



Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017

november 2014

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2014

Pri reprodukcii časti textu je potrebné uviesť okrem organizácie aj názov štúdie. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť ďakuje za poskytnuté údaje Ministerstvu financií SR, Štatistickému úradu SR, Finančnej správe SR, Ministerstvu vnútra SR a Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou.



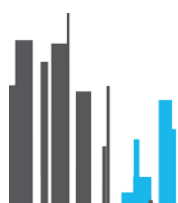
Obsah

Zhrnutie	6
1. Vývoj rozpočtu v roku 2014 a posúdenie rizík	9
2. Hodnotenie rozpočtových cieľov	13
2.1 Fiškálny rámec	13
2.2 Dlh verejnej správy	16
3. Hodnotenie reálnosti dosiahnutia rozpočtových cieľov	18
3.1 Makroekonomické predpoklady	18
3.2 Prognóza daňových a odvodových príjmov	21
3.3 Konsolidačné opatrenia	21
3.4 Riziká pre naplnenie strednodobých cieľov	23
4. Hodnotenie rozpočtu vo vzťahu k fiškálnym pravidlám	27
5. Pravidlá rozpočtovej transparentnosti	29
6. Vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií	30
Príloha č. 1 – Vyhodnotenie rizík rozpočtu v roku 2014	32
Príloha č. 2 – Čerpanie EÚ fondov a vplyv na saldo rozpočtu	33
Príloha č. 3 – Nerozdelené zisky súkromných zdravotných poisťovní	34
Príloha č. 4 – Vplyvy prechodu na metodiku ESA2010 na verejné financie	36
Príloha č. 5 – Scenár nezmenených politík	38
Príloha č. 6 – Makroekonomická prognóza VpMP	43
Príloha č. 7 – Pravidlá transparentnosti – požiadavky na dáta	44
Príloha č. 8 – Citlivostné scenáre rozpočtu	46
Príloha č. 9 – Jednorazové vplyvy v rokoch 2013 až 2017	48
Príloha č. 10 – Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy	51
Príloha č. 11 – Štruktúra a vývoj výdavkov verejnej správy	53



Zoznam boxov, grafov a tabuliek

Box 1: Porovnanie salda VS a štrukturálneho salda VS v rokoch 2010 až 2017	16
Box 2: Makroekonomické riziká rozpočtu	20
Box 3: Odporúčania RRZ na zvýšenie transparentnosti rozpočtu verejnej správy	45
Box 4: Metodológia hodnotenia neistoty prognózy	46
Box 5: Revízia jednorazových vplyvov RRZ	48
Graf 1: Fiškálny impulz v rokoch 2013-2017	15
Graf 2: Predpokladané čerpanie EÚ príjmov v návrhu RVS (2015-2017)	15
Graf 3: Saldo VS v rokoch 2010 až 2017	16
Graf 4: Štrukturálne saldo VS v rokoch 2010 až 2017	16
Graf 5: Vplyv prechodu na metodiku ESA2010	16
Graf 6: Vývoj dlhu oproti scenáru bez zmeny politik	16
Graf 7: Príspevky k zmene dlhu	17
Graf 8: Čistý dlh	17
Graf 9: Riziká prognózy rastu HDP podľa VpMP na základe chýb minulých prognóz	20
Graf 10: Jesenné prognózy produkčnej medzery VpMP v p.b.	20
Graf 11: Makroekonomické riziko vplývajúce na saldo verejnej správy	20
Graf 12: Makroekonomické riziko vplývajúce na dlh verejnej správy	20
Graf 13: Príspevky k medziročnej zmene salda VS v rokoch 2015 až 2017	22
Graf 14: Najvýznamnejšie opatrenia zapracované v návrhu rozpočtu	22
Graf 15: Vývoj investícií a odpisov v samospráve	23
Graf 16: Kumulatívny rozdiel investícií a odpisov od 2005	23
Graf 17: Vývoj cien emisných kvót EUA	24
Graf 18: Vývoj výdavkov na zdravotnú starostlivosť a hospodárenie nemocníc	24
Graf 19: Výdavky financované z EÚ a spolufinancovanie 2013	33
Graf 20: Odhadovaný výpadok príjmov v súvislosti s nečerpaním v roku 2013	33
Graf 21: Daňové základne	47
Graf 22: Daňové príjmy	47



Tab 1: Najväčšie vplyvy na saldo VS 2014 v porovnaní s rozpočtom podľa odhadu MF SR	9
Tab 2: Zmena štrukturálneho salda v roku 2014	10
Tab 3: Prehľad dodatočných rizík a rezerv na rok 2014	10
Tab 4: Ciele v oblasti deficitu VS	13
Tab 5: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2014 až 2017	14
Tab 6: Prognóza VpMP a medzinárodných inštitúcií	18
Tab 7: Prehľad rizík a ich krytia v návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017	26
Tab 8: Vypracovanie makroekonomických a daňových prognóz Výbormi v roku 2014	29
Tab 9: Rozpočtové ciele ovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť	30
Tab 10: Prehľad rizík a rezerv rozpočtu na rok 2014	32
Tab 11: Vývoj nerozdelených ziskov súkromných zdravotných poisťovní	34
Tab 12: Prehľad splátok nerozdeleného zisku v návrhu rozpočtu	35
Tab 13: Príspevky k zmene úrovne nominálneho HDP	36
Tab 14: Príspevky k zmene pomeru dlhu na HDP	37
Tab 15: Príspevky k zmene pomeru salda na HDP	37
Tab 16: Prehľad zmien v porovnaní s odhadom MF SR na rok 2014	39
Tab 17: Zoznam jednorazových vplyvov v NPC scenári	39
Tab 18: Prehľad indexácie najvýznamnejších položiek NPC scenára	40
Tab 19: Predpoklady čerpania fondov EÚ v NPC scenári RRZ	41
Tab 20: Porovnanie NPC scenára vývoja verejných financií RRZ	41
Tab 21: Hlavné rozdiely v NPC scenári MF SR v porovnaní s RRZ	42
Tab 22: Prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy	43
Tab 23: Štandardné odchýlky jesenných prognóz VpMP, IMF, OECD a EK pre rast HDP	46
Tab 24: Riziká prognózy rastu základní rozhodujúcich pre rozpočtové príjmy	47
Tab 25: Rozdiel v zohľadnení jednorazových vplyvov v rokoch 2013-2017	48
Tab 26: Predpokladaný príjem z dividend 2014-2017	49
Tab 27: Jednorazové vplyvy v rokoch 2013-2017	50
Tab 28: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy	51
Tab 29: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy	52
Tab 30: Štruktúra a vývoj výdavkov verejnej správy	53



Zhrnutie

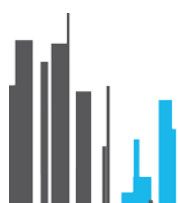
Slovensku sa od vypuknutia krízy darí postupne znižovať deficit verejných financií na bezpečnejšie úrovne, čo je potrebné na to, aby sa dlh dostal mimo sankčných pásiem zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Takýto vývoj je dôležitý aj z pohľadu starnutia populácie spojeného s dodatočnými nákladmi vo verejných financiách, ktoré nebude možné riešiť len ďalším zvyšovaním dôchodkového veku. Navyše, pre malú a otvorenú ekonomiku by bolo veľmi nebezpečné ocitnúť sa v prípadnej ďalšej významnej recesii s vysokou počiatočnou hodnotou deficitu a dlhu. Preto je potrebné hodnotiť pozitívne, že po roku výrazného uvoľnenia fiškálnej politiky (2014) vláda v roku 2015 opäť prezentuje svoj zámer zlepšovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

V kontexte európskej diskusie o opätovnom odsúvaní konsolidačných záväzkov niektorých veľkých krajín postoj Slovenska nemožno považovať za samozrejmosť. Je potrebné zdôrazniť, že dosiahnutie približne vyrovnaného hospodárenia v roku 2017 a stabilizácia verejného dlhu bezpečne pod 55 % z HDP na strednodobom horizonte sú ciele, ktoré sú podľa súčasného makroekonomického scenára nielen v ekonomických možnostiach Slovenska, ale v prípade ich dosiahnutia posunú krajinu do tábora tých členov eurozóny, ktorí k budúcim generáciám postupujú zodpovedne a svoje fiškálne parametre neupravujú len preto, lebo to od nich vyžadujú európske pravidlá.

Dosiahnutie cieľov je možné rôznymi cestami. Úlohou RRZ nie je navrhovať riešenia, ale posúdiť reálnosť aktuálnej vládnej stratégie. Napriek ambíciám vlády dosiahnuť približne vyrovnaný rozpočet do roku 2017, v záujme dôveryhodnosti konsolidačných plánov je potrebné pri ďalších parlamentných diskusiách o rozpočtových cieľoch a rezervách vziať do úvahy aj horší vývoj verejných financií v roku 2014 v porovnaní s rozpočtom a riziká na rok 2015 identifikované RRZ.

Štartovacia pozícia pre rozpočet na budúci rok je nepriaznivá najmä z dvoch dôvodov. Po prvé, mnohé riziká, na ktoré RRZ upozornila na konci minulého roka sa naplnili (nižšie dividendy, hospodárenie samospráv a zdravotníctva, korekcie EÚ fondov, ESO, digitálna dividenda, emisné kvóty), pričom deficit verejných financií v roku 2014 znižuje pod úroveň 3 % z HDP lepší výber daní a viazanie výdavkov v dôsledku dlhovej brzdy. RRZ pre rok 2014 ešte stále odhaduje deficit medzi 2,9 % a 3,4 % z HDP. Dosiahnutie deklarovaného cieľa (2,64 % z HDP) sa v súčasnosti javí ako veľmi náročná úloha s potrebou prijatia dodatočných opatrení, a preto ani po poklese dlhu pod hranicu 55 % z HDP nie je vhodné uvoľniť 3 % viazanie. Súčasne existuje možnosť významnej odchýlky od plnenia pravidla o vyrovnanom rozpočte, čo môže viesť k potrebe prijatia dodatočných korekčných opatrení.

Druhým dôvodom je veľmi nelichotivý stav v čerpaní eurofondov (po nezamestnanosti asi najväčší súčasný ekonomický problém Slovenska), ktorý má viaceré negatívne vplyvy na verejné financie. Na jednej strane sa stráca efektívna možnosť podpory ekonomického rastu v časoch, keď to najviac krajina potrebuje a na strane druhej prípadné korekcie zvyšujú deficit a znižujú dôveryhodnosť Slovenska. Pri súčasnom nastavení termínov a tempa čerpania hrozí, že Slovensko nebude schopné využiť stovky miliónov eur z druhého programovacieho obdobia.



Príprava rozpočtu bola sťažená aj prechodom na metodiku ESA2010. Navýšenie HDP vyplývajúce zo zmeny metodiky viac ako vykompenzovalo negatívne efekty z transparentnejšej metodiky zaznamenávania fiškálnych transakcií, čo prispelo k tomu, že hodnota verejného dlhu sa zrevidovala smerom nadol z 55,4 % z HDP na 54,6 % z HDP za minulý rok. Pričom práve 55-percentná hranica je veľmi dôležitá z pohľadu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Keďže tieto zmeny sa udiali potom, ako vláda predložila svoj návrh rozpočtu do parlamentu, musela rešpektovať požiadavku zákona o zmrazení konsolidovaných verejných výdavkov. To je hlavný dôvod prečo je uvedený pre rok 2015 deficit 1,98 % z HDP, pričom verejne sa deklaruje zámer zmestiť sa pod 2,5 % z HDP.

Pri hodnotení rozpočtových cieľov preto RRZ vychádzala z úrovni prezentovaných v programe stability. Keď sa pozrieme na tieto hodnoty po očistení o krátkodobé vplyvy (ekonomický cyklus a jednorazové opatrenia) môžeme vidieť, že konsolidácia v roku 2015 kompenzuje uvoľnenie z roku 2014. Politika plyn-brzda a nie rovnomernejšie brzdenie nie je vhodná ani vo väzbe na splnenie cieľa v roku 2017, keďže dodatočná potreba konsolidácie mohla byť menšia.

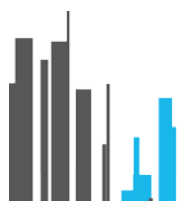
Z hľadiska dlhodobej udržateľnosti znamená predstavený rozpočet aj po zohľadnení plánovaných úprav v parlamente zlepšenie cez kanál lepšieho aktuálneho štrukturálneho salda. Kvôli horšiemu deficitu v roku 2014 sa však udržateľnosť v porovnaní s rokom 2013 aj napriek avizovanému zlepšeniu nezmení.

Makroekonomické predpoklady a daňové prognózy boli hodnotené výbormi ako realistické, avšak je potrebné poukázať na fakt, že posledné indikátory o vývoji svetovej ekonomiky a najmä rozhodujúcich ekonomík eurozóny, ako aj pretrvávajúca kríza na Ukrajine znamenajú nezanedbateľné negatívne riziko. Aj preto by bolo vhodné, ak by sa nevyužil celý priestor pre deficit medzi 1,98 % z HDP a 2,49 % z HDP v parlamente, ale – podobne ako v uplynulých rokoch – by sa vytvorila rezerva na nepriaznivejší vývoj externého prostredia (vo výške 0,1 % až 0,3 % z HDP).

Celkovo je možné skonštatovať, že rozpočet na roky 2015 až 2017 obsahuje menej jednorazových a dočasných opatrení ako v roku 2014 a viac sa spolieha na štandardné trvalé príjmy. Dôležitou výnimkou sú však dividendy. Plánovanie dividend z SPP na úrovni, ktorá zodpovedá 100-percentnému majetkovému podielu v dcérskych spoločnostiach (štát vlastní len 51 %) sa javí ako riziko. Navyše ukrajinská kríza môže znamenať pokles tržieb v dôsledku menšej vyťaženia transportného potrubia v budúcnosti. Okrem dividend otázky visia aj nad naplnením príjmov z emisných kvót.

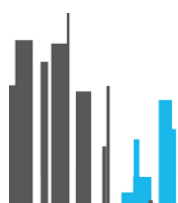
Na strane výdavkov sa už niekoľko rokov po sebe opakujú tie isté rizikové oblasti. Pokles výdavkov v zdravotníctve a udržanie veľmi nízkych kapitálových výdavkov obcí sa zdá byť nerealistické na strednodobom horizonte. Takisto sa hromadia presuny prostriedkov medzi jednotlivými rokmi, ktoré, ak sa vyčerpajú, zvýšia deficit.

Z pohľadu možného čerpania sa javí ako veľmi ambiciózne rozpočtovať vysoký objem eurofondov z tretieho programovacieho obdobia. Keďže makroekonomická prognóza v rozpočte je v tomto smere konzervatívna a už predpokladá nižšie čerpanie eurofondov, je možné opätovne počítať s pozitívnym rizikom v spolufinancovaní. Ako však už bolo naznačené skôr, z pohľadu ekonomického rastu je to negatívna správa.



Z pohľadu transparentnosti je dobrou správou, že sa znižuje počet transakcií, ktoré si vyžadujú posúdenie od Eurostatu. Na druhej strane však treba negatívne hodnotiť krok späť pri vykazovaní záväzkov nemocníc. Kým v minulosti sa z dôvodu opatrnosti a predpokladu oddlžovania ich rastúce záväzky z dobrovoľnej iniciatívy ministerstva financií zaznamenali každoročne aj do úrovne dlhu, pri súčasnom postupe sa premietnu do dlhu jednorazovo vo väčšej výške a až v budúcnosti (v momente ich oddlženia). Pre efektívne uplatnenie sankcií z ústavného zákona bude podľa RRZ potrebné lepšie zosúladiť rozpočtované a skutočne vykázané položky. K tejto otázke prebiehajú intenzívne diskusie s MF SR.

Cieľom stanovísk RRZ je poskytnúť nezávislý pohľad na rozpočet a posúdiť, či je aktuálne nastavenie fiškálnej politiky postačujúce na dosiahnutie stanovených cieľov a identifikovať prípadné riziká, ktoré by bolo nutné následne dodatočnými opatreniami eliminovať. Stanovisko vychádza z Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017 a Návrhu rozpočtového plánu SR na rok 2015, ktoré boli schválené na rokovaní vlády dňa 15. októbra 2014. Keďže návrh rozpočtu avizuje ďalšie významné opatrenia, ktoré sa pravdepodobne schvália v parlamente, RRZ následne pripraví aktualizáciu svojho stanoviska.



1. Vývoj rozpočtu v roku 2014 a posúdenie rizík

Aktuálny odhad deficitu pre rok 2014 je podľa MF SR¹ vo výške 2,93 % HDP. V porovnaní s rozpočtovaným deficitom na úrovni 2,64 % ide o zhoršenie, pričom vláda deklaruje zámer splniť stanovený cieľ. Zatiaľ však neboli špecifikované opatrenia na jeho splnenie.

RRZ pri hodnotení východísk rozpočtu na roky 2015 až 2017 odhadovala deficit v roku 2014 v rozpätí 2,9 % - 3,4 % HDP za predpokladu, že sa neuskutočnia dodatočné opatrenia. Ukazuje sa, že väčšina identifikovaných rizík sa napĺňa (podrobné vyhodnotenie je uvedené v prílohe č. 1) a deficit môže dosiahnuť hodnoty z uvedeného rozpätia.

Tab 1: Najväčšie vplyvy na saldo VS 2014 v porovnaní s rozpočtom podľa odhadu MF SR (% HDP)

Pozitívne vplyvy		Negatívne vplyvy	
Vyššie daňové a odvodové príjmy	0,66	Výpadok príjmov z dividend	-0,76
Viazanie 3 % výdavkov štátneho rozpočtu	0,41	Výpadok príjmov z predaja majetku (projekt ESO, telekomunikačné licencie, emisné kvóty)	-0,29
Úspora na spolufinancovaní	0,25	Vyššie výdavky verejného zdravotného poistenia a deficitné hospodárenie zdravotníckych zariadení	-0,24
Príjem z pokuty PMÚ za kartel v doprave	0,06	Vyššie výdavky ostatných subjektov verejnej správy (najmä samosprávy, vysoké školy)	-0,23
Nižšie odvody do rozpočtu EÚ	0,06	Korekcie k čerpaniu fondov EÚ	-0,11

Zdroj: MF SR, RRZ

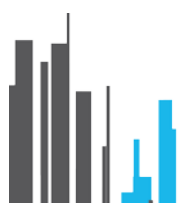
Najväčší negatívny vplyv oproti rozpočtu mal výpadok príjmov z dividend spôsobený presunom ich výplaty do roku 2013² a nižším ziskom spoločnosti SPP. Súčasne došlo k výpadkom príjmov z predaja majetku v rámci projektu ESO. Nenaplnili sa rozpočtované príjmy z aukcie voľných telekomunikačných frekvencií a predaja emisných kvót v dôsledku nižšej ako očakávanej ceny. Korekcie z nezrovnalostí pri čerpaní fondov EÚ takisto zvýšia deficit. MF SR očakáva prekročenie výdavkov v zdravotníctve, na čom sa podieľajú vyššie výdavky zdravotných poisťovní a deficitné hospodárenie zdravotníckych zariadení, ktoré boli podľa metodiky ESA₂₀₁₀ zaradené do sektora verejnej správy. Zároveň sa očakáva aj prekročenie rozpočtovaných výdavkov u samospráv a verejných vysokých škôl. Zaradenie ostatných nových subjektov do sektora verejnej správy (Národná diaľničná spoločnosť, Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropné produkty a vybrané dopravné podniky miest) by podľa odhadu malo mať takmer nulový vplyv na saldo v tomto roku.

Najväčšími pozitívnymi faktormi s vplyvom na deficit v roku 2014 v porovnaní s rozpočtom sú vyššie odhadované príjmy z daní a odvodov³ a vplyv viazania výdavkov štátneho rozpočtu v súvislosti s prekročením tretej sankčnej hranice ústavného zákona o rozpočtovej

¹ Správa o makroekonomickom vývoji a vývoji verejných financií v roku 2014 a predikcia vývoja do konca roka schválená vládou SR dňa 29. septembra 2014

² Išlo o výplatu dividend zo zisku roku 2012. V prípade rozhodnutia o ich výplate v roku 2014 tak, ako to bolo naplánované v rozpočte verejnej správy na rok 2014, by podľa pravidiel ESA pravdepodobne nešlo o riadnu dividendu, ale superdividendu bez vplyvu na saldo.

³ Platí to aj napriek nečerpaniu prostriedkov z fondov EÚ (viac v prílohe č. 2).



zodpovednosti. Nižšie čerpanie prostriedkov z fondov EÚ povedie k úspore výdavkov na spolufinancovanie. Celkový vplyv na saldo však môže byť odlišný, keďže nevyužitie tohto zdroja ekonomického rastu sa negatívne premieťa aj vo verejných financiách prostredníctvom nižších daňových príjmov (príloha č. 2).

Tab 2: Zmena štrukturálneho salda v roku 2014 (% HDP)

	2013 RVS 2014	2014 RVS 2014	2013 RVS 2015	2014 RVS 2015	Rozdiel 2013	Rozdiel 2014
1. Saldo verejnej správy	-3,0	-2,6	-2,6	-2,9	0,4	-0,3
2. Cyklická zložka	-0,4	-0,3	-0,5	0,0	-0,1	0,3
3. Jednorazové efekty ⁴	1,0	1,7	-0,1	0,5	-1,1	-1,2
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-3,6	-4,0	-2,0	-3,4	1,5	0,6
5. Zmena štrukturálneho salda	-	-0,5	-	-1,4	-	-0,9

RVS 2014 – Rozpočet verejnej správy na roky 2014-2016

RVS 2015 – Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2015-2017

Zdroj: metodika RRZ

Pri deficite odhadovanom MF SR dochádza v roku 2014 k výraznému zhoršeniu štrukturálneho salda. Kým pri schvaľovaní rozpočtu na rok 2014 sa uvažovalo s uvoľnením fiškálnej politiky vo výške 0,5 % HDP, aktuálny odhad je až vo výške 1,4 % HDP. Najvýznamnejší vplyv mal vývoj deficitu. V roku 2013 bol napokon nižší ako sa očakávalo pri zostavovaní rozpočtu, v roku 2014 sa predpokladá jeho zhoršenie v porovnaní s rozpočtom. Zároveň je vplyv hospodárskeho cyklu na verejné financie priaznivejší ako sa pôvodne očakávalo, čo sa prejavilo v zlepšenej prognóze vývoja daňových príjmov v roku 2014.

Nad rámec aktuálneho odhadu MF SR (deficit vo výške 2,93 % HDP) existujú podľa názoru RRZ **dodatočné riziká pre vývoj deficitu v roku 2014⁵**, ktoré prevyšujú možné zdroje ich krytia (tabuľka 3). Kým niektoré riziká sa môžu nepriaznivo premietnuť aj do ďalších rokov, napríklad samosprávy a dividendy, potenciálne zdroje ich krytia majú skôr jednorazový charakter.

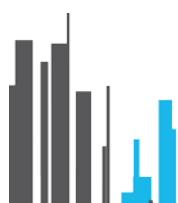
Tab 3: Prehľad dodatočných rizík a rezerv na rok 2014 (mil. eur)

Riziká	Suma	Krytie	Suma
1. Hospodárenie samospráv	0-80	1. Jednorazový príjem súvisiaci s odvodom z podnikania v regulovaných odvetviach	43
2. Korekcie súvisiace s čerpaním fondov EÚ	70		
3. Nižšie príjmy z dividend od SPP	131	2. Jednorazové zníženie výdavkov štátneho rozpočtu	50-150
4. Vyššie výplaty nerozdelených ziskov zdravotných poisťovní	0-70		

Zdroj: RRZ

⁴ Oproti minuloročnej správe RRZ došlo k revízii jednorazových efektov s celkovým vplyvom 0,4 % HDP v roku 2014. Zmena súvisí s vylúčením opatrení v dôsledku novoprijatej metodiky ESA2010 (napr. príjmy kapitalizačného piliera) a zosúladením metodiky ich identifikácie s MF SR (viac prílohe č. 9). Zvyšná suma rozdielu v roku 2014 (0,8 % HDP) súvisí s nenaplnením plánovaných jednorazových vplyvov.

⁵ Napriek existujúcim rizikám na rok 2014, ktoré pravdepodobne zvýšia deficit nad rámec odhadu MF SR, RRZ v ďalšej časti materiálu používa vo výpočtoch deficit vo výške 2,93 % HDP.



Napriek tomu, že MF SR premietlo očakávané horšie **hospodárenie samospráv** do odhadu deficitu, výsledný negatívny vplyv môže byť ešte vyšší. Na základe údajov o ich hospodárení za prvý polrok vyplýva, že vyššie riziko je spojené najmä s hospodárením obcí v dôsledku predpokladaných vyšších výdavkov na mzdy a prevádzku. Dosiachnutie aktuálneho odhadu MF SR je možné len za cenu nižších investícií. Vzhľadom na ich nízku úroveň v roku 2013 (odklad investícií) a tohtoročné voľby do miestnych samospráv spojené zvyčajne s nárastom investičnej aktivity však bude priestor na kompenzáciu nárastu bežných výdavkov menší. **Dodatočný negatívny vplyv môže dosiahnuť 80 mil. eur**⁶.

Vyšší negatívny vplyv môžu mať aj **korekcie súvisiace s nezrovnalosťami pri čerpaní fondov EÚ**. V súčasnosti je pozastavené čerpanie prostriedkov v 5 operačných programoch (z celkového počtu 14). Ich odblokovanie môže byť podmienené vyššími ako odhadovanými korekciami. Okrem samotnej výšky je neisté aj to, v ktorom roku zvýšia deficit. Závisí to od toho, kedy dôjde k odblokovaniu platieb a tiež od toho, ktorého obdobia sa korekcie týkajú. **RRZ odhaduje na rok 2014 dodatočný negatívny vplyv vo výške 70 mil. eur**⁷.

Rizikom sú aj **nižšie príjmy z dividend od SPP** z hospodárskeho výsledku roku 2013. Aktuálny odhad salda na rok 2014 uvažuje s príjmom vo výške 268 mil. eur, čo zodpovedá celému bežnému zisku v dcérskych spoločnostiach, v ktorých však má štát naďalej⁸ 51 % podiel. Z toho dôvodu je otáznne, či celý príjem ovplyvní saldo v metodike ESA2010, pričom výsledný efekt bude známy až po posúdení tejto transakcie zo strany Eurostatu. Negatívne riziko pre saldo predstavuje suma dividend pripadajúca na druhého akcionára **vo výške 131 mil. eur**.

Súkromné zdravotné poisťovne od roku 2012 vyplácajú prostriedky zo ziskov dosiahnutých v minulosti, čo negatívne vplyva na deficit verejnej správy. Odhad MF SR uvažuje s vplyvom vo výške 26 mil. eur. S prihliadnutím na sumy vyplácané v posledných dvoch rokoch a veľkosť ešte nerozdeleného zisku (viac v prílohe č. 3), RRZ odhaduje **dodatočné riziko až do výšky 70 mil. eur**⁹. Riziko môže byť čiastočne eliminované úsporami vo výdavkoch na zdravotnú starostlivosť. Vzhľadom na doterajšie skúsenosti by sa to však pravdepodobne negatívne premietlo do vyššieho nárastu dlhu zdravotníckych zariadení v porovnaní s odhadom MF SR.

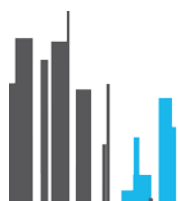
Positívny jednorazový vplyv môže mať **príjem súvisiaci s osobitným odvodom z podnikania v regulovaných odvetviach**. V dôsledku presunu aktív súvisiacich s prepravou zemného plynu z materskej spoločnosti SPP na spoločnosť Eustream dosiahla spoločnosť Eustream mimoriadny

⁶ RRZ pri hodnotení východísk rozpočtu odhadovala maximálny negatívny vplyv samospráv v porovnaní s rozpočtom vo výške 200 mil. eur. Tento odhad sa v súčasnosti nemení. Keďže MF SR v odhade salda uvažovalo so zhoršením hospodárenia samospráv o 117 mil. eur (po zohľadnení zmien ich daňových príjmov), dodatočné riziko predstavuje približne 80 mil. eur.

⁷ RRZ odhaduje negatívny vplyv korekcií v roku 2014 vo výške 150 mil. eur. Keďže MF SR v aktuálnom odhade salda uvažuje s korekciami vo výške 81 mil. eur, dodatočné riziko predstavuje približne 70 mil. eur.

⁸ Podstatou zmien vo vlastníckej štruktúre SPP, ktoré sa uskutočnili v priebehu roku 2014, bolo odčlenenie stratového SPP do rúk štátu (100 % vlastníctvo) a ponechanie 51 % podielu v ostatných ziskových dcérskych spoločnostiach.

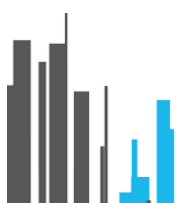
⁹ Nerozdelený zisk zdravotnej poisťovne Union predstavuje takmer 20 mil. eur. V prípade zdravotnej poisťovne Dôvera je odhad RRZ vo výške 50 mil. eur, ktorý zodpovedá bežnej úrovni ročného zisku spoločnosti, pričom porovnateľné sumy boli vyplatené aj v posledných dvoch rokoch.



hospodársky výsledok, ktorý podlieha odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach. Pozitívny vplyv transakcie odhadol Inštitút finančnej politiky (IFP)¹⁰ vo výške **43 mil. eur**, pričom nie je zahrnutý v aktuálnom odhade salda. Jej výsledný vplyv bude známy až po posúdení transakcie zo strany Eurostatu.

Riziká môžu byť kryté aj **dodatočnými úsporami výdavkov štátneho rozpočtu**, ako napríklad vyšší presun kapitálových výdavkov do ďalších rokov alebo odloženie realizácie niektorých prevádzkových výdavkov do ďalšieho roku. Takéto úspory by však **nemali trvalý charakter** a zvyšovalo by to riziko prekročenia výdavkov v ďalších rokoch.

¹⁰ V [komentári IFP č. 2014/14](#) sa uvádza odhadovaný hotovostný vplyv vo výške 197 mil. eur v roku 2014, pričom príjem podľa metodiky ESA2010 by dosiahol 43 mil. eur.



2. Hodnotenie rozpočtových cieľov

Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017 (ďalej len „návrh rozpočtu“) bol zostavený so zámerom plniť európske aj národné fiškálne pravidlá. Po uvoľnení fiškálnej politiky v roku 2014 je naplánované pokračovanie v konsolidácii verejných financií so zámerom dosiahnuť strednodobý rozpočtový cieľ v roku 2017 v podobe štrukturálneho deficitu vo výške najviac 0,5 % HDP.

Tvorba návrhu rozpočtu bola ovplyvnená aj sankciami ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, podľa ktorých mala vláda predložiť na rokovanie národnej rady rozpočet so zmrazenými výdavkami na úrovni rozpočtu na rok 2014. Napokon však zmena metodiky vykazovania makroekonomických a fiškálnych údajov, tzv. ESA2010¹¹, viedla k takej revízii výšky verejného dlhu, že táto prísna sankcia sa nemusí uplatniť.

2.1 Fiškálny rámec

Návrh rozpočtu je zostavený so zámerom rešpektovať povinnosť zmrazenia výdavkov na úrovni rozpočtu roku 2014, čo pri **aktuálnej prognóze príjmov znamená deficit vo výške 1,98 % HDP v roku 2015**, ktorý postupne klesá k úrovni 0,44 % HDP v roku 2017. Zároveň však avizuje niektoré opatrenia zvyšujúce deficit, ktoré budú pravdepodobne zapracované po ich schválení v národnej rade (zavedenie odvodovej odpočítateľnej položky, zvyšovanie miezd vo verejnej správe)¹². Vzhľadom na neistotu ohľadom makroekonomického vývoja sa uvažuje, podobne ako v predchádzajúcich rokoch, aj o vytvorení rezervnej položky.

Vládou deklarovanou hornou hranicou pre deficit v roku 2015 je 2,49 % HDP, ktorý by podľa prepočtov MF SR rešpektoval európske fiškálne pravidlá. **Na roky 2016 a 2017 sa predpokladajú deficity vo výške 1,43 % HDP a 0,39 % HDP**. Kým v roku 2016 existuje priestor na navýšenie deficitu, na rok 2017 už chýbajú opatrenia na splnenie stanoveného cieľa. Prijatie avizovaných dodatočných opatrení zníži tento priestor v roku 2016 a prehĺbi rozdiel v roku 2017. Stanovené ciele sú napriek zhoršenému výhľadu v roku 2014 mierne lepšie v porovnaní s minuloročným rozpočtom.

Tab 4: Ciele v oblasti deficitu VS (ESA2010, % HDP)

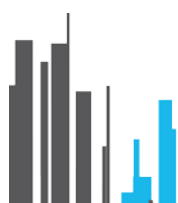
	2014 OS	2015R	2016R	2017R
1. Schválený rozpočet VS na roky 2014-2016 (ESA95)	-2,64	-2,57	-1,50	-
2. Návrh rozpočtu VS na roky 2015-2017 ¹	-2,93	-2,49 - -1,98	-1,43	-0,39
3. Zmena (2-1)	-0,3	0,1 - 0,6	0,1	-
<i>p.m. Saldá zostaveného návrhu rozpočtu na roky 2015-2017</i>		-1,98	-1,02	-0,44

¹vplyv preradenia nových subjektov do VS v dôsledku ESA2010 predstavuje v priemere 0,03 % HDP ročne

Zdroj: MF SR

¹¹ V metodike ESA2010 sa vykazujú údaje členských štátov Európskej únie od septembra 2014. Hlavné zmeny sa dotkli merania výkonnosti ekonomiky a súčasne sa prísnejšie definovali subjekty spadajúce do sektora verejnej správy, pričom vplyvy sú podrobnejšie popísané v prílohe č. 4. Fiškálne údaje v novej metodike boli prvýkrát zverejnené 21. októbra 2014.

¹² V súčasnosti ešte nie sú známe konkrétne parametre týchto opatrení, ale na základe existujúcich variant odvodovej odpočítateľnej položky a minulých vplyvov zvyšovania miezd možno odhadnúť, že v prípade ich zapracovania do návrhu rozpočtu by sa deficit mohol zvýšiť približne na 2,3 % HDP.



Takto nastavené ciele návrhu rozpočtu by viedli k splneniu strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2017, čo by bolo spojené s priemerným zlepšením štrukturálneho salda o 1 % HDP ročne. Ide o ambiciózne ciele, ktoré by mali kompenzovať aj očakávané výrazné zhoršenie štrukturálneho salda v roku 2014. Bez polavenia v konsolidácii v roku 2014 by bolo potrebné každoročne zlepšovať štrukturálne saldo v rokoch 2015 až 2017 o menej ako o polovicu¹³.

Tab 5: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2014 až 2017 (ESA2010, % HDP)

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

Zdroj: metodika RRZ

Pohľad na ciele návrhu rozpočtu nemení ani zohľadnenie ďalších faktorov a opatrení, ktoré napriek vplyvom v strednodobom horizonte neovplyvňujú dlhodobú udržateľnosť verejných financií (kapitalizačný pilier dôchodkového systému, fond na vyradovanie jadrových zariadení, osobitný odvod finančných inštitúcií) alebo nie sú pod priamou kontrolou vlády (úrokové náklady).

Pozitívom návrhu rozpočtu je nižšia miera využívania jednorazových opatrení v porovnaní s predchádzajúcim rokom. Kým v roku 2014 by opatrenia vlády s jednorazovým vplyvom mali dosiahnuť 0,6 % HDP¹⁴, v ďalších rokoch klesnú na 0,2 % HDP. Vylepšovanie salda prostredníctvom jednorazových opatrení je spojené s rizikom naplnenia plánovaných príjmov resp. úspor (sú ťažšie kvantifikovateľné a môžu byť predmetom posúdenia zo strany Eurostatu) a ich hlavnou nevýhodou je, že po skončení platnosti je potrebné na udržanie rovnakej úrovne hospodárenia prijať ďalšie opatrenia.

Za predpokladu, že by sa neuskutočnili žiadne nové opatrenia a verejné financie by sa vyvíjali v závislosti od existujúcej legislatívy a praxe (scenár nezmenených politík - NPC scenár), došlo by k zhoršeniu deficitu z odhadovaných 2,9 % HDP v roku 2014 na 4,0 % HDP v roku 2015¹⁵.

¹³ Zlepšenie štrukturálneho deficitu z 2 % HDP v roku 2013 na 0,4 % HDP v roku 2017 by si vyžadovalo každoročnú priemernú zmenu vo výške 0,4 % HDP.

¹⁴ Zo zoznamu jednorazových opatrení (príloha č. 9) sa zohľadnili iba tie, ktoré predstavujú opatrenia vlády. Jednorazové vplyvy, ktoré nie sú výsledkom aktuálnej fiškálnej politiky vlády, sa pri vyčíslení nebrali do úvahy (imputovanie DPH z PPP projektu, korekcie z čerpania prostriedkov EÚ, pokuta protimonopolného úradu).

¹⁵ MF SR odhaduje deficit v NPC scenári vo výške 3,5 % HDP v roku 2014. Rozdiely v porovnaní s RRZ vychádzajú najmä z odlišných predpokladov vývoja niektorých položiek, ako napríklad príjmy z dividend, výdavky v zdravotníctve a úrokové náklady. Rozdiely sú podrobne popísané v prílohe č. 5.



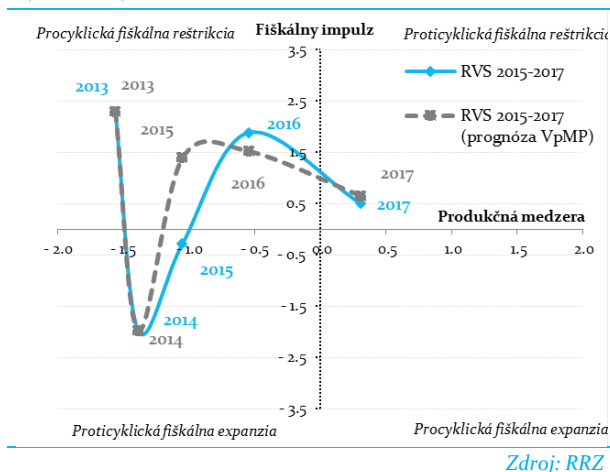
Takáto výrazná zmena súvisí najmä so skončením platnosti jednorazových opatrení v roku 2014 v celkovej výške 0,8 % HDP¹⁶.

Rozdiel medzi scenárom nezmenených politík a aktuálnym saldom v roku 2015 vymedzuje veľkosť opatrení zapracovaných v návrhu rozpočtu. Celkový vplyv týchto opatrení na saldo dosahuje 2,0 % HDP v roku 2015 (najvýznamnejšie opatrenia sú uvedené v častiach 3.2 a 3.3). V prípade, že národná rada využije priestor na zvyšovanie deficitu až k hornej hranici cieľa, veľkosť opatrení by klesla k úrovni 1,5 % HDP.

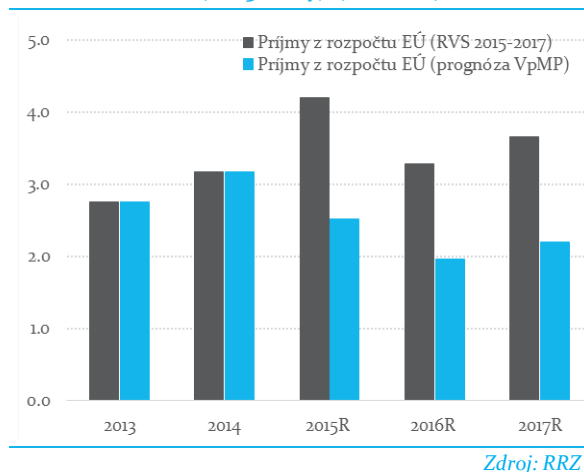
Kvalitatívnu stránku zapracovaných opatrení možno merať prostredníctvom ukazovateľa konsolidačného úsilia vlády¹⁷, ktoré vyjadruje príspevok opatrení k trvalému zlepšeniu deficitu. V závislosti od výšky schváleného deficitu na rok 2015 by sa mala pohybovať v rozpätí 1,0 až 1,5 % HDP. Príspevok vlády je len mierne vyšší ako medziročná zmena štrukturálneho salda, keďže vláda reagovala aj na menej priaznivý fiškálny vývoj¹⁸.

Návrh rozpočtu predpokladá, že z pohľadu vplyvu na ekonomický vývoj vystrieda expanzívnu fiškálnu politiku v roku 2014 neutrálna politika v roku 2015. Uvažuje s medziročným nárastom čerpania EÚ prostriedkov vo výške 1,0 % HDP, ktorý by v prípade naplnenia tohto predpokladu mohol prispieť k oživeniu ekonomického rastu a súčasne tmiť negatívne účinky konsolidácie v čase negatívnej produkčnej medzery. Makroekonomická prognóza, na ktorej je založený návrh rozpočtu, uvažuje s nižšou mierou čerpania prostriedkov EÚ¹⁹. V tomto prípade by už v roku 2015 došlo k fiškálnej reštrikcii.

Graf 1: Fiškálny impulz v rokoch 2013-2017 (% HDP)



Graf 2: Predpokladané čerpanie EÚ príjmov v návrhu RVS (2015-2017) (% HDP)

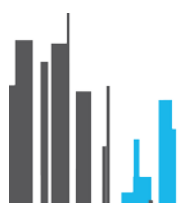


¹⁶ Nad rámec jednorazových vplyvov popísaných v prílohe č. 9 sa v NPC scenári za jednorazový vplyv považuje aj zvýšenie základnej sadzby DPH na 20 %, ktoré by podľa legislatívneho znenia bolo v platnosti v období rokov 2011 až 2014. Zoznam jednorazových vplyvov zohľadnených v NPC scenári je uvedený v prílohe č. 5.

¹⁷ Ukazovateľ konsolidačného úsilia vlády sa viaže výlučne na príspevok vládných opatrení k trvalej zmene hospodárenia verejnej správy. Jeho podrobný popis je uvedený v diskusnej štúdii RRZ č. 02/2014: [Ako merať konsolidáciu vo verejných financiách](#).

¹⁸ V NPC scenári by sa štrukturálne saldo medziročne zhoršilo o 0,1 % HDP v roku 2015.

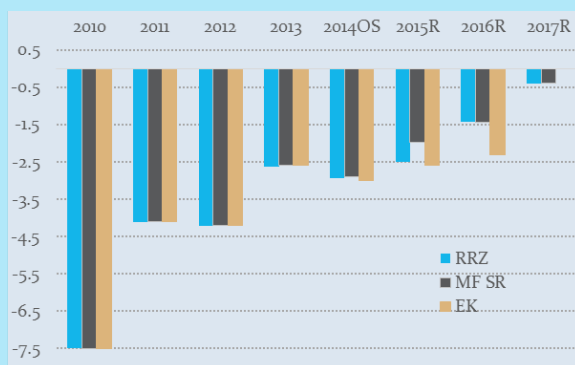
¹⁹ Predpokladá sa čerpanie prostriedkov vo výške 60 % rozpočtovaných EÚ príjmov.



Box 1: Porovnanie salda VS a štrukturálneho salda VS v rokoch 2010 až 2017

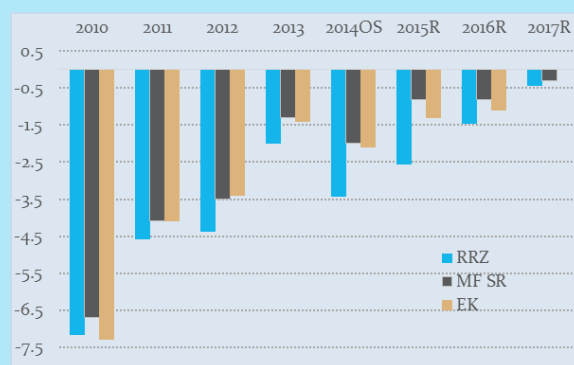
Nasledujúce grafy prezentujú saldo VS a odhady štrukturálneho salda VS v rokoch 2010 až 2017 troch inštitúcií: RRZ, Európskej komisie a MF SR. Vzniknuté rozdiely v prípade štrukturálneho salda sú spôsobené iným odhadom deficitu v rokoch 2015 a 2016, odlišným odhadom veľkosti cyklickej zložky (produkčnej medzery) a zohľadnenými jednorazovými vplyvmi. Štrukturálne saldo sa s výnimkou roka 2014, kedy došlo k jeho výraznému prehĺbeniu, zlepšuje podľa výpočtu všetkých inštitúcií.

Graf 3: Saldo VS v rokoch 2010 až 2017 (ESA2010, % HDP)



Zdroj: RRZ, MF SR EK

Graf 4: Štrukturálne saldo VS v rokoch 2010 až 2017 (ESA2010, % HDP)

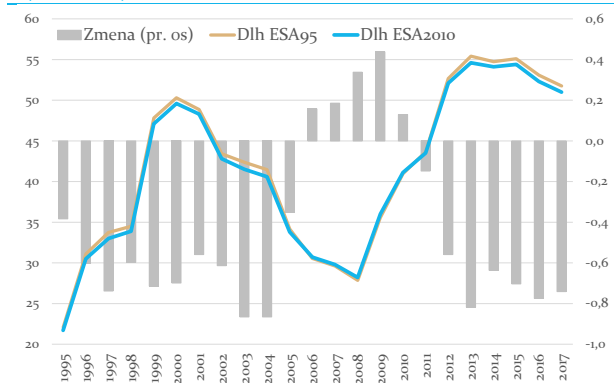


Zdroj: RRZ, MF SR EK

2.2 Dlh verejnej správy

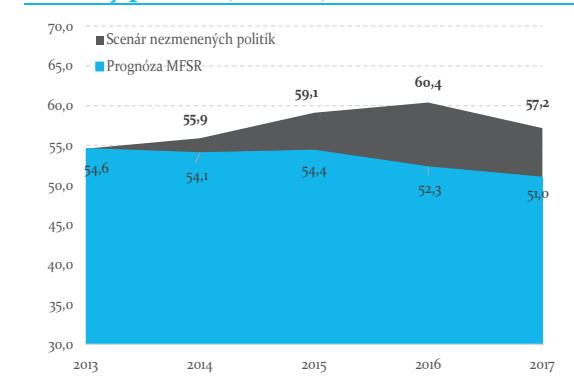
V októbri 2014 klesol dlh verejnej správy za rok 2013 z pôvodných 55,4 % HDP na úroveň 54,6 % HDP. Hlavným dôvodom revízie bol prechod na metodiku ESA2010, ktorá na jednej strane zvýšila nominálny dlh (najmä z dôvodu preradenia subjektov do sektora verejnej správy), avšak vo výraznejšej miere zvýšila nominálne HDP. Pozitívny vplyv zmeny metodiky sa predpokladá aj v nasledujúcich rokoch s odhadovaným vplyvom 1,0 % HDP.

Graf 5: Vplyv prechodu na metodiku ESA2010 (% HDP)

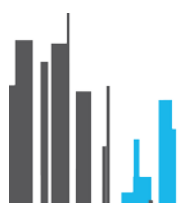


Zdroj: ŠU SR

Graf 6: Vývoj dlhu oproti scenáru bez zmeny politik (% HDP)

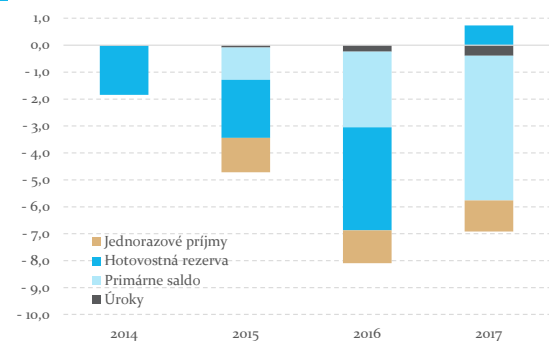


Zdroj: MFSR, RRZ



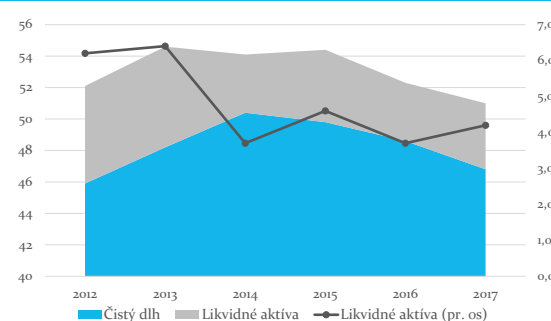
V porovnaní so scenárom nezmenených politík, kedy by dlh postupne narástol až na 57,2 % HDP v roku 2017 návrh rozpočtu predpokladá opatrenia, ktoré by v strednodobom horizonte mali stabilizovať dlh pod hranicou 55 % HDP s výraznejším poklesom ku koncu roka 2017. Najväčší vplyv na pokles dlhu v rokoch 2014 až 2016 má predovšetkým vyššie zapojenie voľnej likvidity štátu²⁰ a dodatočné jednorazové príjmy (najmä z privatizácie) na financovanie potrieb štátu. Vplyv postupného znižovania deficitu by sa mal prejavovať výraznejšie až v roku 2017. Prognóza dlhu uvažuje s deficitmi vo výške 2,49 % HDP v roku 2015, vo výške 1,43 % HDP v roku 2016 a 0,39 % HDP v roku 2017.

Graf 7: Príspevky k zmene dlhu (p. b.)



Zdroj: RRZ

Graf 8: Čistý dlh (% HDP)



Zdroj: MF SR, RRZ

Vyššie zapojenie likvidity v rokoch 2014 až 2016 ovplyvňuje výšku hrubého dlhu, preto pre posúdenie vývoja je vhodné sledovať aj vývoj čistého dlhu, ktorý je znížený o likvidné finančné aktíva vlády. V kontraste s vývojom hrubého dlhu, čistý dlh rastie ešte v roku 2014 a až následne kopíruje vývoj hrubého dlhu. Je to spôsobené práve použitím hotovostnej rezervy na financovanie dlhu, čím sa znížia likvidné aktíva v rokoch 2014-2017 v priemere o 2,2 % HDP v porovnaní s predchádzajúcim obdobím.

Medzi hlavné riziká vývoja dlhu patrí naplnenie predpokladov o použití príjmov z privatizácie na zníženie dlhu v predpokladanej výške 1,3 % HDP. Súčasťou metodických zmien v roku 2013 bolo aj vyradenie záväzkov zdravotníckych zariadení z dlhu, u ktorých je podobne ako v minulosti vysoká pravdepodobnosť ich prevzatia štátom. V tom prípade dôjde ku zvýšeniu dlhu v roku, kedy sa pristúpi k oddlžovaniu²¹. Ku koncu roka 2013 dosiahla hodnota rizikových záväzkov úroveň 212 mil. eur, pričom rozpočet predpokladá ich nárast až na úroveň 322 mil. eur ku koncu roka 2015 (0,4 % HDP). Keďže prognóza dlhu uvažuje s hornou hranicou deficitu (2,49 % HDP) na rok 2015, prípadné zníženie cieľovej hodnoty deficitu by predstavovalo pozitívne riziko pre vývoj dlhu.

²⁰ Scenár bez zmeny politík predpokladá hotovostnú rezervu na takej úrovni, aby pokryla potreby štátu na prvé štyri mesiace nasledujúceho roka (príloha č. 5). V roku 2017 je zmena vplyvu rezervy spôsobená výrazným znížením potrieb financovania v prvých 4 mesiacoch roka 2018, čo umožňuje využiť voľnú likviditu na výraznejšie zníženie dlhu ku koncu roka 2017.

²¹ Navyše, je možné, že v prípade kvalitnejších informácií o povahe záväzkov by časť z nich mala v zmysle ESA patriť do dlhu (Eurostat: [The statistical recording of some operations related to trade credits incurred by government units](#) z 31. júla 2012).



3. Hodnotenie reálnosti dosiahnutia rozpočtových cieľov

Výdavkový rámec rozpočtu verejnej správy je tvorený prognózou príjmov a cieľom deficitu vlády²². Realistické makroekonomické predpoklady a z nich vychádzajúca prognóza príjmov sú preto nevyhnutným predpokladom pre zostavenie zodpovedného rozpočtu.

Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti legislatívne zriadil Výbor pre makroekonomické prognózy (VpMP) a Výbor pre daňové prognózy²³ (VpDP) ako poradný orgán ministra financií. Ich členmi sú okrem ministerstva financií aj Národná banka Slovenska, Infostat, Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (len dane) a komerčné banky. Cieľom týchto výborov je dosiahnuť vyššiu transparentnosť, objektívnosť a kvalitu makroekonomických a daňových prognóz. V praxi to znamená, že **všetky makroekonomické predpoklady použité pre účely zostavenia rozpočtu, ako aj prognózy daňových a odvodových príjmov musia byť prerokované príslušným výborom.**

3.1 Makroekonomické predpoklady

Návrh rozpočtu je postavený na makroekonomickom scenári, ktorý bol diskutovaný a konsenzuálnym spôsobom schválený nezávislým Výborom pre makroekonomické prognózy v septembri 2014. Z uvedeného dôvodu pre účely hodnotenia rozpočtu RRZ nepublikuje svoj vlastný makroekonomický scenár, ale preberá predpoklady schválené VpMP. Vo svojom hodnotení sa RRZ zameriava na posúdenie možných rizík uvedeného scenára z dvoch pohľadov. Prvým je posúdenie reálnosti prognózy vo väzbe na najaktuálnejšie informácie o vývoji vonkajšieho a domáceho prostredia. Druhý pohľad informuje o volatilitate prognóz, berúc do úvahy historické odchýlky prognóz od skutočnosti.

Aktuálna makroekonomická prognóza reflektuje zhoršené očakávania rastu svetového hospodárstva a pokračujúcu stagnáciu eurozóny. Z tohto dôvodu sa po zrýchlení ekonomického rastu v tomto roku na 2,4 % očakáva len mierne vyšší rast na rok 2015 (nižší než očakávania z minulého roku – tabuľka 6). Predpoklad postupného zrýchľovania ekonomiky v priebehu roku 2015 smerom k horizontu 2017 majú rovnako i zahraničné inštitúcie.

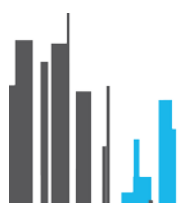
Tab 6: Prognóza VpMP a medzinárodných inštitúcií

HDP reálny rast v % Inštitúcia	Skut. 2013	Prognóza				Rozdiel oproti minulému roku			
		2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Výbor (september 2014 vs. 2013)	1,4	2,4	2,6	3,5	3,5	+0,2	-0,3	+0,4	-
MMF (október 2014 vs. 2013)	1,4	2,4	2,7	2,9	3,1	+0,1	-0,1	-0,4	-0,4
EK (november 2014 vs. 2013)	1,4	2,4	2,5	3,3	-	+0,2	-0,5	-	-
OECD (november 2014 vs. 2013)	1,4	2,6	2,8	3,4	-	+0,7	-0,1	-	-

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

²² Zjednodušene vládne výdavky sú tvorené príjmami rozpočtu a sumou, na ktorú si vláda rozhodne požičiať.

²³ Spomínané výbory vznikli už v roku 2004, ich existencia však nebola upravená zákonom. Oba výbory majú svoje [štátúty](#), teda pravidlá na základe ktorých fungujú.



Aktuálne riziká vývoja zahraničného a domáceho prostredia

Stagnáciu eurozóny a pomalší rast Nemecka potvrdzujú i najnovšie predstihové indikátory sentimentu IFO a ZEW. Indikátor ZEW klesá kontinuálne od začiatku roka 2014, indikátor IFO od mája 2014. Kompozitný indikátor PMI za október poukazuje na nižšiu aktivitu oproti začiatku roka, avšak nenaznačuje jej ďalší pokles²⁴. Zhoršovanie nálad poukazuje na korekciu optimistických očakávaní zo začiatku roka ohľadom nástupu hospodárskeho rastu eurozóny a odráža vplyv politického napätia s reálnym vplyvom na ekonomiku z dôvodu rusko-ukrajinského konfliktu a konfliktu v Iraku. Na druhej strane od júla je badať medziročný pokles cien ropy Brent, v súčasnosti pod úrovňou 90 dolárov za barel²⁵, čo predstavuje pozitívne riziko pre hospodársky rast v roku 2015 (krajiny Európy a Ázie dovážajúce ropu). Pozitívne na cyklus eurozóny môže pôsobiť vývoj v USA, kde boli zverejnené lepšie výsledky oproti očakávaniam. V porovnaní s predpokladmi prognózy prevládajú negatívne riziká, ktoré sa môžu prejaviť v posledných mesiacoch roku 2014 a v prvom štvrtroku 2015.

Rast ekonomiky Slovenska sa podľa najnovších prognóz VpMP v tomto roku udrží na úrovni 2,4 %, s miernym zrýchlením na 2,6 % v roku 2015 a s optimizmom rýchlejšieho rastu na roky 2016-2017. Konsolidácia verejných financií podľa odhadu MF SR vyústi do negatívnych resp. neutrálnych príspevkov vládnych výdavkov a investícií k rastu HDP. Domáci rast tak bude ťahaný kombináciou súkromnej spotreby a príspevkov čistého zahraničného obchodu v súlade s miernym rastom zahraničného dopytu a nižšími príspevkami dovozu (nižšie ceny ropy však tlmí pokles kurzu eura voči doláru). Rast spotreby domácností, ktorý v tomto roku čerpal zo zvýšenia reálnych miezd a zamestnanosti, naznačuje na základe mesačných údajov spomalenie v posledných dvoch štvrtrokoch 2014, pričom negatívny sentiment môže vyústiť i do nárastu úspor domácností. V prostredí podchladenej ekonomiky tak v najbližších štvrtrokoch možno očakávať spomaľujúci sa rast zamestnanosti a spotreby, čo spôsobí nižší rast bázy pre daňové príjmy v budúcom roku (prognóza VpMP základných makroekonomických ukazovateľov v prílohe č. 6).

Riziká prognózy na základe historických odchýlok

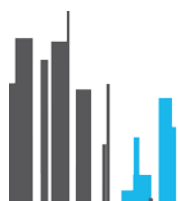
Makroekonomické prognózy na roky 2015-2017 boli VpMP označené v septembri 2014 ako realistické. Rozdiely v prognóze VpMP a zahraničných inštitúcií sú na rok 2014 a 2015 mierne, výraznejšie sa však líšia v dlhšom horizonte, a to vzhľadom na odlišné predpoklady o zatvorení produkčnej medzery.

Napriek tomu, že v čase posudzovania sa prognózy považujú za realistické, zmena vo vývoji najmä zahraničného prostredia často vedie k odlišnej realite. Neistotu prognózy v strednodobom horizonte možno odhadnúť pomocou analýzy chybovosti minulých prognóz (metodológia v prílohe č. 8, box 4). Pri predpoklade, že aktuálna prognóza bude rovnako presná ako priemer za roky 2009 až 2013, rast HDP sa bude s väčšou pravdepodobnosťou pohybovať v intervale 1,7 % až 3,5 %²⁶. Rozpätie prognózy sa v ďalších rokoch zväčšuje z dôvodu narastajúcej neistoty.

²⁴ IFO, ZEW, PMI – indikátory očakávaní v Nemecku (IFO – CESifo Group Munich, ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, PMI – Markit Economics).

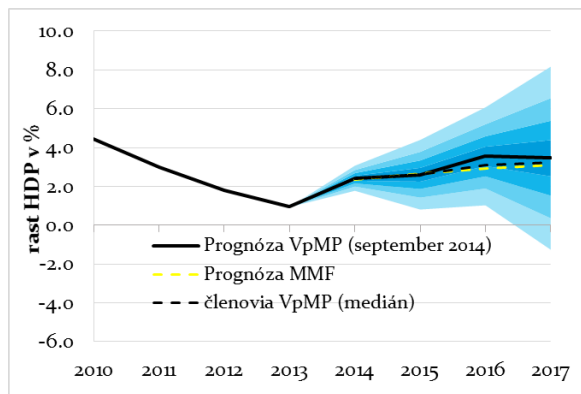
²⁵ Prognóza VpMP predpokladá ceny ropy v celom horizonte prognózy nad úrovňou 105 dolárov za barel.

²⁶ Graf 9 znázorňuje 20-percentné intervaly pravdepodobnosti naplnenia prognózy. Najtmavšia oblasť okolo prognózy VpMP predstavuje 20-percentnú pravdepodobnosť (najmenšiu istotu), že skutočný rast HDP sa bude nachádzať v danom intervale.



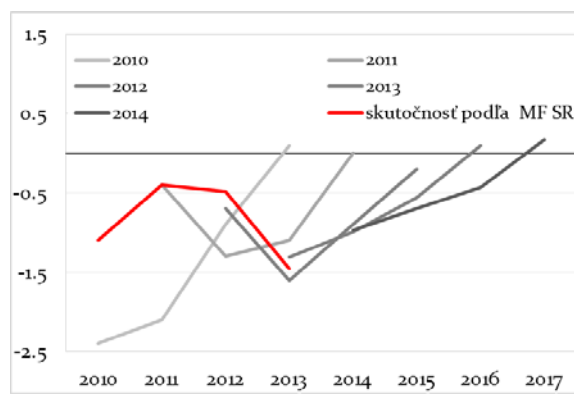
V posledných piatich rokoch dochádzalo každoročne k posúvaniu obdobia, kedy sa uzatvorí produkčná medzera, čoho dôsledkom dochádzalo k revízií rastu smerom dole.

Graf 9: Riziká prognózy rastu HDP podľa VpMP na základe chýb minulých prognóz



Zdroj: RRZ, MF SR

Graf 10: Jesenné prognózy produkčnej medzery VpMP v p.b.



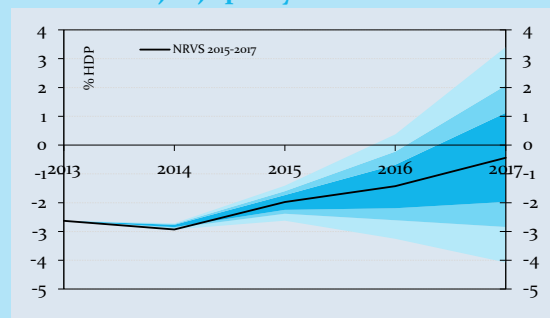
Zdroj: RRZ, MF SR

Box 2: Makroekonomické riziká rozpočtu

Nižší alebo vyšší ekonomický rast sa premieta do deficitu a dlhu verejných financií dvoma spôsobmi. Prvým je priamy vplyv na výšku daňových a odvodových príjmov²⁷, čo sa automaticky prejaví aj v absolútnej zmene salda rozpočtu. Druhým je zmena nominálneho HDP, ktorý tak ovplyvňuje výšku cieľov definovaných práve v pomere k HDP. Kumulácia týchto dvoch efektov spôsobuje, že vplyv zmeny makroekonomického vývoja sa premieta do deficitu a dlhu výraznejšie.

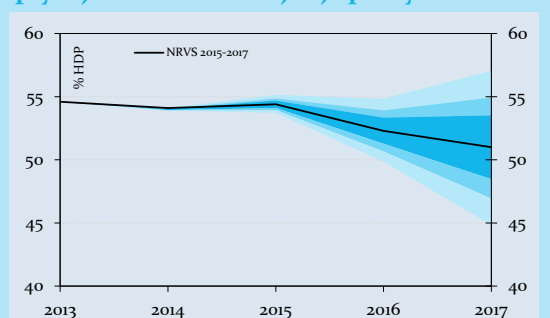
Scenáre citlivosti rozpočtu ukazujú, že saldo rozpočtu v roku 2015 by sa s 80 % pravdepodobnosťou malo pohybovať v intervale do 0,6 % HDP okolo rozpočtovanej úrovne. Vzhľadom na kumuláciu efektu nárastu deficitu a zmeny nominálneho HDP je vplyv na dlh vyšší a odchýlka môže dosiahnuť až 1,6 % HDP. V prípade negatívneho vývoja sa tak môže deficit priblížiť k hranici 3 % HDP a dlh opätovne prekročiť úroveň 55 % HDP.

Graf 11: Makroekonomické riziko vplyvajúce na saldo verejnej správy



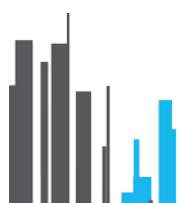
Zdroj: RRZ

Graf 12: Makroekonomické riziko vplyvajúce na dlh verejnej správy



Zdroj: RRZ

²⁷ Scenár abstrahuje od zmien vo výdavkoch, ktorých vplyvy sú zanedbateľné v porovnaní s príjmami.



3.2 Prognóza daňových a odvodových príjmov

Prognózy daňových a odvodových príjmov (ďalej daňové prognózy) boli posúdené²⁸ a schválené nezávislým [Výborom pre daňové prognózy v septembri 2014](#). Podobne, ako v prípade makroekonomických predpokladov, hodnotenie RRZ sa zameriava na posúdenie rizík berúc do úvahy aktuálne informácie a pokiaľ je to možné ilustruje vplyv opatrení na firmy a domácnosti.

Výrazný vplyv na prognózu daňových príjmov majú nové **legislatívne opatrenia**, ktoré by mali v rokoch 2015 až 2017 každoročne priniesť viac ako 500 mil. eur (0,7 % z HDP). Najvýznamnejšie z nich sú ponechanie základnej sadzby DPH na úrovni 20 % a zmeny v dani z príjmov týkajúce sa najmä obmedzenia daňových výdavkov (napr. zmeny v daňovom odpisovaní majetku a zavedenie stropu pre úrokové náklady u prepojených osôb tzv. pravidlá nízkej kapitalizácie). Absencia úplne spoľahlivých údajov pre kvantifikáciu vplyvu opatrení a snaha dotknutých daňových subjektov vyhnúť sa dodatočnej dani vnáša do prognózy daní istú mieru neistoty, s ktorou, aj napriek nezávislému posúdeniu prognóz, je potrebné počítať. V parlamente došlo navyše ku rozšíreniu výnimky z pravidiel nízkej kapitalizácie aj pre leasingové spoločnosti, čo by podľa individuálnych údajov²⁹ malo v porovnaní s návrhom rozpočtu znamenať zníženie príjmov vo výške 3 až 4 mil. eur. Predmetom posúdenia výborom nebolo avizované opatrenie zavedenia odvodovej odpočítateľnej položky. RRZ očakáva, že všetky dodatočné zmeny v daňovej legislatíve, ktoré budú súčasťou parlamentom schváleného rozpočtu, budú predmetom rokovania mimoriadneho výboru.

Reakcia daňového subjektu vo väzbe na zvýšenie dane z príjmov³⁰ závisí od možnosti prenesenia zaťaženia na zamestnancov (pomalší rast plátov, menšia zamestnanosť) alebo spotrebiteľov (vyššie ceny). Pokles zisku je možné očakávať len vtedy, ak dotknutý daňový subjekt čelí vysokej konkurencii bez možnosti zvýšiť konečné ceny, alebo má len obmedzené možnosti racionalizácie mzdových nákladov. V odbornej literatúre³¹ aj napriek množstvu štúdií neexistuje jednoznačný konsenzus³² o tom, na koho skutočne zvýšené daňové zaťaženie dopadne. Predpokladá sa, že výsledný vplyv je kombináciou všetkých troch spomenutých kanálov a prejaví sa v plnej miere až v strednodobom horizonte.

3.3 Konsolidačné opatrenia

Návrh rozpočtu uvažuje s medziročným poklesom deficitu o takmer 1 % HDP z odhadovaných 2,93 % HDP v roku 2014 na 1,98 % HDP v roku 2015. Na tomto zlepšení sa v najväčšej miere podieľa samospráva, čo je ovplyvnené aj tým, že rozpočtované hodnoty výdavkov reflektovali

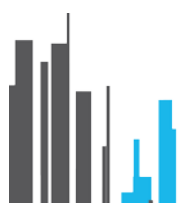
²⁸ Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť je od septembra 2014 plnohodnotným členom Výboru. Hodnotenie daňových prognóz je dostupné aj na [web stránke MF SR](#).

²⁹ Individuálne daňové priznania právnických osôb a výkazy ziskov a strát za roky 2010- 2012

³⁰ Napríklad zvýši iné daňové výdavky alebo zisk vyvezie do zahraničia cez prepojenú spoločnosť.

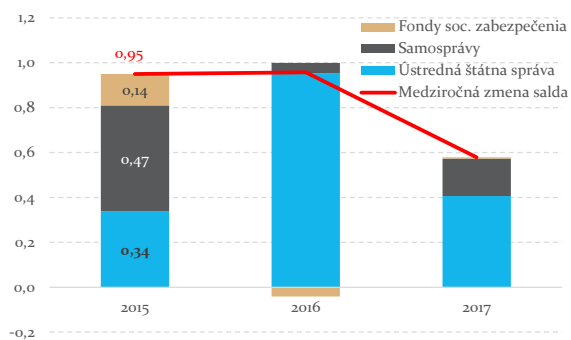
³¹ [Corporate Tax Incidence: A Review of Empirical Estimates and Analysis \(CBO, 2011\)](#)

³² Zaujímavé je, že viaceré štúdie tvrdia, že významnú časť dodatočného bremena budú niesť zamestnanci. Tieto závery však nemožno jednoznačne akceptovať, vzhľadom na metodické obmedzenia použitých prístupov.



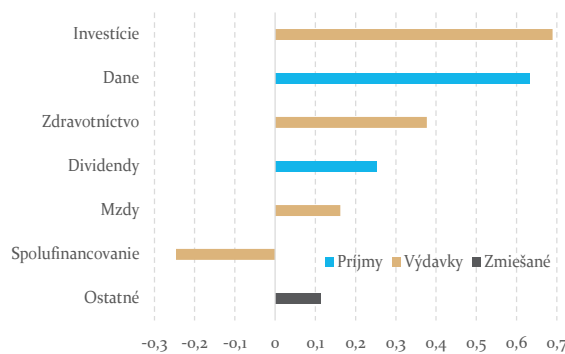
povinnosť ich zmrazenia na úrovni rozpočtu roka 2014³³. Významný pozitívny príspevok by mali mať aj zdravotné poisťovne (sú súčasťou fondov sociálneho zabezpečenia). Podľa odhadu RRZ obsahuje návrh rozpočtu opatrenia³⁴ s celkovým vplyvom 2,0 % HDP v roku 2015 v porovnaní so scenárom nezmenených politik.

Graf 13: Príspevky k medziročnej zmene salda VS v rokoch 2015 až 2017 (% HDP)



Zdroj: RRZ

Graf 14: Najvýznamnejšie opatrenia zapracované v návrhu rozpočtu (% HDP)



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

Najvýznamnejšie zmeny na strane príjmov sa týkajú priamych a nepriamych daní, ktorých vplyvy boli posudzované Výborom pre daňové prognózy (popísané v časti 3.2). V prípade dividend ide o navýšenie ich hodnoty nad rámec odhadovaných príjmov v roku 2014, pričom návrh rozpočtu bližšie nešpecifikuje spôsob ich dosiahnutia³⁵.

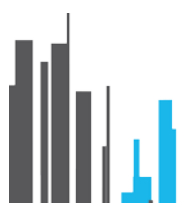
Významná úspora sa plánuje v oblasti zdravotníctva, kde by výdavky zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť mali v roku 2015 medziročne poklesnúť o 3 %. Išlo by o najvýraznejší pokles výdavkov za posledných 10 rokov pri súčasnom predpokladanom poklese deficitného hospodárenia zdravotníckych zariadení (graf 18). Návrh rozpočtu však neobsahuje detailný popis spôsobu, akým sa takéto ambiciózne úspory majú dosiahnuť.

Návrh rozpočtu uvažuje aj s pokračovaním v reforme štátnej správy - projekt ESO, čo by malo priniesť dodatočné úspory prevádzkových a mzdových výdavkov štátneho rozpočtu. Tieto zmeny sú podporené plánovaným rušením, zlučovaním a transformovaním konkrétnych organizácií a predpokladaným zvyšovaním efektívnosti existujúcich inštitúcií. Dosiahnutie plánovaných úspor sa však nemusí v rovnakej miere prejavíť v zlepšení deficitu, keďže v niektorých prípadoch dochádza k realokácii úspor na výdavkové opatrenia (ako napríklad financovanie terénnych pracovníkov spolupracujúcich s poberateľmi sociálnych dávok alebo financovanie miezd asistentov učiteľov v regionálnom školstve).

³³ Návrh rozpočtu obsahuje v prípade samospráv nárast výdavkom v roku 2015 v porovnaní s rozpočtom na rok 2014, čo je spôsobené výlučne metodickou nekonzistentnosťou. Kým rozpočet samospráv na rok 2014 neuvažoval s mimorozpočtovými účtami, návrh rozpočtu na rok 2015 obsahuje predpoklad o výške príjmov a výdavkov na týchto účtoch, čo medziročne zvyšuje úroveň príjmov a výdavkov samospráv.

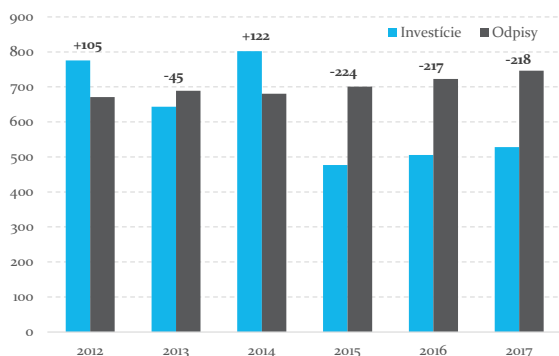
³⁴ Opatrenia zapracované v návrhu rozpočtu sú popísané v [Návrhu rozpočtového plánu na rok 2015](#). Ide o analytický dokument, ktorý pripravuje ministerstvo financií. Po schválení vládou sa odosiela Európskej komisii, ktorá posudzuje návrhy rozpočtov jednotlivých členských krajín eurozóny.

³⁵ Riziká návrhu rozpočtu identifikované RRZ sú popísané v časti 3.4.



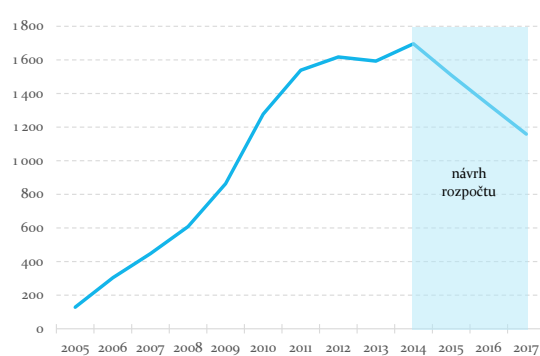
Významné úspory výdavkov by mali dosiahnuť aj **samosprávy**, pričom v najväčšej miere sa prejavujú v kapitálových výdavkoch. Sčasti je takýto predpoklad odôvodnený historickými skúsenosťami, keď v období tesne po voľbách do miestnych zastupiteľstiev dochádza aj k utlmeniu investičnej aktivity. Na druhej strane však tieto výdavky sú už v rokoch 2013 a 2014 na podpriemernej úrovni a na veľmi nízkych úrovniach sa udržiavajú v celom trojročnom horizonte rozpočtu. Takéto úspory sú z dlhodobého hľadiska neudržateľné, keďže nepokrývajú ani výšku odpisov.

Graf 15: Vývoj investícií a odpisov v samospráve (mil. eur)



* Kvôli porovnateľnosti so skutočnými hodnotami, údaje v rokoch 2014-2017 neobsahujú investície a odpisy dopravných podnikov miest, ktoré budú na jar roku 2015 zaradené do sektora verejnej správy
Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

Graf 16: Kumulatívny rozdiel investícií a odpisov od 2005 (mil. eur, stále ceny)



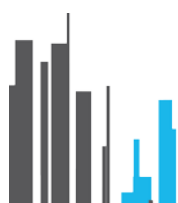
Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, RRZ

3.4 Riziká pre naplnenie strednodobých cieľov

Nad rámec možných rizík súvisiacich s prognózou ekonomického vývoja (popísané v časti 3.1) RRZ vníma v oblasti rozpočtovania jednotlivých príjmových a výdavkových položiek ďalšie riziká.

Návrh rozpočtu nadhodnocuje niektoré nedaňové príjmy s celkovým negatívnym rizikom presahujúcim 200 mil. eur ročne. Ide konkrétne o:

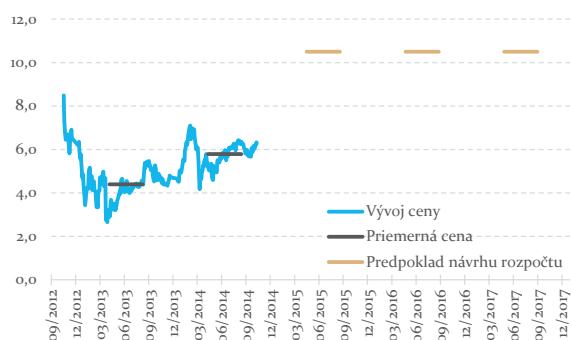
- Očakávané **príjmy z dividend SPP** zodpovedajú celému bežnému zisku v dcérskych spoločnostiach dosahovaných v minulých rokoch, pričom podiel štátu v týchto spoločnostiach je vo výške 51 %. Inými slovami, zisky dcérskych spoločností by sa na vyplatenie takejto výšky dividend museli zdvojnásobiť alebo by muselo dôjsť k výraznej tvorbe zisku v stratovej materskej spoločnosti, ktorá je plne vo vlastníctve štátu. Návrh rozpočtu neobsahuje žiadne zdôvodnenie takejto vývoja, preto RRZ odhaduje **riziko vo výške takmer 150 mil. eur ročne**.
- Príjmy z dividend od spoločnosti **Východoslovenská energetika (VSE)** sú založené na optimistickom predpoklade vývoja zisku tejto spoločnosti. VSE v roku 2013 vykázala individuálny zisk po zdanení 28 mil. eur, čo je takmer o 40 mil. eur menej ako rok predtým. Pokles bol spôsobený najmä výpadkom príjmov z dividend od dcérskych a spoločných podnikov VSE, keďže ich čistý zisk klesol v roku 2012 na úroveň okolo 9 mil. eur. Nakoľko aj v roku 2013 vykázali tieto podniky podobnú úroveň čistého zisku,



nie je možné očakávať rast čistého zisku spoločnosti VSE v roku 2014, z ktorého by bolo možné vyplatiť riadne dividendy vo výške 36,5 mil. eur v roku 2015. RRZ očakáva čistý zisk spoločnosti VSE v roku 2014 na úrovni predchádzajúceho roku, z čoho štátu prípadne v roku 2015 zhruba 15 mil. eur riadnych dividend. V rokoch 2016 a 2017 sa taktiež neočakáva významnejší nárast čistého zisku. **RRZ odhaduje riziko pre rok 2015 vo výške približne 21 mil. eur a v ďalších rokoch po 16 mil. eur.**

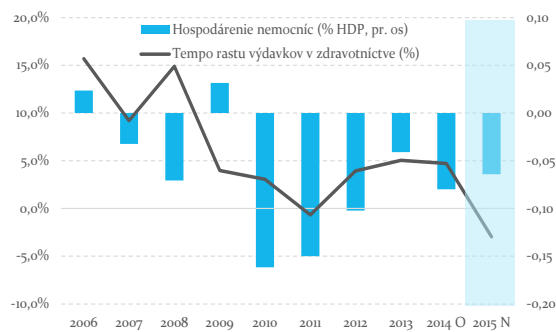
- Rozpočtované príjmy z **predaja emisných kvót** dosahujú 116 mil. eur ročne. Vzhľadom na aktuálne trhové podmienky (nízka cena, predpokladaný nárast objemu aukcií) existuje riziko, že sa tieto príjmy nepodarí naplniť. Za predpokladu, že by priemerná cena zostala na úrovni priemeru roku 2014 (graf 17), každoročne by išlo o **výpadok vo výške 52 mil. eur.**
- V rokoch 2016 a 2017 sa očakáva spustenie 3. a 4. bloku jadrovej elektrárne Mochovce, pričom návrh rozpočtu uvažuje s príjmom z príspevku za jeho prevádzku. Vzhľadom na medializovú potrebu navyšovania prostriedkov na ich dostavbu môže dôjsť k posunutiu termínu spustenia, čím by došlo aj **k výpadku príjmov rozpočtu vo výške približne 30 mil. eur v rokoch 2016 a 2017.**

Graf 17: Vývoj cien emisných kvót EUA (primárne aukcie EU, eur/t CO₂)



Zdroj: EEX, MF SR

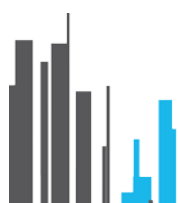
Graf 18: Vývoj výdavkov na zdravotnú starostlivosť a hospodárenie nemocníc



Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

Ďalším potenciálnym rizikom sú **korekcie súvisiace s nezrovnalosťami pri čerpaní fondov EÚ**. Vzhľadom na prebiehajúce rokovania medzi Európskou komisiou predstaviteľmi vlády SR o podmienkach odblokovania pozastavených prostriedkov z fondov EÚ, nie je možné v súčasnosti odhadnúť ich potenciálny vplyv a obdobie, v ktorom sa negatívne prejavia v deficite.

Návrh rozpočtu pre rok 2015 predpokladá historicky najväčší medziročný pokles výdavkov na zdravotnú starostlivosť o 3 % aj napriek miernemu rastu príjmov zdravotného poistenia vo výške 0,9 %. Prvým dôvodom je predpoklad, že na rozdiel od roku 2014, kedy poisťovne na úhrady používajú zostatky z minulých rokov (očakáva sa cca 60 mil. eur), budúci rok časť zdrojov nepoužijú a zvýšia svoje hotovostné zostatky na účtoch (38 mil. eur). Druhým dôvodom je použitie zdrojov na splácanie záväzkov voči akcionárom vo výške 73 mil. eur. Po očistení o tieto položky, by rast výdavkov zodpovedal pomalému rastu príjmov. Nízky rast príjmov, je spôsobený znižovaním podielu platieb za poisťencov štátu. Napriek výraznému zníženiu výdavkov návrh rozpočtu paradoxne predpokladá medziročné zlepšenie salda hospodárenia zdravotníckych



zariadení v sektore verejnej správy. Bez prijatia razantných a jasne identifikovateľných opatrení predstavuje takýto scenár podľa RRZ riziko na úrovni 50 mil. eur oproti návrhu rozpočtu.

Vyplácanie **nerozdelených ziskov súkromných zdravotných poisťovní** je zahrnuté v návrhu rozpočtu iba v roku 2015 (príloha č. 3). Vzhľadom na relatívne vysokú sumu nerozdelených ziskov (približne 250 mil. eur na konci roku 2013) existuje riziko ich vyplácania aj v rokoch **2016 a 2017**. RRZ ho odhaduje vo výške **50 mil. eur ročne**, čo približne zodpovedá dosiahnutému ročnému zisku oboch poisťovní v posledných troch rokoch.

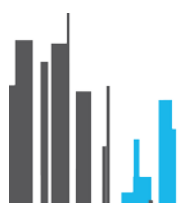
Návrh trojročného rozpočtu vychádzal v prípade **samospráv z predpokladu** zmrazenia ich výdavkov na úrovni rozpočtu roka 2014. Ide o sankciu z ústavného zákona, ktorá sa však napokon neuplatní (viac v časti 4). Po zohľadnení tejto skutočnosti a nerealisticky očakávaných nízkych výdavkov na investície RRZ odhaduje riziko na úrovni 100 až 200 mil. eur.

Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy umožňuje **presúvať nevyčerpané kapitálové výdavky do ďalšieho roka**. V prípade pozitívneho vplyvu na deficit v roku 2014 (t.j. do roku 2015 sa presunú vyššie nevyčerpané výdavky ako do roku 2014) sa zvyšuje riziko ich minútia v ďalších rokoch. Potenciálne riziko pre rok 2015 teda závisí od výsledku v roku 2014.

Potenciálnym zdrojom krytia rizík v roku 2015 je **úspora výdavkov na spolufinancovanie**, ktorú **RRZ odhaduje vo výške 190 mil. eur**. Súvisí to s tým, že rozpočtovaná hodnota celkových prostriedkov EÚ presahuje priemernú schopnosť čerpať tieto prostriedky v jednom roku, pričom RRZ predpokladá čerpanie na úrovni 85 % návrhu rozpočtu. RRZ uvažuje so zrýchlením čerpania prostriedkov z končiaceho programového obdobia, pričom toto zrýchlenie vzhľadom na existujúce administratívne kapacity povedie k pomalšiemu nábehu čerpania nového programového obdobia. Nečerpaním prostriedkov EÚ sa stráca možnosť zvýšenia potenciálneho rastu ekonomiky, s čím sú spojené aj nepriaznivé rozpočtové vplyvy (napríklad nižší výber daní). Toto riziko je však zahrnuté v makroekonomickej prognóze³⁶ návrhu rozpočtu.

Ďalším potenciálnym zdrojom krytia rizík je avizovaná **rezerva**, ktorá by mohla pokryť vplyv prípadného horšieho makroekonomického vývoja alebo iné odchýlky v rozpočte.

³⁶ Makroekonomická prognóza návrhu rozpočtu uvažuje s čerpaním prostriedkov z fondov EÚ na úrovni 60 % rozpočtovaných hodnôt (čo približne zodpovedá priemernej miere čerpania v minulosti). Zjednodušene to znamená, že negatívne vplyvy na rozpočet sa prejavujú len pri podpriemernom čerpaní fondov EÚ.



Tab 7: Prehľad rizík a ich krytia v návrhu rozpočtu na roky 2015 až 2017 (mil. eur)

Riziká aktuálneho návrhu rozpočtu	2015	2016	2017	Krytie rizika v roku 2015
1. Nadhodnotenie nedaňových príjmov: - príjmy z dividend SPP a VSE - príjmy z predaja emisných kvót - príjmy NJF z 3. a 4. bloku elektrárne Mochovce	169 52 0	164 52 29	164 52 35	
2. Korekcie voči fondom EÚ	bez kvantifikácie			
3. Podhodnotenie výdavkov v zdravotníctve: - výdavky na zdravotnú starostlivosť - splátky záväzkov voči akcionárom súkromných zdravotných poisťovní	50 0	bez kvantifikácie 50	bez kvantifikácie 50	potenciálna úspora na spolufinancovaní 190
4. Podhodnotenie výdavkov samospráv, najmä investícií	100-200	100-200	100-200	
5. Vplyv možných výdavkových úspor v roku 2014 (napríklad presun kapitálových výdavkov)	bez kvantifikácie	-	-	rezerva na makroekonomický vývoj bez kvantifikácie
6. Vplyv dodatočných opatrení avizovaných v návrhu rozpočtu (odvodová odpočítateľná položka, zvyšovanie miezd vo verejnej správe)	200 – 230 ročne			
Riziká z pohľadu čistého bohatstva bez vplyvu na saldo rozpočtu				
1. Zníženie hodnoty majetku verejnej správy z dôvodu obmedzenia kapitálových výdavkov	bez kvantifikácie			
2. Použitie aktív z odvodu finančných inštitúcií na bežné výdavky a vznik podmienených výdavkov	105	107	55	

Zdroj: RRZ

Niektoré riziká z pohľadu čistého bohatstva

Návrh rozpočtu obsahuje položky, ktoré síce aktuálne zlepšujú deficit, ale v budúcnosti môžu byť spojené s vyššími výdavkami. Dlhodobý pohľad cez optiku čistého bohatstva umožní identifikovať takéto položky.

Z rozpočtovaných výdavkov verejnej správy je vidieť, že v roku 2015 sa očakáva medziročný pokles **investícií** približne o 16 %, čo pri nenaplnení optimistického predpokladu o čerpaní fondov EÚ môže znamenať ešte vyšší pokles. Prípadné dodatočné šetrenie na úkor kapitálových výdavkov (napr. aj nečerpaním EÚ prostriedkov) alebo odpredajom aktív nemusí byť dlhodobou udržateľnou stratégiou. Efektívne verejné investície totiž zvyšujú zásobu kapitálu a dlhodobý rast hospodárstva. Ich znižovanie má opačný efekt.

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 je pri aktuárne férovom nastavení príspevkov efekt na čisté bohatstvo nulový, aj keď odvod vylepšuje aktuálnu bilanciu verejných financií³⁷.

³⁷ Na jednej strane sú evidované aktíva a na druhej strane potenciálny záväzok z budúcich plnení. V súčasnosti nie je jasná kvantifikácia potenciálnych rizík vo finančnom sektore ani to, či ide o podmienený alebo implicitný záväzok.



4. Hodnotenie rozpočtu vo vzťahu k fiškálnym pravidlám

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

Ústavný zákon obsahuje **pravidlo o vývoji pomeru hrubého verejného dlhu na HDP** s definovanými sankciami pri prekročení konkrétnych úrovní. Na základe štatistických údajov zverejnených v apríli tohto roku (tzv. jarná notifikácia Eurostatu) **verejný dlh SR** dosiahol v roku 2013 úroveň 55,4 % HDP. Došlo tým k prekročeniu tretej hranice limitu dlhu vo výške 55 % HDP spojenej najmä s povinnosťou viazania 3 % výdavkov štátneho rozpočtu a prípravy návrhu rozpočtu verejnej správy zo strany vlády s nerastúcimi výdavkami³⁸. Viazanie výdavkov prebehlo od mája 2014 a návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017 deklaroval splnenie požiadavky zmrazenia výdavkov.

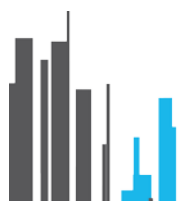
V jesennej notifikácii Eurostatu, ktorej výsledky boli definitívne známe až po schválení návrhu rozpočtu vládou, sa podiel dlhu na HDP v roku 2013 v dôsledku uplatnenia novej metodiky ESA2010 (viac v prílohe 4) zrevidoval smerom nadol na 54,6 % HDP. Znamená to, že sankcie spojené s prekročením tretej hranice sa neuplatňujú. Platia len miernejšie sankcie spojené s prekročením druhej hranice, a to povinnosť predloženia návrhu opatrení zo strany vlády na rokovanie národnej rady, ktorými navrhuje zabezpečiť zníženie dlhu a zníženie platov členov vlády na úroveň ich platov v predchádzajúcom roku. Návrh rozpočtu uvažuje so zmrazením platov členov vlády na úrovni roku 2013. Zatiaľ však nebol predložený návrh opatrení, ktorý by zabezpečil zníženie dlhu pod hranicu 50 % HDP.

Prognóza dlhu v návrhu rozpočtu, zostavená podľa metodiky ESA2010, predpokladá postupný pokles pomeru dlhu k HDP na úroveň 51,0 % HDP na konci roku 2017. Znamená to, že pri naplnení týchto hodnôt by nedošlo k prekročeniu tretej hranice limitu ústavného zákona.

Ústavný zákon obsahuje **dlhové pravidlo aj pre samosprávy** účinné od roku 2015, pričom jeho nedodržanie vyústí do pokuty³⁹. Toto pravidlo je oveľa tvrdšie ako dlhový limit pre verejnú správu (pri rovnakej hornej hranici 60 %), keďže sa dáva do pomeru k bežným príjmom samospráv, a nie k ich ekonomickej výkonnosti. V roku 2013 celkovo 61 obcí prekračovalo túto

³⁸ Podrobne popísané v [Správe o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za rok 2013 z augusta 2014](#).

³⁹ Ak celková suma dlhu obce alebo vyššieho územného celku dosiahne 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a viac, obec alebo vyšší územný celok sú povinní zaplatiť pokutu, ktorú ukladá ministerstvo financií, a to vo výške 5 % z rozdielu medzi celkovou sumou dlhu a 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.



hranicu, pričom ďalšie sa nachádzali blízko tejto hodnoty⁴⁰. Nad viacerými samosprávami teda visí hrozba pokuty, čo by mali zohľadniť pri schvaľovaní svojich rozpočtov na rok 2015.

Ďalším dôležitým domácim pravidlom je **pravidlo o vyrovnanom rozpočte**, na základe ktorého by Slovensko malo v strednodobom horizonte smerovať k vyrovnanému rozpočtu (cieľom je dosiahnutie štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP do roku 2017). Plnenie pravidla vyhodnocuje MF SR a RRZ na základe skutočných údajov⁴¹. Pri pohľade na rozpočtové ciele sa javí, že takto definovaný vyrovnaný rozpočet by mohol byť dosiahnutý v roku 2017. Dôležitá je však aj trajektória zlepšovania deficitu, keďže každý rok sa posudzuje individuálne. **Uvoľnenie fiškálnej politiky v roku 2014 by pri súčasnom odhade mohlo byť podľa RRZ považované za výraznú odchýlku⁴² od stanovenej trajektórie spojenú s povinnosťou vykonať dostatočné opatrenia na nápravu.**

Z pohľadu uplatňovania **európskych rozpočtových pravidiel** bolo dôležitým krokom **vyňatie Slovensko z procedúry nadmerného deficitu v priebehu roku 2014**. Znamená to, že **fiškálna politika sa riadi preventívnou časťou Paktu stability a rastu**, na základe ktorej by Slovensko malo smerovať k svojmu strednodobému rozpočtovému cieľu a splniť ho v roku 2017. Návrh rozpočtu deklaruje súlad s týmito pravidlami. Keďže RRZ nevyčísluje zmenu štrukturálneho salda striktné podľa metodiky definovanej Európskou komisiou, nehodnotí rozpočtové ciele návrhu rozpočtu z pohľadu dodržania pravidiel Paktu stability a rastu.

Európske pravidlá umožňujú aj využitie tzv. **investičnej klauzuly**, na základe ktorej je možné poľaviť v konsolidácii verejných financií pri realizácii investícií podporujúcich dlhodobý rast ekonomiky. Slovensko pri zostavovaní rozpočtu na rok 2014 požiadalo o túto výnimku, pričom splnenie všetkých podmienok pre jej udelenie **posúdi Európska komisia na jar 2015**.

⁴⁰ V pásme dlhu medzi 50-60% sa nachádzalo 72 obcí (z celkového počtu 2915 obcí). V roku 2013 dlh žiadneho VÚC nepresahoval 50% ich bežných príjmov. Údaje sú zo Správy o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za rok 2013.

⁴¹ RRZ v júli [vyhodnotila](#), že v roku 2013 nedošlo k výraznej odchýlke a verejné financie smerovali k vyrovnanému rozpočtu. V decembri sa hodnotenie zaktualizuje na základe revidovaných údajov v metodike ESA2010.

⁴² V roku 2012 dosahoval štrukturálny deficit 4,4 % HDP. Za predpokladu jeho rovnomerného zlepšovania do roku 2017 by v roku 2014 mal dosiahnuť 2,8 % HDP. RRZ aktuálne odhaduje štrukturálny deficit v roku 2014 vo výške 3,4 % HDP, čo by spĺňalo definíciu výraznej odchýlky (odchýlka aspoň vo výške 0,5 % HDP).



5. Pravidlá rozpočtovej transparentnosti

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

Realistickosť makroekonomických predpokladov a daňových príjmov zabezpečujú Výbor pre makroekonomické prognózy a Výbor pre daňové prognózy. Výbory fungujú nezávisle a stali sa štandardnou a akceptovanou súčasťou rozpočtového procesu. **V roku 2014 výbory zasadali trikrát a termíny zverejnenia prognóz boli v súlade s ústavným zákonom.**

Tab 8: Vypracovanie makroekonomických a daňových prognóz Výbormi v roku 2014

		1.	2.	3.
		Povinný termín do 15.2.	Povinný termín do 30.6.	
Výbor pre makroekonomické prognózy	zasadnutie VpMP	4.2.2014	11.6.2014	16.9.2014
	zverejnenie prognóz	6.2.2014	16.6.2014	18.9.2014
Výbor pre daňové prognózy	zasadnutie VpDP	12.2.2014	20.6.2014	24.9.2013
	zverejnenie prognóz	15.2.2014	24.6.2014	29.9.2014

Zdroj: MF SR

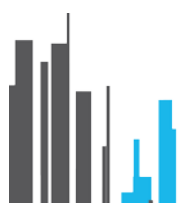
Návrh rozpočtu VS na roky 2015 až 2017 **formálne poskytol všetky potrebné údaje**⁴³ v zmysle požiadaviek ústavného zákona, **po obsahovej stránke však neboli všetky informácie dostatočne vysvetlené a zdôvodnené, čo sťažuje jeho vyhodnotenie a identifikáciu potenciálnych rizík.**⁴⁴

Oproti Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2014 až 2016⁴⁵ boli zaznamenané viaceré malé zmeny, ktoré prispievajú k vyššej transparentnosti rozpočtu. Pozitívne možno hodnotiť vypracovanie manuálu daňových výdavkov, doplnenie analýzy implicitných záväzkov o náklady spojené s likvidáciou jadrových zariadení a zahrnutie záväzkov Kancelárie NR SR do podmienených záväzkov. Naopak negatívne je potrebné hodnotiť nejasne formulované ciele v oblasti deficitu rozpočtu, najmä pre najbližší rok 2015. Veľkým negatívom je nerozpočtovanie všetkých príjmov a výdavkov verejnej správy. Nemožnosť porovnať rozpočtované údaje so skutočnosťou sťažuje interpretáciu opatrení vlády. Navyše, v prípade potreby zmrazenia výdavkov verejnej správy a samospráv na úrovni predošlého rozpočtu z dôvodu uplatnenia sankcií dlhovej brzdy, nerozpočtovaním všetkých výdavkov dochádza k selektívnemu zmrazovaniu výdavkov.

⁴³ Bližšie k jednotlivým údajom v Prílohe č. 7.

⁴⁴ RRZ dodatočne požiadala o sprístupnenie dát a zodpovedanie doplňujúcich otázok. MF SR požiadavke vyhovel a niektoré témy boli ďalej hlbšie konzultované.

⁴⁵ RRZ hodnotila náležitosti rozpočtu verejnej správy na roky 2014 až 2016 v materiáli: [Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti](#).



6. Vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií

RRZ hodnotí dlhodobú udržateľnosť dvakrát ročne. Na jar v Správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií sa detailne kvantifikuje dlhodobá udržateľnosť na základe skutočného hospodárenia a prijatých opatrení **za predošlý rok**. Na jeseň pri hodnotení návrhu rozpočtu sa na základe cieľov a navrhovaných opatrení kvalitatívne komentuje predpokladaný vplyv **pre budúci rok**.

V poslednom hodnotení dlhodobej udržateľnosti RRZ konštatovala, že v roku 2013 sa dlhodobá udržateľnosť medziročne zlepšila najmä zlepšením hospodárenia vlády, ale aj prijatím reformy výsluhového zabezpečenia silových rezortov. Schválený rozpočet na rok 2014 bol naopak hodnotený negatívne najmä vplyvom plánovanej pauzy v konsolidácii verejných financií⁴⁶. Detailnú kvantifikáciu a hodnotenie roku 2014 zverejnil RRZ v apríli 2015 v Správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

Dlhodobú udržateľnosť verejných financií ovplyvňuje **saldo verejnej správy**⁴⁷, **existujúci dlh**⁴⁸ a **budúce záväzky**⁴⁹ najmä vplyvom starnutia populácie. Vzhľadom na to, že návrh rozpočtu pre rok 2015 má nejasne stanovené **ciele pre saldo**, hodnotia sa obe hraničné možnosti.

Tab 9: Rozpočtové ciele ovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť (% HDP, ESA2010)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cyklicky upravené primárne saldo* pri ciele -1,98 % HDP	-2,61	-0,11	-1,65	-0,35	0,17	1,13
Cyklicky upravené primárne saldo* pri ciele -2,49 % HDP	-2,61	-0,11	-1,65	-0,86	0,17	1,13
Dlh verejnej správy pri ciele -1,98 % HDP	52,1	54,6	54,1	53,9	51,8	50,5
Dlh verejnej správy pri ciele -2,49 % HDP	52,1	54,6	54,1	54,4	52,3	51,0

*štruktúrne saldo v zmysle definície EK

Zdroj: RRZ

Podľa RRZ by hospodárenie vlády v roku 2015 malo pri oboch uvedených cieľoch prispieť ku zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti v porovnaní s rokom 2014. Toto medziročné zlepšenie však nepostačuje k tomu, aby sa vykompenzoval negatívny vplyv „ročnej pauzy“ v konsolidácii a v porovnaní s rokom 2013 tak bude dlhodobá udržateľnosť naďalej horšia.

Z pohľadu budúcich záväzkov vyplývajúcich zo starnutia sa v roku 2014 upravuje mechanizmus výpočtu vianočného dôchodku⁵⁰, s neutrálnym vplyvom na výdavky verejnej správy. Zároveň sa však predpokladá jednorazové⁵¹ vyplatenie príplatku k vianočnému dôchodku. V tomto prípade, nie je zatiaľ jasné, či skutočne pôjde iba o jednorazový príplatok. V opačnom prípade by toto opatrenie malo mierne negatívny vplyv na udržateľnosť verejných

⁴⁶ Rozpočtované medziročné zhoršenie primárneho štruktúrneho salda v roku 2014.

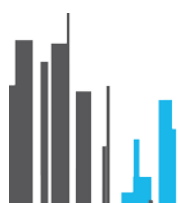
⁴⁷ Prostredníctvom toho, či vláda dokáže udržateľne hospodáriť s príjmami, ktoré má k dispozícii (vyrovnané hospodárenie), alebo miňa viac a zadlžuje budúce generácie (deficit).

⁴⁸ Nižšie súčasné zadlženie dáva väčší priestor do budúca, keď sa naplno prejavia negatívne efekty starnutia populácie.

⁴⁹ Najmä prostredníctvom zvýšených výdavkov na dôchodky a zdravotnú starostlivosť.

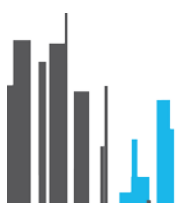
⁵⁰ Novelou zákona 592/2006 Z.z. sa zvýšila maximálna suma vianočného dôchodku zo 75 eur na 87,26 eur a upravil sa koeficient klesania z 0,1 na 0,18.

⁵¹ V sume 12,74 eur v roku 2014 pre dôchodky nepresahujúce dvojnásobok sumy životného minima. Legislatívne je jednorazový príplatok uvedený v prechodných ustanoveniach.



financií. Návrh rozpočtu však neprináša opatrenia, ktoré by výraznejšie ovplyvňovali projekcie príjmov alebo výdavkov verejnej správy v dlhodobom horizonte, a teda zlepšovali alebo zhoršovali udržateľnosť verejných financií.

Po celkovom zohľadnení vyššie uvedených vplyvov, je možné konštatovať, že v roku 2015 dôjde **k medziročnému zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti, v porovnaní s rokom 2013 však bude naďalej horšia**. Na jednej strane možno tento zámer hodnotiť pozitívne, na druhej strane ročnú pauzu v konsolidácii verejných financií možno vnímať ako premárnenú šancu.



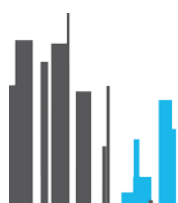
Príloha č. 1 – Vyhodnotenie rizík rozpočtu v roku 2014

Tab 10: Prehľad rizík a rezerv rozpočtu na rok 2014 (mil. eur)

Riziká naplnenia rozpočtových cieľov	Dec. 2013	Máj 2014	November 2014
1. Nenaplnenie dodatočných daňových príjmov z navýšenia miezd školstva	10	0	0 (zahnuté v prognóze VpMP, t.j. aj v aktuálnej daňovej prognóze)
2. Hospodárenie samospráv	120-180	100-200	100-200 (MF SR odhaduje 117)
3. Podhodnotenie nákladov na zdravotníctvo (nerozpočtovaný nárast záväzkov)	50-100	50-100	177 (odhad MF SR)
4. Vklady do základného imania (Eximbanka, SZRB)	max. 100	0	0 (MF SR nepredpokladá zrealizovanie týchto transakcií)
5. Výpadok príjmov z predaja emisných kvót			55 (odhad MF SR)
6. Nižší vplyv z ESO (Nižšie príjmy z predaja majetku a menšie úspory výdavkov)	50-100	50-100	46 (odhad MF SR)
7. Negatívny vplyv presunu výdavkov z roka 2013			0 (odhad MF SR)
8. Presun nevyčerpaných EÚ prostriedkov a spolufinancovania do ďalších rokov	400 ⁽¹⁾	max. 82	0 (riziko sa presúva do ďalších rokov)
9. Korekcie súvisiace s čerpaním fondov EÚ	bez kvantifikácie	68	150 (MF SR odhaduje 81)
10. Neuznanie presunutých príjmov z dividend za príjem podľa ESA95	437	443	443 (zpracované v odhade MF SR, časť bola príjmom roku 2013)
11. Nižšie príjmy z dividend od SPP	-	181	131 (aktualizovaný odhad RRZ na základe skutočného výsledku hospodárenia SPP)
12. Zmena metodiky ESA2010	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie	mierne pozitívny vplyv (odhad MF SR)
13. Nenaplnenie nedaňových príjmov (digitálna dividenda, pokuta)	-	41	41 (odhad MF SR)
14. Výplata nerozdelených ziskov súkromných zdravotných poisťovní	-	-	26-96 (MF SR odhaduje 26)
Krytie rizík			
1. Lepší výber daní	bez kvantifikácie	min. 189	498 (odhad VpDP)
2. Úspora na spolufinancovaní a vyvolaných investíciách (gap)	200-300	200	min. 191 (odhad MF SR je 191)
3. Úspora zo sankcií ústavného zákona	-	max. 308	305 (viazanie sa zrealizovalo v tejto výške)
4. Vplyv hospodárenia ŽSR a VVŠ	-	0-50	0-50 (MF SR odhaduje 20)
5. Jednorazový príjem súvisiaci s odvodom z podnikania v regulovaných odvetviach	-	-	43 (nie je zapracované v odhade MF SR)
Riziká z pohľadu čistého bohatstva bez vplyvu na saldo rozpočtu			
1. Zníženie hodnoty majetku štátu z dôvodu predaja majetku štátu (ESO)	54	54	9 (väčšina plánovaného predaja sa nezrealizovala a presunula sa do ďalšieho roku)
2. Zníženie hodnoty majetku štátu z dôvodu obmedzenia kapitálových výdavkov	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie
3. Predaj aktív štátnych podnikov (CARGO) a použitie týchto príjmov na bežné výdavky	98	98	98
4. Použitie aktív z odvodu finančných inštitúcií na bežné výdavky a vznik podmienených výdavkov	160	160	153 (aktualizovaný odhad)

⁽¹⁾ Išlo o riziko pre celý horizont rozpočtu 2014-2016, nemuselo sa prejaviť hneď v roku 2014.

Zdroj: RRZ, MF SR



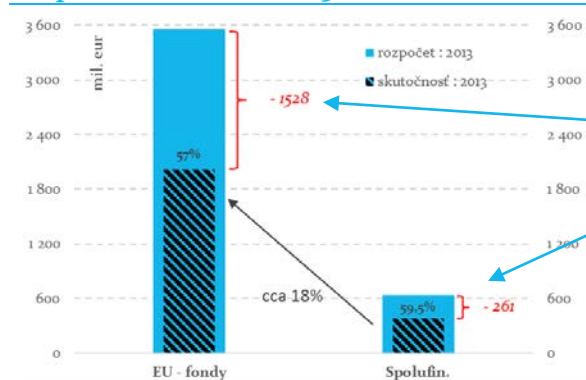
Príloha č. 2 – Čerpanie EÚ fondov a vplyv na saldo rozpočtu

Slovensko dlhodobo nedokáže čerpať výdavky financované z EÚ⁵² v porovnaní s tým, čo si v rozpočte naplánuje⁵³. Z hľadiska verejných financií to síce znamená úsporu výdavkov na spolufinancovanie⁵⁴, **zároveň však dochádza aj ku výpadkom daňových príjmov**. Z celkových zdrojov⁵⁵, ktoré sa nepodarí vyčerpať, by totiž boli financované investície, mzdy a konečná spotreba. Najvýznamnejší vplyv je u DPH⁵⁶, DPPO, sociálneho a zdravotného poistenia a DPFO.

RRZ odhaduje⁵⁷, že jedno euro vynaložené na spolufinancovanie⁵⁸ je spojené s približne s jedným eustom dodatočných daňových príjmov. **Čerpanie eurofondov by teda malo mať približne neutrálny vplyv na verejné financie, je preto veľmi dôležité z hľadiska zvyšovania ekonomického potenciálu a životnej úrovne zamerať sa na ich čerpanie a efektívne využívanie.**

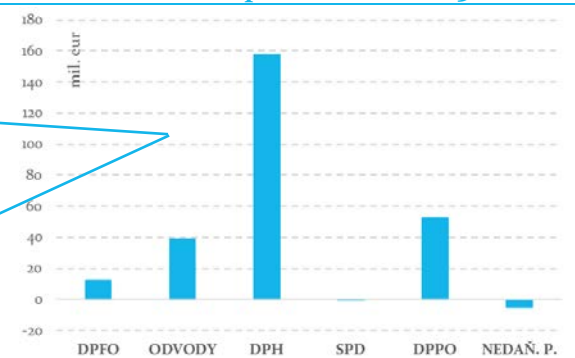
Z pohľadu **rozpočtu verejnej správy** je situácia komplikovanejšia, keďže makroekonomická prognóza v rozpočte je konzervatívna a už predpokladá nižšie čerpanie eurofondov. **Rozpočtované daňové príjmy už berú do úvahy s tým súvisiaci výpadok daní, kým na strane výdavkov sa zrealizuje úspora na spolufinancovaní.** Z tohto dôvodu má nečerpanie eurofondov v porovnaní so schváleným rozpočtom pozitívny vplyv na saldo. Na druhej strane, **v prípade ak by došlo k čerpaniu eurofondov na rozpočtovanej úrovni, daňové príjmy by výrazne vzrástli a mali pozitívny vplyv na saldo verejnej správy.**

Graf 19: Výdavky financované z EÚ a spolufinancovanie 2013



Zdroj: RVS 2013 - 2015, ŠZÚ

Graf 20: Odhadovaný výpadok príjmov v súvislosti s nečerpaním v roku 2013



Zdroj: RVS 2013 - 2015, Štátna pokladnica

⁵² Okrem štrukturálnych fondov, Kohézneho fondu aj fondy v poľnohospodárstve (priame platby, rozvoj vidieka).

⁵³ Za posledných 5 rokov sa každoročne vyčerpá v priemere iba 64 % rozpočtovanej sumy.

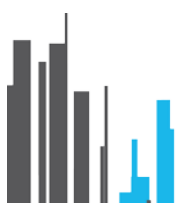
⁵⁴ V roku 2013 to bolo 261 mil. eur.

⁵⁵ Nevyčerpané zdroje financované z EÚ plus spolufinancovanie.

⁵⁶ Ak prijímateľ nie je platcom DPH (cca 70 % zazmluvnených prostriedkov, najmä projektov verejnej správy), DPH je v plnej výške oprávneným výdavkom, t.j. je hradená v rámci celkových výdavkov príslušným pomerom zdrojov.

⁵⁷ Ide o indikatívny výpočet, vzhľadom na údajové obmedzenia a neistotu ohľadom prijatých predpokladov. RRZ vychádzala z údajov rozpočtu za rok 2013 a o skutočnom čerpaní v detailnom členení podľa ekonomickej klasifikácie.

⁵⁸ Kalkulácia predpokladá spolufinancovanie na úrovni približne 18 % voči EÚ príjmom.



Príloha č. 3 – Nerozdelené zisky súkromných zdravotných poisťovní

Na Slovensku v súčasnosti pôsobia dve súkromné zdravotné poisťovne (Dôvera, Union), ktorých činnosť spojená s verejným zdravotným poistením je súčasťou bilancie sektora verejnej správy⁵⁹. V rámci svojej činnosti môžu dosahovať zisky, ktoré v prípade ich výplaty svojim akcionárom negatívne ovplyvňujú saldo verejnej správy. Negatívny vplyv na saldo vyplýva z odčerpávania zdrojov na financovanie zdravotnej starostlivosti, ktoré by inak mohli byť použité na dofinancovanie zdravotnej starostlivosti poskytovanej, napr. veľkými nemocnicami. Tie v súčasnosti generujú straty, ktoré sa prehľbujú v závislosti od dostupných zdrojov. Na druhej strane, z ekonomického pohľadu pokiaľ je zisk v súkromných poisťovniach vytvorený vyššou efektívnosťou (bez zníženia dostupnosti zdravotnej starostlivosti) v porovnaní so štátom vlastnenou Všeobecnou zdravotnou poisťovňou, a zároveň je preukázateľná neefektívnosť zariadení tvoriacich dlh, negatívny vplyv na saldo je otázný.

Poisťovne vytvorili v minulosti zisky, ktoré s určitým časovým odstupom začali vyplácať. Keďže najmä v prípade zdravotnej poisťovne Dôvera dosahuje suma nerozdelených ziskov relatívne vysoké hodnoty, budúce riziká pre verejné financie nie sú zanedbateľné.

Nasledujúca tabuľka obsahuje prehľad vývoja nerozdeleného zisku oboch súkromných zdravotných poisťovní od roku 2009 vrátane ich výplat. Na konci roku 2013 dosahoval stav nerozdelených ziskov sumu približne 250 mil. eur⁶⁰, ktoré v prípade dostatočnej likvidity môžu byť v budúcnosti vyplatené a negatívne ovplyvnia deficit. Túto sumu môžu ešte navýšiť budúce zisky poisťovní.

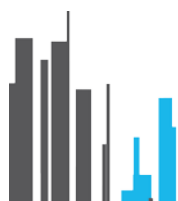
Tab 11: Vývoj nerozdelených ziskov súkromných zdravotných poisťovní (tis. eur)

	2009	2010	2011	2012	2013
Zdravotná poisťovňa Dôvera					
Závazky voči akcionárom a nerozdelený zisk k 1.1.	29 825	469 046	478 059	337 838	335 693
(+) Vyplatenie nerozdeleného zisku	-29 825	0	0	0	0
(+) Vytvorený zisk/strata	469 046	16 238	39 278	47 856	46 498
(+) Splátky záväzkov voči akcionárom z úverov	0	0	-179 500	0	-87 405
(+) Splátky záväzkov voči akcionárom formou dividend*	0	0	0	-50 000	-61 000
(+) Ostatné zmeny	0	-7 225	0	0	0
Závazky voči akcionárom a nerozdelený zisk k 31.12.	469 046	478 059	337 838	335 693	233 787
- splátky úverov*	0	0	-11 738	-25 807	-19 357

Zdroj: ÚDZS, výročné správy ZP Dôvera

⁵⁹ Súčasťou sektora verejnej správy je tá časť hospodárenia súkromných zdravotných poisťovní, ktorá súvisí s verejným zdravotným poistením. Zjednodušene, bilanciu verejnej správy ovplyvňujú príjmy zo zdravotných odvodov, výdavky poisťovní na zdravotnú starostlivosť, výdavky na prevádzku zdravotných poisťovní (maximálna výška určená príslušným zákonom) a iné výdavky financované z odvodov, ako napríklad výplata dosiahnutého zisku.

⁶⁰ Výpočet neberie do úvahy možnosť zníženia základného imania zdravotných poisťovní na minimálnu hodnotu definovanú zákonom, ani použitie prostriedkov zákonného rezervného fondu. V prípade poisťovne Dôvera zohľadňuje aj záväzky voči akcionárom, ktoré vznikli pri jednorazovom zisku spojenom s ocenením poistného kmeňa zdravotnej poisťovne Apollo, ktorú v roku 2009 kúpila poisťovňa Dôvera.



Zdravotná poisťovňa Union

Nerozdelený zisk/strata k 1.1.**	-39 916	-56 432	-58 697	-49 697	-35 513
(+) Vytvorený zisk/strata	-16 513	-2 265	9 000	15 984	6 605
(+) Úhrada nerozdeleného zisku zo základného imania	0	0	0	0	68 516
(+) Úhrada dividendy akcionárom*	0	0	0	0	-17 020
(+) Zvýšenie zákonného rezervného fondu zo zisku	0	0	0	-1 800	-3 197
(+) Ostatné zmeny	-4	0	0	0	0
Nerozdelený zisk/strata k 31.12.**	-56 432	-58 697	-49 697	-35 513	19 392

* vplyv na saldo VS

Zdroj: výročné správy ZP Union

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

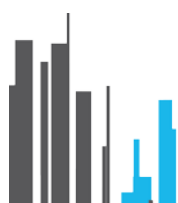
Saldo verejnej správy ovplyvňujú splátky úverov, ktoré si zdravotná poisťovňa vzala na splatenie svojich záväzkov voči akcionárom a výplata nerozdeleného zisku v podobe dividend. S týmito položkami už uvažuje aj návrh rozpočtu.

Tab 12: Prehľad splátok nerozdeleného zisku v návrhu rozpočtu (tis. eur)

	2012	2013	2014 OS	2015 N	2016 N	2017 N
Splátky úverov (záväzky voči akcionárom)	-25 807	-19 357	-26 250	-26 250	-27 350	-26 250
Dividendy (výplata nerozdeleného zisku)	-50 000	-78 020	0	-47 000	0	0
Spolu*	-75 807	-97 377	-26 250	-73 250	-27 350	-26 250

* ide o vplyv na saldo VS

Zdroj: MF SR



Príloha č. 4 – Vplyvy prechodu na metodiku ESA2010 na verejné financie

Zmena metodiky vykazovania štatistických údajov v Európskej únii (prechod na metodiku ESA2010) vstúpila do platnosti v septembri 2014. Po tomto termíne sa všetky makroekonomické štatistiky a štatistiky o verejných financiách zrevidovali.

Hlavnou zmenou vo verejných financiách Slovenska bolo rozšírenie okruhu verejnej správy o viaceré subjekty (Národná diaľničná spoločnosť, Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropné produkty, Eximbanka a zdravotnícke zariadenia), čo ovplyvnilo výšku dlhu a deficitu verejnej správy.

Ďalšou významnou zmenou ovplyvňujúcou saldo bolo neuznanie jednorazových príjmov z otvorenia kapitalizačného piliera dôchodkového systému, keďže to je spojené s nárastom budúcich záväzkov. Ostatné zmeny (napríklad kapitalizovanie výdavkov na vedu a výskum, zmena klasifikácie výdavkov na obranu, zaznamenanie daňového bonusu) viedli k zmene štruktúry výdavkov a k navýšeniu celkovej úrovne príjmov a výdavkov bez vplyvu na saldo verejnej správy.

Keďže ukazovatele verejných financií sa väčšinou vyjadrujú v pomere k HDP, revízia úrovne nominálneho HDP zohrala v ich zmene významnú úlohu.

Tab 13: Príspevky k zmene úrovne nominálneho HDP (p. b.)

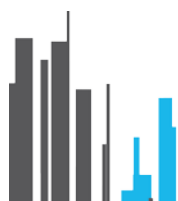
	2010	2011	2012	2013
Nominálny HDP (ESA95, mil. eur) - apríl 2014	65 897	68 974	71 096	72 134
Nominálny HDP (ESA2010, mil. eur) - október 2014	67 204	70 160	72 185	73 593
Zmena nominálneho HDP (%):	2,0	1,7	1,5	2,0
1. Kapitalizácia výdavkov na vedu a výskum	0,6	0,6	0,6	0,7
2. Kapitalizácia vojenských výdavkov	0,1	0,1	0,1	0,1
3. Malé nástroje	0,9	0,8	0,8	0,8
4. Vplyv zmien v sektorovej klasifikácii	0,2	0,1	0,0	0,1
5. Ostatné vplyvy mimo ESA2010	0,2	0,2	0,0	0,4

Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

V rokoch 2010 až 2013 sa úroveň HDP zvýšila o 1,5 až 2 %. Najvýraznejší, približne polovičný, podiel na náraste mali malé nástroje. Súvisí to so zmenou definície kapitálových výdavkov. ESA95 stanovovala minimálnu cenu, nad ktorú sa daný nástroj považoval za kapitálový výdavok⁶¹, pričom podľa ESA2010 došlo k jej zrušeniu. Jediným kritériom zostala doba používania nástroja.

Významný podiel na zmene malo aj odlišné zaznamenávanie výdavkov na vedu a výskum a vojenských výdavkov s dobou použitia dlhšou ako rok. Kým podľa metodiky ESA95 sa zaznamenávali v medzispotrebe bez vplyvu na výšku HDP, tak podľa ESA2010 sa zaznamenávajú ako investície. Zmeny v sektorovej klasifikácii takisto ovplyvnili úroveň HDP, čo súvisí s odlišným spôsobom vyčíslenia produkcie v jednotlivých sektoroch ekonomiky.

⁶¹ Nástroje s cenou nižšou ako 500 ECU v cenách roku 1995 boli podľa ESA95 zaznamenané v medzispotrebe (bez vplyvu na úroveň HDP) bez ohľadu na dobu ich použitia. V prípade, že by boli klasifikované ako kapitálové výdavky, HDP by bolo ovplyvnené celou výškou investície.



Tab 14: Príspevky k zmene pomeru dlhu na HDP (% HDP)

	2010	2011	2012	2013
Dlh VS (ESA95) - apríl/október 2014	41,0	43,6	52,7	55,4
Dlh VS (ESA2010) - október 2014	41,1	43,5	52,1	54,6
Rozdiel (v percentuálnych bodoch):	0,1	-0,2	-0,5	-0,8
1. Nové subjekty VS	0,9	0,5	0,2	0,3
- Národná diaľničná spoločnosť	0,7	0,6	0,5	0,5
- Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov	0,0	0,0	0,0	0,1
- zdravotnícke zariadenia	0,2	-0,1	-0,3	-0,3
- Eximbanka	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Vplyv revízie HDP	-0,8	-0,7	-0,8	-1,1

Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

Pomer hrubého dlhu verejnej správy na konci roku 2013 sa v dôsledku prechodu na metodiku ESA2010 znížil z úrovne 55,4 % HDP na úroveň 54,6 % HDP. Dlh nových subjektov verejnej správy prispel k zvýšeniu úrovne verejného dlhu 0,3 perc. bodmi, na čom sa v najväčšej miere podieľala Národná diaľničná spoločnosť. Na druhej strane dlh zdravotníckych zariadení poklesol, čo súvisí so zmenou prístupu v zaznamenaní ich záväzkov⁶². Opačný príspevok malo zvýšenie úrovne nominálneho HDP (efekt menovateľa), ktorý sa v roku 2013 zvýšil o 2 %. To prispelo k poklesu pomeru dlhu k HDP o 1,1 perc. bodu.

Tab 15: Príspevky k zmene pomeru salda na HDP (% HDP)

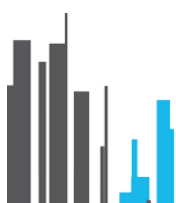
	2010	2011	2012	2013
Saldo VS (ESA95) - apríl 2014	-7,5	-4,8	-4,5	-2,8
- aktualizácia daní	0,0	0,0	0,0	0,3
- iné spresnenia	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo VS (ESA95) - október 2014	-7,5	-4,8	-4,5	-2,5
Saldo VS (ESA2010) - október 2014	-7,5	-4,1	-4,2	-2,6
Rozdiel (v percentuálnych bodoch):	0,1	0,6	0,3	-0,1
1. Nové subjekty VS	-0,1	0,6	0,3	0,1
2. Vylúčenie príjmov II. piliera	0,0	0,0	-0,1	-0,3
3. Úroky zo swapov	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Vplyv revízie HDP	0,1	0,1	0,1	0,1

Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

V prípade salda verejnej správy došlo k menej významným revíziám. Deficit sa v roku 2013 zvýšil z 2,48 % HDP⁶³ na 2,63 % HDP. Transfer naakumulovaných aktív z priebežného piliera sa prestal v zmysle ESA2010 považovať za príjem verejnej správy, čo zvýšilo deficit o 0,3 % HDP. Toto zhoršenie len čiastočne kompenzovalo kladné hospodárenie nových subjektov a zvýšenie úrovne HDP.

⁶² V období keď zdravotnícke zariadenia neboli súčasťou sektora verejnej správy, sa z dôvodu opatrnosti a predpokladu ich oddlžovania rastúce záväzky zaznamenali aj do úrovne dlhu bez ohľadu na ich charakter (záväzky z obchodných vzťahov, ktoré tvoria väčšinu súčasných záväzkov zdravotníckych zariadení, nie sú podľa definície súčasťou maastrichtského dlhu). Po zaradení do sektora verejnej správy sa do dlhu zaznamenali iba tie záväzky, ktorú danú definíciu spĺňajú (úvery), čo prispelo k celkovému poklesu úrovne dlhu verejnej správy. Predpoklad ich budúceho oddlžovania sa však nezmenil.

⁶³ V apríli 2014 Eurostat notifikoval deficit vo výške 2,77 % HDP, jeho revízia k októbru je ovplyvnená aj aktualizáciou daňových príjmov (s pozitívnym vplyvom 0,3 % HDP) a aktualizáciou pohľadávok a záväzkov zo súvah (s negatívnym vplyvom, ktorý nedosahuje 0,1 % HDP). Tieto zmeny nesúvisia so zmenou metodiky, ide o každoročné spresňovanie údajov, keďže v apríli ešte nie sú známe definitívne údaje.



Príloha č. 5 – Scenár nezmenených politík

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

NPC scenár je možné využiť aj pri hodnotení rozpočtu verejnej správy, pričom pri aktuálnom návrhu rozpočtu ho RRZ zostavila prvýkrát. Hlavným rozdielom voči scenáru pripravovanému v apríli je to, že vychádza z odhadu salda verejnej správy na rok 2014, ktorý je však v porovnaní so skutočnými údajmi menej detailný, a preto obsahuje aj jednoduchšie pravidlá pre vývoj jednotlivých položiek bilancie verejnej správy. Takto zostavený scenár umožňuje odhadnúť veľkosť opatrení zapracovaných v návrhu rozpočtu a príspevok opatrení vlády k trvalému zlepšeniu salda.

Postup RRZ

NPC bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy na roky 2015 až 2017 je zostavená v položkách ESA2010, pričom aj pravidlá indexácie sú aplikované na tieto položky. Neuvažuje s odlišným makroekonomickým scenárom v dôsledku vyšších deficitov v NPC scenári (preberajú sa prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy).

Vychádza z odhadu MF SR na rok 2014 vo výške 2,9 % HDP upraveného o vplyv úrokových nákladov, ktoré reagujú na vývoj dlhu v NPC scenári. Napriek tomu, že RRZ identifikovala riziká na rok 2014 (časť 1), pričom niektoré sa môžu premietnuť aj do ďalších rokov, tieto neboli v odhade zapracované⁶⁴. Zároveň sa odhad MF SR upravil o nerozpočtované položky s neutrálnym vplyvom na saldo. Ide konkrétne o vplyv mimorozpočtových účtov štátu a samospráv a bilanciu hospodárenia zdravotníckych zariadení (odhadnuté na základe skutočnosti roku 2013 a predpokladu ich vplyvu na saldo zapracovaného⁶⁵ v odhade MF SR na rok 2014).

⁶⁴ V celom materiáli vychádzajú výpočty RRZ z odhadu salda zostaveného MF SR.

⁶⁵ Odhad MF SR uvažuje s negatívnym vplyvom hospodárenia nemocníc na saldo verejnej správy vo výške 60 mil. eur v roku 2014. Bilancia nemocníc zapracovaná do NPC scenára RRZ bola preto zostavená tak, aby výdavky prevyšovali príjmy práve o sumu 60 mil. eur.



Tab 16: Prehľad zmien v porovnaní s odhadom MF SR na rok 2014 (% HDP)

	položka ESA	
Príjmy VS		2,74
Sociálne príspevky	D.61 R	0,26
Tržby	P.11+P.12+P.131	2,05
Bežné transfery	D.7 R	0,43
Výdavky VS		2,75
Kompenzácie zamestnancov	D.1 P	1,31
Medzispotreba	P.2	1,10
Sociálne platby	D.62 P	0,26
Úrokové výdavky	D.41 P	0,01
Bežné transfery	D.7 P	0,03
Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51 G	0,11
Kapitálové transfery	D.9 P	-0,08
Saldo VS		-0,01

Zdroj: RRZ

V ďalšom kroku sa odhad na rok 2014 očistil o jednorazové vplyvy (tab. 17) čo zvýšilo deficit na 3,8 % HDP. Na takto upravenú bilanciu sa aplikovali pravidlá indexácie uvedené v tabuľke 18.

Tab 17: Zoznam jednorazových vplyvov v NPC scenári (% HDP)

	položka ESA	2014	2015	2016	2017
Základná sadzba DPH na úrovni 20 %	D.2 REC	0,30	-	-	-
Dividendy	D.4 REC	0,19	-	-	-
Príjem z predaja telekomunikačných licencií	D.7 REC	0,22	-	-	-
Pokuta protimonopolného úradu	D.7 REC	0,06	-	-	-
Splácanie NFV Cargo a.s.	D.99 REC	0,13	0,03	0,03	-
Splátka NFV VHV, š.p.	D.99 REC	0,06	-	-	-
Príjmy z predaja ropných zásob*	-P5.M	0,12	-	-	-
Výdavky spojené s predajom ropných zásob*	D.29 PAY	-0,12	-	-	-
Imputácia DPH z PPP projektu	P.2	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
Korekcie k EÚ fondom	D.99 PAY	-0,11	-	-	-
Spolu (vplyv na saldo VS)		0,85	0,02	0,02	-0,01

* Ide o jednorazové opatrenie bez vplyvu na saldo VS

Zdroj: RRZ

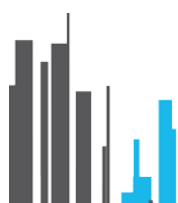


Tab 18: Prehľad indexácie najvýznamnejších položiek NPC scenára

položka ESA	názov	pravidlo
D.2 R, D.5 R, D. 61 R, D. 91 R	Daňové príjmy a sociálne príspevky	- prognózované VpDP: prevzaté hodnoty očistené o novú legislatívu - odvody ozbrojených zložiek: model RRZ - ostatné: hodnoty z odhadu na rok 2014
D.4 R	Príjmy z majetku	- dividendy: tempo rastu nominálneho HDP zníženého o kompenzácie zamestnancov - ostatné príjmy: indexácia o úrokovú mieru z vkladov
D. 7 R, D.9 R, P.11, P. 12 P. 131	Ostatné príjmy	- príjmy z fondov EÚ: predpoklad čerpania prostriedkov 2. programového obdobia na úrovni 90 % alokácie (rozdelenie nevyčerpanej sumy medzi roky 2015 a 2016 podľa pomeru v návrhu rozpočtu), nábeh čerpania 3. PO rovnaký ako v prípade 2. PO (tabuľka 19) - ostatné: hodnoty z odhadu na rok 2014
D. 1 P	Kompenzácie zamestnancov	- výdavky z EÚ fondov: prognózované príjmy rozdelené v štruktúre výdavkov podľa čerpania v OS 2014 (platí aj pri ostatných výdavkoch) - spolufinancovanie: podľa percentuálneho podielu na čerpaní v jednotlivých fondoch (platí aj pri ostatných výdavkoch) - ostatné: indexácia o tempo rastu miezd v súkromnom sektore
D.62P, D.631P	Sociálne platby	- dôchodky univerzálneho systému, výsluhové dôchodky, zdravotníctvo: modely RRZ - ostatné: indexácia o príslušný makroukazovateľ bez zohľadnenia zmeny počtu poberateľov jednotlivých dávok a príspevkov
D.41 P	Úrokové výdavky	- prognóza MF SR upravená o vplyv vyššieho dlhu v NPC scenári, uvažuje sa s rovnakými implicitnými sadzbami dlhu ako v prognóze MF SR
P. 2, D.3 P, D.7 P, D.29 P	Medzispotreba a iné bežné výdavky	- tempo rastu cenovej hladiny meranej CPI
P.51 G, D.9 P	Kapitálové výdavky	- tempo rastu nominálneho HDP
GD	Hrubý dlh verejnej správy	- zohľadnenie horších primárnych sald z NPC scenára - žiadne nové opatrenia vlády (t.j. neuskutočnenie plánovanej privatizácie) - hotovostná rezerva na konci rokov 2014 až 2017 pokrývajúca záväzky najbližších 4 mesiacov (benchmark zvolený na základe priemerného stavu hotovostnej rezervy do roku 2012 ⁶⁶ a stavu na konci roku 2013)

Zdroj: RRZ

⁶⁶ Program stability Slovenskej republiky na roky 2014 až 2017, box 6, str. 48.



Tab 19: Predpoklady čerpania fondov EÚ v NPC scenári RRZ (% HDP)

	2014 O	2015	2016	2017
Rozdelenie podľa fondov a programových období	3,19	3,59	1,94	2,59
- štrukturálne fondy a Kohézny fond - 2. PO	2,43	2,71	0,14	0,00
- štrukturálne fondy a Kohézny fond - 3. PO	0,00	0,07	0,95	1,72
- poľnohospodárske fondy	0,76	0,81	0,85	0,87
Rozdelenie podľa konečného príjemcu	3,19	3,59	1,94	2,59
- verejná správa	1,93	1,85	0,62	1,00
- subjekty mimo verejnej správy	1,26	1,75	1,32	1,59
Výdavky na spolufinancovanie	0,60	0,62	0,34	0,44

Zdroj: RRZ, MF SR

NPC scenár RRZ

Na základe NPC scenára zostaveného RRZ dochádza k miernemu zhoršeniu deficitu z 3,8 % HDP v roku 2014 (očistený o jednorazové vplyvy) na 4,0 % HDP v roku 2015. V ďalších rokoch by sa deficit mierne zlepšil, pričom jeho hodnota kolíše v závislosti od prognózy čerpania fondov EÚ⁶⁷.

Tab 20: Porovnanie NPC scenára vývoja verejných financií RRZ (% HDP)

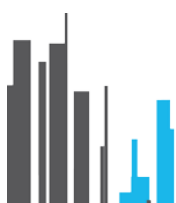
	2014 O	2014 O (upr.)*	2015 NPC	2016 NPC	2017 NPC	Rozdiely voči NPC RRZ 2015**	
						NPC MF	NRVS
Príjmy VS	39,3	38,4	37,8	36,0	35,7	0,6	1,0
Dane z výroby a dovozov	10,5	10,2	10,0	9,8	9,5	0,0	0,3
Bežné dane z príjmu, majetku	6,5	6,5	6,3	6,3	6,2	0,0	0,3
Kapitálové dane	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociálne príspevky	13,7	13,7	13,6	13,5	13,3	0,1	-0,1
Príjmy z majetku	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2	0,2
Tržby	4,2	4,2	4,1	4,0	3,9	0,0	0,1
Príjmy z EÚ fondov	1,9	1,9	1,8	0,6	1,0	0,3	0,3
Ostatné prijaté transfery	1,8	1,4	1,3	1,3	1,2	0,0	-0,2
Výdavky VS	42,3	42,1	41,7	39,5	39,4	0,1	-1,0
Kompenzácie zamestnancov	8,5	8,5	8,5	8,3	8,3	-0,1	-0,2
Medzispotreba	5,7	5,6	5,5	5,2	5,1	0,4	0,2
Sociálne platby (bez výd. na zdravot.)	13,8	13,8	13,7	13,3	13,1	0,0	-0,1
Výdavky na zdravotníctvo	5,1	5,1	5,2	5,2	5,3	-0,3	-0,4
Dotácie	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,0	0,0
Úrokové výdavky	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7	-0,1	-0,1
Tvorba hrubého fix. kapitálu	3,7	3,7	3,6	2,7	3,0	-0,2	-0,7
Kapitálové transfery	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
Bežné transfery a ost. výdavky	2,5	2,5	2,4	2,1	2,1	0,2	0,3
Saldo VS	-2,9	-3,8	-4,0	-3,5	-3,7	0,4	2,0
Primárne saldo VS	-1,1	-1,9	-2,2	-1,7	-2,0	0,3	1,9
Hrubý dlh VS	55,9	55,9	59,1	60,4	57,2	-	-

* upravené o jednorazové vplyvy

Zdroj: RRZ, MF SR

** očistené o rozdielnu úroveň príjmov a výdavkov v dôsledku nerozpočtovania niektorých položiek (MRÚ, nemocnice)

⁶⁷ V roku 2016 sa očakáva spomalenie čerpania v dôsledku ukončenia možnosti čerpať prostriedky z 2. programového obdobia, pričom nábeh nového programového obdobia bude pomalší.



Porovnanie s NPC scenárom MF SR

MF SR predpokladá vo svojom NPC scenári deficit v roku 2015 vo výške 3,5 % HDP. V porovnaní s predpokladmi RRZ je deficit nižší o 0,4 % HDP (tabuľka 21). Hlavné rozdiely spočívajú v odlišných predpokladoch⁶⁸ vývoja niektorých významných položiek rozpočtu. MF SR uvažuje s rýchlejším čerpaním prostriedkov z fondov EÚ (na úrovni návrhu rozpočtu) s čím sú spojené vyššie výdavky na spolufinancovanie. Ďalším rozdielom je výška dividend. Keďže RRZ považuje časť dividend v roku 2014 za jednorazovú, do roku 2015 sa premietne nižšia úroveň. Odlišné sú aj predpoklady vývoja výdavkov v oblasti zdravotníctva. Kým RRZ vychádza v NPC scenári zo svojho modelu a predpokladá medziročný rast výdavkov o 5,3 %, MF SR uvažuje s ich miernym poklesom. V prípade investícií vlády vzniká rozdiel z odlišného prístupu k projekcii ich jednotlivých zložiek. RRZ vychádza z agregátu (kapitálové výdavky očistené o kapitálové príjmy), MF SR aplikuje rôzne pravidlá na obe zložky.

Tab 21: Hlavné rozdiely v NPC scenári MF SR v porovnaní s RRZ (% HDP)

	2015
1. Saldo VS v NPC scenári MF SR	-3,53
2. Saldo VS v NPC scenári RRZ	-3,96
3. Rozdiel (1-2):	0,43
Rýchlejšie čerpanie fondov EÚ	-0,25
Vyššie príjmy z dividend	0,25
Nižší nárast výdavkov v zdravotníctve	0,25
Nižší nárast investícií vlády	0,21
Nižšie úrokové náklady	0,08
Ostatné zmeny	-0,12

* Ide o vplyvy na saldo VS

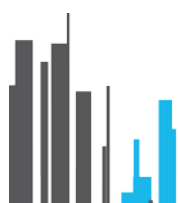
Zdroj: MF SR, RRZ

Porovnanie s návrhom rozpočtu

V porovnaní s NPC scenárom RRZ sú v návrhu rozpočtu zapracované opatrenia s celkovým vplyvom 2,0 % HDP v roku 2015, pričom sú približne rovnomerne rozložené medzi príjmy a výdavky (tabuľka 20). Ak odhliadneme od opatrení s neutrálnym vplyvom na saldo (príjmy z rozpočtu EÚ, štátom platené poistné⁶⁹), príjmové a výdavkové opatrenia sú v pomere 40:60. Toto porovnanie slúži len na vyčíslenie veľkosti opatrení a oblastí príjmov a výdavkov, v ktorých dochádza k zmenám. Realistickosť ich naplnenia je potom vyhodnotená zvlášť v časti venujúcej sa rizikám návrhu rozpočtu (časť 3.4).

⁶⁸ MF SR pri zostavovaní NPC scenára postupuje podľa zverejneného [manuálu](#), pričom vychádza z odlišnej klasifikácie príjmov a výdavkov (ekonomická klasifikácia). Takisto predpoklady indexácie niektorých príjmových a výdavkových položiek sú v porovnaní s RRZ odlišné.

⁶⁹ Príjmy z rozpočtu EÚ a štátom platené poistné navyšujú príjmy a výdavky návrhu rozpočtu zhodne o 0,2 % HDP. Bez týchto opatrení by pozitívny vplyv príjmových opatrení dosiahol 0,8 % HDP a výdavkových 1,2 % HDP.

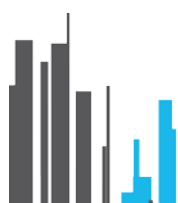


Príloha č. 6 – Makroekonomická prognóza VpMP

Tab 22: Prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy (ESA2010)

Ukazovateľ (v %)	Skut.	Prognóza (september 2014)				Rozdiel (september 2013)		
	2013	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016
HDP, reálny rast	1,4	2,4	2,6	3,5	3,5	+0,2	-0,3	+0,4
Inflácia, priemerná ročná; CPI	1,4	0,1	1,0	1,9	2,1	-1,6	-1,1	-0,4
Nominálna mzda, rast	2,4	4,2	3,3	4,2	4,4	+1,4	-0,1	+0,7
Reálna mzda, rast	0,9	4,1	2,1	2,2	2,3	+3,0	+0,8	+1,0
Zamestnanosť (ESA), rast	-0,7	1,0	0,4	0,5	0,6	+0,8	-0,2	-0,2
Miera nezamestnanosti (VZPS)	14,2	13,5	13,0	12,2	11,3	-0,8	-0,6	-0,5
Spotreba domácností, reálny rast	-0,8	2,9	2,4	2,7	2,2	+2,1	+0,3	+0,5
Investície, reálny rast	-2,7	4,8	2,7	1,4	1,9	+1,9	+2,8	+2,9
Export tovarov a služieb, reálny rast	5,2	4,6	4,3	6,0	6,1	+0,3	-0,2	+0,9
Vážené základne pre rozpočtové príjmy	1,2	4,0	3,5	4,5	4,6	+1,3	-0,4	+0,4

Zdroj: MF SR, RRZ



Príloha č. 7 – Pravidlá transparentnosti – požiadavky na dáta

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 v horizonte nadchádzajúcich troch rokov. Návrh by mal obsahovať konsolidovanú bilanciu rozpočtu verejnej správy, stratégiu riadenia štátneho dlhu, daňové výdavky, implicitné záväzky, podmienené záväzky, jednorazové vplyvy a hospodárenie podnikov štátnej správy.

Ústavný zákon bližšie nekonkretizuje požiadavky na štruktúru konsolidovanej bilancie VS, až podrobné členenie príjmových a výdavkových položiek umožňujú sledovať vývoj v týchto položkách. **Konsolidovaná bilancia príjmov a výdavkov** verejnej správy v návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017 obsahuje členenie príjmov a výdavkov, ale najmä na strane výdavkov je možné poskytnúť ešte detailnejší obraz o plnení podpoložiek, napr. v rámci sociálnych transferov a subvencií. Z pohľadu efektívneho uplatnenia ústavného zákona je výrazným nedostatkom pri tvorbe rozpočtu spôsob zaznamenávania niektorých položiek. **Rozpočet neobsahuje všetky príjmové a výdavkové položky, ktoré sa v skutočnosti pravidelne realizujú, skutočné hodnoty sú tak v bilancii neporovnateľné s rozpočtovými hodnotami.** K tejto otázke už prebiehajú intenzívne diskusie s MF SR.

Stratégia riadenia štátneho dlhu na roky 2015 až 2018 hodnotí plnenie stratégie prijatej v rokoch 2011-2014, predstavuje východiskovú makroekonomickú a fiškálnu pozíciu a popisuje aktuálny i očakávaný vývoj na finančných trhoch. Prezentovaná stratégia v princípoch nadväzuje na pôvodnú stratégiu riadenia dlhu, pričom mierne modifikuje kvantitatívne ciele riadenia rizika štátneho dlhu na nadchádzajúce obdobie.

Zverejňovanie **daňových výdavkov** umožňuje presnejšie posúdiť náklady realizovaných politik vlád, čím sa zvyšuje transparentnosť rozpočtového procesu. Návrh rozpočtu obsahuje vyčíslenie daňových výdavkov v zmysle manuálu MF SR a v súlade so smernicou Rady 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských krajín a ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti.

Implicitné záväzky predstavujú skryté zadĺženie verejného sektora nad rámec oficiálnych štatistík o dlhu. Implicitné dlhy vznikajú predovšetkým z titulu starnutia populácie a prejavujú sa vo výdavkových oblastiach citlivých na demografické zmeny: dôchodky, zdravotníctvo, dlhodobá starostlivosť a školstvo. V porovnaní s predchádzajúcim rokom bola analýza implicitných záväzkov doplnená o vplyv nákladov spojených s likvidáciou jadrových zariadení. V budúcnosti bude potrebné do celkových implicitných záväzkov zahrnúť aj prípadné PPP projekty realizované na úrovni samospráv ako i riziká plynúce z hospodárenia štátnych podnikov a podnikov FNM.

Podmienené záväzky verejnej správy sú definované ako iné pasíva účtovnej jednotky vykazované v poznámkach v rámci individuálnej účtovnej. Sú často veľmi ťažko kvantifikovateľné, a preto sú zväčša popisované len v kvalitatívnej rovine. MF SR ich ku koncu roka 2013 vyčíslo na 11,1 mld. eur, čo predstavuje medziročný nárast o 36,8 %.



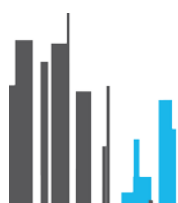
Samostatná časť je venovaná bližšiemu popisu **jednorazových vplyvov**, pričom tie sú členené na jednorazové daňové a odvodové príjmy a na nedaňové a výdavkové jednorazové opatrenia. Súčasťou je aj prehľadná sumarizujúca tabuľka s jednorazovými vplyvmi.

Návrh rozpočtu verejnej správy prezentuje základné ukazovatele o **hospodárení štátnych podnikov**. Predpokladané smerovanie týchto subjektov v ďalších rokoch nie je podrobnejšie zdôvodnené, čo sťažuje vyhodnotenie potenciálneho rizika pre verejnú správu plynúceho z ich hospodárenia. Pre úplné vyhodnotenie rizika by bolo vhodné zahrnúť aj ukazovatele o hospodárení podnikov FNM doplnené o stručný popis predpokladaného vývoja.

V zmysle požiadaviek Európskej komisie sa súbežne predkladal aj **návrh rozpočtového plánu SR na rok 2015**, ktorý predstavuje analytický pohľad na hospodárenie verejnej správy. V ňom sú definované ciele vlády na nadchádzajúce obdobie, podrobnejšia kvantifikácia opatrení na dosiahnutie stanovených cieľov, vyčíslenie alternatívnych fiškálnych ukazovateľov ako štruktúrne saldo rozpočtu, výdavkový benchmark, scenár nezmenených politik. **Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2015**, podobne ako v predchádzajúcom roku, svojím obsahom sčasti kompenzoval nedostatky návrhu rozpočtu.

Box 3: Odporúčania RRZ na zvýšenie transparentnosti rozpočtu verejnej správy

- Skvalitniť rozpočtový proces tak, aby rozpočet obsahoval všetky príjmové a výdavkové položky, ktoré sa v skutočnosti realizujú, čím sa zabezpečí porovnateľnosť rozpočtovaných a vykázaných položiek.
- Rozšíriť implicitné záväzky o PPP projekty realizované na úrovni samospráv, riziká vyplývajúce z hospodárenia štátnych podnikov a podnikov FNM.
- Rozšíriť okruh subjektov poskytujúcich informácie o podmienených záväzkoch (Fond ochrany vkladov), klásť dôraz na nové záväzky, ktoré vznikli v priebehu roka. Zlepšovať metodológiu výpočtu.
- Hospodárenie štátnych podnikov a podnikov FNM doplniť o komentár aj v kontexte vyplácania dividend a vplyvu na výnos dane z právnických osôb. Pokúsiť sa aspoň v kvalitatívnej rovine vyhodnotiť riziká plynúce z hospodárenia štátnych podnikov a podnikov FNM.



Príloha č. 8 – Citlivostné scenáre rozpočtu

Box 4: Metodológia hodnotenia neistoty prognózy

Neistotu spojenú s prognózami možno prezentovať na základe predpokladu o chybovosti prognóz, prípadne pomocou rizikových scenárov a analýzy senzitivity. Oficiálnou prognózou pre hodnotenie predpokladov o vývoji makroekonomického prostredia je pre Kanceláriu RRZ prognóza VpMP. Najbežnejšie používanou metódou kvantifikácie neistoty makroekonomických prognóz je určenie scenárov pravdepodobnosti na základe chýb prognóz z minulosti. Táto prezentácia je štandardným obsahom pravidelných hodnotení makroekonomických predpokladov prognóz fiškálnych inštitúcií vo Veľkej Británii (OBR, 2014), v Kanade (PBO, 2014) či v Írsku (IFAC, 2014).

Najjednoduchší spôsob ilustrácie neistoty je pomocou tzv. fan-chart, ktorý zobrazuje intervaly spoľahlivosti bodovej prognózy rastu HDP pri predpokladoch o vyváženosti chýb smerom nadol i nahor (symetrické riziko). Pri určení spoľahlivosti vychádzame z jesenných prognóz VpMP oficiálne zverejnených na stránke MF SR, pričom berieme do úvahy obdobie 2009-2013, s konzistentnou dynamikou hospodárstva po nástupe krízy.

S predpokladom normálneho rozdelenia chýb v budúcnosti s nulovým očakávaným priemerom vypočítame štandardné odchýlky (σ) jednotlivých prognóz na časové obdobie t , $t+1$, $t+2$ a $t+3$:

$$\sigma = \sqrt{\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (y_i - \mu)^2} \quad (1)$$

N je počet prognóz, y_i je prognóza makroekonomickej prognózy v čase i , a μ je finálna skutočnosť, s ktorou prognózu porovnávame. Štandardné odchýlky na rast HDP sú vyššie na prognózy na viac rokov vopred, čo potvrdzuje zvyšujúcu sa mieru neistoty so vzdalujúcim sa horizontom prognózy.

Tab 23: Štandardné odchýlky jesenných prognóz VpMP, IMF, OECD a EK pre rast HDP (p.b.)

Premenná / inštitúcia	Rok t	Rok t+1	Rok t+2	Rok t+3
Rast HDP – VpMP	0,50	1,40	1,97	3,68
Rast HDP – IMF	0,44	1,41	2,75	2,99
Rast HDP – OECD	0,55	1,32	2,26	-
Rast HDP – EK	0,56	1,43	1,67	-

Zdroj: MF SR, prepočty RRZ

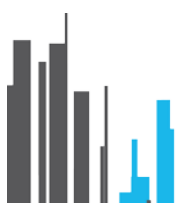
Následne premietneme štandardnú odchýlku do intervalového odhadu pravdepodobnosti pre zvolenú hladinu významnosti α (0,20; 0,40; 0,60 a 0,80) pre štandardné normálne rozdelenie chýb s nulovým priemerom, čo predstavuje úrovne pravdepodobnosti 80 %, 60 %, 40 % a 20 %. Pre bodový odhad prognózy x sú intervaly spoľahlivosti dané:

$$x \pm z \left(\frac{\sigma}{\sqrt{n}} \right) \quad (2)$$

Kde z je kritická hodnota štandardného normálneho rozdelenia (t -štatistika alebo z -štatistika), σ štandardná odchýlka pre čas t alebo $t+1$, $t+2$, $t+3$ a n počet pozorovaní (počet prognóz z minulosti).

Referencie:

- Irish Fiscal Advisory Council (2014). Fiscal Assessment Report. June 2014. http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/EFO2014_EN.pdf
- OBR (2014). Economic and Fiscal Outlook. March 2014. <http://cdn.budgetresponsibility.org.uk/37839-OBR-Cm-8820-accessible-web-v2.pdf>
- Office of the Parliamentary Budget Officer (2014). Economic and Fiscal Outlook 2014. April 2014. http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/EFO2014_EN.pdf

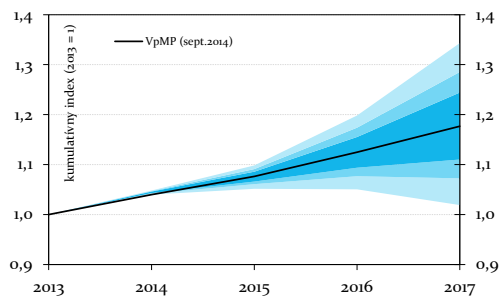


Tab 24: Riziká prognózy rastu základní rozhodujících pre rozpočtové príjmy

Ukazovateľ (v %)	Skut.	Prognóza (september 2014) + intervaly spoľahlivosti v scenároch			
	2013	2014	2015	2016	2017
Vážené základne pre rozpočtové príjmy (VpMp)	1,2	4,0	3,5	4,5	4,6
- 40 % pravdepodobnosť	1,2	3,9-4,2	2,6-4,2	2,6-6,4	1,5-7,7
- 60 % pravdepodobnosť	1,2	3,8-4,3	2,2-4,6	1,5-7,6	-0,4-9,5
- 80 % pravdepodobnosť	1,2	3,6-4,4	1,5-5,2	-0,1-9,1	-3,0-12,1

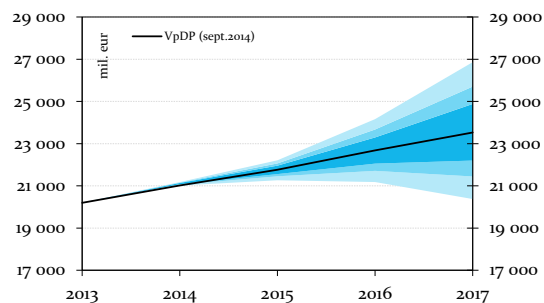
Zdroj: MF SR, RRZ

Graf 21: Daňové základne

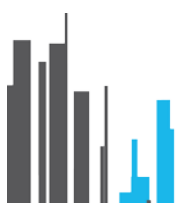


Zdroj: RRZ

Graf 22: Daňové príjmy



Zdroj: RRZ



Príloha č. 9 – Jednorazové vplyvy v rokoch 2013 až 2017

V tejto časti sú popísané jednorazové vplyvy, ktoré boli zohľadnené pri výpočte štrukturálneho salda. Oproti minuloročnej správe RRZ došlo k ich revízií s celkovým vplyvom 0,4 % HDP v roku 2014. Okrem vylúčenia opatrení v dôsledku novoprijatej metodiky ESA2010 (napr. príjmy kapitalizačného piliera) aktuálny zoznam odráža diskusiu s ministerstvom financií, ktorá by mala viesť k spoločnej národnej metodike identifikácie jednorazových vplyvov. Jej výsledkom nemusí byť nevyhnutne totožný zoznam jednorazových vplyvov, nakoľko v niektorých prípadoch môžu mať obe inštitúcie odlišný pohľad, napr. na právnu silu alebo podstatu transakcie⁷⁰.

Box 5: Revízia jednorazových vplyvov RRZ

Prezentovaná tabuľka vymenúva položky, ktoré boli z pôvodného zoznamu jednorazových vplyvov RRZ vylúčené. Dôvod revízie možno rozdeliť do troch okruhov:

- **Metodické zmeny (ESA2010):** dočasné otvorenie kapitalizačného piliera, dlh nemocníc a zdravotníckych zariadení
- **Vplyvy nespĺňajúce stanovenú minimálnu výšku 0,05 % HDP:** sem patrí jednorazový príspevok spoločnosti Javys, zdanenie nerozdelených ziskov, prevod peňažných prostriedkov na doručiteľa a príjem z predaja vlastníctva štátu (reforma ESO)
- **Ostatné (napr. dĺžka trvania, prolongácia legislatívy, dodatočné informácie):** odvod z podnikania v regulovaných odvetviach a rozšírený odvod v bankovom sektore, refundácia EÚ prostriedkov v doprave

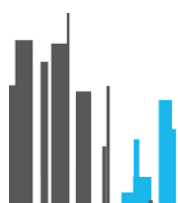
Tab 25: Rozdiel v zohľadnení jednorazových vplyvov v rokoch 2013-2017 (ESA2010, mil. eur)

	2013	2014	2015R	2016R	2017R
1. možnosť výstupu z 2. piliera	240	-	-	-	-
2. dlh nemocníc a zdravotníckych zariadení	94	-	-	-	-
3. dočasný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach	67	56	58	62	-
4. zdanenie nerozdelených ziskov z pred roku 2004	4	5	-	-	-
5. osobitný odvod bankového sektora	157	119	82	84	-
6. prevod peňažných prostriedkov na doručiteľa	-	26	-	-	-
7. príjem z predaja vlastníctva štátu (majetok)	-	9	-	-	-
8. refundácia EÚ prostriedkov v doprave	-	50	-	-	-
9. JAVYS (dobrovoľný príspevok)	30	0	-	-	-
10. Celková revízia jednorazových opatrení	592	266	140	146	-
11. z toho zmena metodiky (1+2)*	334	-	-	-	-
Vplyv na štrukturálne saldo (10-11)	258	266	140	146	-
(% HDP)	0,35	0,35	0,18	0,18	-

Zdroj: RRZ

1. **Úhrada DPH z PPP projektu** – V roku 2011 bol schodok rozpočtu jednorazovo pozitívne ovplyvnený imputáciou pohľadávky voči spoločnosti Granvia v dôsledku zaplataenia DPH spojenou s PPP projektom R1 vo výške 174 mil. eur. V nastávajúcich 30 rokov sa bude stav poskytnutého preddavku každoročne znižovať o alikvotnú časť vo výške 5,79 mil. eur. Táto suma negatívne ovplyvní schodok rozpočtu VS počas obdobia 30 rokov.

⁷⁰ Jedným z existujúcich rozdielov je odlišný pohľad na príjmy z dividend SPP.



2. **Mimoriadne príjmy Telekomunikačného úradu** – V roku 2014 boli nedaňové príjmy jednorazovo pozitívne ovplyvnené predajom frekvenčných pásiem realizovaným formou aukcie, tzv. digitálna dividenda. Predaj pozitívne jednorazovo ovplyvnil saldo VS v roku 2014 sumou 163,9 mil. eur.
3. **Dividendy** – Predstavujú jednorazové presuny príjmov z vyplácania dividend nesúvisiacich s príslušným hospodárskym rokom, prípadne osobitné dohody vo vyplácaní dividend medzi štátom a zvyšnými akcionármi, ktoré navyše nemusia byť v zmysle metodiky ESA2010 zohľadnené. V roku 2014 týmto príjmom podľa prepočtov RRZ zodpovedala suma 140 mil. eur z vyplatených dividend od spoločnosti Slovenský plynárenský priemysel a Východoslovenská energetika.

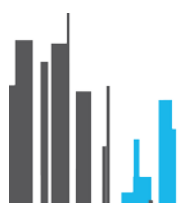
Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017 naďalej počíta s dividendami od spoločnosti SPP vo výške 300 mil. eur, ktoré zodpovedajú 100 % vlastníckemu podielu v dcérskych spoločnostiach. RRZ zohľadňuje len výplatu dividend z riadnej činnosti bežného roka, ktorá zodpovedá 51 % podielu vlastníctva štátu. Príjmy nad rámec považuje RRZ za jednorazové. V rokoch 2015 až 2017 predstavujú tieto príjmy 147 mil. eur.

Tab 26: Predpokladaný príjem z dividend 2014-2017 (ESA2010, mil. eur)

	2014	2015R	2016R	2017R
SPP				
1. Očakávaná skutočnosť/Návrh RVS	268	300	300	300
2. Predpokladané riadne dividendy (51 % podiel z vlastníctva SPP)	136	153	153	153
Jednorazový vplyv (1-2)	131	147	147	147
VSE				
1. Očakávaná skutočnosť/Návrh RVS	24	-	-	-
2. Predpokladané riadne dividendy	14	-	-	-
Jednorazový vplyv (1-2)	9	-	-	-
CELKOVO	140	147	147	147

Zdroj: RRZ

4. **Korekcie k EÚ fondom** - Z dôvodu porušenia pravidiel v rámci čerpania prostriedkov z EÚ fondov nie sú niektoré projekty preplatené z fondov EÚ napriek tomu, že už Slovensko dostalo úhradu z EÚ alebo boli predfinancované zo štátneho rozpočtu. V okamihu odsúhlasenia korekcií dochádza k negatívnemu vplyvu na saldo. V roku 2013 korekcie k EÚ fondom dosiahli 124,5 mil. eur a v roku 2014 ich odhaduje MF SR vo výške 81,0 mil. eur.
5. **Pokuta PMÚ** - Protimonopolný úrad v októbri 2006 rozhodol o tom, že spoločnosti Strabag a.s., Doprastav, a.s., BETAMONT s.r.o, Inžinierske stavby, a.s., Skanska DS a.s., Mota – Engil, Engenharia e Construcao, S.A. uzavreli kartelovú dohodu a porušili tak ustanovenia zákona o ochrane hospodárskej súťaže a Zmluvu o fungovaní Európskej únie. Dohoda sa týkala verejnej súťaže výstavby prvého úseku diaľnice D1 Mengusovce – Jánovce. Najvyšší súd SR dňa 30. 12. 2013 oprávnenosť pokuty vo výške 44,8 mil. eur potvrdil. Pokuta navýšila nedaňové príjmy v roku 2014.

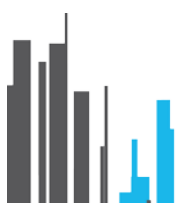


- 6. Splátka NFV Cargo, a.s.** – Vláda schválila 4. marca 2009 použitie štátnych finančných aktív na poskytnutie návratnej finančnej výpomoci Železničnej spoločnosti Cargo Slovakia, a.s. v objeme 166 mil. eur, čo negatívne ovplyvnilo saldo VS v roku 2009. Cargo podľa zmluvy s MF SR a MDPT použilo návratnú finančnú výpomoc na krytie úhrad záväzkov súvisiacich s financovaním nákladov na mzdy a osobné náklady, poplatku za železničnú dopravnú cestu a na úhradu svojich finančných výdavkov. Splácanie úrokov bolo stanovené od roku 2009, splácanie istiny, teda samotného úveru od roku 2011, pričom úver by mal byť splatený v roku 2016. V roku 2013 splátka NFV pozitívne ovplyvnila saldo verejných financií vo výške 20 mil. eur, v roku 2014 sa očakáva úhrada vo výške 98 mil. eur, v rokoch 2015 a 2016 by mal byť deficit verejnej správy pozitívne ovplyvnený sumou 20 mil. eur v každom roku. Napriek tomu, že jednotlivé splátky nedosahujú 0,05 % HDP v každom roku, RRZ sa prikláňa ku konzistentnému zaznamenaniu transakcií. Úhrada splátok je tak zohľadnená počas celej doby splácania úveru a pozitívne ovplyvňuje saldo VS.
- 7. Splátka NFV Vodohospodárska výstavba, š.p.** – V roku 2014 sa očakáva úhrada zostatku dvoch posledných splátok z návratných finančných výpomocí poskytnutých spoločnosti VHV, š.p. pred rokom 2002, ktoré zvýšia príjmy štátnych finančných aktív o 48 mil. eur. Nakoľko bola v minulosti táto NFV zaznamenaná v zmysle metodiky ESA95 ako kapitálový transfer s negatívnym vplyvom na deficit, bude mať transakcia v roku 2014 pozitívny vplyv na saldo verejných financií v roku 2014. Podobne ako pri NFV Cargo je úhrada splátok aj napriek relatívne nízkej výške v jednotlivých rokoch zaznamenaná počas celej doby splácania poskytnutého úveru.

Tab 27: Jednorazové vplyvy v rokoch 2013-2017 (ESA2010, % HDP)

	2013	2014	2015R	2016R	2017R
- imputácia DPH z PPP projektu	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
- digitálna dividenda	-	0,22	-	-	-
- dividendy	-	0,19	0,19	0,18	0,17
- korekcie k EÚ fondom	-0,17	-0,11	-	-	-
- pokuta protimonopolného úradu	-	0,06	-	-	-
- splácanie NFV Cargo a.s. (kap. transfer v 2009)	0,03	0,13	0,03	0,02	-
- splátka NFV VHV, š.p. (kap. transfer pred 2002)	0,04	0,06	-	-	-
CELKOVO	-0,11	0,54	0,21	0,20	0,16

Zdroj: RRZ



Príloha č. 10 – Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy

Tab 28: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy (ESA2010, mil. eur)*

	2014R	2014OS	2015R	2016R	2017R
Príjmy spolu	26 049,2	27 480,9	28 081,1	28 524,4	29 724,6
Daňové príjmy	12 024,2	12 780,5	13 234,4	13 751,6	14 176,9
Dane z produkcie a dovozu	7 634,2	7 895,6	8 065,6	8 330,5	8 547,9
- Daň z pridanej hodnoty	4 816,6	4 917,1	5 099,1	5 314,0	5 546,2
- Spotrebné dane	1 944,1	2 013,7	2 042,7	2 079,0	2 107,0
- Dane z majetku a iné	233,2	232,5	233,6	239,3	245,6
Bežné dane z dôchodkov, majetku	4 390,0	4 884,9	5 168,8	5 421,1	5 629,0
- Daň z príjmov fyzických osôb	1 967,0	2 268,8	2 386,7	2 529,3	2 678,3
- Daň z príjmov právnických osôb	1 913,0	2 120,1	2 311,2	2 406,4	2 525,2
- Daň z príjmov vyberaná zrážkou	154,1	170,8	145,6	153,4	170,3
- Dane z majetku a iné	107,7	107,4	107,9	110,5	113,4
Príspevky na sociálne zabezpečenie	9 927,3	10 058,9	10 321,7	10 820,0	11 276,2
Skutočné prís. na soc. zabezpečenie	9 818,7	9 936,4	10 191,3	10 692,8	11 149,6
Imputované prís. na soc. zabezpečenie	108,6	122,4	130,4	127,2	126,6
Nedaňové príjmy	1 943,4	2 137,6	2 283,9	2 274,7	2 333,6
Tržby	842,2	1 587,0	1 702,6	1 741,1	1 794,7
Dôchodky z majetku	1 101,2	550,6	581,3	533,6	538,9
- Dividendy	997,4	427,8	495,0	447,5	442,3
- Úroky	50,5	58,3	39,2	38,5	49,2
Granty a transfery	2 154,3	2 504,0	2 241,2	1 678,1	1 938,0
z toho: z EÚ	1 197,9	1 452,7	1 681,7	1 117,1	1 389,2
Výdavky spolu	28 049,6	29 679,7	29 621,9	29 362,7	30 107,3
Bežné výdavky	26 563,4	26 618,2	26 868,3	27 155,6	27 749,5
Kompenzácie zamestnancov	5 015,3	5 429,7	5 434,0	5 427,3	5 447,2
Medzispotreba	3 438,9	3 419,8	3 563,5	3 596,8	3 662,8
Dane	122,8	122,8	34,2	34,5	34,4
Subvencie	989,1	594,7	585,1	585,3	594,9
Dôchodky z majetku	1 375,0	1 386,8	1 327,0	1 347,8	1 354,8
- Úrokové náklady	1 375,0	1 386,8	1 327,0	1 347,8	1 354,8
Celkové sociálne transfery	13 757,9	13 787,9	13 842,1	14 445,9	14 959,1
- Sociálne dávky okrem naturálnych soc. transferov	9 996,0	9 936,0	10 110,1	10 410,0	10 745,5
- Aktívne opatrenia trhu práce	20,9	47,1	30,2	21,6	23,4
- Nemocenské dávky	432,0	393,9	416,5	432,6	442,5
- Dôchodkové dávky	6 112,2	6 153,0	6 356,0	6 536,5	6 791,4
- Dávky v nezamestnanosti	179,2	163,5	157,3	151,7	148,8
- Štátne sociálne dávky a podpora	1 402,2	1 395,7	1 376,0	1 391,5	1 411,6
- Poistné za skupiny osôb ust. zákonom	1 476,6	1 418,4	1 382,2	1 490,7	1 536,5
- Naturálne sociálne transfery	3 761,9	3 851,9	3 732,0	4 036,0	4 213,6
Ostatné bežné transfery	1 864,6	1 876,5	2 082,5	1 717,9	1 696,2
z toho: Odvody do rozpočtu EÚ	683,1	720,6	738,0	749,9	746,5
z toho: 2% z daní - verejnoprosp. účel	49,3	50,5	54,4	50,5	53,6
Kapitálové výdavky	1 486,1	3 061,5	2 753,6	2 207,1	2 357,8
Kapitálové investície	829,9	2 495,5	2 177,1	1 784,1	1 916,5
Kapitálové transfery	656,3	566,0	576,5	423,0	441,3
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-2 000,4	-2 198,8	-1 540,8	-838,3	-382,7
Vytvorený fiškálny priestor			399,3	336,5	-44,7
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté - cieľ	-2 000,4	-2 198,8	-1 940,1	-1 174,9	-338,0

* Detailnejšie údaje v priloženom dátovom súbore

Zdroj: MF SR

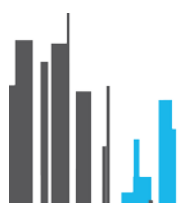


Tab 29: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy (ESA2010, % HDP)*

	2014R	2014OS	2015R	2016R	2017R
Príjmy spolu	34,4	36,6	36,0	34,7	34,3
Daňové príjmy	15,9	17,0	17,0	16,7	16,4
Dane z produkcie a dovozu	10,1	10,5	10,4	10,1	9,9
- Daň z pridanej hodnoty	6,4	6,5	6,5	6,5	6,4
- Spotrebné dane	2,6	2,7	2,6	2,5	2,4
- Dane z majetku a iné	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Bežné dane z dôchodkov, majetku	5,8	6,5	6,6	6,6	6,5
- Daň z príjmov fyzických osôb	2,6	3,0	3,1	3,1	3,1
- Daň z príjmov právnických osôb	2,5	2,8	3,0	2,9	2,9
- Daň z príjmov vyberaná zrážkou	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- Dane z majetku a iné	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Príspevky na sociálne zabezpečenie	13,1	13,4	13,2	13,2	13,0
Skutočné príspevky na soc. zabezpečenie	13,0	13,2	13,1	13,0	12,9
Imputované príspevky na soc. zabezpečenie	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
Nedaňové príjmy	2,6	2,8	2,9	2,8	2,7
Tržby	1,1	2,1	2,2	2,1	2,1
Dôchodky z majetku	1,5	0,7	0,7	0,6	0,6
- Dividendy	1,3	0,6	0,6	0,5	0,5
- Úroky	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Granty a transfery	2,8	3,3	2,9	2,0	2,2
z toho: z EÚ	1,6	1,9	2,2	1,4	1,6
Výdavky spolu	37,0	39,5	38,0	35,7	34,7
Bežné výdavky	35,1	35,4	34,5	33,1	32,0
Kompenzácie zamestnancov	6,6	7,2	7,0	6,6	6,3
Medzispotreba	4,5	4,6	4,6	4,4	4,2
Dane	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Subvencie	1,3	0,8	0,8	0,7	0,7
Dôchodky z majetku	1,8	1,8	1,7	1,6	1,6
- Úrokové náklady	1,8	1,8	1,7	1,6	1,6
Celkové sociálne transfery	18,2	18,4	17,8	17,6	17,3
- Sociálne dávky okrem naturálnych soc. transferov	13,2	13,2	13,0	12,7	12,4
- Aktívne opatrenia trhu práce	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
- Nemocenské dávky	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
- Dôchodkové dávky	8,1	8,2	8,2	8,0	7,8
- Dávky v nezamestnanosti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- Štátne sociálne dávky a podpora	1,9	1,9	1,8	1,7	1,6
- Poistné za skupiny osôb ust. zákonom	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8
- Naturálne sociálne transfery	5,0	5,1	4,8	4,9	4,9
Ostatné bežné transfery	2,5	2,5	2,7	2,1	2,0
z toho: Odvody do rozpočtu EÚ	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9
z toho: 2% z daní - verejnoprosp. účel	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kapitálové výdavky	2,0	4,1	3,5	2,7	2,7
Kapitálové investície	1,1	3,3	2,8	2,2	2,2
Kapitálové transfery	0,9	0,8	0,7	0,5	0,5
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-2,64	-2,93	-1,98	-1,02	-0,44
Vytvorený fiškálny priestor			0,51	0,41	-0,05
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté - cieľ	-2,64	-2,93	-2,49	-1,43	-0,39

* Detailnejšie údaje v priloženom dátovom súbore

Zdroj: MF SR

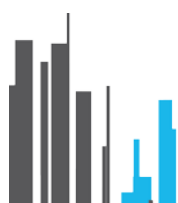


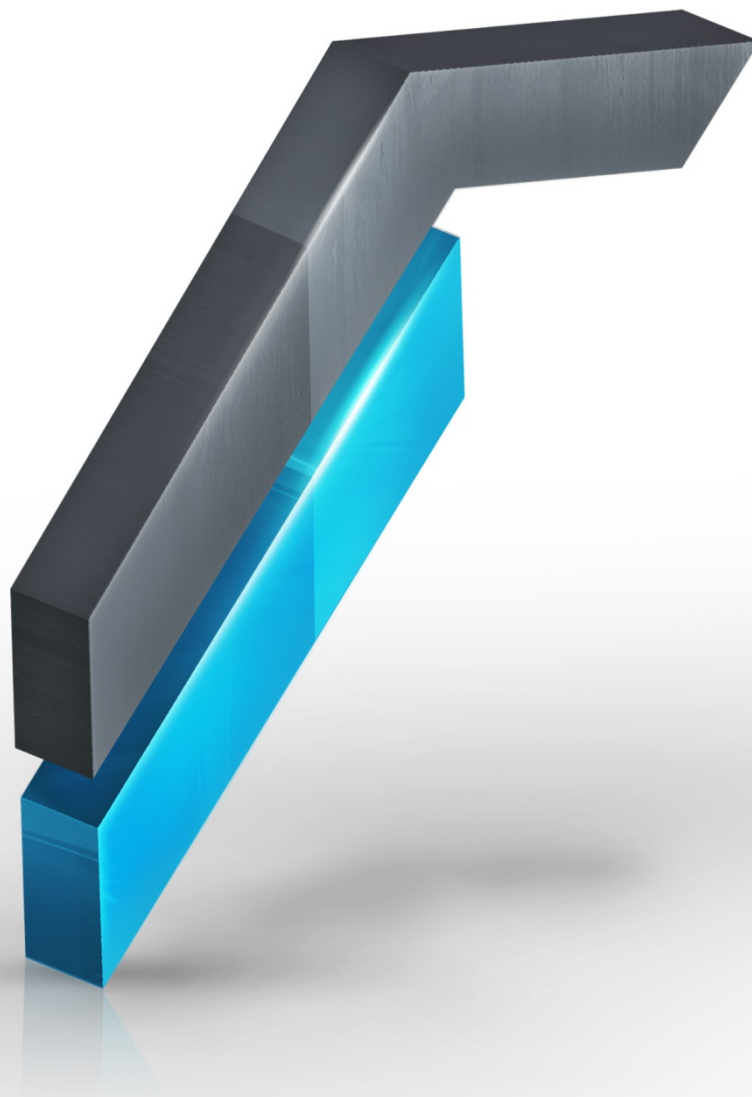
Príloha č. 11 – Štruktúra a vývoj výdavkov verejnej správy

Tab 30: Štruktúra a vývoj výdavkov verejnej správy (ESA2010, mil. eur)

	2014OS	2015R	2016R	2017R
Celkové výdavky	29 679,7	29 621,9	29 362,7	30 107,3
- EÚ výdavky	1 452,7	1 681,7	1 117,1	1 389,2
- spolufinancovanie	448,4	672,8	488,8	540,9
- platené úroky	1 386,8	1 327,0	1 347,8	1 354,8
- poisťné platené štátom	1 418,4	1 382,2	1 490,7	1 536,5
- odvody do rozpočtu EÚ	720,6	738,0	749,9	746,5
Upravené výdavky	24 252,8	23 820,3	24 168,4	24 539,4
Prevádzkové	10 328,8	10 258,1	10 200,8	10 145,7
medziročná zmena (%)		-0,7	-0,6	-0,5
Kompenzácie zamestnancov	5 325,1	5 386,2	5 395,4	5 405,1
Mzdy a platy	3 888,2	3 949,3	3 952,1	3 957,8
Sociálne príspevky zamestnávateľov	1 436,9	1 436,8	1 443,3	1 447,2
Medzispotreba	2 930,0	2 688,0	3 018,8	2 981,1
Dane	122,8	34,2	34,5	34,4
Subvencie	482,8	496,6	467,2	458,6
Dotácie do poľnohospodárstva	8,7	3,9	3,9	4,9
Dotácie do dopravy	320,5	326,7	308,4	301,7
Železničná doprava	205,0	218,5	218,4	218,4
Autobusová doprava	143,5	107,2	89,0	82,2
Ostatné	153,6	166,0	155,0	152,1
Celkové sociálne transfery	364,4	392,0	385,4	391,2
Ostatné bežné transfery	1 103,6	1 261,3	899,5	875,3
Dané legislatívou	12 046,3	12 095,0	12 601,0	13 063,9
medziročná zmena (%)		0,4	4,2	3,7
Celkové sociálne transfery	11 995,8	12 040,6	12 550,6	13 010,3
Sociálne dávky okrem naturálnych soc. transferov	8 143,9	8 308,6	8 514,6	8 796,7
Aktívne opatrenia trhu práce	37,7	2,9	2,3	2,3
Nemocenské dávky	393,9	416,5	432,6	442,5
Dôchodkové dávky zo starobného a invalidného poistenia	6 153,0	6 356,0	6 536,5	6 791,4
Dávky v nezamestnanosti	163,5	157,3	151,7	148,8
Štátne sociálne dávky a podpora	1 395,7	1 376,0	1 391,5	1 411,6
na prídavok na dieťa	319,9	318,7	320,2	320,6
na príspevok pri narodení dieťaťa a prisp. rodičom	31,3	14,6	13,1	14,5
na rodičovský príspevok	357,4	358,4	361,5	373,5
na dávku v hmotnej núdzi a príspevky k dávke	250,5	256,1	257,0	255,0
na peňažné príspevky na kompenzáciu	238,8	248,2	255,5	261,9
ostatné	197,8	180,0	184,3	186,2
Naturálne sociálne transfery	3 851,9	3 732,0	4 036,0	4 213,6
Ostatné bežné transfery	50,5	54,4	50,5	53,6
z toho: 2% z daní na verejnoprospešný účel	50,5	54,4	50,5	53,6
Kapitálové	1 877,7	1 467,1	1 366,5	1 329,8
medziročná zmena (%)		-21,9	-6,9	-2,7
Kapitálové investície	1 356,0	1 012,8	1 026,4	980,6
Kapitálové transfery	521,6	454,4	340,2	349,1

Zdroj: MF SR, RRZ





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk