho partnera.

Graf 4: Prognózy reálneho rastu HDP na rok 2013 podľa MMF (október 2012)

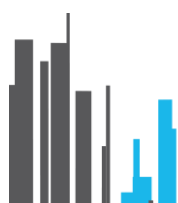


Zdroj: MMF

Graf 5: Očakávania v Nemecku



Zdroj: ZEW, CESifo



Prognóza berie do úvahy aj konsolidačné opatrenia potrebné pri dosiahnutí fiškálnych cieľov. Podľa odhadov⁶ by mala prezentovaná stratégia konsolidácie znížiť ekonomický rast v roku 2013 o 0,5 pb. Z hľadiska štruktúry sa opatrenia najviac dotknú investícií, až následne spotreby vlády a spotreby domácnosti.

Makroekonomické predpoklady rozpočtu prešli štandardnou procedúrou hodnotenia vo Výbore pre makroekonomické prognózy dňa 12. septembra 2012. V čase ich zostavenia boli vyhodnotené ako realistické. Aktuálny ekonomický vývoj je však naďalej poznačený veľkou neistotou s pomerne širokým rozptylom možných scenárov vývoja v ďalších rokoch. Posledné dostupné informácie o vývoji indikátorov ekonomického sentimentu u našich najväčších obchodných partnerov je však naďalej negatívny. **Pri najbližšej aktualizácii predpokladov preto existuje väčšia pravdepodobnosť revízie smerom k zhoršeniu prognózy s negatívnym vplyvom na rozpočet.** Vytvorená rezerva v rozpočte v sume viac ako 300 mil. Eur na prípadne zhoršenie makroekonomického vývoja je preto vnímaná za veľmi vhodný nástroj na eliminovanie týchto rizík pre rozpočet.

2.2 Prognóza daňových a odvodových príjmov

Z pohľadu hospodárskej politiky je vhodné, ak sa pomer daní na HDP v čase veľmi výrazne nemení. Výdavky rozpočtu verejnej správy majú ako celok tendenciu rásť spolu s nominálnym HDP⁷, čo by pri súčasnom poklese daňových príjmov na HDP viedlo k zhoršovaniu salda rozpočtu.

Tabuľka 4: Vývoj podielu daní a odvodov na HDP

	2011	2012 OS	2013 R	2014 R	2015 R
1. Daňové príjmy v základnom scenári	25,7	25,3	25,2	25,1	25,1
2. Nová legislatíva oproti RVS 2012-2014	0,0	0,4	2,2	1,8	1,7
- z toho trvalé opatrenia	0,0	0,2	1,7	1,7	1,7
- z toho dočasné opatrenia ¹⁾	0,0	0,2	0,5	0,1	0,0
3. Ostatné jednorazové efekty ²⁾	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
SPOLU	26,0	25,7	27,4	26,9	26,8

1) mimoriadny bankový odvod, zvýšenie bankového odvodu do roku 2014, osobitný odvod regulovaných odvetví, zdanenie nerozdelených ziskov vytvorených pred rokom 2004

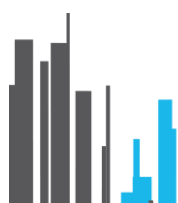
2) DPH z titulu PPP projektov, príjmy Sociálnej poisťovne z oddĺženia zdravotníctva

3) RVS 2012-2014 – schválený rozpočet verejnej správy na roky 2012 až 2014

Zdroj: RRZ, MF SR

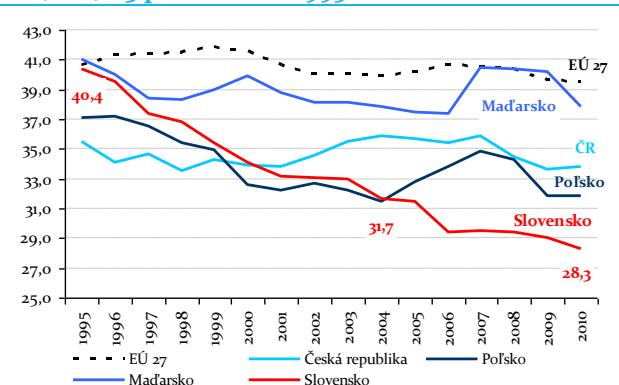
⁶ Výbor pre makroekonomické prognózy 12.9.2012 – [prezentácia IFP MF SR](#)

⁷ Vývoj výdavkov závisí vo veľkej miere od nastavenia politik. Časť výdavkov môže mať tendenciu kvôli indexácii pomalšej ako nominálne HDP klesať, môže však ísť o dočasný jav, ktorý si v budúcnosti vyžiada skokové zvýšenie výdavkov (napr. zvýšenie kvality služieb). Na druhej strane sú výdavky, ktoré by mali v strednodobom alebo dlhodobom horizonte rásť. Príkladom môžu byť zvýšené investície vlády kvôli nedodatočným investíciám v minulosti alebo výdavky na dôchodky vďaka zhoršujúcej sa demografii.



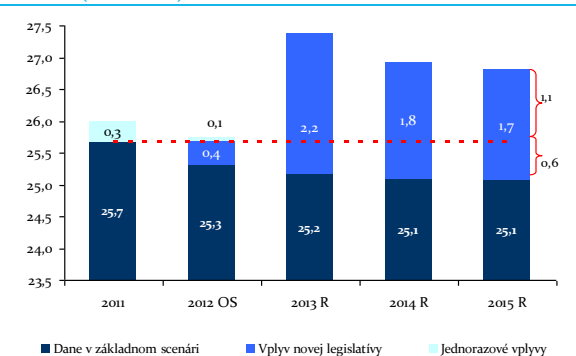
Slovensko dlhodobo vykazuje klesajúci podiel daňových príjmov na HDP. Od roku 2004 postupne klesal ich podiel na HDP z úrovne 31,7% na úroveň 28,3% v roku 2010⁸. Návrh rozpočtu VS na roky 2013-2015 predpokladá v scenári bez zmeny legislatívy a vplyvu jednorazových efektov ďalší pokles o 0,6% HDP do roku 2015. Po zohľadnení novej legislatívy dosiahne podiel daní na HDP v roku 2015 úroveň 26,8% HDP, čo je o 1,1% HDP viac ako v roku 2011 (bez jednorazových efektov).

**Graf 6: Podiel daní na HDP (% HDP, ESA95)
SR, EÚ, V3 porovnanie 1995-2010**



Zdroj: Eurostat

Graf 7: Príspevky k zmene podielu daní na HDP (% HDP)



Zdroj: RRZ, MF SR

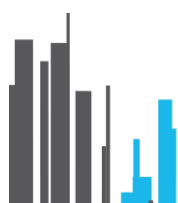
Daňová prognóza bola predmetom rokovania Výboru pre daňové prognózy v septembri 2012. V danom čase bolo možné zapracovať aktuálny vývoj daní v roku 2012, čím sa podarilo významne znížiť riziko novej odchýlky v ďalších rokoch z titulu nepresného odhadu roka 2012. Množstvo legislatívnych zmien zapracovaných v prognóze bude mať vplyv na správanie daňovníkov, pričom konečný odhad vplyvu na daňové príjmy je ťažké odhadnúť. Samotný rozpočet priznáva, že **pre daňovú prognózu je najväčším rizikom práve vplyv prijímaných opatrení**, najmä ak dôjde k ďalšiemu zhoršeniu makroekonomického vývoja⁹: „Rozpočet verejnej správy na roky 2013 až 2015 obsahuje veľké množstvo legislatívnych zmien, ktoré sa prijímajú súčasne a môžu sa navzájom ovplyvňovať. Súvisiace možné zmeny správania sa daňových subjektov, ktoré je veľmi zložité odhadnúť, preto predstavujú riziko naplnenia prognózy.“

2.3 Konsolidačné opatrenia

Z pohľadu kredibility naplnenia rozpočtovej stratégie je nutné, aby navrhované opatrenia boli v rozpočte jasne špecifikované, vrátane informácie o konkrétnych legislatívnych krokoch. Rozpočet verejnej správy explicitne neuvádza sumárny prehľad všetkých príjmových

⁸ Graf 6 je zostavený z oficiálnych údajov Eurostatu v súlade s metodikou ESA95 (tab 9). Graf 7 je zostavený z informácií uvedených v rozpočte (kapitola 3.2), kde sú uvedené daňové príjmy na aktuálnej báze, ale štruktúra zodpovedá národnej klasifikácii a nie metodike ESA95 (chýbajú niektoré menšie položky, ktoré sú v národnej klasifikácii považované za nedaňové príjmy). Z uvedeného dôvodu nie je možné tieto dva grafy navzájom prepojiť.

⁹ Je možné očakávať, že daňové základne sa znížia výraznejšie ako sa zmenia samotné makroekonomické základne. Konkrétna reakcia závisí od elasticity daní.

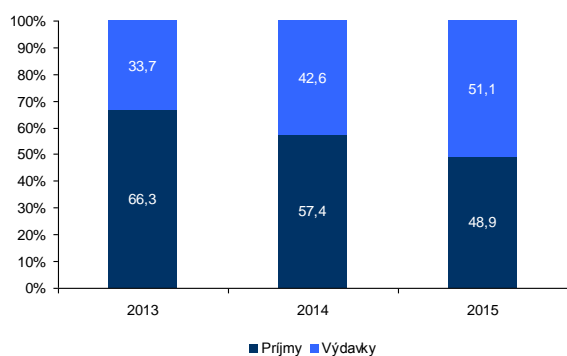


a výdavkových opatrení, čo sťažuje ich identifikovanie v samotnom texte rozpočtu. Rozpočet rovnako neuvádza scenár za predpokladu nezmenených politík, preto nebolo možné bez doplňujúcej komunikácie medzi radou a Ministerstvom financií SR veľkosť opatrení kvantifikovať¹⁰.

Napriek tomu, že potreba konsolidačných opatrení je v roku 2013 na úrovni 3% HDP, celkový vplyv novoprijatých opatrení dosahuje v roku 2013 úroveň 3,7% HDP. Dodatočné prostriedky boli v rozpočte alokované do dvoch rezerv: rezervy na krytie výpadkov spojených s otvorením 2. piliera (229 mil. Eur) a rezervy na možný zhoršený ekonomický vývoj (313 mil. Eur).

Konsolidácia bude prebiehať najmä na strane príjmov rozpočtu (približne 2/3). Pokiaľ by v krajnom prípade boli vytvorené rezervy použité na financovanie bežných výdavkov, podiel opatrení na strane príjmov by dosiahol úroveň 83%. Opatrenia v daňovej oblasti sú jasne špecifikované a podložené legislatívou predloženou do parlamentu. V prípade nedaňových príjmov štátneho rozpočtu sa očakávajú príjmy z odpredaja ropy a ropných produktov Štátnych hmotných rezerv (100 mil. Eur), pričom nie je zřejmý spôsob ako sa to dosiahne. Špecifikácia konkrétneho opatrenia chýba ja v nedaňových príjmov samospráv, ktorých príjmy v roku 2013 v porovnaní s očakávanou skutočnosťou roka 2012 narastú o 42 mil. Eur (8,1%).

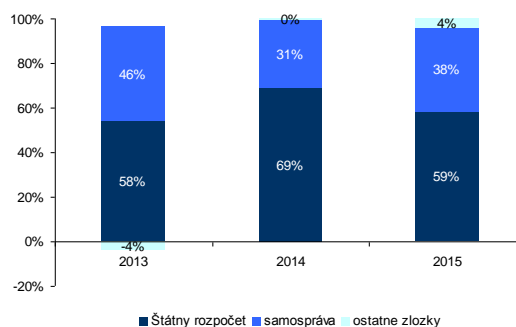
Graf 8: Štruktúra opatrení podľa príjmov a výdavkov* (%)



* bez zohľadnenia rezerv

Zdroj: MF SR

Graf 9: Štruktúra výdavkových opatrení podľa zložky verejnej správy (%)



* bez zohľadnenia rezerv

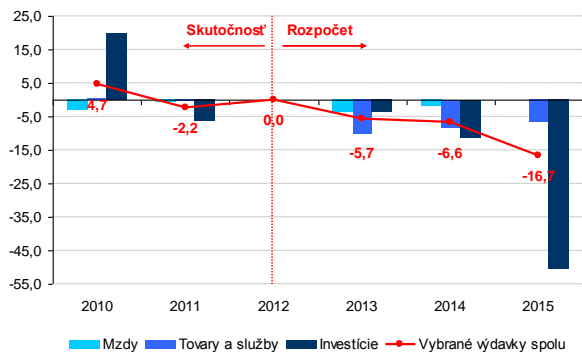
Zdroj: RRZ, MF SR

Na strane výdavkov sa konsolidácia rozložila medzi štátny rozpočet a samosprávy. Úspory na strane výdavkov spočívajú predovšetkým vo výdavkoch na mzdy, výdavkoch na nákup tovarov a služieb a investície. V prípade štátneho rozpočtu sú stanovené limity záväzné, resp. prípadné úpravy nemôžu mať vplyv na celkovú úroveň výdavkov štátneho rozpočtu. Z toho pohľadu je možné považovať opatrenia za špecifikované a realistické. V prípade samospráv sa očakáva, že v roku 2013 ušetrí na výdavkoch približne 427 mil. EUR, čo je takmer polovica všetkých úspor na strane výdavkov. Z hľadiska riadenia rozpočtu verejných financií je dôležité, aby sa samospráva zapájala do diskusie o rozpočte a bola si vedomá fiškálnych cieľov definovaných na národnej úrovni. Na druhej strane, nezávislosť samospráv v rozhodovaní neumožňuje efektívnym spôsobom zaistiť dosiahnutie úspor na strane výdavkov. **Bez špecifikovania konkrétnych opatrení patria očakávané úspory u samospráv medzi hlavné riziká rozpočtu.**

¹⁰ Prehľad opatrení oproti základnému scenáru je iba v prípade daňových a odvodových príjmov. Informácie o ostatných opatreniach je možné nájsť tiež v komentári [IFP 2012/19](#) a v prílohe č. 1.

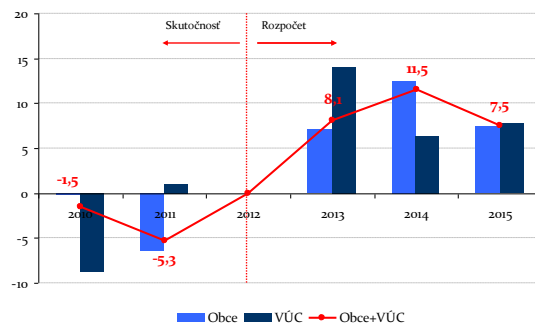


Graf 10: Vývoj vybraných výdavkov obcí oproti roku 2012 (zmena v %)



Zdroj: RRZ na základe RVS 2013-2015

Graf 11: Vývoj nedaňových príjmov obcí a VÚC (zmena v %)



Zdroj: RRZ na základe RVS 2013-2015

Podstatnú časť konsolidačných opatrení tvoria opatrenia v daňovej oblasti. Zmeny spočívali vo zvýšení najmä priamych daní a odvodov pre domácnosti, fyzické osoby podnikateľov ako aj právnické osoby. Z hľadiska formy zvýšenia daní išlo okrem zvyšovania samotných sadziieb daní aj o odstraňovanie existujúcich výnimiek a úľav pre vybrané skupiny, najmä SZČO a „dohodárov“. Dlhodobo pretrvávajúci rozdiel vo výške daňového zaťaženia týchto skupín v porovnaní so zamestnancami vytvoril nezdravú motiváciu viac preferovať tieto formy pracovnej činnosti. Z tohto pohľadu je možné vnímať rozširovanie daňových základní pomocou odstraňovania výnimiek u SZČO a prác na dohody za dobrý krok.

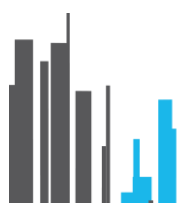
Kým pri znižovaní daní sa očakávajú sekundárne pozitívne efekty, napríklad z väčšej ochoty priznávať dane, v prípade zvyšovania daní je opačný vplyv. Silnejšia negatívna reakcia na opatrenia môže byť aj vďaka dlhotrvajúcej ekonomickej kríze a pretrvávajúcej neistote ohľadom budúceho vývoja. Napriek tomu, že kvantifikácia vplyvov opatrení zohľadňovala určitú mieru zmeny správania sa subjektov s cieľom minimalizovať nárast daňovo-odvodového zaťaženia, konečný spoločný efekt všetkých opatrení je veľmi ťažké odhadnúť.

BOX 1: Zmeny vo výške daňového zaťaženia

Konsolidačné opatrenia v oblasti daní a odvodov predstavujú viac ako 60% celkových opatrení a dosahujú sumu 1,7 mld. Eur. Výrazné zvýšenie daňového zaťaženia bude sprevádzané reakciou daňovníkov, ktoré je v súčasnosti ťažké odhadnúť. Ich reakcie závisia od situácie v akej sa nachádza konkrétny daňovník.

Zmena daňového zaťaženia sa môže udiť rôznymi spôsobmi. V prípade aktuálneho konsolidačného balíčka došlo k zvyšovaniu daní a odvodov nasledujúcimi spôsobmi:

- Zvýšením sadzby dane z príjmov pre fyzické osoby a právnické osoby.
- Zvýšením maximálnych vymeriavacích základov pre platenie odvodov na 5-násobok priemernej mzdy.
- Odstránením výnimiek a úľav pre samostatne zarábajúcej osoby (obmedzenie paušálnych výdavkov, úprava výpočtu vymeriavacieho základu pre odvody a zvýšenie min. vymeriavacieho základu).
- Odstránením výnimiek v odvodoch pre príjmy z dohôd, ktorých zaťaženie sa dostalo blízko klasickej závislej činnosti.

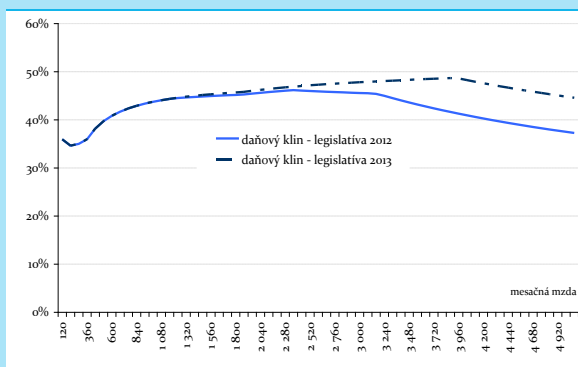


V závislosti od toho ako ľudia vnímajú zásluhovosť v dôchodkovom a sociálnom systéme môže mať vplyv na rozhodnutia okrem priameho zvýšenia sadzieb alebo rušenia výnimiek aj zníženie príspevkov do kapitalizačného piliera z 9% na 4% z hrubej mzdy a zachovanie alebo zníženie maximálneho stropu pre výpočet dávok zo sociálneho poistenia a úprava zásluhovosti v priebežnom dôchodkovom pilieri.

Nižšie sú uvedené zmeny daňového zaťaženia pre vybrané skupiny daňovníkov. Štandardne sa na tento účel používajú indikátory ako daňový klin, ktorý meria podiel daní a odvodov na celkových nákladoch práce (bez vplyvu II. piliera a ostatných zmien, ktoré závisia od individuálneho vnímania) a hraničná sadzba dane, ktorá meria mieru zdanenia dodatočne zarobenej jednotky.

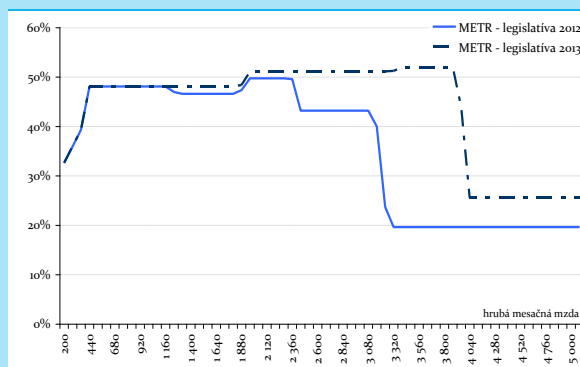
V prípade **zamestnanca** (jednotlivec, bez detí) sa opatrenia významnejšie dotknú daňovníkov, ktorí majú príjmy nad súčasnými maximálnymi stropmi pre platenie sociálnych a zdravotných odvodov. Významnejší sa tak opatrenia prejavujú u zamestnancov s príjmom nad 2 400 EUR/ mesačne.

Graf 12: Daňový klin - zamestnanci



Zdroj: RRZ, MF SR

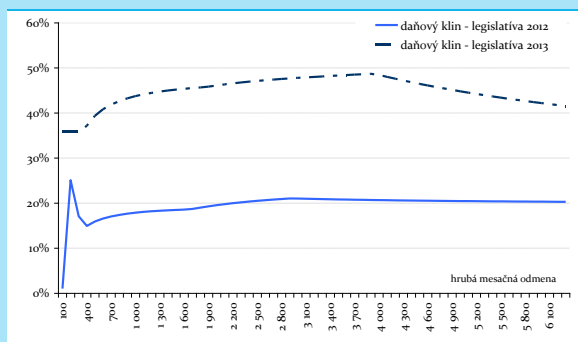
Graf 13: METR - hraničná sadzba dane



Zdroj: RRZ, MF SR

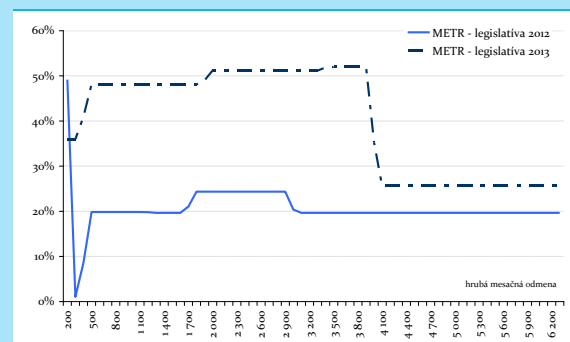
V prípade **príjmov z dohôd** došlo k prudkému zvýšeniu daňového zaťaženia už od najnižších príjmov. Zvýšenie zaťaženia o viac ako 100% sa môže premietnuť viacerými spôsobmi. Keďže ide o flexibilnú formu práce, riziko je skôr v uzatváraní menšieho počtu dohôd alebo vyplácaní odmeny „na ruku“. Veľkú časť dohôd využívajú nižšie príjmové skupiny, ktoré sa môžu rozhodnúť z dôvodu poklesu čistého príjmu vôbec nepracovať.

Graf 14: Daňový klin - dohody



Zdroj: RRZ, MF SR

Graf 15: METR - hraničná sadzba dane



Zdroj: RRZ, MF SR

Výraznému zvýšeniu zaťaženia budú čeliť aj **samostatne zárobkovo činné osoby**.



Z hľadiska kvality konsolidačných opatrení je potrebné rozlišovať opatrenia, ktoré síce krátkodobo zlepšujú saldo rozpočtu, ale nemajú vplyv na čisté bohatstvo štátu. Medzi také opatrenia patrí odpredaj ropných rezerv štátu súkromnému sektoru ako aj príjmy z odvodov platených finančným sektorom. Rovnaký pohľad je potrebné použiť aj pri interpretácii konsolidačného úsilia v ďalšej časti 2.4. Viac informácií o opatreniach a ich vplyve na čisté bohatstvo je popísané v časti 2.5, ktorá je venovaná rizikám rozpočtu.

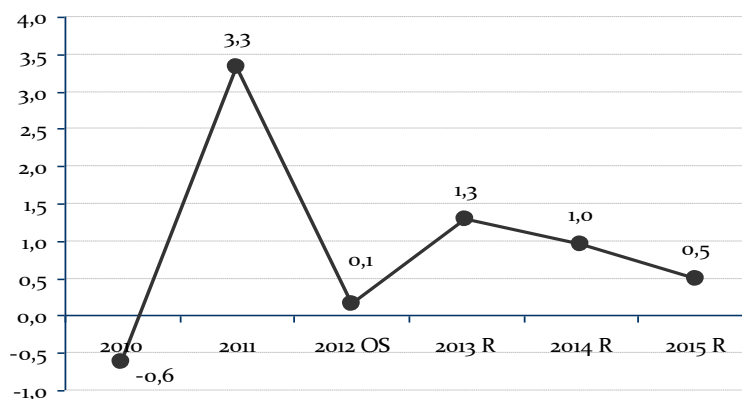
2.4 Konsolidačné úsilie

Vláda si svoje ciele stanovuje v podobe salda verejnej správy v metodike ESA95. Jednoduché porovnávanie medziročnej zmeny týchto deficitov nepostačuje pre vyhodnotenie, či vláda medziročne viac šetrí alebo naopak uvoľňuje fiškálnu disciplínu. Z niektorých príjmov môžu prameniť budúce záväzky a niektoré príjmy či výdavky môžu mať jednorazový charakter. Takéto opatrenia neznamenajú trvalú zmenu v bilancii rozpočtu, a teda nemožno ich vyhodnotiť ako konsolidačné opatrenie.

Pri vyhodnocovaní je tiež potrebné posudzovať krátkodobý a dlhodobý vplyv na verejné financie. Aj keď niektoré prijaté opatrenia môžu mať vplyv v dlhodobom horizonte, koncept konsolidačného úsilia je zameraný na krátkodobý horizont pokrývajúci rozpočet. Z tohto dôvodu nezachytáva a ani nie je jeho ambíciou zachytávať možné zmeny štrukturálneho salda v dlhodobom horizonte (napr. zmenou parametrov v priebežnom dôchodkovom systéme). Ucelený pohľad na opatrenia vlády, vrátane dlhodobých vplyvov, bude zachytávať komplexnejší indikátor udržateľnosti. Indikátor dlhobodej udržateľnosti bude súčasťou pravidelných správ o dlhobodej udržateľnosti verejných financií.

V roku 2012 sa dosiahlo v porovnaní s rokom 2011 zlepšenie štrukturálneho salda o 0,1% HDP, a to aj napriek tomu, že aktuálny odhad deficitu na rok 2012 je medziročne nižší o 0,3% HDP. Negatívny príspevok hospodárskeho cyklu, vyšších platených úrokov a výstavby diaľnic (v celkovej výške 0,7% HDP) bol kompenzovaný pozitívnym príspevkom jednorazových vplyvov (0,7% HDP)¹¹ a znížením príspevkov do II. piliera v štvrtom kvartáli 2012 (0,2% HDP).

Graf 16: Konsolidačné úsilie (% HDP)



Zdroj: RRZ

¹¹ Predovšetkým započítaním starých dlhov nemocníc a železníc vo výške 0,9% HDP do deficitu v roku 2011.



V roku 2013 sa očakáva zníženie deficitu verejnej správy medziročne o 1,7% HDP. Skutočné konsolidačné úsilie dosahuje úroveň 1,3% HDP. Podobne ako v roku 2012 aj v roku 2013 majú negatívny príspevok hospodársky cyklus, platené úroky a výstavba diaľnic vo výške 0,5% HDP. Tieto sú kompenzované kladným vplyvom jednorazových opatrení (0,5% HDP) a medziročným vplyvom zníženia príspevkov do kapitalizačného piliera (0,4% HDP) .

Tabuľka 5: Konsolidačné úsilie vlády v rokoch 2012 až 2015 (ESA95, % HDP)

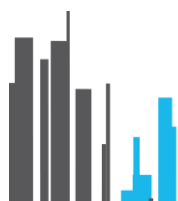
	2010	2011	2012 OS	2013 R	2014 R	2015 R
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-7,7	-4,9	-4,6	-2,9	-2,4	-1,9
2. Cyklická zložka	-0,4	-0,1	-0,2	-0,5	-0,3	0,0
3. Jednorazové efekty (väčšie ako 0,05% HDP)	-0,2	-0,5	0,2	0,7	0,1	0,0
- dočasné zvýšenie NČZD u DPFO	-0,3	-	-	-	-	-
- príjem DPH z PPP projektu	-	0,2	0,1	-	-	-
- mimoriadny odvod bankového sektora	-	-	0,1	-	-	-
- zvýšený odvod bankového sektora	-	-	-	0,1	0,1	-
- osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach	-	-	-	0,1	-	-
- otvorenie druhého piliera (1.9.2012-31.01.2012)	-	-	0,1	0,3	-	-
- odpustenie pohľadávok voči nefin. spoločnostiam	-0,1	-	-	-	-	-
- príjmy Sociálnej poisťovne z oddĺženia zdravotníctva	-	0,1	-	-	-	-
- povodne	-0,2	-	-	-	-	-
- časové rozlíšenie záväzkov nemocníc a železničných spol.	0,4	-0,9	-	-	-	-
- príjmy z telekomunikačných licencií	-	0,1	-	-	-	-
- digitálna dividenda	-	-	-	0,2	-	-
4. Vplyv platených úrokov	-1,3	-1,6	-1,8	-1,9	-1,9	-2,0
5. Výstavba diaľnic a rýchlостných ciest mimo bilancie VS	0,7	0,3	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
- stavebné náklady PPP projektov	0,7	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0
- platby štátu za dostupnosť PPP projektov	-	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
- splátky istiny úverov NDS	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
6. Vplyv II. piliera ¹²	-1,2	-1,2	-1,0	-0,6	-0,7	-0,7
7. Cyklicky upravené primárne saldo o jednorazové efekty a 2.pilier (1-2-3-4-5-6)	-5,2	-1,8	-1,7	-0,4	0,6	1,1
Konsolidačné úsilie	-0,6	3,3	0,1	1,3	1,0	0,5
<i>p.m.1: Jednorazové vplyvy menšie ako 0,05%</i>	0,00	0,05	0,07	0,02	0,00	0,01
<i>p.m.2: Bankový odvod (bez novej legislatívy)</i>	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
<i>p.m.3: Predaj ropných hmotných rezerv</i>	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
<i>p.m.4: Dočasné zvýšenie DPH z 19% na 20% **</i>	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Konsolidačné úsilie vrátane p.m. 1 až p.m. 4	-0,6	2,9	0,1	1,2	1,0	0,5

*Rozpočet na rok 2012 a cieľ podľa Správy o makroekonomickom vývoji a vývoji verejných financií za prvý polrok 2012 a predikcia vývoja do konca roka.

**Sadzba DPH sa zvýšila v roku 2011, pričom k jej opätovnému zníženiu na 19% by malo dôjsť podľa platnej legislatívy od roku, ktorý nasleduje po roku potvrdenia, že deficit verejnej správy je nižší ako 3%. Podľa rozpočtovaných cieľov by sa tak sadzba dane mala znížiť od januára 2015. Rozpočet však predpokladá v roku 2015 aj naďalej sadzbu 20%.

Zdroj: RRZ, MF SR

¹² V súlade s usmerneniami Komisie ([Specification on the implementation of the Stability and Growth Pact](#), september 2012) sú za jednorazové opatrenia považované aj príjmy z presunu dôchodkových záväzkov a aktív. „Jednorazové a dočasné opatrenia sú opatrenia s krátkodobým rozpočtovým vplyvom, ktoré nevedú k trvalej zmene dlhodobej rozpočtovej pozície. Príkladom jednorazových a dočasných opatrení sú predaj nefinančných aktív, príjmy z predaja licencií, krátkodobé náklady súvisiace s prírodnými katastrofami, daňové amnestie, príjmy vyplývajúce z presunu dôchodkových záväzkov a aktív



V roku 2014 je situácia opačná, keď pri znížení deficitu o 0,5% HDP je potrebné vyvinúť dodatočné konsolidačné úsilie až 1% HDP. Dôvodom je medziročne negatívny príspevok jednorazových vplyvov (0,6% HDP), ktorých výška v roku 2014 nedosahuje úroveň roka 2013.

V roku 2015 je otázne zaznamenanie zvýšenej sadzby DPH (p.m.4), keďže v zmysle platnej legislatívy by malo dôjsť k jej opätovnému zníženiu. Rozpočet však v roku 2015 aj naďalej počíta so sadzbou 20% a dodatočnými príjmami vo výške 0,3% HDP. Preto nateraz aj RRZ počíta s týmto opatrením ako s trvalou zmenou bilancie rozpočtu, hoci v zmysle platnej legislatívy by mal spadať medzi dočasné vplyvy na rozpočet.

2.5 Riziká rozpočtu

V tejto časti sú popísané riziká, ktoré RRZ vníma v oblasti rozpočtovania jednotlivých príjmových a výdavkových položiek a sú nad rámec možných rizík identifikovaných v súvislosti s prognózou ekonomického vývoja a daňovo-odvodových príjmov (popísané v časti 2.1 a 2.2).

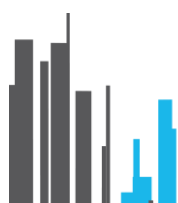
Riziká v rozpočte na rok 2013

K zníženiu deficitu v roku 2013 by mali prispieť aj **samosprávy**. V rámci Memoranda o spolupráci, predstavitelia Združenia miest a obcí (ZMOS) a Združenia samosprávnych krajov (SK8) deklarovali svoj záujem spolupodieľať sa na konsolidácii verejných financií. Návrh rozpočtu počíta s poklesom výdavkov obcí na mzdy, tovary a služby o 145 mil. EUR (oproti očakávanej skutočnosti v roku 2012 v nominálnom vyjadrení) a v prípade VÚC o 45 mil. EUR. Vzhľadom na výrazne decentralizovaný charakter samospráv a pri absencii efektívnych vynucovacích mechanizmov nie je isté, že dôjde k poklesu bežných výdavkov samospráv v takom rozsahu ako predpokladá rozpočet. Zároveň rozpočet neuvádza opatrenia, ktoré by viedli k nárastu nedaňových príjmov municipalít o 42 mil. EUR. Situáciu rozhodne neuľahčuje ani fakt, že rok 2013 sa nachádza ku koncu politického cyklu na lokálnej úrovni, ktorý sa zvyčajne spája s vyššími výdavkami samospráv.

Z hľadiska sektorových politík sa vynárajú otázky najmä v súvislosti s realnosťou predpokladov v oblasti **zdravotníctva**. Rozpočet na strane č. 8 uvádza, že verejné zdravotné poistenie bude mať v roku 2012 bilančný zostatok -76 mil. EUR, čo korešponduje s odhadom zverejneným v materiáli Správa o makroekonomickom vývoji a vývoji verejných financií za prvý polrok 2012 a predikcia vývoja do konca roka¹³. Výdavky verejného zdravotného poistenia podľa tohto materiálu by mali v tomto roku dosiahnuť 3 942 mil. EUR a zároveň by malo dôjsť aj k nárastu dlhu zdravotníckych zariadení o 50 mil. EUR. Celkové náklady na verejné zdravotné poistenie tak dosiahnu celkom 3 992 mil. EUR¹⁴. V rozpočte na rok 2013 je predpokladaná suma výdavkov 3,950 mld. EUR (nárast oproti očakávanej skutočnosti o 0,2%) a zároveň sa nepočíta s ďalším zadlžovaním nemocníc. Celkové náklady na verejné zdravotné poistenie tak medziročne poklesnú o približne 42 mil. EUR (1%) a to napriek tomu, že v roku 2012 ešte nebol premietnutý celý nárast platov lekárov. Navyše nie je úplne jasné, či sa podarí

¹³ Schválené vládou na rokovaní dňa 30.7.2012. Úplné znenie materiálu je možné nájsť na www.rokovania.sk.

¹⁴ Rozpočet v prílohe č. 1 uvádza aj ďalšie číslo: o 112 mil. EUR nižšiu sumu na rok 2012, avšak bez uvedenia dôvodov poklesu oproti augustovému návrhu.



a v akej miere znížiť počet poistencov štátu o 200 tisíc¹⁵. Rada považuje za málo pravdepodobné, že rozpočtovaný výsledok v zdravotníctve bude možné dosiahnuť bez prijatia dodatočných opatrení. Predpokladáme v porovnaní s očakávanou skutočnosťou (podľa polročnej správy) medziročný rast nákladov o 1,5%, čo je v porovnaní s rozpočtom viac o 100 mil. EUR.

Návrh rozpočtu nepočíta s **valorizáciou plátov v školstve**. Vzhľadom na aktuálnu situáciu dialógu medzi odborními a vládou je pravdepodobné, že k zvýšeniu miezd dôjde vo výške minimálne 5%, čo bude potrebné neskôr premietnuť do rozpočtu.

Návrh rozpočtu predpokladá **predaj ropných hmotných a mobilizačných rezerv** v objeme 100,4 mil. EUR. Zároveň sa nerozpočtujú náklady na nákup novej ropy, ktorá by mala byť v objeme cca. 25 mil. EUR¹⁶. V príjmoch SŠHR sa však naďalej predpokladá suma 60 mil. EUR, ktorá sa platí za skladovanie. Všetky tieto pozitívne vplyvy sú uvádzané bez bližšie špecifikovanej legislatívnej zmeny. Bez nárastu cien palív bude obtiažne dosiahnuť všetky tri rozpočtované výsledky naraz.

Náklady na vyradovanie jadrových elektrární z rozpočtu Národného jadrového fondu (NJF) sa predpokladajú na úrovni cca 30 mil. EUR. Ďalších 20 mil. EUR sa použije z prostriedkov z minulých rokov Jadrovej a vyradovacej spoločnosti, a.s. (JAVYS). Zároveň sa uvádza, že JAVYS bude v zisku 6,5 mil. EUR. Bez dodatočných príjmov pre JAVYS nie je zrejme, ako sa budú kryť náklady na vyradovanie, ktoré sú podľa dlhodobej stratégie vyššie než 50 mil. EUR. Navyše, financovanie vyradovania jadrových elektrární použitím minulých prostriedkov JAVYS nemá vplyv na čisté bohatstvo štátu. Okrem toho sú v príjmoch NJF započítané vyššie príspevky od prevádzkovateľov jadrových zariadení, najmä z titulu predpokladaného odovzdania do prevádzky tretieho bloku jadrovej elektrárne v Mochovciach. Vzhľadom na medializované informácie¹⁷ o dokončení stavby však nie je isté, či sa dodatočné príjmy naplnia v plnej výške.

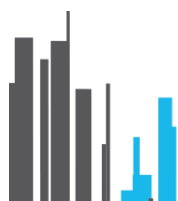
Návrh rozpočtu predpokladá **príjem z predaja emisných kvót** v Environmentálnom fonde vo výške 105 mil. EUR. Zároveň sú výdavky fondu rozpočtované na úrovni rozpočtu z roku 2012. Vnímame isté riziká, či je možné vo všetkých rokoch použiť tieto prostriedky len na konsolidáciu rozpočtu a nie na environmentálne projekty.

V štátnych finančných aktívach sa počíta so **splátkou návratnej finančnej výpomoci od ŽS Cargo Slovakia, a.s.** v objeme 19,5 mil. EUR. V minulosti sa predpokladalo, že Cargo nebude v pozícii splácať NFV a preto sa preklasifikoval na kapitálový transfer. Preto rozpočtovaná splátka teraz zlepšuje hospodárenie verejných financií. Z titulu splátky bude však Cargo v strate (odhad v návrhu rozpočtu je 21,8 mil. EUR).

¹⁵ Rozpočet predpokladá prijatie legislatívnej úpravy, ktorá by vyradila z poistencov štátu osoby platiace si zdravotné poistenie zo zárobkovej činnosti.

¹⁶ Vláda dňa 17.10.2012 schválila návrh na skrátené leg. konanie Návrhu zákona o núdzových zásobách ropy a ropných výrobkov a o riešení stavu ropnej núdze a o doplnení zákona č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorým by sa mala vytvoriť možnosť zabezpečiť potrebné zásoby ropy v rokoch 2012 a 2013 využitím zásob spoločnosti Transpetrol, a.s.

¹⁷ <http://www.energia.sk/clanok/jadrova/dostavba-atomovej-elektrarne-mochovce-napreduje/8276/>



Medzi menej významnými položkami by sme chceli spomenúť:

- opätovný posun časti splátok za výstavbu systému elektronického mýta na ďalšie roky
- vláda na svojom zasadnutí 10. októbra schválila investičné stimuly v objeme 48,8 mil. EUR pre roky 2013-2015 (4,0 mil. Eur v roku 2013, ktoré taktiež nie sú v rozpočte premietnuté.
- nerozpočtovanie DPH platby súvisiacej so splácaním investičných nákladov PPP projektu (len ESA95 vplyv)

Niektoré riziká cez prizmu čistého bohatstva

Vyššie v časti 2.4. sú uvedené jednorazové opatrenia, ktoré v roku 2013 vplyvajú na deficit verejných financií a ktoré nie je možné zarátať do konsolidačného úsilia. Okrem tých položiek sú však v rozpočte aj iné, ktoré nemožno jednoznačne a v plnej miere považovať za konsolidáciu, ak sa na ne pozeráme cez optiku čistého bohatstva. Čisté bohatstvo je dôležitým stavebným kameňom ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a vyjadruje rozdiel medzi aktívami a pasívami štátu z dlhodobého hľadiska.

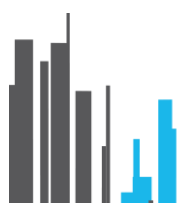
Z konsolidovanej bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy je vidieť, že **kapitálové výdavky** v roku 2013 klesajú oproti rozpočtu 2012 o 321 mil. EUR pri súčasnom miernom náraste transferov z EÚ o 115 mil. EUR. Zatiaľ nemáme podrobné informácie o odpisoch, avšak konsolidovať cez zníženie kapitálových výdavkov nemusí byť dlhodobo udržateľná stratégia. Efektívne verejné investície totiž zvyšujú zásobu kapitálu a dlhodobý rast hospodárstva. Ich znižovanie má opačný efekt.

Rozpočet obsahuje **príjmy v súvislosti s výstupom ľudí z kapitalizačného piliera**. Ide o aktíva, ktoré sporitelia naakumulovali do dátumu výstupu. Použitie tieto finančné prostriedky na bežnú spotrebu jednoznačne zhoršuje čisté bohatstvo krajiny, a preto považuje rada za dôležité nevyužívať tieto prostriedky na krytie výdavkov. V tejto súvislosti sa dá pozitívne hodnotiť existencia rezervy v rovnakej výške.

Hospodárenie štátnych podnikov, konkrétne ich vlastné imanie vchádza do výpočtu čistého bohatstva. Zároveň platí, že z tohto pohľadu je irelevantné koľko dividend sa zo zisku vyplátí. Návrh rozpočtu uvádza v prílohe č. 3, že najdôležitejšie podniky štátnej správy dosiahnu v roku 2013 súhrnný zisk vo výške 112,2 mil. EUR, čo je oproti roku 2012 nárast o 90,5 mil. EUR (418 %). Súhrnné vlastné imanie sa zvýši len veľmi mierne z 12 243 mil. EUR na 12 251 mil. EUR. Rada vníma tieto odhady ako ambiciózne.

Predaj hmotných rezerv súkromnému sektoru sa neuvádza ako jednorazový príjem, keďže sa opakuje na horizonte 5-6 rokov. Z pohľadu čistého bohatstva však ide o neutrálnu transakciu, účtovnú operáciu (dochádza len k zmene typu aktíva). Preto nie je možné považovať toto opatrenie za príjmové.

Pohľad na čisté bohatstvo ponúka odlišný príbeh aj v súvislosti s **osobitnými odvodmi vybraných finančných inštitúcií**. Ak sa predpokladá, že prostriedky by mali slúžiť v budúcnosti na krytie rizík vo finančnom sektore, tak na jednej strane sú evidované aktíva a na druhej strane podmienené záväzky. Pri aktuárne férovom nastavení príspevkov je efekt na čisté bohatstvo nulový, aj keď odvod vylepšuje aktuálnu bilanciu verejných financií.



Krytie rizík v roku 2013

Všetky vyššie spomenuté riziká vrátane neistoty ohľadom makroekonomického vývoja a daňovo-odvodových prognóz predstavujú niekoľko sto miliónov eur. Zároveň je v rozpočte rezerva na možný zhoršený vývoj ekonomiky vo výške 313 mil. EUR, čo však pri materializácii všetkých najvýznamnejších rizík nemusí postačovať. Teoreticky je možné dosiahnuť ciele deficit pomocou nevyčerpania zdrojov z EÚ alebo odsunutím verejných investícií na neskoršie obdobie. Tie však rada nepovažuje za optimálne riešenie, keďže len presúvajú deficit do nasledujúcich rokov. Preto je pravdepodobné, že k dosiahnutiu cieľa bude potrebné v budúcom roku prijať ešte ďalšie opatrenia.

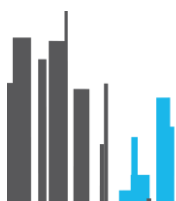
Tabuľka 6: Prehľad rizík a rezerv rozpočtu na rok 2013 (mil. EUR)

Riziká pre naplnenie rozpočtových cieľov		Krytie rizika	
1. Negatívne vyhladky ekonomického vývoja z dôvodu zhoršovania externého prostredia	bez kvantifikácie	313	Rezerva na horší makroekonomický vývoj
2. Vplyv legislatívnych zmien na správanie daňovníkov a následne na daňové príjmy	bez kvantifikácie		
3. Ambiciózne úspory samospráv bez efektívnej možnosti ich vynútenia*	150-200		
4. Podhodnotenie nákladov na verejné zdravotníctvo (nerozpočtovanie záväzkov)	100		
5. Legislatívne nedoriešený spôsob odpredaja ropných hmotných rezerv	25		
6. Pravdepodobná valorizácia plátov učiteľov	min. 60		
7. Nerozpočtovanie alebo odloženie výdavkov na likvidáciu jadrových zariadení**	20		
8. Riziko nenaplnenia nedaňových príjmov NJF	15		
9. Nerozpočtovanie výdavkov na "zelené" projekty z príjmov predaja emisných kvót	20		
10. Pravdepodobné sanovanie straty ŽS CARGO, a.s.**	20		
11. Nerozpočtovanie DPH platby súvisiacej so splácaním PPP projektu	6		
Riziká z pohľadu čistého bohatstva bez vplyvu na saldo rozpočtu		Krytie rizika	
1. Zníženie hodnoty majetku štátu z dôvodu obmedzenia kapitálových výdavkov	bez kvantifikácie		
2. Použitie aktív sporiteľov na bežné výdavky	229	229	Rezerva na otvorenie II. Piliera
3. Použitie aktív z odvodu finančných inštitúcií na bežné výdavky a vznik podmienených záväzkov	100		
4. Použitie naakumulovaných finančných aktív prostriedkov JAVYS na vyradovanie jadrových zariadení	20		
5. Ambiciózne pozitívny vývoj hospodárenia štátnych podnikov	bez kvantifikácie		
6. Zmena aktív z dôvodu odpredaja časti ropných rezerv	75		

* RRZ predpokladá zníženie osobných výdavkov o 2% (historicky od decentralizácie medziročne klesli osobné výdavky najviac o 0,01%) a tovarov a služieb o 3,5% (dvojnásobok historicky najvyššieho dosiahnutého medziročného zníženia výdavkov). Pri nedaňových príjmoch a kapitálových výdavkoch sa predpokladá 50% úspešnosť zlepšenia hospodárenia.

** Tieto riziká sa nemusia nutne prejaviť v rozpočte okamžite, ale v horizonte niekoľkých rokov.

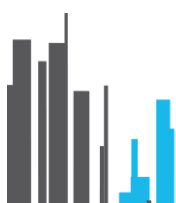
Zdroj: RRZ



Riziká v rokoch 2014 a 2015

Návrh rozpočtu – podobne ako v uplynulých rokoch – neobsahuje vierohodný scenár ako dosiahnuť rozpočtové ciele v horizonte 2-3 rokov. Špecifikované opatrenia sú jasné len v oblasti daňovo-odvodových príjmov (s výnimkou neistoty ohľadom zníženia sadzby DPH po dosiahnutí cieľa v roku 2013). Tie však nepokrývajú celú potrebu konsolidácie do roku 2015. Navyše mnohé rozpočtované položky sú rizikové, medzi nimi aj výdavky samospráv v rokoch 2014 a 2015, kde hrozí odloženie výdavkov z roku 2013 alebo napríklad výška dividend po zvýšení dane z príjmu.

Situáciu by mohlo zlepšiť zavedenie striktných výdavkových limitov, ktoré by dávali jasnejšie kontúry kapitolám na strednodobom horizonte. Podľa informácií rady sa výdavkové limity plánujú zaviesť v roku 2014, čo považujeme za významný krok vpred v oblasti strednodobého rozpočtovania.



3. Hodnotenie rozpočtu vo vzťahu k fiškálnym pravidlám

Tvorba rozpočtu verejných financií na Slovensku musí rešpektovať nielen domáce fiškálne pravidlá, ale aj rozpočtové obmedzenia vyplývajúce z členstva v eurozóne. V posledných rokoch nastali významné zmeny v rozpočtových rámcoch tak doma ako aj v zahraničí. Najdôležitejšou domácou legislatívou je ústavný zákon 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti. Na európskej úrovni došlo k revízii ustanovení Paktu stability a rastu (a súvisiacich nariadení) a prebieha aj ratifikácia Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii (tzv. fiškálny kompakt).

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti definuje domáce pravidlá rozpočtovej zodpovednosti. Najdôležitejšou úpravou je určenie limitu dlhu verejnej správy. Okrem "dlhovej brzdy" zákon obsahuje aj osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu a predpokladá aj limit verejných výdavkov, ktorý by mal byť definovaný neskôr.

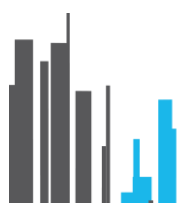
Kľúčovými zmenami v Pakte stability a rastu a súvisiacich nariadeniach je väčšia automatizácia pokút pri porušovaní rozpočtovej disciplíny, explicitné pravidlo na znižovanie dlhu k hranici 60% z HDP a zavedenie výdavkového benchmarku.

Pre rok 2013 je **najzásadnejším záväzkom SR zníženie deficitu verejných financií pod 3% z HDP**. Práve do budúceho roka musí Slovensko odstrániť svoj nadmerný deficit, inak bude čeliť finančným sankciám, ktoré môžu dosiahnuť 0,2%-0,5% z HDP (vyše 140 mil. EUR). Je veľmi dobré, že návrh rozpočtu považuje splnenie tohto cieľa za najvyššiu prioritu v roku 2013. Pre zrušenie procedúry nadmerného deficitu však bude potrebné okrem dosiahnutia cieľa v roku 2013 vierohodne zdokumentovať zlepšenie salda aj pre roky 2014 a 2015 (na aktuálnom makroekonomickom scenári Európskej komisie). V týchto rokoch by malo dochádzať k zlepšeniu štrukturálnej bilancie aspoň o 0,5% z HDP, pričom návrh rozpočtu túto požiadavku zohľadňuje.

V oblasti verejného dlhu sa na SR nevzťahujú korekčné procedúry Paktu stability a rastu, nakoľko hrubý dlh je pod hranicou 60% z HDP.

Novinkou medzi fiškálnymi pravidlami na európskej úrovni je výdavkový benchmark, ktorý bol zavedený v rámci posledných úprav. Základnou myšlienkou je, že najmä krajiny, ktoré ešte nedosiahli svoje strednodobé ciele (blízko vyrovnanosti), by nemali rozpočtovať príliš vysoký nárast verejných výdavkov. Do výdavkov pre tieto účely sa nezapočítavajú úrokové náklady dlhu, výdavky zo zdrojov EÚ, výkyvy vo verejných investíciách a cyklické zmeny vo výdavkoch na podporu v nezamestnanosti. Rast takto očistených výdavkov by nemal byť vyšší ako rast strednodobého potenciálu ekonomiky (ak rozpočet neobsahuje diskrečné zvýšenie daní). Zaostávanie dynamiky výdavkov za potenciálnym rastom má byť taký, aby sa zabezpečil dostatočný progres smerom k strednodobým rozpočtovým cieľom (aspoň o 0,5% z HDP ročne). Rada zatiaľ nemá k dispozícii presný postup Európskej komisie pri vyčíslovaní benchmarku, avšak vzhľadom na to, že rast celkových výdavkov v rozpočte je 1,9%¹⁸ a zároveň

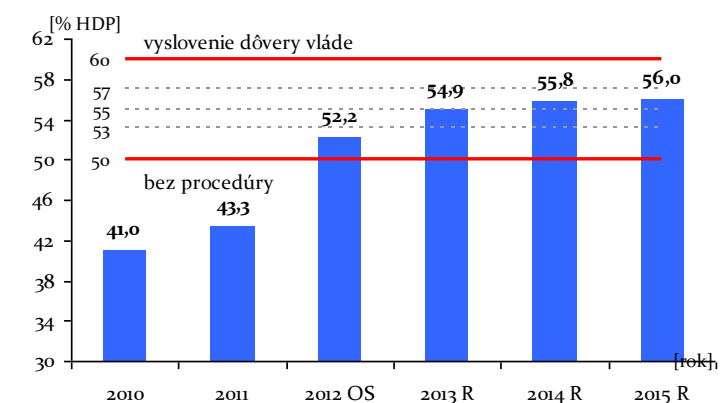
¹⁸ Porovnanie výdavkov oproti schválenému rozpočtu na rok 2012. Výdavky sú očistené o EÚ prostriedky a platené úroky.



dochádza aj k výraznej úprave daní a odvodov smerom nahor, Slovensko zrejme bez problémov splní výdavkový benchmark v roku 2013. Pre vyhodnotenie rokov 2014 a 2015 si bude potrebné počkať na detailnú metodológiu výpočtov.

Medzi domácimi fiškálnymi pravidlami má dôležité miesto ústavný limit dlhu verejnej správy. Pre roky 2013 až 2015 má hodnotu 60% z HDP. Návrh rozpočtu počíta s dlhom, ktorý je na celom horizonte nižší ako horný limit dlhu. Treba však zdôrazniť, že k limitu dlhu sa viažu aj sankčné pásma, ktoré začínajú už 10% z HDP pod limitom, t.j. od 50% z HDP. Sankcie štartujú symbolicky (písomné zdôvodnenie ministra financií vrátane návrhu opatrení) a končia s požiadavkou vyrovnaného rozpočtu a v krajnom prípade hlasovaním o dôvere vláde. Rada považuje za varovný signál, že návrh rozpočtu počíta s postupným nárastom dlhu verejných financií až na 56% z HDP v roku 2015. **Pokiaľ by sa naplnil načrtnutý scenár v rozpočte, tak v roku 2015 by malo dôjsť k viazaniu výdavkov v štátnom rozpočte vo výške 3% a návrh rozpočtu na rok 2016 by už nemal obsahovať nárast výdavkov (vrátane fondov sociálneho zabezpečenia).**

Graf 17: Prognóza dlhu a hranice dlhovej brzy (% HDP)

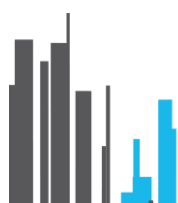


Zdroj: MFSR, RRZ

Vývoj verejného dlhu jasne ukazuje, že dodržiavanie cieľných deficitov bude kľúčové aj v prípade materializácie rizík v rozpočte.

Vo väzbe na fiškálny rámec doma aj v EÚ je možné skonštatovať, že návrh rozpočtu na rok 2013 je v súlade s fiškálnymi pravidlami. Pre roky 2014 až 2015 bude potrebné detailnejšie špecifikovať jednotlivé opatrenia, aby sa súlad mohol vyhodnotiť. Už teraz je však zrejme, že veľmi dôležitou prioritou pre budúce roky bude stabilizácia a následné zníženie dlhu, ktorý sa blíži k hraniciam s tvrdými ekonomickými sankciami.

Ak bude fiškálny kompakt ratifikovaný, do arzenálu fiškálnych pravidiel pribudnú zákonné mechanizmy na odstránenie príliš vysokého štrukturálneho deficitu (nad 0,5 až 1% z HDP). Konkrétne kroky a termíny na dodržiavanie cieľov vo fiškálnom kompakte budú predmetom legislatívnej úpravy na základe odporúčaní Európskej komisie. Medzi týmito odporúčaniami má dôležité miesto monitorovanie rešpektovania príslušných ustanovení zákona nezávislou inštitúciou.



4. Hodnotenie rozpočtu z pohľadu pravidiel transparentnosti

Efektívna kontrola rozpočtového hospodárenia prostredníctvom verejnosti sa môže uskutočniť len v prípade, ak sú ciele vlády jasne definované a keď je verejne dostupná detailná prezentácia spôsobu, ako sú tieto ciele dosahované. Práve preto kladie ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti veľký dôraz na definovanie pravidiel rozpočtovej transparentnosti. Nižšie je popísané, do akej miery rešpektuje predložený návrh rozpočtu ustanovenia ústavného zákona.

Základným stavebným kameňom rozpočtového procesu je prognóza najdôležitejších makroekonomických veličín a následný odhad daňovo-odvodových príjmov. V tejto súvislosti ústavný zákon explicitne spomína zriadenie a úlohu dvoch výborov (jeden pre makroekonomický, druhý pre daňové prognózy). Tieto výbory najmenej dvakrát ročne vypracovávajú svoje prognózy pre účely rozpočtovania. Ministerstvo financií by malo tieto výstupy zverejniť do 15. februára a do 30. júna. Zasadnutie Výboru pre daňové prognózy sa uskutočnilo 15. júna 2012, avšak oficiálna prognóza bola zverejnená až 27. júla, čím **bol porušený** Čl. 9, odsek (3) ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti¹⁹.

Súčasťou návrhov rozpočtov subjektov verejnej správy by mali byť údaje o skutočnom plnení za predchádzajúce rozpočtové roky, očakávaná skutočnosť a rozpočet bežného roka ako aj rozpočtované položky najmenej na tri roky dopredu. Je možné skonštatovať, že až na niektoré výnimky, návrh rozpočtu obsahuje všetky dôležité tabuľky v predpísanej štruktúre.

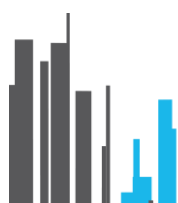
Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti explicitne vymenúva informácie, ktoré by mal rozpočet verejnej správy obsahovať nad rámec doteraz uvádzaných údajov:

- konsolidovanú bilanciu rozpočtu verejnej správy,
- stratégiu riadenia štátneho dlhu,
- daňové výdavky,
- implicitné záväzky,
- podmienené záväzky,
- jednorazové vplyvy,
- hospodárenie podnikov štátnej správy.

Návrh rozpočtu formálne obsahuje všetky požadované údajové kategórie, čo do veľkej miery zvyšuje transparentnosť rozpočtu a umožňuje komplexnejšie vyhodnotenie reálnosti dosahovania základných rozpočtových cieľov. **Vzhľadom na prvý rok platnosti ústavného zákona je pochopiteľné, že existuje priestor na kvalitatívne zlepšenie prezentácie požadovaných informácií.**

Konsolidovaná bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy je v návrhu rozpočtu značne zjednodušená oproti tabuľkám, ktoré sú pravidelne zverejňované v programoch stability. Obsahuje len príjmy, výdavky a saldo, bez toho, aby bolo možné lepšie posúdiť ich štruktúru.

¹⁹ Zasadnutia výborov v septembri 2012 sa uskutočnili nad rámec zákonných požiadaviek.



Čitateľ tak nedostáva informáciu o tom, ako sa menia jednotlivé hlavné kategórie príjmov a výdavkov na medziročnej báze v celých verejných financiách (bez zahmlievacieho vplyvu vnútorných transferov). Tu vidí rada relatívne veľký priestor na zlepšenie v budúcnosti.

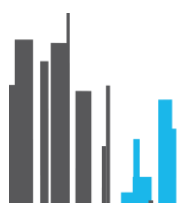
Stratégia riadenia štátneho dlhu je popísaná komplexne vrátane základných cieľov a skutočného vývoja v poslednom období. Okrem pohľadu na príjmy a výdavky je tak možné lepšie porozumieť stránke financovania deficitov a dlhu. Napríklad je v materiáli uvedená aj čistá potreba refinancovania, ktorá vyjadruje hodnotu prostriedkov, ktoré treba získať v danom roku nad rámec splátok existujúcich dlhopisov a úverov. Ďalšie údaje o financovaní dlhu sú k dispozícii aj v hlavnom texte rozpočtu.

Daňové výdavky sú spracované taktiež relatívne podrobne. Sú uvedené základné prístupy možného vyčíslenia daňových výdavkov a v texte sú kvantifikované aj najvýznamnejšie položky. Dokonca sú vyčíslené aj negatívne daňové výdavky, ktoré vyplývajú z dodatočného selektívneho zdaňovania. Na základe týchto informácií je možné lepšie vidieť úľavy, špeciálne režimy a zvýhodnenia prostredníctvom daní a odvodov. V budúcnosti ich bude možné porovnať s výdavkovou stranou rozpočtu. Dôležité to bude predovšetkým pri definícii výdavkových limitov (ktoré pri úzkej definícii sa dajú obísť práve cez úľavy pri daniach). Do budúcnosti bude potrebné spresniť definíciu daňových výdavkov a uvádzať aj menšie položky (aj keď bez vyčíslenia dopadu). Okrem toho bude potrebné zvážiť metodológiu výpočtu tak, aby sa mohli lepšie porovnávať daňové výdavky s položkami na výdavkovej strane rozpočtu. Kvôli prehľadnosti základného textu by bolo dobré zvážiť presunutie informácie o daňových výdavkoch do prílohy.

Implicitné záväzky predstavujú skryté zadĺženie verejného sektora nad rámec oficiálnych štatistík o dlhu. Zverejnenie ich odhadu v rozpočte je preto dôležitou súčasťou zvyšovania transparentnosti. Implicitné dlhy vznikajú predovšetkým z titulu starnutia populácie a prejavujú sa vo výdavkových oblastiach citlivých na demografické zmeny: dôchodky, zdravotníctvo, dlhodobá starostlivosť a školstvo. Návrh rozpočtu obsahuje detailnú štruktúru projekcií týchto výdavkových kategórií v dvoch scenároch: bez reformy a s reformou dôchodkového systému schváleného v auguste 2012. V budúcnosti bude potrebné rozšíriť analýzu aj o iné typy záväzkov (napríklad PPP projekty alebo náklady na odstavenie jadrových elektrární).

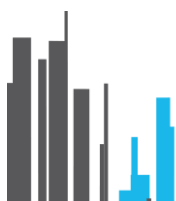
Prehľad podmienených záväzkov obsahuje najmä údaje o právnych sporoch, zatiaľ bez informácií za obce, ktoré neodovzdávajú Ministerstvu financií SR poznámky. Je to veľmi dôležitý základný krok, v ďalších rokoch však bude potrebné rozšíriť tak okruh reportujúcich subjektov ako aj tematické pokrytie. K objektívnosti však treba dodať, že podmienené záväzky sú často veľmi ťažko kvantifikovateľné a preto sú popisované len v kvalitatívnej rovine.

Čo sa týka jednorazových vplyvov, bolo by dobré mať k dispozícii jednu súhrnnú tabuľku, ktorá obsahuje všetky príjmové aj výdavkové položky. V súčasnosti je podrobný prehľad uvedený len v prípade daňovo-odvodových príjmov. Ostatné položky sú uvedené v základných textoch.



Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti predpisuje aj zverejňovanie informácií o hospodárení podnikov štátnej správy. Formálne je táto požiadavka splnená v rozpočte, avšak vo veľmi obmedzenej miere a bez adekvátneho komentára. Sťažuje sa tak vyhodnotenie dôležitej súčasti čistého bohatstva: súhrnného vlastného imania podnikov štátnej správy. Navyše, v zozname chýbajú údaje o podnikoch, v ktorých má vlastnícky podiel Fond národného majetku.

Prvý rok aplikácie ustanovení ústavného zákona ohľadom pravidiel rozpočtovej transparentnosti priniesol komplexnejší pohľad na hospodárenie verejnej správy. **Aby nové informácie boli prehľadnejšie a lepšie dostupné pre verejnosť, v budúcnosti bude potrebné analyticky rozšíriť najmä zverejňovanie konsolidovanej bilancie a hospodárenie podnikov štátnej správy.**



5. Vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií

Jednou zo základných úloh Rady pre rozpočtovú zodpovednosť je vypracovanie a zverejnenie Správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Prvýkrát bude správa zverejnená 17. decembra 2012 potom, ako bude verejnosti predstavená metodológia výpočtov a základné predpoklady. V tejto časti rada nemá ambíciu prejudikovať závery analýzy, ale len o popis základných faktorov, ktoré ovplyvňujú hodnotenie rozpočtu z pohľadu dlhodobej udržateľnosti.

Najvýznamnejšou zmenou v rozpočte z pohľadu dlhodobých projekcií je zmenená legislatíva dôchodkového sporenia. Napriek tomu, že tieto zmeny krátkodobo zlepšujú saldo verejných financií, z dlhodobého hľadiska vytvárajú aj dodatočné nároky na verejné financie. Ich výsledný efekt závisí od toho, do akej miery sa využijú prostriedky na dlhodobú konsolidáciu. Bude potrebné pozrieť sa aj na to, ako sa zmení strednodobý cieľ po reforme. Okrem toho sú ďalšie riziká, ktoré sa ale len veľmi ťažko kvantifikujú, ako napríklad riziko, že v časoch veľkého podielu seniorov vo voľičskej základni je obtiažnejšie meniť parametre dôchodkového systému smerom k väčšej udržateľnosti.

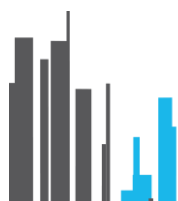
Čo sa týka návrhu rozpočtu, preto nie je možné nazvať konsolidáciou zníženie odvodov do druhého piliera ani presun nasporených aktív do príjmov u ľudí, ktorí vystúpia z kapitalizačnej schémy.

Na druhej strane však treba poukázať aj na to, že boli schválené opatrenia, ktoré síce nemajú rozpočtový vplyv na trojročnom horizonte, dlhodobo však výrazne zlepšujú celkovú bilanciu verejných financií. Ide o opatrenia v priebežnom systéme dôchodkového zabezpečenia: naviazanie dôchodkového veku na vývoj strednej dĺžky života a naviazanie valorizačného mechanizmu dôchodkov na dôchodcovskú infláciu. Tieto zmeny sú relatívne malé na ročnej báze, v horizonte desaťročí však dokážu ušetriť významný objem finančných prostriedkov na výdavkovej strane.

Pri hodnotení dlhodobej udržateľnosti sa vychádza z aktuálnej hodnoty štrukturálneho salda. Oproti štandardným metodikám však treba vylúčiť aj opatrenia, ktoré síce zlepšujú schodok, ale z pohľadu čistého bohatstva neznamenajú zmenu (napríklad predaj aktív, alebo výraznejší podiel dividend na zisku štátnych podnikov). Hlavné položky, ktoré sa inak posudzujú cez optiku čistého bohatstva sú uvedené v kapitole 2.5.

Pri hodnotení dlhodobej udržateľnosti nie je možné vynechať ani opatrenia, ktoré nie sú v rozpočte, ale zvyšujú budúce záväzky krajiny. Príkladom môžu byť nové PPP projekty alebo finančné operácie, ktoré sú v skutočnosti kapitálovým transferom.

Ak sa na rozpočet a ďalšie opatrenia pozrieme z pohľadu dlhodobej udržateľnosti, môžeme skonštatovať, že dochádza k celkovému zlepšeniu. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti premietne všetky tieto vplyvy do kvantitatívnej roviny a bude zverejnený v správe o dlhodobej udržateľnosti.



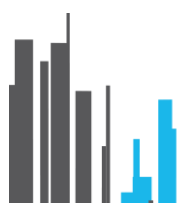
Príloha č. 1 – Opatrenia na dosiahnutie rozpočtových cieľov

Opatrenia zapracované v rozpočte (tis. eur, ESA 95, rozdiely oproti základnému scenáru)

	P/V	2013	2014	2015
Zmeny v II. pilieri dôchodkového systému	P	737 021	541 901	573 295
Úspory výdavkov samosprávy	V	427 261	352 789	608 856
Zmeny v sadzbách daní z príjmov	P	351 240	378 415	405 909
Zníženie osobných a prevádzkových výdavkov v štátnom rozpočte	V	320 787	431 366	568 345
Nový systém financovania zásob ropy		197 915	199 971	202 171
- príjmy	P	100 000	100 000	100 000
- výdavky	V	97 915	99 971	102 171
Zavedenie odvodovej povinnosti na príjmy z dohôd		132 045	138 710	147 025
- príjmy	P	133 922	140 667	149 274
- výdavky	V	-1 877	-1 957	-2 249
Digitálna dividenda - príjem z predaja voľných frekvencií	P	130 000	0	0
Zvýšenie a zosúladienie maximálnych vymeriavacích základov	P	125 597	134 303	144 983
Úspory ostatných výdavkov v štátnom rozpočte	V	121 752	252 502	279 832
Úspory výdavkov ostatných subjektov verejnej správy	V	100 777	161 507	242 920
Rozšírenie osobitného odvodu v bankovom sektore	P	84 602	84 602	5 398
Zavedenie dočasného odvodu z podnikania v regul. odvetviach	P	77 000	0	0
Znovuzavedenie koncesionárskych poplatkov	P	73 881	73 979	73 988
Ostatné zmeny v príjmoch	P	60 662	101 292	117 989
- obmedzenie paušálnych výdavkov a ich zrušenie pri prenájme		19 543	15 129	15 415
- zdanenie nerozdelených ziskov pred rokom 2004		18 152	0	0
- zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov		8 147	8 514	8 871
- obmedzenie odpočítateľnej položky na manželku/manžela		5 670	16 296	16 602
- samostatný spôsob platenia zdravotných odvodov z dividend		0	14 700	15 200
Zvýšenie odvodovej povinnosti SZČO a iné zmeny		49 701	68 288	86 318
- príjmy	P	54 784	78 005	97 700
- výdavky	V	-5 083	-9 717	-11 382
Zvýšenie poplatku pri registrácii automobilov	P	27 775	28 328	29 004
Príjmy samosprávy z grantov	P	-134 422	-140 872	-147 917
Zvýšenie výdavkov v zdravotníctve z dôvodu zvýšenia príjmov	V	-137 189	-157 369	-172 208
Rezerva na krytie výpadkov spojených s otvorením II. piliera	R	-229 138	-17 567	-18 484
Rezerva na možný zhoršený vývoj ekonomiky	R	-313 004	-301 528	-400 832
Celkové zmeny		2 204 264	2 330 616	2 746 593
(v % HDP)		3,0	3,0	3,3
- príjmy		1 822 063	1 520 619	1 549 623
(v % HDP)		2,4	1,9	1,9
- výdavky		924 343	1 129 092	1 616 286
(v % HDP)		1,2	1,4	1,9
- rezervy		-542 142	-319 095	-419 316
(v % HDP)		-0,7	-0,4	-0,5

Pozn.: ide o vplyv na saldo VS, t.j. (+) znamená zlepšenie a (-) zhoršenie salda; P- príjmy, V-výdavky

Zdroj: MF SR

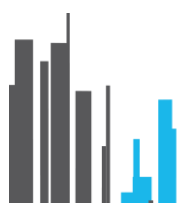


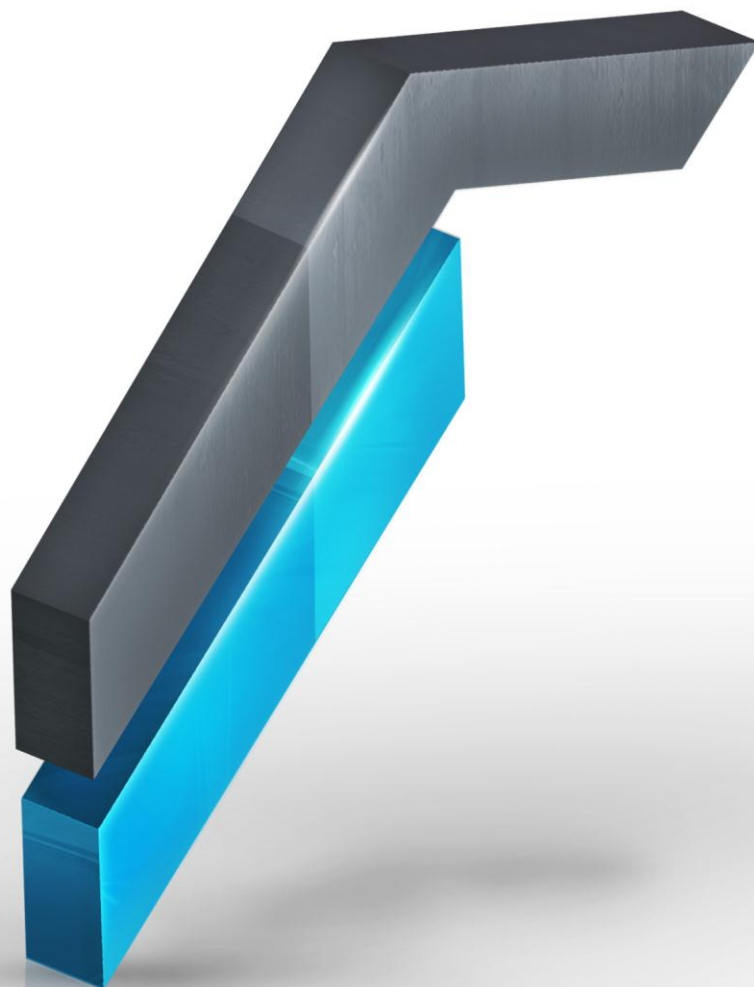
Príloha č. 2 – Bilancia príjmov a výdavkov rozpočtu verejnej správy

Konsolidovaná bilancia príjmov a výdavkov rozpočtu verejnej správy (ESA95, mil. EUR)

	2010	2011	2012 R	2013 R	2014 R	2015 R
PRÍJMY SPOLU	21 282	22 434	23 825	25 700	25 728	26 600
Daňové príjmy	10 215	11 026	11 589	12 024	12 565	13 207
Dane z produkcie a dovozu	6 679	7 255	7 353	7 515	7 731	8 001
- Daň z pridanej hodnoty (bez EU inštitúcií)	4 129	4 651	4 642	4 493	4 728	5 009
- Spotrebné dane	1 931	1 998	2 072	2 048	2 109	2 181
- Dane z majetku a iné	179	199	211	217	228	239
Bežné dane z dôchodkov, majetku	3 536	3 771	4 236	4 509	4 835	5 205
- Daň z príjmov fyzických osôb	1 539	1 731	1 916	1 985	2 118	2 275
- Daň z príjmov právnických osôb	1 683	1 666	1 875	2 093	2 269	2 437
- Dane z majetku a iné	89	93	97	100	105	110
Príspevky na sociálne zabezpečenie	8 252	8 635	8 555	10 041	10 269	10 796
Skutočné príspevky na sociálne zabezpečenie	8 123	8 514	8 502	9 951	10 179	10 706
Imputované príspevky na sociálne zabezpečenie	129	121	53	90	91	90
Nedaňové príjmy	1 441	1 504	1 638	1 592	1 481	1 518
Tržby	813	857	885	953	852	868
Dôchodky z majetku, z ktorých	628	647	753	639	629	650
Granty a transfery	1 374	1 269	2 043	2 042	1 412	1 079
z toho: z EÚ	653	793	1 369	1 484	837	488
VÝDAVKY SPOLU	26 329	25 848	27 149	27 886	27 641	28 208
Bežné výdavky	23 941	23 999	25 058	26 116	26 186	27 070
Kompenzácie zamestnancov	5 065	4 914	4 695	4 709	4 737	4 773
- Mzdy a platy	3 768	3 630	3 506	3 481	3 503	3 534
- Sociálne príspevky zamestnávateľov	1 297	1 284	1 189	1 228	1 234	1 240
Medzispotreba	3 200	2 992	3 278	3 428	3 231	3 360
Dane	52	59	20	22	21	21
Subvencie	893	863	920	906	879	876
- Dotácie do poľnohospodárstva	189	97	128	106	112	109
- Dotácie do dopravy	578	642	695	691	656	653
- Ostatné	126	124	97	109	110	114
- Úrokové náklady	885	1 084	1 250	1 416	1 527	1 672
Celkové sociálne transfery	12 798	12 757	13 143	13 607	14 122	14 709
- Sociálne dávky (bez naturálnych transferov)	9 316	9 364	9 501	9 820	10 165	10 552
- Nemocenské dávky	339	382	405	453	476	500
- Dôchodkové dávky	5 245	5 391	5 728	5 892	6 177	6 452
- Štátne sociálne dávky a podpora	1 359	1 369	1 404	1 381	1 411	1 441
- Platené poisťné za vybrané skupiny osôb	1 559	1 447	1 461	1 526	1 564	1 619
- Aktívne opatrenia trhu práce	104	73	22	39	13	10
- Dávky v nezamestnanosti	150	163	174	172	171	170
- Naturálne soc. transfery (zdrav. zariadenia)	3 482	3 393	3 642	3 787	3 957	4 157
Ostatné bežné transfery	1 048	1 330	1 752	2 028	1 670	1 659
z toho: Odvody do rozpočtu EÚ	520	522	595	652	595	649
z toho: 2% z daní na verejnoprospešný účel	44	42	42	44	40	43
Kapitálové výdavky	2 388	1 849	2 091	1 770	1 455	1 139
Kapitálové investície	1 681	1 464	1 441	1 191	895	464
Kapitálové transfery	707	385	650	579	560	675
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-5 047	-3 414	-3 324	-2 187	-1 913	-1 608
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté (% z HDP)	-7,7	-4,9	-4,6	-2,9	-2,4	-1,9
<i>p.m. HDP v bežných cenách</i>	65 869	69 108	71 633	74 372	78 421	82 900

Zdroj: RRZ, MF SR, Eurostat





Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk