



# Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019

november 2016

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2016

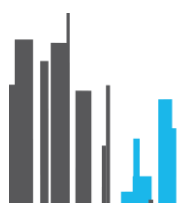
Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

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

**Copyright ©**

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

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



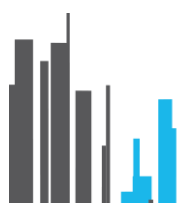
## Obsah

<b>Zhrnutie</b>	<b>8</b>
<b>1 Rozpočtové ciele vlády v rokoch 2016 až 2019</b>	<b>12</b>
1.1 Saldo a hrubý dlh verejnej správy	12
1.2 Opatrenia na splnenie rozpočtového cieľa	14
<b>2 Hodnotenie reálnosti dosiahnutia rozpočtových cieľov v rokoch 2016 až 2018</b>	<b>17</b>
2.1 Makroekonomické predpoklady	17
2.2 Prognóza daňových a odvodových príjmov	21
2.3 Vývoj rozpočtu a posúdenie rizík	26
2.4 Konsolidačné opatrenia	34
<b>3 Trendy vo vývoji verejných financií v SR</b>	<b>37</b>
3.1 Fiškálny rámec	37
3.2 Príjmy a výdavky rozpočtu	45
3.3 Vplyv fiškálnej politiky na ekonomický cyklus	52
3.4 Vplyvy na dlhodobú udržateľnosť verejných financií	53
<b>4 Hodnotenie rozpočtu vo vzťahu k fiškálnym pravidlám</b>	<b>55</b>
<b>5 Pravidlá rozpočtovej transparentnosti</b>	<b>57</b>
Príloha č. 1 – Zoznam opatrení na splnenie cieľov	59
Príloha č. 2 – Makroekonomická prognóza VpMP	61
Príloha č. 3 – Kvantifikácia makroekonomického scenára bez zmeny politik a s fiškálnym scenárom RRZ	62
Príloha č. 4 – Citlivostné scenáre rozpočtu	64
Príloha č. 5 – Riziká salda rozpočtu verejnej správy v roku 2016	65
Príloha č. 6 – Predpoklady použité pri odhade rizík	66
Príloha č. 7 – Scenár nezmenených politik	77
Príloha č. 8 – Jednorazové vplyvy vo vývoji dlhu do roku 2019	80
Príloha č. 9 – Rozdiely voči rozpočtu v rokoch 2011 až 2017	82
Príloha č. 10 – Zoznam jednorazových vplyvov	83
Príloha č. 11 – Zmeny v daňovom zaťažení	84
Príloha č. 12 – Riziká pre dlhodobú udržateľnosť vyplývajúce z možnej zmeny legislatívy	86
Príloha č. 13 – Výdavkové pravidlo	90
Príloha č. 14 – Pravidlá transparentnosti – požiadavky na dáta	91
Príloha č. 15 – Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy	94
Príloha č. 16 – Hospodárenie subjektov verejnej správy	96
Príloha č. 17 – Vývoj príjmov a výdavkov verejnej správy – odhad RRZ	97



## Zoznam boxov, grafov a tabuliek

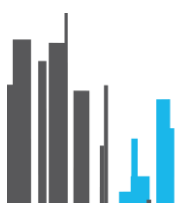
Box 1: Ciele vlády po zohľadnení revízie nominálneho HDP	14
Box 2: Revízia národných účtov a riziko prognózy	19
Box 3: Daňovo-odvodová optimalizácia živnostníkov	25
Box 4: Neočakávané vplyvy a ich dopad na saldo rozpočtu v roku 2017	41
Box 5: Porovnanie salda VS a štrukturálneho salda VS v rokoch 2015 až 2019	43
Box 6: Opatrenia zapracované v Návrhu rozpočtu VS na roky 2017-2019	59
Box 7: Opatrenia nezpracované v NRVS 2017-2019, avšak prijaté v NR SR	60
Box 8: Odporúčania RRZ na zvýšenie transparentnosti rozpočtu verejnej správy	92
Graf 1: Porovnanie rozpočtových cieľov – saldo rozpočtu	13
Graf 2: Zmeny v prognóze hrubého dlhu	13
Graf 3: Vplyv revízie HDP na saldo VS	14
Graf 4 : Vplyv revízie HDP na dlh VS	14
Graf 5: Porovnanie rozpočtových cieľov voči NPC scenáru	15
Graf 6: Opatrenia na splnenie rozpočtových cieľov	15
Graf 7: Opatrenia na dosiahnutie rozpočtových cieľov	16
Graf 8: Príspevky jednotlivých krajín k rastu ekonomiky EÚ od roku 2010	18
Graf 9: Zmena rizík v priebehu roka	18
Graf 10: Fiškálne scenáre NRVS a vplyv na rast HDP	19
Graf 11: Fiškálne scenáre RRZ a vplyv na rast HDP	19
Graf 12: Zmena štruktúry HDP podľa revízie ŠÚ SR	20
Graf 13: Riziko revízie HDP – minulosť verzus rok 2016	20
Graf 14: Neočakávaný vývoj zahraničia a vplyv na chybu prognózy VpMP	21
Graf 15: Riziká prognózy rastu HDP podľa VpMP na základe chýb minulých prognóz VpMP	21
Graf 16: Daňové príjmy s vplyvom nových legislatívnych opatrení	22
Graf 17: Vplyvy legislatívnych opatrení zahrnutých v rozpočte	22
Graf 18: Počet noviel* daňových zákonov v rokoch 2004 až 2015	24
Graf 19: Rozdelenie daňovníkov podľa podielu výdavkov na príjmoch v roku 2014	24
Graf 20: Rozdelenie daňovníkov podľa podielu výdavkov na príjmoch v roku 2014	24
Graf 21: Rozdelenie daňovníkov podľa príjmov v roku 2014	25
Graf 22: Rozdelenie daňovníkov podľa zaplatených odvodov v roku 2014	25
Graf 23: Scenáre vývoja hrubého dlhu	33
Graf 24: Príspevky k medziročnej zmene salda v NPC scenári	35
Graf 25: Vplyvy opatrení zapracovaných v návrhu rozpočtu v roku 2017	35
Graf 26: Porovnanie prognózy dlhu MF SR s NPC scenárom RRZ	36
Graf 27: Príspevky k zmene dlhu v prognóze MF SR	36
Graf 28: Saldo rozpočtu v rokoch 1995 až 2019	38
Graf 29: Revízia rozpočtových cieľov trojročného rozpočtu	39
Graf 30: Zmena rozpočtového cieľa na rok 2017	39
Graf 31: Vplyv neočakávaných vplyvov a ostatných položiek na saldo rozpočtu	40
Graf 32: Potenciálne saldo rozpočtu po zohľadnení nerozpočtovaných vplyvov	40
Graf 33: Rozpočet na rok 2016 – príspevky k zmene deficitu súčasného návrhu rozpočtu	41
Graf 34: Vývoj hrubého dlhu VS	42
Graf 35: Medziročná zmena dlhu	42



Graf 36: Saldo VS v rokoch 2015 až 2019	44
Graf 37: Štruktúrne saldo VS v rokoch 2015 až 2019	44
Graf 38: Štruktúrne saldo v rokoch 1999 až 2019 podľa RRZ	44
Graf 39: Príspevky zmeny príjmov a výdavkov k zmene salda v jednotlivých rokoch	46
Graf 40: Kumulatívne príspevky zmeny príjmov a výdavkov k zmene salda	46
Graf 41: Štruktúra príjmov v roku 2017 – odhad RRZ	46
Graf 42: Zmeny v príjmoch v období 2009 až 2019	46
Graf 43: Vplyv príjmov na zmenu salda v jednotlivých rokoch – podľa typu príjmu	47
Graf 44: Kumulatívny vplyv príjmov na zmenu salda – podľa typu príjmu	47
Graf 45: Vývoj skutočného ŽM a teoretického ŽM indexovaného rastom mediánovej mzdy	48
Graf 46: Vplyv tichého zdaňovania na priemernú sadzbu DPFO	48
Graf 47: Efektívna daňová sadzba na úrovni domácností	49
Graf 48: Daňový klin na úrovni domácností	49
Graf 49: Daňový klin na úrovni jednotlivcov podľa príjmových skupín	49
Graf 50: Daňový klin na úrovni domácností podľa príjmových skupín	49
Graf 51: Štruktúra výdavkov verejnej správy v roku 2017 – odhad RRZ	50
Graf 52: Vývoj výdavkov verejnej správy v rokoch 2009 až 2019	50
Graf 53: Vplyv celk. výdavkov na zmenu salda v jednotlivých rokoch-podľa typu výdavkov	51
Graf 54: Kumulatívny vplyv výdavkov na zmenu salda – podľa typu výdavkov	51
Graf 55: Vplyv fakultatívnych výdavkov na zmenu salda v jednotlivých rokoch	51
Graf 56: Kumulatívny vplyv fakultatívnych výdavkov na zmenu salda	51
Graf 57: Vplyv povinných výdavkov na zmenu salda v jednotlivých rokoch	52
Graf 58: Kumulatívny vplyv povinných výdavkov na zmenu salda	52
Graf 59: Fiškálny impulz v rokoch 2015-2019	52
Graf 60: Predpokladané čerpanie EÚ príjmov v návrhu RVS 2016-2019	52
Graf 61: Makroekonomické riziko vplývajúce na saldo verejnej správy	64
Graf 62: Makroekonomické riziko vplývajúce na dlh verejnej správy	64
Graf 63: Daňové základne	64
Graf 64: Daňové príjmy	64
Graf 65: Medziročná zmena mzdových výdavkov	71
Graf 66: Rast miezd v súkromnom sektore a štátnom rozpočte	71
Graf 67: Medziročné porovnanie priebežného plnenia na titule Tovary a služby - Materiál	74
Graf 68: Medziročné porovnanie priebežného plnenia na titule Tovary a služby - Rutinná a štandardná údržba	74
Graf 69: Medziročné porovnanie priebežného plnenia na titule Tovary a služby - Služby	74
Graf 70: Medziročné porovnanie priebežného plnenia na titule Kapitálové výdavky - Nákup strojov, prístrojov, zariadení, techniky a náradia	74
Graf 71: Medziročné porovnanie priebežného plnenia na titule Kapitálové výdavky - Nákup dopravných prostriedkov všetkých druhov	75
Graf 72: Medziročné porovnanie priebežného plnenia na titule Kapitálové výdavky - Realizácia stavieb a ich technického zhodnotenia	75
Graf 73: Riziká v kapitálových výdavkoch	75
Graf 74: Počet poberateľov dávky v hmotnej núdzi v rokoch 2008 až 2016	76
Graf 75: Výdavky na dávku v hmotnej núdzi v rokoch 2013 až 2019	76
Graf 76: Efektívna daňová sadzba na úrovni domácností	84
Graf 77: Efektívny daňový klin na úrovni domácností	84
Graf 78: Efektívna daňová sadzba na úrovni jednotlivcov podľa typu príjmu	85
Graf 79: Efektívny daňový klin na úrovni jednotlivcov podľa typu príjmu	85



Graf 80: Efektívna daňová sadzba podľa typu domácností _____	85
Graf 81: Efektívny daňový klin podľa typu domácností _____	85
Graf 82: Predlžovanie dôchodkového veku _____	88
Tab 1: Ciele v oblasti salda a dlhu verejnej správy _____	12
Tab 2: Štrukturálne saldo podľa MF SR _____	13
Tab 3: Opatrenia na splnenie cieľa _____	14
Tab 4: Prognóza VpMP a medzinárodných inštitúcií _____	17
Tab 5: Prognóza rastu HDP a fiškálne scenáre rozpočtu _____	19
Tab 6: Revízia HDP a prognóza VpMP _____	20
Tab 7: Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2016 až 2019 _____	26
Tab 8: Riziká spojené s dosiahnutím rozpočtových cieľov _____	31
Tab 9: Predpoklady vývoja hrubého dlhu verejnej správy _____	32
Tab 10: Veľkosť opatrení v návrhu rozpočtu _____	35
Tab 11: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2015 až 2019 podľa RRZ _____	43
Tab 12: Rozpočtové ciele ovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť _____	53
Tab 13: Vypracovanie makroekonomických a daňových prognóz výbormi v roku 2016 _____	57
Tab 14: Prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy _____	61
Tab 15: Veľkosť a transmisné kanály príjmových opatrení _____	62
Tab 16: Vyčíslenie vplyvov fiškálnych opatrení na makroekonomické ukazovatele _____	63
Tab 17: Makroekonomický scenár po zohľadnení fiškálnych opatrení podľa RRZ _____	63
Tab 18: Riziká prognózy rastu základní rozhodujúcich pre rozpočtové príjmy _____	64
Tab 19: Prehľad rizík a rezerv rozpočtu na rok 2016 _____	65
Tab 20: Dividendy v rokoch 2016 až 2019 _____	66
Tab 21: Odhad príjmov z emisných kvót v rokoch 2016 až 2019 _____	68
Tab 22: Odhad rizika z príjmov z emisných kvót v porovnaní s programom stability _____	68
Tab 23: Vývoj výdavkov na zdravotnú starostlivosť a hospodárenie nemocníc _____	68
Tab 24: Vývoj nerozdelených ziskov súkromných zdravotných poisťovní _____	69
Tab 25: Odhad rizika voči návrhu rozpočtu _____	70
Tab 26: Odhad rizík v samosprávach _____	71
Tab 27: Riziká v mzdových výdavkoch štátneho rozpočtu _____	72
Tab 28: Porovnanie odhadnutých vplyvov na saldo verejnej správy v roku 2016 _____	72
Tab 29: Prehľad najdôležitejších položiek rozdielov medzi RVS a RRZ odhadom _____	72
Tab 30: Riziká vo výdavkoch štátneho rozpočtu na tovary a služby _____	73
Tab 31: Porovnanie odhadnutých vplyvov na saldo verejnej správy v roku 2016 _____	73
Tab 32: Prehľad najvýznamnejších položiek rozdielov medzi RVS a RRZ _____	73
Tab 33: Odhad rizika pri kapitálových výdavkoch štátneho rozpočtu _____	76
Tab 34: Prehľad zmien v porovnaní s odhadom MF SR na rok 2016 _____	78
Tab 35: Zoznam jednorazových a dočasných vplyvov v NPC scenári _____	78
Tab 36: Predpoklady čerpania fondov EÚ v NPC scenári RRZ _____	78
Tab 37: Porovnanie NPC scenára vývoja verejných financií RRZ _____	79
Tab 38: Príspevky k medziročnej zmene salda v NPC scenári _____	79
Tab 39: Zmeny v hotovosti bez vplyvu na čisté bohatstvo _____	81
Tab 40: Prehľad vývoja dlhu do roku 2019 _____	81
Tab 41: Porovnanie skutočného vývoja položiek voči rozpočtu _____	82
Tab 42: Jednorazové vplyvy v rokoch 2015-2019 _____	83
Tab 43: Započítavanie pracovných období kratších ako rok _____	87
Tab 44: Výdavkové pravidlo _____	90



Tab 45: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy	94
Tab 46: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy	95
Tab 47: Hospodárenie subjektov verejnej správy	96





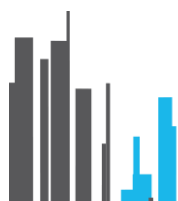
## Zhrnutie

Vláda predložila Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019 s cieľom dosiahnuť strednodobý rozpočtový cieľ do roku 2019. Ide o dôležitý míľnik, ktorý spolu so znížením dlhu mimo sankčných pásiem dlhového pravidla by mohol výrazne zlepšiť pozíciu Slovenska voči rizikám vyplývajúcim z potenciálnych kríz a negatívnych vplyvov z demografického vývoja. Vláda odhaduje v roku 2016 deficit verejnej správy vo výške 1,97 % HDP, čo je približne na úrovni rozpočtového cieľa (deficit 1,93 % HDP). V ďalších rokoch očakáva postupné zlepšenie salda až do prebytku v roku 2019 na úrovni 0,2 % HDP, čo by podľa jej odhadov znamenalo splnenie strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2018. V súlade s rozpočtovými cieľmi vláda očakáva aj znižovanie dlhu z odhadovanej úrovne 53,5 % HDP v roku 2016 na úroveň 49,1 % HDP do roku 2019.

Nová vláda v apríli 2016 rozhodla o posunutí termínu splnenia strednodobého cieľa z roku 2017 do roku 2019 a nevyužíva tak pozitívne vplyvy, vrátane priaznivého ekonomického vývoja, na zrýchlenie konsolidácie a zníženie dlhu mimo sankčných pásiem, čo rada hodnotí negatívne najmä z pohľadu zámerov ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Rada hodnotí pozitívne, že návrh rozpočtu špecifikuje väčšinu opatrení zapracovaných v rozpočte a fiškálny rámec v rokoch 2018 a 2019 je v porovnaní s doterajšou praxou postavený na realistickejších predpokladoch. Napriek tomu, že rada identifikovala riziká a na dosiahnutie rozpočtových cieľov je potrebné prijať dodatočné opatrenia, splnenie strednodobého cieľa v podobe štrukturálne vyrovnaného rozpočtu v roku 2019 možno považovať za realistické. Posunutím termínu splnenia strednodobého cieľa a priaznivým makroekonomickým vývojom, ktorý v najväčšej miere prispieje k zníženiu deficitu, bol vytvorený priestor na zlepšenie deficitu bez nutnosti prijímať významné konsolidačné opatrenia. Úroveň dlhu by podľa návrhu rozpočtu aj odhadu RRZ mala ku koncu roka 2019 zostať v prvom sankčnom pásme. Aj napriek tomu, že splnenie strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019 je realistické, bolo by žiadúce, aby vláda prijala ďalšie opatrenia na zníženie dlhu mimo sankčných pásiem a využila prípadné neočakávané pozitívne vplyvy na zrýchlenie konsolidácie.

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. V súlade so svojim mandátom RRZ poukazuje aj na to, či aktuálny rozpočet vytvára predpoklady pre plnenie národných fiškálnych pravidiel. S týmto cieľom RRZ poukazuje na nasledujúce potenciálne riziká a pozitíva návrhu rozpočtu:

- **V roku 2016 vláda nevyužila neočakávané pozitívne vplyvy vo výške 0,8 % HDP na zrýchlenie konsolidácie alebo elimináciu všetkých identifikovaných rizík.** Mnohé riziká, na ktoré RRZ upozornila na konci minulého roka, sa aj podľa odhadu MF SR naplňajú (hospodárenie samospráv a zdravotníctva, korekcie EÚ fondov), pričom deficit znižovali pozitívne dodatočné vplyvy v podobe vyšších daní, ako aj nečerpanie rezerv. Nad rámec odhadu uvedeného v návrhu rozpočtu existujú podľa názoru RRZ dodatočné riziká pre vývoj deficitu v roku 2016, najmä v príjmoch z dividend a emisných kvót, výdavkoch v štátnom rozpočte a v zdravotníctve. RRZ pri hodnotení strednodobých cieľov rozpočtu na roky 2016 až 2019 (program stability z apríla 2016) odhadovala deficit v roku 2016 na úrovni 2,5 % HDP. Ukazuje sa, že väčšina identifikovaných rizík sa naplňa a ak sa neprijmú dodatočné opatrenia do konca roka, deficit sa aj pri súčasnom odhade RRZ môže v krajnom prípade priblížiť k 2,5 % HDP.





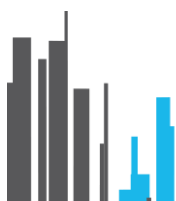
- V návrhu rozpočtu na roky 2017 až 2019 prevažujú negatívne riziká nad pozitívnymi.** RRZ identifikovala nadhodnotenie nedaňových príjmov (opätovne ide o nedostatočne vysvetlené očakávané vyššie dividendy a výnosy z predaja emisných kvót), nízke tempo rastu výdavkov v zdravotníctve a u samospráv bez toho, aby boli vysvetlené úsporné opatrenia. V prípade zdravotníctva sú síce opatrenia identifikované na základe projektu Hodnota za peniaze, ale potenciálne úspory sa podľa prezentovaných zámerov vlády využijú na dodatočné výdavky v sektore, čo nepovedie k nižšiemu nárastu celkových výdavkov v zdravotníctve. Okrem toho v mzdových výdavkoch rozpočtu nie je zapracované zvyšovanie plátov v štátnej správe a ďalšie očakávané zvýšenie miezd v školstve v rokoch 2018 a 2019, v súlade s programovým vyhlásením vlády, ktoré môžu byť kryté vytvorenými rezervami. Zdrojom neistoty je aj výška korekcií k EÚ fondom. Riziko môže vyplývať aj z nejasne rozpočtovaných výdavkov na nákup vojenskej techniky. Návrh rozpočtu tiež uvádza hospodárenie štátnych podnikov, pričom viaceré z nich sú dlhodobo v strate. Je otáznosť, či dokážu tieto podniky zabezpečiť svoje fungovanie na trhovom princípe, ak nie, prípadná podpora zo strany štátu bude mať vplyv na deficit a dlh verejnej správy. Na druhej strane, návrh rozpočtu obsahuje vysoký objem rezerv. Niektoré z nich sú určené priamo na krytie konkrétnych rizík, zvyšné nie sú bližšie špecifikované. Úspory možno očakávať aj na spolufinancovaní k EÚ fondom<sup>1</sup> a na sociálnych dávkach. Na splnenie cieľa v roku 2017 bude musieť vláda prijať dodatočné opatrenia alebo eliminovať v maximálnej možnej miere identifikované riziká. Ak vláda neprijme žiadne nové opatrenia, naplnia sa všetky riziká a využijú všetky potenciálne zdroje ich krytia, **deficit verejnej správy by v roku 2017 mohol dosiahnuť 1,6 % HDP<sup>2</sup> a hrubý dlh by na konci roku 2017 dosiahol 52,8 % HDP<sup>3</sup>.**
- Rada hodnotí pozitívne, že návrh rozpočtu na roky 2018 a 2019 je v porovnaní s doterajšou praxou zostavený na realistickejších predpokladoch.** Celkové riziko pre saldo rozpočtu je na úrovni 0,2 až 0,4 % HDP. Ak nenastane výrazná odchýlka v očakávanom makroekonomickom vývoji, rada odhaduje, že strednodobý cieľ v podobe štrukturálne vyrovnaného rozpočtu je možné bez ďalších opatrení dosiahnuť v roku 2019, o rok neskôr ako v súčasnosti odhaduje<sup>4</sup> vláda. Nesplnenie tohto cieľa by mohla ohroziť skutočnosť, že rok 2019 je predvolebným rokom, kedy majú vlády tendenciu deficity zvyšovať.
- Posunutím termínu splnenia strednodobého cieľa vláda získala priestor na zlepšenie deficitu bez nutnosti prijímať významné konsolidačné opatrenia.** K zníženiu deficitu a dosiahnutiu strednodobého cieľa významným spôsobom pomáha nastavenie politík v roku 2016 a priaznivý makroekonomický vývoj. Ak by vláda po roku 2016 neprijala žiadne nové opatrenia, deficit by sa podľa odhadu RRZ do roku 2019 znížil o 2,1 % HDP a k splneniu strednodobého rozpočtového cieľa by chýbalo iba 0,1 % HDP. Príspevok opatrení vlády k zlepšeniu salda rada odhaduje vo výške 0,3 % HDP za všetky tri roky spolu. Na rozdiel od odhadu RRZ, vláda predpokladá ešte výraznejší príspevok scenára

<sup>1</sup> RRZ odhaduje v porovnaní s návrhom rozpočtu pomalšie čerpanie prostriedkov, čo je mierne pod úrovňou predpokladov makroekonomickej prognózy VpMP zo septembra 2016 (približne o 6 % ročne). Pri takomto čerpaní by došlo k úspore výdavkov na spolufinancovanie, pričom daňové príjmy návrhu rozpočtu by boli takisto nižšie. Riziko výpadku daňových príjmov vyvažuje ich lepšie priebežné plnenie v roku 2016.

<sup>2</sup> Európska komisia odhaduje deficit verejnej správy v roku 2017 vo výške 1,5 % HDP.

<sup>3</sup> Podobne ako Európska komisia ani RRZ neuvažuje s dodatočnými opatreniami, preto je odhad na konzervatívnej strane.

<sup>4</sup> V Návrhu rozpočtového plánu na rok 2017 sa v boxe 4 na str. 19 uvádza: „Oproti Programu stability došlo k aktualizácii cyklickej zložky, ktorá pri nemenných nominálnych cieľoch vytvorila priestor pre skoršie dosiahnutie MTO v roku 2018“.



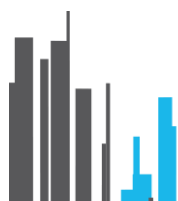
nezmenených politík k zlepšeniu salda rozpočtu. V takomto scenári by bol strednodobý rozpočtový cieľ dosiahnutý už v roku 2017, t.j. o rok skôr ako predpokladá návrh rozpočtu.

- **Zatiaľ neboli predstavené dostatočné opatrenia na zníženie dlhu mimo sankčných pásiem ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.** Vytvorenie dostatočného manévrovacieho priestoru pre fiškálnu politiku je žiaduce predovšetkým v dobrých časoch, kedy ekonomika produkuje vyššie daňové príjmy a nižšie výdavky. Vláda nevyužila viaceré pozitívne vplyvy na zrýchlenie konsolidácie, naopak, k poklesu podielu hrubého dlhu na HDP v rokoch 2014 a 2015 väčšou mierou prispievali jednorazové opatrenia vlády (zníženie hotovostnej rezervy, príjmy z privatizácie, príjmy z otvorenia 2. piliera alebo mimoriadne dividendy zo štátnych podnikov), ktoré nezlepšujú čisté bohatstvo Slovenskej republiky. V roku 2016 sa očakáva nárast hrubého dlhu najmä vplyvom rozpočtového deficitu<sup>5</sup>. K poklesu dlhu vplyvom trvalých opatrení vlády by malo dôjsť prvýkrát až v roku 2017 v dôsledku plánovaného zlepšenia štrukturálneho deficitu a zvýšenia tempa rastu ekonomiky.
- **Záväznosť strednodobého rozpočtového rámca je nízka**, čo v minulosti umožnilo meniť rozpočtové ciele a pri každoročnej aktualizácii trojročného rozpočtu dochádzalo k zvyšovaniu deficitov. Navyše, v rokoch 2014 a 2015 bol a v roku 2016 existuje riziko, že deficit bude vyšší ako boli plány v schválených rozpočtoch. Rozpočtový cieľ na rok 2017 sa postupne revidoval z deficitu 0,5 (Program stability 2014-2017) na 1,3 % HDP (NRVS2017-2019), pričom za rovnaké obdobie sa zvýšili daňové príjmy o 3,4 % HDP<sup>6</sup>. Nevyužitie týchto pozitív na rýchlejšie znižovanie deficitu a dlhu tak posunulo termín zníženia dlhu mimo sankčných pásiem. Podľa RRZ by zavedenie výdavkových limitov, ktoré predpokladá ústavný zákon, mohlo výrazne pomôcť ku konsolidácii v dobrých časoch.
- Z hľadiska **dlhodobej udržateľnosti** by naplnenie rizík identifikovaných radou znamenalo zhoršenie dlhodobej udržateľnosti v roku 2016 oproti roku 2015. Plánované zlepšenie štrukturálneho salda a zníženie dlhu v roku 2017 vytvára priaznivejšiu štartovaciu pozíciu. Ak sa podarí naplniť tieto ciele, dlhodobá udržateľnosť verejných financií sa v porovnaní s rokom 2016 zlepši.
- **Z pohľadu transparentnosti návrh rozpočtu v zásade naplnil požiadavky zákona.** Na vyhodnotenie rizika plynúceho z hospodárenia podnikov v priamom vlastníctve štátu, resp. prostredníctvom MH Manažment, a.s., absentujú údaje o plánovaných výsledkoch hospodárenia za všetky zdravotnícke zariadenia s majetkovou účasťou Ministerstva zdravotníctva SR. V niektorých prípadoch sú prezentované údaje len formálne, bez jednoznačnej konzistentnosti so samotným návrhom rozpočtu (MH Invest). Pozitívne je potrebné hodnotiť zapracovanie predpokladov o výške nerozpočtovaných príjmov a výdavkov v prípade samospráv a štátneho rozpočtu. Problémom však naďalej ostávajú nerozpočtované príjmy a výdavky verejných vysokých škôl<sup>7</sup>. RRZ hodnotí pozitívne, že si vláda vytvára rezervy na neočakávané, prípadne krízové situácie, vďaka ktorým dokáže eliminovať potenciálne negatívne vplyvy na hospodárenie rozpočtu. Z pohľadu transparentnosti však veľký objem rezerv znižuje kontrolu parlamentu nad výdavkami rozpočtu, najmä v tom prípade, ak nie sú dostatočne špecifikované. Zároveň nie sú stanovené transparentné pravidlá, akým spôsobom a na aké výdavky ich možno použiť.

<sup>5</sup> Z celkového odhadovaného medziročného nárastu hrubého dlhu v roku 2016 o 1 perc. bod je príspevok salda verejnej správy bez jednorazových vplyvov vo výške 0,7 perc. bodov, zvyšných 0,3 perc. bodov tvoria jednorazové vplyvy (medziročné zvýšenie hotovostnej rezervy sčasti kompenzované mimoriadnymi dividendami).

<sup>6</sup> Vyššie daňové príjmy môžu sčasti vyplývať z nárastu výdavkov v porovnaní s pôvodnými predpokladmi uvedenými v Programe stability na roky 2014 až 2017.

<sup>7</sup> Aktuálny odhad hospodárenia verejných vysokých škôl na rok 2016 zohľadňuje nerozpočtované príjmy a výdavky.



- Makroekonomické a daňové prognózy boli schválené príslušnými nezávislými výbormi. **Pre zvýšenie transparentnosti by bolo prínosné, ak by Výbor pre daňové prognózy posudzoval všetky príjmy, ktoré sú považované za dane v metodike ESA2010.** Význam tohto kroku narástol zahrnutím doteraz nerozpočtovaných sociálnych odvodov do špeciálnych schém silových zložiek do návrhu rozpočtu.
- **Návrh rozpočtu prvýkrát obsahuje výsledky projektu Hodnoty za peniaze (VFM).** V sektore zdravotníctva boli identifikované viaceré opatrenia s konkrétnym vyčíslením ich prínosu. V porovnaní s doterajšou praxou tak došlo v tejto oblasti k významnému zlepšeniu informovanosti. Silnejšie previazanie rozpočtu s výsledkami získanými z VFM v ostatných oblastiach by významne zvýšilo transparentnosť prijímaných opatrení a skvalitnilo diskusiu o prioritách vlády.

Stanovisko RRZ vychádza z Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019 schváleného vládou dňa 5. októbra 2016 a Návrhu rozpočtového plánu SR na rok 2017, ktorý bol schválený na rokovaní vlády dňa 12. októbra 2016. Stanovisko zároveň informuje o legislatívnych zmenách, ktoré boli prijaté alebo avizované po septembrovom Výbore pre daňové prognózy, pričom ich vplyvy nie sú zohľadnené v rizikách. Rada pripraví aktualizáciu svojho hodnotenia po schválení rozpočtu parlamentom.



## 1 Rozpočtové ciele vlády v rokoch 2016 až 2019

Vládou schválený návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019 a v súlade s ním vypracovaný Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2017 potvrdzuje vládne zámery prezentované v programe stability v apríli 2016. Táto kapitola sumarizuje základné ciele návrhu rozpočtu v oblasti salda a dlhu verejnej správy a opatrenia, ktoré by mali zabezpečiť ich splnenie.

### 1.1 Saldo a hrubý dlh verejnej správy

Vládou deklarované ciele salda verejnej správy vychádzajú z aktuálneho odhadu deficitu na rok 2016 vo výške 1,97 % HDP<sup>8</sup>. V ďalšom období sa predpokladá postupné znižovanie deficitu, pričom **strednodobý rozpočtový cieľ** (štrukturálny deficit najviac vo výške 0,5 % HDP<sup>9</sup>) by podľa aktuálnych prepočtov ministerstva financií mal byť dosiahnutý v roku 2018<sup>10</sup>.

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

	2015*	2016O	2017N	2018N	2019N
1. Saldo VS (RVS 2016-2018)	-2,49	-1,93	-0,42	0,00	
2. Saldo VS (PS 2016-2019)	-2,97	-2,13	-1,29	-0,44	0,16
<b>3. Saldo VS (NRVS 2017-2019)</b>	<b>-2,73</b>	<b>-1,97</b>	<b>-1,29</b>	<b>-0,44</b>	<b>0,16</b>
4. zmena cieľa (salda VS) voči RVS 2016-2018 (1-3)	0,24	0,04	0,87	0,44	
5. zmena cieľa (salda VS) voči PS (2-3)	-0,24	-0,16	0,00	0,00	0,00
	2015*	2016O	2017N	2018N	2019N
1. Hrubý dlh VS (RVS 2016-2018)	52,8	52,1	51,3	48,9	
2. Hrubý dlh VS (PS 2016-2019)	52,9	52,9	52,2	49,8	47,3
<b>3. Hrubý dlh VS (NRVS 2017-2019)</b>	<b>52,9</b>	<b>53,5</b>	<b>52,7</b>	<b>51,4</b>	<b>49,1</b>
4. zmena prognózy dlhu voči RVS 2016-2018 (1-3)	-0,1	-1,4	-1,4	-2,5	
5. zmena prognózy dlhu voči PS (2-3)	0,0	-0,6	-0,6	-1,6	-1,8

p.m.1: Na základe jesennej notifikácie Eurostatu zo dňa 21.10.2016 dosiahol deficit VS úroveň 2,71 % HDP a dlh VS úroveň 52,5 % HDP v roku 2015. Zdroj: MFSR

p.m.2: 2016O znamená aktuálny odhad (očakávaná skutočnosť) na rok 2016 uvedený v NRVS 2017-2019; označenie N v rokoch 2017-2019 znamená rozpočtovanú hodnotu uvedenú v NRVS 2017-2019 na príslušné roky.

Stanovené ciele vychádzajú z pravidiel preventívnej časti Paktu stability a rastu (SGP) a spoločnej európskej metodiky výpočtu štrukturálneho salda. Oproti schválenému rozpočtu verejnej správy na roky 2016 až 2018 sú **ciele menej ambiciózne**. Deficit by mal dosiahnuť výšku 1,3 % HDP v roku 2017 a 0,4 % HDP v roku 2018, čo zodpovedá uvoľneniu cieľa o 0,9 % HDP, resp. 0,4 % HDP. Rozpočtový prebytok vláda plánuje dosiahnuť v roku 2019 vo výške 0,2 % HDP.

<sup>8</sup> Splnenie cieľovej hodnoty deficitu (1,93 % HDP) si vyžaduje dodatočnú úsporu vo výške 0,04 % HDP (cca 32,2 mil. eur), pričom NRVS 2017-2019 detailnejšie nešpecifikuje opatrenia, ktorými by sa tento cieľ mal dosiahnuť.

<sup>9</sup> Splnenie tohto cieľa by okrem splnenia pravidla preventívnej časti Paktu stability a rastu znamenalo dosiahnutie tzv. vyrovnaného rozpočtu definovaného v národnej legislatíve (implementácia tzv. fiškálneho kompaktu) aj po zohľadnení odlišnej metodiky odhadu cyklickej zložky a jednorazových vplyvov.

<sup>10</sup> Pri nezmenenom nominálnom ciele vo výške 0,16 % HDP v dôsledku aktualizácii cyklickej zložky.



Uvoľnením cieľov vláda<sup>11</sup> **posunula termín splnenia strednodobého rozpočtového cieľa o dva roky, t.j. na rok 2019** (pôvodný termín bol stanovený na rok 2017). Na základe aktualizácii cyklickej zložky by strednodobý rozpočtový cieľ mohol byť podľa prepočtov MF SR dosiahnutý už v roku 2018 (tabuľka 2). Revidované fiškálne ciele boli podľa Európskej komisie<sup>12</sup> vo všeobecnosti v súlade s európskymi fiškálnymi pravidlami.

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

	2015	2016O	2017N	2018N	2019N
1. Saldo verejnej správy	-2,73	-1,97	-1,29	-0,44	0,16
2. Cyklická zložka (MF SR)	-0,48	-0,34	-0,34	-0,08	0,37
3. Jednorazové efekty (MF SR)	-0,35	0,09	0,00	0,00	0,00
<b>4. Štrukturálne saldo (1-2-3)</b>	<b>-1,89</b>	<b>-1,72</b>	<b>-0,95</b>	<b>-0,36</b>	<b>-0,21</b>
<b>Zmena štrukturálneho salda (<math>\Delta</math>)</b>	<b>0,15</b>	<b>0,17</b>	<b>0,77</b>	<b>0,59</b>	<b>0,16</b>

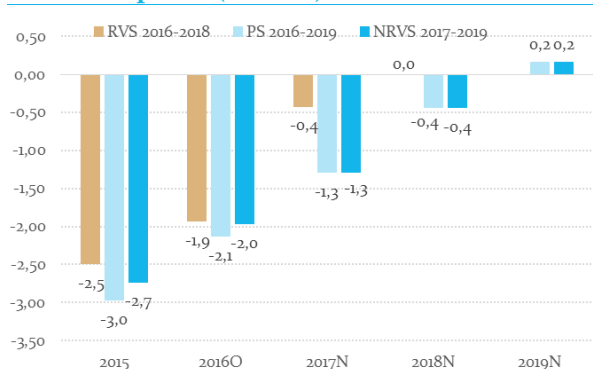
p.m. požadovaná konsolidácia podľa EK

\* Podľa hodnotenia EK z 18.5.2016 predstavuje požadovaná konsolidácia 0,25 % HDP v roku 2016 a 0,5 % HDP v roku 2017. V roku 2018 predstavuje požadovaná konsolidácia podľa konsolidačnej matice EK 0,5 % HDP.

Zdroj: MF SR

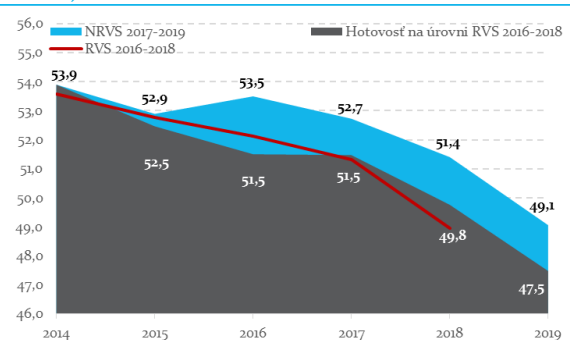
Splnenie stanovených rozpočtových cieľov by viedlo k postupnému poklesu hrubého dlhu z úrovne 52,9 % HDP<sup>13</sup> v roku 2015 na úroveň 49,1 % HDP v roku 2019. V strednodobom horizonte by teda dlh mal poklesnúť o 3,8 p.b. Fiškálny rámec neuvažuje so žiadnymi mimoriadnymi príjmami. V porovnaní so schváleným rozpočtom na roky 2016 až 2018 došlo k miernemu nárastu prognózy dlhu (graf 2), čo súvisí so zvýšením úrovne hotovostnej rezervy najmä v roku 2016 a čiastočne aj uvoľnením rozpočtových cieľov v rokoch 2017 a 2018. Ak by sa hotovostná rezerva udržala v rokoch 2016 až 2019 na úrovni schváleného rozpočtu na roky 2016 až 2018, prognóza hrubého dlhu v návrhu rozpočtu by bola na konci roku 2019 nižšia o 1,6 percentuálneho bodu.

**Graf 1: Porovnanie rozpočtových cieľov – saldo rozpočtu (% HDP)**



Zdroj: MF SR

**Graf 2: Zmeny v prognóze hrubého dlhu (% HDP)**

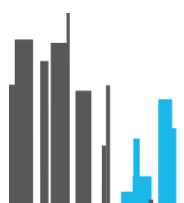


Zdroj: MF SR, RRZ

<sup>11</sup> Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2016-2020 z apríla 2016, na základe ktorého sa vláda zaviazala dosiahnuť vyrovnaný rozpočet VS do roku 2020.

<sup>12</sup> Podľa hodnotenia Európskej komisie z 18. mája 2016 existuje riziko odchýlky od smerovania k strednodobému cieľu v roku 2016. V ďalšom roku by malo byť zlepšenie štrukturálneho salda v súlade s odporúčaním EK. EK: „Based on its assessment of the stability programme and taking into account the Commission 2016 spring forecast, the Council is of the opinion that Slovakia is expected to broadly comply with the provisions of the Stability and Growth Pact.“ V priebehu novembra 2016 EK zaktualizuje svoje hodnotenie na základe predloženého Návrhu rozpočtového plánu na rok 2017.

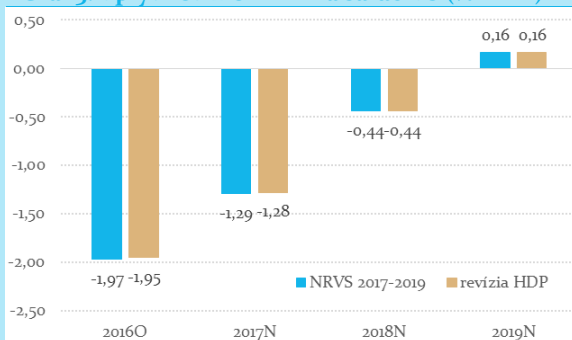
<sup>13</sup> Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019 ešte neobsahoval revidované údaje za podiel hrubého dlhu k HDP na konci roku 2015, ktorý podľa notifikácie Eurostatu zverejnenej dňa 21. októbra 2016 dosiahol 52,5 % HDP.



**Box 1: Ciele vlády po zohľadnení revízie nominálneho HDP<sup>14</sup>**

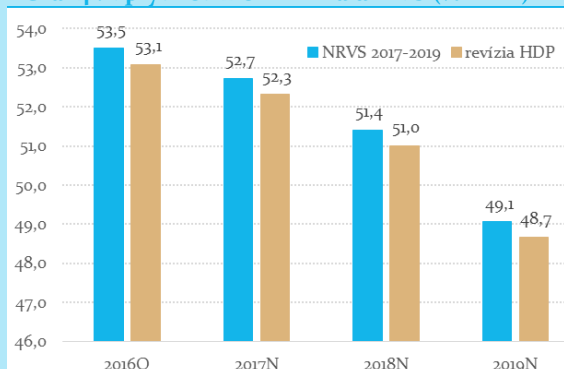
Vplyvom pravidelnej revízie národných účtov zo strany Štatistického úradu SR došlo za minulosť ku zvýšeniu nominálnej úrovne HDP. Táto revízia nebola ešte zapracovaná v oficiálnych makroekonomických prognózach použitých pri zostavovaní návrhu rozpočtu. Vďaka tomuto vplyvu by sa deficit VS znížil v roku 2016 o 0,02 % HDP, resp. o 0,01 % HDP v roku 2017. V ďalších rokoch by revízia nemala mať významný vplyv na stanovené saldo VS. Prognóza hrubého dlhu verejnej správy by sa v dôsledku revízie HDP mohla znížiť každoročne o 0,4 p.b. a na konci roku 2019 by podiel hrubého dlhu na HDP dosiahol 48,7 %. **Zverejnená revízia HDP Štatistickým úradom SR tak predstavuje do budúcnosti pozitívne riziko pre vývoj verejných financií.**

**Graf 3: Vplyv revízie HDP na saldo VS (% HDP)**



Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

**Graf 4: Vplyv revízie HDP na dlh VS (% HDP)**



Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

## 1.2 Opatrenia na splnenie rozpočtového cieľa

MF SR pri zostavovaní scenára nezmenených politík vychádza z odhadu deficitu verejnej správy vo výške 1,97 % HDP v roku 2016. Za predpokladu, že by sa neuskutočnili žiadne nové opatrenia po roku 2016, verejné financie by sa vyvíjali v závislosti od existujúcej legislatívy a rozpočtové položky by boli determinované výlučne makroekonomickým vývojom, by sa deficit VS **mohol znížiť na 0,3 % HDP v roku 2017, v roku 2018 by mohol byť dosiahnutý takmer vyrovnaný rozpočet. Prebytkovo by mohla vláda hospodáriť v roku 2019 vo výške 0,6 % HDP.**

**Tab 3: Opatrenia na splnenie cieľa (ESA2010, % HDP)**

	2016 O	2017N	2018N	2019N
1. Návrh rozpočtu VS na roky 2017-2019	-1,97	-1,29	-0,44	0,16
2. Fiškálny rámec podľa NPC (MF SR)	-1,97	-0,29	-0,04	0,55
<b>3. Opatrenia na dosiahnutie cieľa (1-2)</b>	<b>0,00</b>	<b>-1,00</b>	<b>-0,40</b>	<b>-0,39</b>
(potreba opatrení na dosiahnutie cieľa v mil. eur)	-	-839	-355	-364
medziročná zmena (3)	-	-1,0	0,6	0,0

Zdroj: MF SR

**Návrh rozpočtu obsahuje opatrenia, ktoré zhoršujú saldo oproti NPC scenáru a zvyšujú tým deficit VS o 1 % HDP v roku 2017, v ďalších rokoch o 0,4 % HDP. Za predpokladu, že sa**

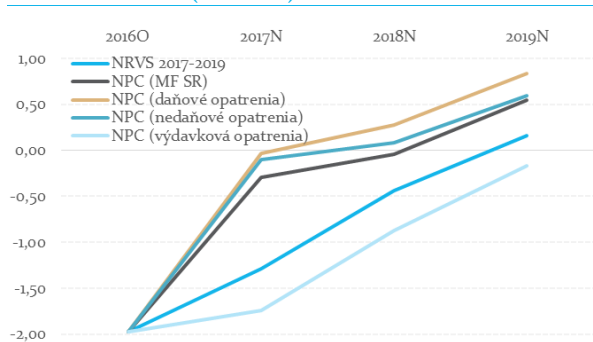
<sup>14</sup> Prepočty vychádzajú z revidovaných údajov HDP zverejnených v Návrhu rozpočtového plánu Slovenskej republiky na rok 2017, Box 6.





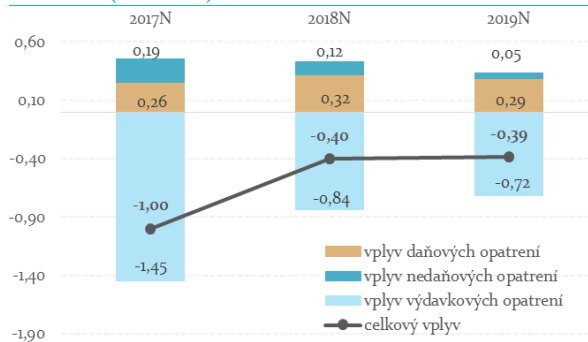
v roku 2017 prijímú trvalé opatrenia, na splnenie cieľov v ďalších rokoch bude potrebná konsolidácia vo výške 0,6 % HDP.

**Graf 5: Porovnanie rozpočtových cieľov voči NPC scenáru (% HDP)**



Zdroj: MF SR

**Graf 6: Opatrenia na splnenie rozpočtových cieľov (% HDP)**



Zdroj: MF SR,

Príjmové opatrenia spočívajú najmä v zmene legislatívy v oblasti daní a zdravotného poistenia<sup>15</sup>, ktorých pozitívny vplyv je kvantifikovaný vo výške 0,2 % HDP v každom roku. Zvýšením príjmov z povinného poplatku za udržiavanie núdzových zásob ropy a ropných výrobkov<sup>16</sup> vzrastú príjmy Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných produktov o takmer 0,1 % HDP v rokoch 2017-2019. **Daňové opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu zlepšia saldo VS v priemere o 0,3 % HDP ročne.**

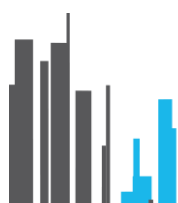
V rámci nedaňových príjmov sa uvažuje s nárastom príjmov vo výške 0,2 % HDP v roku 2017 a 0,1 % HDP v ostatných rokoch, pričom tieto opatrenia nie sú dodatočne vysvetlené.

Výdavkové opatrenia sa dotknú kompenzácií zamestnancov (zvýšenie plátov pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov regionálneho a vysokého školstva od 1. septembra 2016). Naplánované sú aj zvýšené dotácie pre poľnohospodárov a v menšej miere v doprave. V rámci bežných transferov je zapracovaná valorizácia dôchodkov vo výške 2 % v roku 2017, ako i zvýšená podpora na pomoc zdravotne ťažko postihnutých. Avizované sú kapitálové investície na obnovu vozového parku dopravných podnikov z vlastných zdrojov, rekonštrukcia Slovenskej národnej galérie, výstavba národného futbalového štadióna a s vyššími výdavkami sa uvažuje aj v rezorte obrany. Na prípadné rýchlejšie čerpanie EÚ projektov a možné korekcie, vývoj v roku 2017, riešenie krízových situácií, a významné investície sú v návrhu rozpočtu vytvorené rezervy. **Výdavkové opatrenia zhoršujú saldo VS o 1,45 % HDP v roku 2017, v roku 2018 o 0,84 % HDP a o 0,72 % HDP v roku 2019.**

Nasledujúci graf prezentuje plánované opatrenia na dosiahnutie rozpočtových cieľov. Jednotlivé príjmové a výdavkové opatrenia rozlišuje v závislosti od toho, či sú detailnejšie popísané. Väčšina opatrení je v návrhu rozpočtu bližšie vysvetlená (údaje znázornené modrou farbou). Na príjmovej strane chýba popis opatrení, na základe ktorých by sa dosiahli vyššie nedaňové príjmy. Rovnako nie sú vysvetlené úspory v rámci kompenzácií ako aj šetrenie v investíciách. Vyššie, nešpecifikované výdavky budú realizované v medzispotrebe a bežných transferoch.

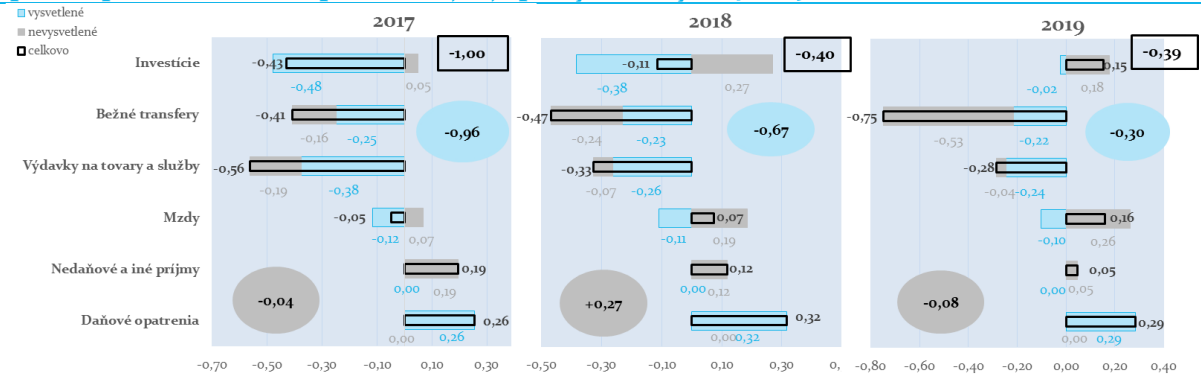
<sup>15</sup> Detailný prehľad zapracovaných legislatívnych zmien je uvedený v Prílohe 1.

<sup>16</sup> Daňový príjem podľa ESA2010.





**Graf 7: Opatrenia na dosiahnutie rozpočtových cieľov - porovnanie voči scenáru nezmenených politik podľa návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017-2019 (% HDP)**



Zdroj: MF SR, RRZ



## 2 Hodnotenie reálnosti dosiahnutia rozpočtových cieľov v rokoch 2016 až 2018

RRZ v tejto časti posudzuje dôveryhodnosť prezentovaných cieľov identifikovaním konkrétnych rizík rozpočtu a možných zdrojov ich krytia. V prvom kroku hodnotí realističnosť makroekonomických a daňových prognóz, na základe ktorých sa formuje celkový fiškálny rámec. V ďalšom kroku je aktualizovaný odhad vývoja rozpočtu na rok 2016, ktorý je východiskovým rokom pre zostavenie návrhu rozpočtu. Prípadné odchýlky oproti očakávaniam vlády sa môžu prenášať do ďalších rokov, čo môže viesť k dodatočným rizikám v strednodobom horizonte. Analýzou opatrení vlády, vychádzajúcich z porovnania návrhu rozpočtu so scenárom nezmenených politík, sú identifikované riziká a možné zdroje ich krytia na roky 2017 až 2019.

### 2.1 Makroekonomické predpoklady

Návrh rozpočtu je postavený na predpokladoch o domácom a zahraničnom vývoji, ktoré boli diskutované a konsenzuálnym spôsobom schválené Výborom pre makroekonomické prognózy (VpMP) v septembri 2016<sup>17</sup> (Príloha 2). Vzhľadom na to, že makroekonomická prognóza je závislá od aktuálneho nastavenia fiškálnej politiky, v hodnotení rizík rozpočtu sa uvažuje i s alternatívnymi scenármi makroekonomickej prognózy za predpokladu nezmenenej fiškálnej politiky východiskového roka 2016 a prognózy po zavedení fiškálnych opatrení.

Podľa aktuálnej prognózy VpMP rast slovenskej ekonomiky bude v roku 2016 na úrovni 3,6 %, čo je oproti očakávaniam z minulého roku viac o 0,5 percentuálneho bodu (tabuľka 4). V prognóze domácich a zahraničných inštitúcií sa premieta postupné medziročné spomalenie rastu zahraničných partnerov, v ktorom sú zohľadnené negatívne vplyvy prípadného Brexit-u. Pozitívnym impulzom pre domácu ekonomiku je stabilný spotrebiteľský dopyt v prostredí lepšieho vývoja na trhu práce a zvyšovanie kapacít v automobilovom priemysle.

Tab 4: Prognóza VpMP a medzinárodných inštitúcií

HDP reálny rast v % Inštitúcia	Skut.* 2015	Prognóza				Rozdiel oproti minulému roku			
		2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
VpMP (sept. 2016 vs. sept. 2015)	3,8	3,6	3,5	3,9	4,4	+0,5	-0,1	+0,3	-
MMF (okt. 2016 vs. okt. 2015)	3,8	3,4	3,3	3,7	3,8	-0,2	-0,3	+0,4	+0,7
EK (nov. 2016 vs. nov. 2015),7.11.	3,8	3,4	3,2	3,8	-	+0,5	-0,1	-	-
OECD (jún 2016 <sup>18</sup> vs. nov. 2015)	3,8	3,1	3,2	-	-	-0,3	-0,3	-	-

\* Revidované údaje ŠÚ SR k 21. 10. 2016

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

### Aktuálne riziká vývoja zahraničného a domáceho prostredia

**Zahraničné predpoklady** prognózy VpMP zohľadňujú negatívne impulzy prípadného odchodu Veľkej Británie z EÚ, ktorá spoločne s Nemeckom prispievala v najväčšej miere k rastu EÚ od roku 2010 (graf 8). Efekty sa momentálne obmedzujú na zhoršené očakávania ohľadom rastu našich obchodných partnerov v budúcnosti. Rast globálneho obchodu sa má napriek tomu v roku 2017 obnoviť, i keď bilancia rizík z vývoja makroekonomických indikátorov v Nemecku

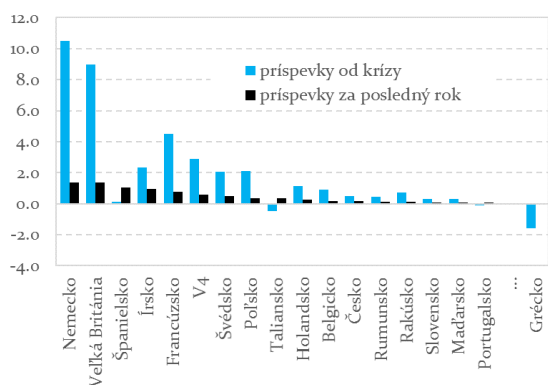
<sup>17</sup> Prognóza vypracovaná Ministerstvom financií bola všetkými členmi Výboru pre makroekonomické prognózy (NBS, ČSOB, Infostat, SLSP, Tatrabanka, Unicredit, VÚB, Sberbank a SAV) označená ako realistická.

<sup>18</sup> Publikácia aktualizovanej prognózy OECD pre SR je naplánovaná na 28. november 2016.

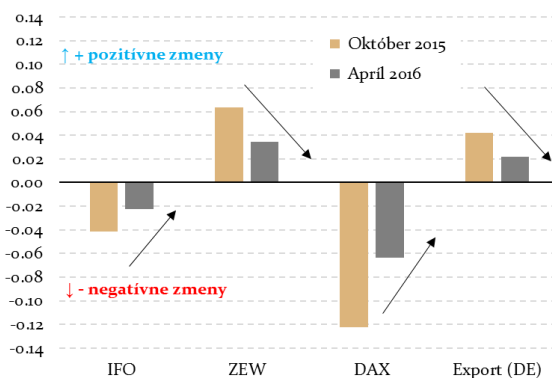


jednoznačný trend neukazuje (graf 9). V kontraste s očakávaným sprísnením monetárnej politiky v USA sa zatiaľ v eurozóne pozitívne účinky kvantitatívneho uvoľňovania prejavujú len pomaly, pozitívne vplyvy však možno očakávať pre vývoz pri poklese eura voči USD. Rizikom je aj stabilita európskeho finančného sektora. Viacero bankových inštitúcií nemá dostatočnú rezervu kapitálu na prípadné šoky, pričom strata dôvery v niektoré bankové inštitúcie sa v konečnom dôsledku môže preniesť do zníženia likvidity v celom bankovom sektore.

**Graf 8: Príspevky jednotlivých krajín k rastu ekonomiky EÚ od roku 2010**



**Graf 9: Zmena rizík v priebehu roka\***



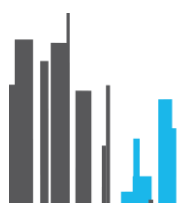
\* Zmena rizika je kvantifikovaná ako zmena koeficientu šikmosti rozdelenia časového radu od roku 1993.

Zdroj: Eurostat, IFO, ZEW, BF, Destatis, dopočty RRZ

Návrh rozpočtu zohľadňuje v **domácom prostredí** medziročný výpadok EÚ fondov, ktorý je v roku 2016 tlmený súkromnými investíciami (Volkswagen), od roku 2017 možno čakať výraznejšie príspevky investícií zo zdrojov Jaguar Land Rover (JLR) a výstavby D4/R7. Vysoké príspevky exportu budú pokračovať v celom prognózovanom období, k vyváženej štruktúre rastu budú pomáhať stabilné príspevky domáceho dopytu podporeného pozitívnym vývojom trhu práce a spotrebiteľských výdavkov.

- Pozitívnym rizikom pre domáci vývoj by bol odklad Brexit-u a efekty pokračujúceho kvantitatívneho uvoľňovania na súkromný sektor.
- Rizikom pre vývoj domácej ekonomiky je neistota ohľadom plánovaných a skutočne realizovaných fiškálnych opatrení. Pri tvorbe rozpočtu sa uvažuje s mierne rozdielnou dynamikou výdavkov verejnej správy oproti schválenej prognóze VpMP. V závislosti od dynamiky výdavkov podľa scenára MF SR bez zmien politik či scenára s fiškálnymi opatreniami<sup>19</sup>, je najväčším rizikom vplyv opatrení na rast HDP v roku 2017, ktoré poukazujú na rast HDP v intervale 2,8-3,2 % (tabuľka 5, graf 9). Základný fiškálny scenár RRZ zohľadňuje opatrenia schválené v rozpočte, výdavkovú stranu však hodnotí RRZ oproti rozpočtu ako podhodnotenú, pričom rast HDP sa pohybuje na úrovni schválenej prognózy VpMP zo septembra 2016 (graf 10). Rýchlejší je vo fiškálnom scenári predovšetkým vývoj kompenzácií vo verejnej správe s pozitívnym vplyvom na rast priemerných miezd a spotrebu domácností, na druhej strane s negatívnym vplyvom na deficit a dlh. Naopak, oproti predpokladom rozpočtu a VpMP očakáva RRZ pomalší rast

<sup>19</sup> Nad rámec uvedených rizík návrhu rozpočtu možno očakávať negatívny vplyv opatrení na dosiahnutie rozpočtových cieľov, ktoré v návrhu rozpočtu neboli špecifikované (0,5 % HDP v roku 2018).



v roku 2018 o 0,2 p.b. (podrobnejšie k postupu tvorby makroekonomických scenárov RRZ a k rozdielom oproti prognóze VpMP v Prílohe 3).

- Vzhľadom na výraznejšie zmeny v štruktúre HDP a jej zložiek z dôvodu revízie ŠÚ SR zverejnenej po aktualizácii makroekonomickej prognózy, objektívnym rizikom sa stáva jej vplyv na dynamiku vývoja v roku 2016 a následne na prognózu. Na základe historického vplyvu revízií sa neočakáva výraznejšie riziko pre prognózu. Zmena dynamiky HDP v roku 2016 môže dosiahnuť  $\pm 0,2$  percentuálnych bodov (pri 60% úrovni pravdepodobnosti). Vo všetkých makroekonomických scenároch RRZ bol vplyv revízie národných účtov (zvýšenie úrovne HDP) zapracovaný, pričom sa uvažuje s nulovým vplyvom na zmenu dynamiky premenných oproti pôvodným prognózam (box 2).

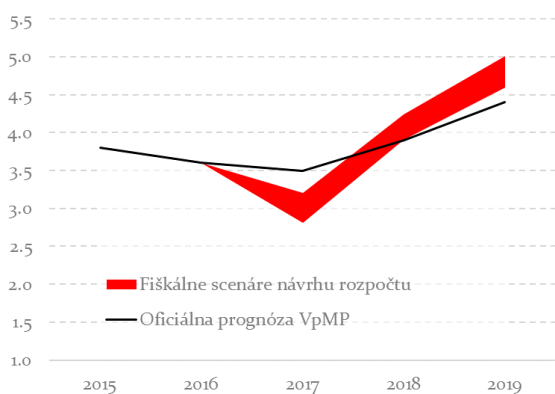
**Tab 5: Prognóza rastu HDP a fiškálne scenáre rozpočtu (rast v %)**

	2015*	2016	2017	2018	2019
VpMP	3,8	3,6	3,5	3,9	4,4
NRVS scenár bez zmien politik	3,8	3,6	2,8	4,2	5,0
NRVS fiškálny scenár	3,8	3,6	3,2	3,9	4,6
RRZ scenár bez zmien politik	3,8	3,6	3,8	4,0	4,7
RRZ fiškálny scenár	3,8	3,6	3,6	3,7	4,5

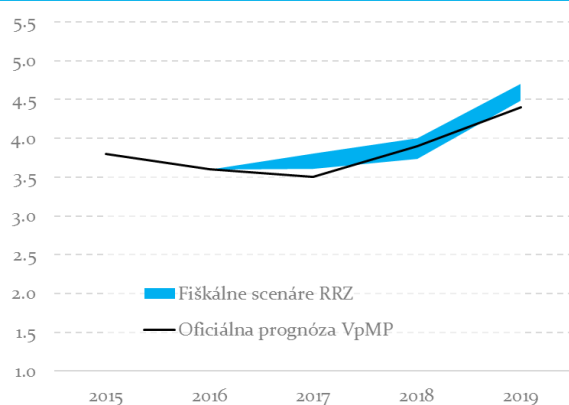
\* revidovaná skutočnosť

Zdroj: RRZ, MF SR

**Graf 10: Fiškálne scenáre NRVS a vplyv na rast HDP (v %)**



**Graf 11: Fiškálne scenáre RRZ a vplyv na rast HDP (rast v %)**

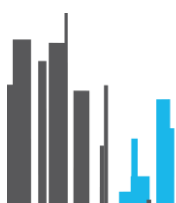


Zdroj: MF SR, dopočty RRZ

### Box 2: Revízia národných účtov a riziko prognózy

Makroekonomické premenné sú odhadmi skutočnosti. S pribúdajúcimi novými informáciami a metodologickými zmenami tak permanentne podliehajú v čase revíziám. Tieto procesy sú bežné, a preto sa dajú považovať za objektívne riziko makroekonomických prognóz.

V čase tvorby Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017-2019 sa zložky hrubého domáceho produktu stali predmetom revízií, či už z dôvodu preradenia niektorých subjektov do sektora verejnej správy (iné spôsoby účtovania), spresnenia zdrojových údajov a zároveň bežných revízií. Táto revízia však nemohla byť v čase tvorby rozpočtu premietnutá z objektívnych dôvodov v prognózach VpMP na roky 2016-2019. Nové revidované údaje tak predstavujú, najmä z titulu veľkosti samotných zmien, objektívne riziko pri vývoji makroekonomických premenných, na ktorých je postavený návrh rozpočtu.



Podľa údajov ŠÚ SR pôsobí na zmenu novej revidovanej štruktúry HDP najmä posun úrovne HDP z dôvodu preradenia subjektov verejnej správy od roku 2005 (graf 11). Po revízií je rast HDP v roku 2015 rýchlejší o 0,2 p.b. a úroveň HDP sa zvýšila v prognózovanom období o 0,7% (tabuľka 6).

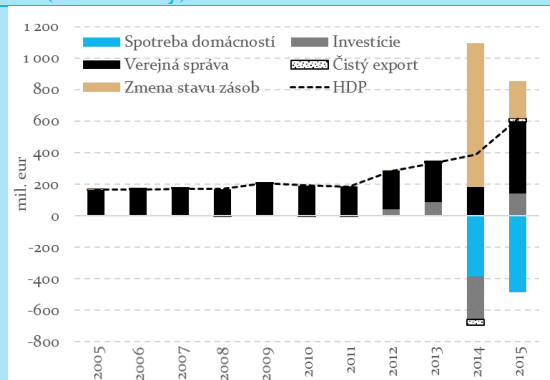
**Tab 6: Revízia HDP a prognóza VpMP**

Inštitúcia	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nominálne HDP po revízií + prognóza VpMP (mld. eur)	72,7	74,2	75,9	78,7	81,2	84,7	89,2	95,0
Nominálne HDP pred revíziou + prognóza VpMP (mld. eur)	72,4	73,8	75,6	78,1	80,5	84,0	88,5	94,2
rozdiel v %	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,6	+ 0,6	+ 0,7	+ 0,7	+ 0,7
Rast reálneho HDP po revízií + prognóza VpMP (%)	1,7	1,5	2,6	3,8	3,6	3,5	3,9	4,4
rozdiel v p.b.	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,0	+ 0,2	-	-	-	-

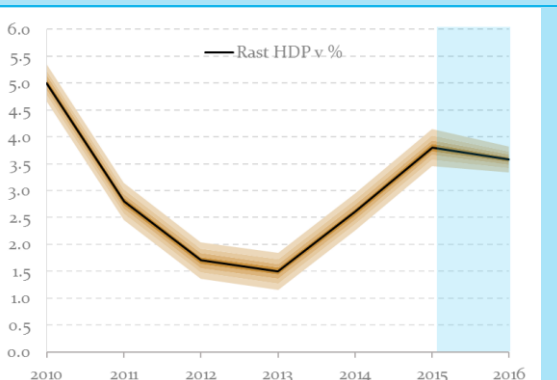
Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

Pri objektívnom posúdení rizika revízie HDP, a to z hľadiska historických odchýlok medziročných rastov od najaktuálnejších údajov (údaje OECD), je možné kvantifikovať riziko budúcich zmien na úrovni pravdepodobností. Budúce zmeny rastu HDP z dôvodu revízií budú s pravdepodobnosťou 80 % ležať v intervale približne  $\pm 0.5$  percentuálneho bodu (graf 12). Ak posudzujeme iba historické revízie rastu HDP v rámci dvoch po sebe nasledujúcich rokov, môže rast HDP v roku 2016 ležať pri pravdepodobnosti na úrovni 80 % v intervale  $\pm 0.2$  percentuálneho bodu oproti pôvodným predpokladom (vplyv je ilustrovaný na aktuálne prognózovanom raste HDP podľa VpMP na úrovni 3,6 %).

**Graf 12: Zmena štruktúry HDP podľa revízie ŠÚ SR (bežné ceny)**



**Graf 13: Riziko revízie HDP – minulosť verus rok 2016**



Zdroj: ŠÚ SR, OECD, výpočty RRZ

## Objektívne hodnotenie rizík prognózy

Prognóza makroekonomického prostredia, ktorá je základom pre tvorbu príjmov a výdavkov rozpočtu, je spojená so značnou neistotou. V minuloročnom hodnotení rozpočtu RRZ identifikovala výraznejšie systematické odchýlky prognózy v zložke spotreby verejnej správy, ktorá je závislá od nastavenia aktuálnych fiškálnych cieľov a štruktúry výdavkov. Z tohto dôvodu hodnotenie obsahuje i alternatívny makroekonomický scenár bez zmeny politik a s predpokladmi scenára na dosiahnutie fiškálnych cieľov (Príloha 3).

Nad rámec sumarizácie aktuálnych rizík vývoja domácej a zahraničnej ekonomiky, a identifikácie systematických odchýlok, RRZ sleduje i prípadné objektívne odchýlky prognóz VpMP od skutočnosti. Tieto možno prisúdiť okrem neistoty revízií (box 3) i neistote ohľadom

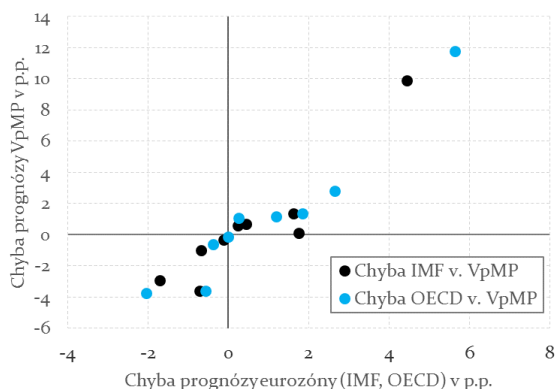


zapracovania aktuálnych informácií o vývoji domácej či zahraničnej ekonomiky, či neočakávaným šokom z rôznych zdrojov.

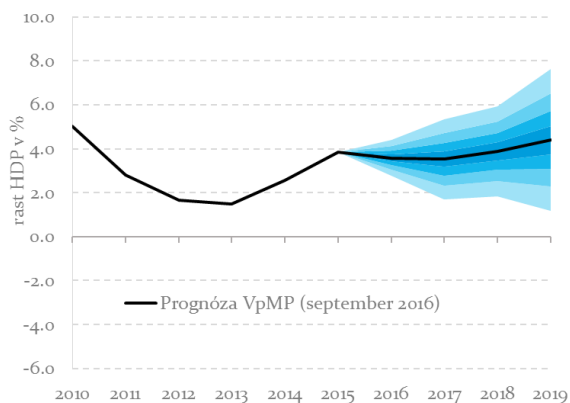
Slovenská ekonomika je malou otvorenou ekonomikou a je tak výrazne ovplyvnená vývojom zahraničného prostredia. Ak posúdime vplyv neočakávaného vývoja v zahraničí na chybu prognóz rastu domácej ekonomiky, potvrdzuje sa silná korelácia chýb prognóz zahraničných inštitúcií ohľadom ekonomického rastu eurozóny a chýb prognóz rastu HDP Slovenska (graf 13). Neočakávaná zmena rastu eurozóny na úrovni 1 percentuálneho bodu sa tak v priemere prejavila viac ako proporcionálne aj v chybe prognózy HDP Slovenska.

Ak premietneme objektívne riziko chyby prognóz VpMP v raste domácej ekonomiky (na základe priemerného odklonu prognóz VpMP od skutočnosti za obdobie 2009-2015) na aktuálne prognózované obdobie, rast HDP sa v roku 2016 bude nachádzať so 60% pravdepodobnosťou v intervale 3,2 % až 3,9 %, v ďalších rokoch neistota prognózy bude rásť (graf 14). Ďalšie citlivostné scenáre zohľadňujúce neistotu prognózy s vplyvom na rozpočtový deficit a dlh sú uvedené v Prílohe 4.

**Graf 14: Neočakávaný vývoj zahraničia a vplyv na chybu prognózy VpMP**



**Graf 15: Riziká prognózy rastu HDP podľa VpMP na základe chýb minulých prognóz VpMP**



Zdroj: OECD, IMF, MF SR, RRZ

## 2.2 Prognóza daňových a odvodových príjmov

Prognózy daňových a odvodových príjmov (ďalej daňové prognózy) v návrhu rozpočtu boli posúdené a schválené **Výborom pre daňové prognózy (VpDP) v septembri 2016**. Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť ako riadny člen tohto výboru **zhodnotila daňovú prognózu ako realistickú<sup>20</sup>** vychádzajúc zo spoločných **makroekonomických predpokladov Výboru pre makroekonomické prognózy**. Všetky legislatívne zmeny zahrnuté v návrhu rozpočtu boli súčasťou prognózy prerokovanej výborom.

<sup>20</sup> Prognóza MF SR sa podľa **štatútu VpDP** hodnotí ako realistická, pokiaľ je odchýlka prognózy člena VpDP od prognózy MF SR do jedného percenta. V prípade, ak nadpolovičná väčšina členov VpDP ohodnotí prognózu MF SR ako realistickú, stáva sa prognóza MF SR schválenou prognózou VpDP.

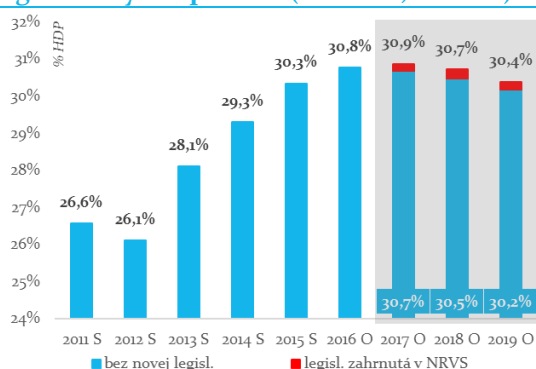


Návrh rozpočtu neobsahuje niektoré legislatívne opatrenia, ktoré boli po septembrovom zasadnutí VpDP schválené parlamentom alebo sa očakáva, že budú schválené do konca roka. Fiškálne vplyvy týchto opatrení by mali byť na mimoriadnom zasadnutí VpDP a následne budú zahrnuté do daňových prognóz v rozpočte<sup>21</sup>.

## Legislatívne zmeny v daniach zahrnuté v návrhu rozpočtu

Prognóza daňových príjmov obsahuje viacero nových legislatívnych opatrení, ktoré **zvyšujú daňové príjmy verejnej správy o 166 až 215 mil. eur v rokoch 2017 až 2019 (0,2 % HDP)**.

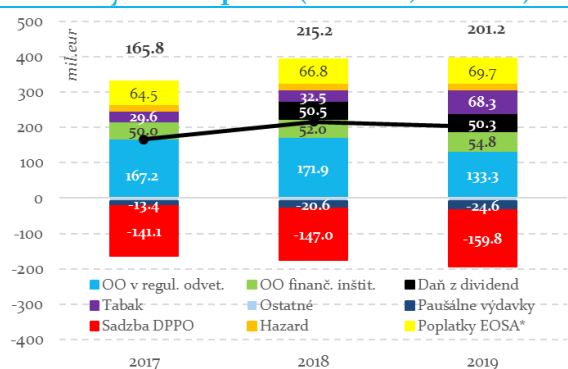
**Graf 16: Daňové príjmy s vplyvom nových legislatívnych opatrení (ESA2010, % HDP)**



Pozn.: S – skutočnosť, O – odhad RRZ

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR, RRZ

**Graf 17: Vplyvy legislatívnych opatrení zahrnutých v rozpočte (ESA2010, mil. eur)**



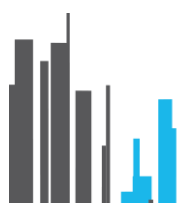
\*EOA – Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov

Zdroj: RRZ, MF SR

1. Zmeny v **dani z príjmov** sa týkajú najmä právnických osôb a fyzických osôb-podnikateľov.
  - a. Sadzba **dane z príjmov právnických osôb** sa **znižuje z 22 % na 21 %** za zdaňovacie obdobia od roku 2017 (vrátane).
  - b. Negatívny vplyv na príjmy rozpočtu má aj **zvýšenie paušálnych výdavkov u dane z príjmov fyzických osôb** (zjednodušene u živnostníkov) zo 40 % na 60 % príjmov pri súčasnom zvýšení ich maximálnej výšky z 5 040 eur na 20 000 eur ročne.
  - c. Mení sa spôsob a výška **zdaňovania vyplatených podielov na zisku (dividend)**. Dividendy vyplatené zo zisku dosiahnutého po roku 2017 (vrátane) plynúce fyzickým osobám v tuzemsku budú podliehať 7 percentnej sadzbe dane z príjmov. Súčasnú záťaž dividend zdravotnými odvodmi sa preto ruší, bude sa však aj naďalej uplatňovať na dividendy vyplatené zo ziskov dosiahnutých v období rokov 2011 až 2016.
2. **Osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach**, ktorý bol pôvodne prijatý ako dočasný nástroj<sup>22</sup>, sa od roku 2017 mení na trvalý. Zároveň sa rozširuje okruh

<sup>21</sup> Mimoriadne zasadnutie VpDP sa uskutočnilo 9. novembra 2016 (per rollam), ktorého súčasťou bolo hodnotenie opatrenia zvyšujúce maximálne vymeriavacie základy na sociálne poistenie.

<sup>22</sup> Bol zavedený v roku 2012 a pôvodne mal byť uplatňovaný len do 31. decembra 2013. Neskôr bol predĺžený do 31. decembra 2016.





- spoločností, ktoré mu podliehajú, pri súčasnom zvýšení sadzby na dvojnásobok (od roku 2019 má sadzba postupne klesať späť na dnešnú úroveň).
3. V prípade **osobitného odvodu vo vybraných finančných inštitúciách** došlo ku zrušeniu mechanizmu automatického znižovania sadzby v závislosti od objemu vybraného odvodu. Od roku 2017 sa preto má uplatňovať rovnaká sadzba ako v roku 2016 (nedôjde k jej poklesu ako sa pôvodne predpokladalo).
  4. U **tabakových výrobkov** dochádza od roku 2017 ku postupnému, viacročnému zvyšovaniu sadzieb na základe zverejneného kalendára.
  5. Návrh rozpočtu uvažuje od roku 2017 so zvýšením **príjmov z povinného poplatku za udržiavanie núdzových zásob ropy a ropných výrobkov**, čím vzrastú príjmy Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných produktov približne o 0,1 % HDP ročne.

Novela zákona o dani z príjmov a novela zákona o osobitnom odvode z podnikania v regulovaných odvetviach (opatrenia č.1 a č.2) neboli v čase prípravy tejto správy schválené parlamentom, je preto možné, že u nich môže ešte dôjsť ku legislatívnym úpravám.

### Legislatívne zmeny v daniach nezahrnuté v návrhu rozpočtu

V daňových prognózach nie sú zahrnuté tri legislatívne zmeny, ktoré neboli v čase konania VpDP v septembri schválené<sup>23</sup>.

1. **Zvýšenie maximálnych vymeriavacích základov pre sociálne poistenie** z päť na sedem násobok priemernej mzdy parlament schválil v októbri 2016 v rámci novely zákona o sociálnom poistení, ktorou sa upravila aj valorizácia dôchodkov pre rok 2017.
2. V nadväznosti na úpravu maximálnych vymeriavacích základov v sociálnom poistení bolo avizované aj **zrušenie maximálnych vymeriavacích základov pre zdravotné poistenie**. Toto opatrenie zatiaľ nemá legislatívnu podobu.
3. **Zrušenie daňových licencií DPPO** je súčasťou programového vyhlásenia vlády a očakáva sa prijatie legislatívy v roku 2016<sup>24</sup>.

Spoločne by tieto opatrenia zvýšili daňové príjmy vlády o **130 mil. eur v roku 2017**, od roku 2018 by sa pozitívny vplyv znížil na 35 mil. eur **vplyvom zrušenia daňových licencií**.

### Neistota daňovej prognózy

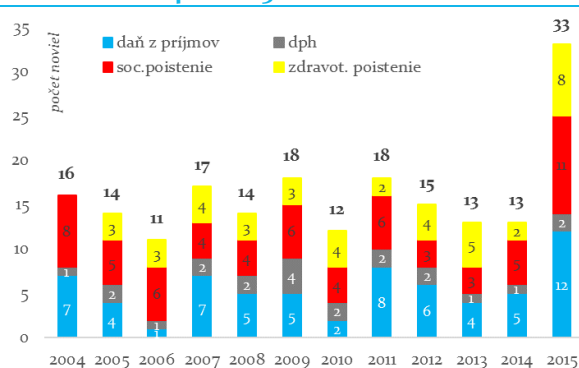
Na neistotu daňových prognóz okrem vývoja makroekonomického prostredia vplyvajú **početné, (a často súbežné) zmeny v daňovo odvodovej legislatíve**. V roku 2015 bola napríklad len daň z príjmov novelizovaná dvanásťkrát (graf 17), pričom iba samotná sadzba dane z príjmov z právnických osôb sa legislatívne medzi rokmi 2012 až 2016 zmenila trikrát.

<sup>23</sup> Výbor pre daňové prognózy podľa svojho štatútu môže do daňových prognóz zahrnúť iba legislatívu, ktorá bola schválená Vládou SR alebo je minimálne v druhom čítaní v Národnej rade SR.

<sup>24</sup> Skupina koaličných poslancov ich zrušenie navrhla novelou zákona o dani z príjmov koncom septembra 2016, [neskôr však svoj návrh stiahla](#).



**Graf 18: Počet noviel\* daňových zákonov v rokoch 2004 až 2015**

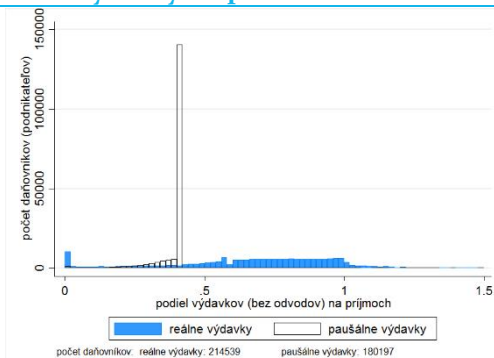


\*v grafe sú uvedené všetky novely zákona o sociálnom poistení a zdravotnom poistení, teda aj tie, ktoré sa netýkali príjmovej stránky rozpočtu verejnej správy (odvodov).

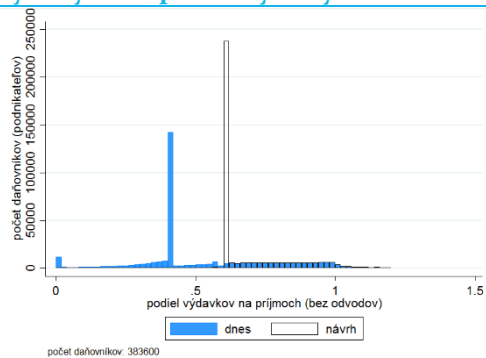
Časté legislatívne zmeny menia motivácie a správanie sa **daňovníkov**, čo **zvyšuje neistotu pri prognózach**. Nedávnym príkladom môže byť **zavedenie daňových licencií (DPPO)**, kde pomerne veľká časť daňovníkov vplyvom zavedenia minimálnej dane začala svoju nulovú alebo nízku daňovú povinnosť optimalizovať ku hodnote daňovej licencie. Existuje však veľmi veľa iných opatrení, ktoré nie je možné ani ex post vyhodnotiť, akým spôsobom zmenili krátkodobé a dlhodobé správanie sa daňovníkov (zmeny v odpisoch, umorovaní straty, režim prenesenia daňovej povinnosti DPH v stavebníctve a veľa ďalších).

Z aktuálnych opatrení je podobnou legislatívnou zmenou **zvýšenie paušálnych výdavkov pre živnostníkov**. Princíp paušálnych výdavkov spočíva v tom, že podnikateľ si môže vybrať, či pri výpočte základu dane z príjmu uplatní reálne výdavky alebo použije paušálne výdavky definované zákonom ako percento svojich príjmov (do maximálnej výšky 5040 eur ročne). Podľa údajov za rok 2014<sup>25</sup> si **paušálne výdavky uplatňuje vyše 180 tisíc daňovníkov-podnikateľov, teda 45 %** (graf 19).

**Graf 19: Rozdelenie daňovníkov podľa podielu výdavkov na príjmoch v roku 2014 - reálne výdavky vs. paušálne**

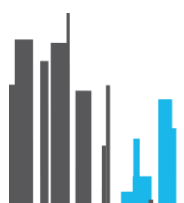


**Graf 20: Rozdelenie daňovníkov podľa podielu výdavkov na príjmoch v roku 2014 - vplyv zvýšenia paušálnych výdavkov na 60%**



Zdroj: RRZ, MF SR

<sup>25</sup> Individuálne daňové priznania dane z príjmov typu B za zdaňovacie obdobie roka 2014

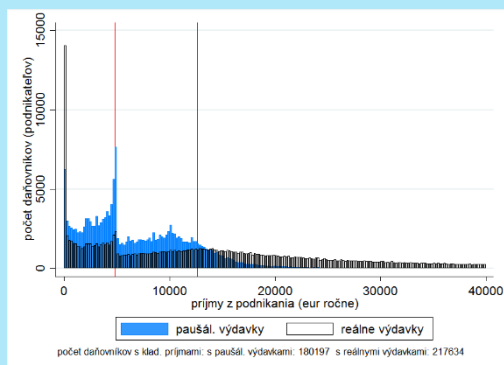


Podľa odhadov MF SR má zvýšenie paušálnych výdavkov na 60 % (a zvýšenie stropu na 20 tisíc eur) **znižiť daňové príjmy verejnej správy o 20 mil. eur, pričom sa predpokladá, že časť daňovníkov si nové, vyššie paušálne výdavky neuplatní.** V alternatívnom scenári, pri predpoklade, ak si všetci daňovníci (ktorí zo zákona môžu)<sup>26</sup> racionálne uplatnia vyššie výdavky, aby maximálne optimalizovali daň z príjmu a odvody (graf 20), **by negatívny vplyv na rozpočet mohol dosiahnuť až 70 mil. eur.**

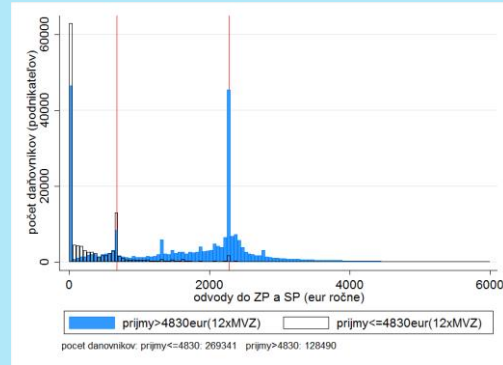
### Box 3: Daňovo-odvodová optimalizácia živnostníkov

Údaje z daňových priznaní potvrdzujú, že **veľká časť podnikateľov už dnes aktívne optimalizuje svoju daňovo odvodovú povinnosť.** S cieľom **vyhnúť sa plateniu sociálnych odvodov**<sup>27</sup> (graf 22) priznávajú svoje príjmy do hranice minimálneho vymeriavacieho základu (graf 21). Toto sa týka najmä neplatcov DPH bez ohľadu na to či uplatňujú reálne alebo paušálne výdavky (platcovia DPH optimalizujú viac na výdavkovej strane).

**Graf 21: Rozdelenie daňovníkov podľa príjmov v roku 2014**



**Graf 22: Rozdelenie daňovníkov podľa zaplatených odvodov v roku 2014**



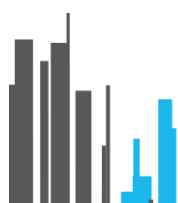
Zdroj: FSSR - daňové priznania dane z príjmu typu B za rok 2014

Vyhýbanie sa plateniu odvodov môže **v budúcnosti spôsobovať tlak na verejné financie** prostredníctvom dávky v hmotnej núdzi prípadne cez minimálny dôchodok. V budúcnosti veľká skupina ľudí, dnešných SZČO, dosiahne dôchodkový vek a **nebude mať nárok na dôchodok** (neplnia povinnosť platiť sociálne poistenie minimálne 15 rokov, keďže neplatia odvody vôbec), **prípadne získa veľmi nízky dôchodok** (z tých SZČO, ktorí sociálne poistenie platia, viac ako 80 % platí dlhodobo iba minimálne odvody).

Okrem neistoty z potenciálne väčšieho negatívneho vplyvu zo zvýšenia paušálnych výdavkov v sume 50 mil. eur, RRZ identifikovala riziko vo výške približne 20 mil. eur ročne vyplývajúce z predpokladu vyššieho čerpania prostriedkov EÚ zahrnutého v makroekonomickej prognóze v porovnaní s odhadom RRZ. V kontexte prognózy celkových daňových príjmov rozpočtu a historických odchýlok ide však o veľmi malé neistoty. Navyše na základe novších údajov

<sup>26</sup> Aj tí, ktorí nie sú platcami DPH a uplatňujú si reálne výdavky v nižšej výške ako budú nové paušálne výdavky.

<sup>27</sup> Podľa § 14 ods.1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení nie sú samostatne zárobkovo činné osoby povinné platiť sociálne odvody, ak ich príjmy z podnikania sú nižšie ako 12 násobok minimálneho vymeriavacieho základu.



o priebežnom plnení mesačných akruálnych daňových príjmov je možné v roku 2016 očakávať mierne vyššie daňové a odvodové príjmy oproti VpDP. Tento pozitívny vplyv sa vzhľadom na charakter daní prenesie aj do ďalších rokov, čo uvedené riziká kompenzuje.

## 2.3 Vývoj rozpočtu a posúdenie rizík

Odhad rizík a zdrojov ich krytia vychádza z informácií zverejnených v Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019, Návrhu rozpočtového plánu na rok 2017 a dodatočne vyžiadaných údajov a informácií<sup>28</sup> od ministerstva financií, ktoré pomohli lepšie vyčísliť riziká.

**Riziká a zdroje ich krytia sú popísané osobitne z pohľadu salda, hrubého dlhu verejnej správy a čistého bohatstva. Ich odhadovaný vplyv predstavuje najpravdepodobnejší odhad RRZ pri aktuálne dostupných informáciách, čo umožnilo zostaviť odhad vývoja deficitu a hrubého dlhu v strednodobom horizonte. Tento odhad vychádza z predpokladu, že nebudú prijaté žiadne dodatočné opatrenia a predstavuje východisko hodnotenia návrhu rozpočtu verejnej správy zo strany RRZ.**

### 2.3.1 Vplyvy na saldo verejnej správy

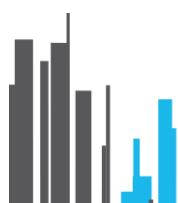
Riziká a možné zdroje ich krytia s vplyvom na saldo verejnej správy v roku 2016 RRZ kvantifikovala v porovnaní s odhadom vlády<sup>29</sup>, v prípade rokov 2017 až 2019 ide o odhad voči príjmom a výdavkom z návrhu trojročného rozpočtu.

Tab 7: Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2016 až 2019 (ESA2010, mil. eur)

	2016	2017	2018	2019
Saldo rozpočtu NRVS 2017-2019 v mil. eur*	-1 587	-1 084	-390	151
Saldo rozpočtu podľa NRVS 2017-2019 v % HDP*	-2,0	-1,3	-0,4	0,2
<b>Riziká spolu:</b>	<b>-595</b>	<b>-855</b>	<b>-954</b>	<b>-1 043</b>
1. Nadhodnotenie nedaňových príjmov:	-198	-193	-174	-178
- príjmy z dividend (SPP, VSE, SEPS)	-168	-115	-117	-123
- príjmy z predaja emisných kvót	-30	-61	-57	-55
- príjmy z administratívnych poplatkov	-	-17	-	-
2. Korekcie voči fondom EÚ	0	-186	-145	-145
3. Podhodnotenie výdavkov štátneho rozpočtu	-283	-101	-356	-575
- zvýšenie plátov v štátnej správe a školstve	0	-100	-280	-494
- výdavky na tovary a služby	-175	-1	-58	-36
- kapitálové výdavky	-108	0	-18	-45
4. Podhodnotenie výdavkov v zdravotníctve	-102	-236	-177	-94
- výdavky na zdravotnú starostlivosť a hospodárenie nemocníc	-98	-209	-149	-66

<sup>28</sup> Doplnujúce otázky a odpovede ministerstva financií, s výnimkou citlivých informácií, boli zverejnené spolu s týmto materiálom.

<sup>29</sup> Odhad vlády je súčasťou Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019. Rozdiely voči schválenému rozpočtu na rok 2016 sú uvedené v prílohe 5. Spôsob odhadu rizík je uvedený v prílohe 6.



- splátky záväzkov voči akcionárom súkr. zdr. poisťovní	-4	-27	-27	-27
5. Vplyv vyšších výdavkov samospráv	-12	-137	-102	-51
6. Vplyv čerpania EÚ fondov na saldo subjektov mimo št. rozpočtu		bez kvantifikácie		
7. Výdavky v rezorte obrany podliehajúce utajeniu		bez kvantifikácie		
8. Rekapitalizácia dlhodobu stratových štátnych podnikov		bez kvantifikácie		
<b>Zdroje krytia rizík:</b>	<b>114</b>	<b>622</b>	<b>628</b>	<b>896</b>
1. Úspora na spolufinancovaní	50	106	194	145
2. Úspory na sociálnych dávkach	10	23	14	10
3. Krytie rizík z rezerv:	20	493	420	740
- rezerva na riešenie vplyvov nových zákonných úprav	5	22	23	19
- rezerva na rok 2017	-	100	-	-
- rezerva na prostriedky EÚ a odvody EÚ**	-	186	145	145
- rezerva na hospodárenie zdravotníckych zariadení	15	24	27	27
- nešpecifikované rezervy	-	161	226	550
4. Akualizácia príspevkov Národného rezolučného fondu	34	-	-	-
<b>Celkový vplyv rizík na saldo VS:</b>	<b>-481</b>	<b>-233</b>	<b>-326</b>	<b>-147</b>
<b>Saldo rozpočtu podľa odhadu RRZ v mil. eur</b>	<b>-2 068</b>	<b>-1 316</b>	<b>-715</b>	<b>4</b>
<b>Saldo rozpočtu podľa odhadu RRZ v % HDP</b>	<b>-2,5</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,0</b>

Pozn.: znamienka vyjadrujú vplyv na saldo VS

Zdroj: RRZ

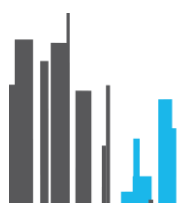
\* V roku 2016 ide o odhad vlády prezentovaný v Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019.

\*\* Ide o rezervu na prostriedky EÚ a odvody EÚ bez ďalších výdavkov súvisiacich s financovaním spoločných programov a na zefektívnenie systému finančného riadenia EÚ fondov a iných finančných nástrojov.

Návrh rozpočtu **nadhodnocuje niektoré nedaňové príjmy s celkovým negatívnym rizikom vo výške 198 mil. eur v roku 2016. V ďalších rokoch sa toto riziko pohybuje v rozpätí 174 až 193 mil. eur.** Ide konkrétne o:

- Podľa názoru RRZ sú nadhodnotené očakávané **príjmy z dividend od spoločností SPP a Východoslovenská energetika (VSE)**. Na základe skutočných výsledkov hospodárenia oboch spoločností v roku 2015 (čo predstavuje základ pre výplatu dividend v roku 2016) dosahuje riziko v roku 2016 sumu 187 mil. eur. Takisto odhadované hodnoty dividend v rokoch 2017 až 2019 sú podľa RRZ založené na optimistickom predpoklade vývoja zisku týchto spoločností. Za predpokladu, že sa nezmení ziskovosť oboch spoločností (a ich dcérskych spoločností<sup>30</sup>) z riadnej činnosti v porovnaní s rokom 2015, riziko v rokoch 2017 až 2019 dosahuje takmer 120 mil. eur ročne. Predpoklad medziročného nárastu ziskovosti oboch spoločností, s ktorým implicitne uvažuje návrh rozpočtu, nie je zdôvodnený.
- Naopak pozitívny vplyv na saldo v roku 2016 vo výške 19 mil. eur v porovnaní s odhadom vlády by mali mať **dividendy od spoločnosti SEPS**. Rozdiel je spôsobený tým, že

<sup>30</sup> ŠÚ SR pri vyčíslňovaní dividend za štátne podniky v metodike ESA2010 posudzuje pôvod zisku (t.j. či je z riadnej alebo mimoriadnej činnosti) aj u dcérskych spoločností. Iba dividendy zo zisku z riadnej činnosti sú považované za príjmy verejnej správy v metodike ESA2010. ŠÚ SR tento postup prvýkrát uplatnil pri jarnej notifikácii Eurostatu v apríli 2016.



rozhodnutie o konkrétnej sume vyplatených dividend prebehlo až po schválení návrhu rozpočtu vládou.

- Nadhodnotené sú aj príjmy z **predaja emisných kvót**. Riziko v rozpätí 30 až 61 mil. eur ročne vyplýva najmä z toho, že rozpočtované príjmy nie sú vyčíslené v súlade s metodikou ESA 2010<sup>31</sup>.
- RRZ identifikovala riziko v rámci **príjmov ŽSR z administratívnych poplatkov** v sume 17 mil. eur v roku 2017. Podľa ministerstva financií ide o úhradu jednorazovej platby bez bližšieho vysvetlenia.

Ďalším potenciálnym rizikom sú **korekcie súvisiace s nezrovnalosťami pri čerpaní fondov EÚ**. Korekcie v rokoch 2013 až 2015 súvisiace s 2. programovým obdobím dosiahli priemerne 227 mil. eur ročne. Podobnú sumu očakáva vláda aj v roku 2016, pričom vzhľadom na potrebu vyčerpania veľkého množstva prostriedkov z fondov EÚ v priebehu roku 2015, je pravdepodobné, že suma korekcií za druhé programové obdobie bude ešte vyššia. V súčasnosti nie je možné odhadnúť ich potenciálny vplyv a obdobie, v ktorom sa negatívne prejavia v deficite. Rada pozitívne hodnotí, že vláda v návrhu rozpočtu vytvorila rezervnú položku, ktorá by mala pokryť aj budúce korekcie. RRZ v odhade uvažuje v rokoch 2017 až 2019 s korekciami vo výške vytvorenej rezervy (**145 až 186 mil. eur ročne**).

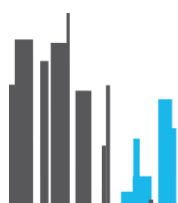
RRZ identifikovala riziká aj v rámci **štátneho rozpočtu**. Na základe vývoja výdavkov v prvých deviatich mesiacoch roku 2016 a v porovnaní s ich vývojom v priebehu rokov 2013 až 2015 odhaduje riziko vo výdavkoch na **tovary a služby vo výške 175 mil. eur a v kapitálových výdavkoch vo výške 108 mil. eur v roku 2016** (bližší popis odhadu je uvedený v prílohe 6). Skutočný vývoj týchto položiek môže byť výrazne odlišný, keďže práve prostredníctvom zmien vo výdavkoch štátneho rozpočtu môže vláda ku koncu roka reagovať v prípade nepriaznivého vývoja verejných financií. V takom prípade bude potrebné posúdiť ich vplyv na ďalšie roky, t.j. či realizáciou úspor nedošlo k odsunutiu nevyhnutných výdavkov do ďalších rokov.

Vyššie odhadované výdavky na tovary a služby v roku 2016 sa čiastočne premietnu aj do ďalších rokov, riziko v roku 2018 dosahuje 58 mil. eur a v roku 2019 sumu 36 mil. eur. Vzhľadom na jednorazový charakter kapitálových výdavkov, RRZ vo svojom odhade uvažuje s výdavkami vo výške dlhodobého priemeru (0,6 % HDP). V roku 2018 riziko dosahuje 18 mil. eur a v roku 2019 sumu 45 mil. eur.

Navyše odhad RRZ uvažuje aj s nárastom **mzdových výdavkov**, keďže v návrhu rozpočtu je od roku 2017 zapracovaná nulová valorizácia. V prípade školstva ide o predpoklad navyšovania v súlade s programovým vyhlásením vlády, t.j. od 1. januára 2018 o 6 % a ďalší rok o rovnaké percento. U ostatných zamestnancov financovaných zo štátneho rozpočtu očakáva RRZ aj vzhľadom na medializované informácie o prebiehajúcom kolektívnom vyjednávaní nárast v súlade s očakávaným rastom miezd v súkromnom sektore. Celkovo sa tým môžu navýšiť výdavky štátneho rozpočtu v rokoch 2017 až 2019 v **rozpätí 100 až 494 mil. eur**.

Odhad vlády na rok 2016 predpokladá medziročný rast **výdavkov zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť** o 4,3 %, pričom vývoj výdavkov za prvých deväť mesiacov roku 2016 a porovnanie s ich priebehom v roku 2015 naznačujú, že nárast by mohol byť vyšší (5,7 %). Po

<sup>31</sup> Napriek tomu, že zmenu metodiky vykazovania príjmov z predaja emisných kvót prvýkrát aplikoval Štatistický úrad SR v októbri 2015, v návrhu rozpočtu na roky 2017 až 2019 nebol tento prístup zohľadnený.





zohľadnení tohto vývoja RRZ uvažuje s dodatočným rizikom vo výške 98 mil. eur v roku 2016. V ďalších rokoch RRZ predpokladá rast výdavkov na úrovni dlhodobého priemeru (3,4 % ročne). Súvisí to s tým, že napriek viacerým opatreniam identifikovaným v rámci projektu Hodnota za peniaze, ktoré môžu viesť k významným úsporám vo výdavkoch na zdravotnú starostlivosť, budú podľa prezentovaných zámerov vlády potenciálne úspory použité v rámci sektora zdravotníctva. V rokoch 2017 až 2019 odhaduje **RRZ riziko v rozpätí 66 až 209 mil. eur**. Negatívne vplyvy sa môžu prejavovať vyššími výdavkami zdravotných poisťovní alebo v prípade dodržania ich rozpočtovaných výdavkov v horšom hospodárení nemocníc.

Vyplácanie **nerozdelených ziskov súkromných zdravotných poisťovní** je zahrnuté v návrhu rozpočtu vo výške 23 mil. eur ročne, čo predstavuje vopred známe výdavky za splátky úveru, ktorý si vzala zdravotná poisťovňa Dôvera v minulosti na vyplatenie záväzkov voči svojim akcionárom. Táto poisťovňa disponuje nerozdeleným ziskom približne vo výške 220 mil. eur (stav ku koncu roku 2015), čo podobne ako v roku 2016, môže viesť k ďalším výplatám nad rámec pravidelných splátok úveru aj v rokoch 2017 až 2019. RRZ odhaduje dodatočné riziko vo výške **27 mil. eur ročne**.

V prípade hospodárenia **samospráv** RRZ v roku 2016 kvantifikovala riziko voči aktuálnemu odhadu vlády vo výške 12 mil. eur. Riziko vyplýva z poskytnutého grantu SPP mestu Bratislava na pokrytie výdavkov súvisiacich s predsedníctvom Slovenska v EÚ<sup>32</sup>. Na základe informácií od ministerstva financií SPP poskytlo uvedenú sumu z nerozdeleného zisku spoločnosti z predchádzajúcich rokov, čo by podľa názoru RRZ nemalo byť príjmom verejnej správy v metodike ESA2010<sup>33</sup>.

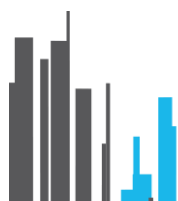
Hodnotenie samospráv komplikuje skutočnosť, že zaznamenané príjmy z fondov EÚ na základe výkazov za prvý polrok 2016 výrazne prevyšujú výdavky (zlepšujú saldo približne o 75 mil. eur), pričom nie sú k dispozícii podrobnejšie informácie o dôvodoch takéhoto vývoja<sup>34</sup>. Na jednej strane to môže byť spôsobené vplyvom dočerpávania prostriedkov z 2. programového obdobia a pomalším nábehom čerpania nového programového obdobia, ale aj nesprávnym zaznamenaním údajov. V druhom prípade by to mohlo viesť ku skresleným záverom hodnotenia s možným negatívnym vplyvom na saldo.

Návrh rozpočtu samospráv v rokoch 2017 až 2019 predpokladá zvyšovanie prebytkov hospodárenia v porovnaní s odhadom na rok 2016, ktoré vyplýva z rýchleho medziročného rastu príjmov z daní, z predpokladu obmedzovania prevádzkových výdavkov (najmä u obcí) a zachovania nízkej úrovne vlastných výdavkov na investície. Takýto predpoklad je podľa názoru RRZ optimistický, keďže vysoký rast príjmov, nízke úverové zaťaženie a vysoké zostatky prostriedkov na účtoch samospráv vytvárajú podmienky na rýchlejší rast výdavkov. Pri

<sup>32</sup> SPP s mestom Bratislava uzatvorilo [darovaciu zmluvu](#) dňa 29. januára 2016.

<sup>33</sup> Súlad tejto transakcie s metodikou ESA2010 posúdi Štatistický úrad SR na jar 2017 v rámci notifikácie deficitu a dlhu za rok 2016.

<sup>34</sup> Na základe metodiky schválenej Eurostatom sa vplyv transferov z rozpočtu EÚ na saldo vynuluje na úrovni platobných jednotiek v štátnom rozpočte. Na ďalšej úrovni, t.j. keď sa tieto prostriedky posielajú zo štátneho rozpočtu iným subjektom verejnej správy, sa už vplyvy na saldo daného subjektu nesledujú. Môže teda nastať situácia, že v danom roku majú prostriedky z rozpočtu EÚ nenulový vplyv na saldo verejnej správy, celkovo by však mal byť ich vplyv počas celého programového obdobia nulový. V prípade samospráv však tento predpoklad nebolo možné potvrdiť, keďže pravidelne zaznamenávajú (počas rokov 2009 až 2015) prebytky z rozdielu príjmov a výdavkov z rozpočtu EÚ, čo je pravdepodobne spôsobené nesprávnym vykazovaním prostriedkov alebo tým, že sa výkazy spätne neupravujú v čase keď sa rozhodne o preplatení daného projektu z prostriedkov EÚ.





zohľadnení odhadu vývoja prevádzkových výdavkov v roku 2016 a rýchlejšom zvyšovaní dlhodobých kapitálových výdavkov môže dôjsť k **zhoršeniu hospodárenia samospráv o 137 mil. eur v roku 2017. V ďalších dvoch rokoch riziko klesá na 102 mil. eur a 51 mil. eur.**

V rezorte **ministerstva obrany** sa v rokoch 2014 a 2015 uzatvorili dohody o nákupe viacúčelových vrtuľníkov a dopravných lietadiel. Vzhľadom na utajovaný režim týchto nákupov RRZ nemá k dispozícii údaje potrebné pre posúdenie prípadných rizík vyplývajúcich z týchto transakcií.

Niektoré **podniky v 100% vlastníctve štátu** (napríklad Slovenský vodohospodársky podnik, Letisko M. R. Štefánika Bratislava, Hydromeliorácie) dosahujú pravidelne od roku 2010 stratu, pričom ani na základe plánu ich hospodárenia do roku 2019 sa nepredpokladá zmena v tomto trende. Takáto situácia je dlhodobou neudržateľná. V prípade, že štát má záujem zachovať ich fungovanie, v budúcnosti ich bude potrebné rekapitalizovať. Ide o riziko z dlhodobého pohľadu, pričom sa nevyhnutne nemusí prejavíť v rokoch 2017 až 2019.

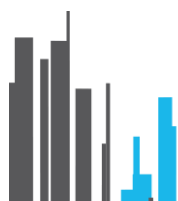
Potenciálnym zdrojom krytia rizík v rokoch 2016 až 2019 je **úspora výdavkov na spolufinancovanie**, ktorú RRZ odhaduje vo výške **50 mil. eur v roku 2016 a v ďalších rokoch v rozpätí 106 až 194 mil. eur**<sup>35</sup>. Súvisí to s tým, že návrh rozpočtu očakáva výrazne rýchlejší nábeh čerpania prostriedkov tretieho programového obdobia v porovnaní s predchádzajúcim obdobím. Tento predpoklad je sčasti opodstatnený získanými skúsenosťami pri čerpaní prostriedkov, ako aj realizáciou niektorých projektov v oblasti infraštruktúry, ktoré sa rozdelili na dve fázy a financujú sa z oboch programových období. Na druhej strane vývoj čerpania v prvých desiatich mesiacoch roku 2016 naznačuje ešte pomalší nábeh pravdepodobne aj kvôli vyťaženým administratívnym kapacitám súvisiacim s čerpaním druhého programového obdobia do konca roku 2015.

Ďalším potenciálnym zdrojom úspor sú výdavky na **štátne sociálne dávky**, pričom väčšina úspor by sa týkala výdavkov na dávku v hmotnej núdzi, ktoré v posledných rokoch dynamicky klesajú. Je to spôsobené najmä výrazným poklesom počtu poberateľov dávok hmotnej núdze, ktorý súvisel s pozitívnym vývojom na trhu práce (pokles nezamestnanosti) a legislatívnymi zmenami. RRZ odhaduje úsporu výdavkov sa v rokoch 2016 až 2019 v **rozpätí 10 až 23 mil. eur.**

V oblasti **starobných a invalidných dôchodkov** RRZ neidentifikovala žiadne riziká, ani potenciálne zdroje krytia iných rizík.

Návrh rozpočtu obsahuje viacero druhov **rezerv**, ktoré môžu do veľkej miery pokryť identifikované riziká. Ide napríklad o rezervu na prostriedky EÚ a odvody EÚ, rezervu na horšie hospodárenie zdravotníckych zariadení, rezervu na nové zákonné úpravy, rezervu na rok 2017 a ďalšie nešpecifikované rezervy. **Celková suma týchto rezerv sa pohybuje v rozpätí 420 až 740 mil. eur v rokoch 2017 až 2019.**

<sup>35</sup> V porovnaní s návrhom rozpočtu RRZ odhaduje pomalšie čerpanie prostriedkov, čo je mierne pod úrovňou predpokladov makroekonomickej prognózy VpMP zo septembra 2016 (približne o 6 % ročne). Pri takomto čerpaní by došlo k úspore výdavkov na spolufinancovanie, pričom daňové príjmy návrhu rozpočtu by boli nižšie v priemere o 20 mil. eur ročne. Po zohľadnení iných faktorov (viac v časti 2.2.) rada neidentifikovala riziko pre celkové daňové príjmy.



Pozitívny vplyv v porovnaní s odhadom vlády vo výške **34 mil. eur** bude mať v roku 2016 aj zaznamenanie prostriedkov **Národného rezolučného fondu**. Rozhodnutím Eurostatu boli prostriedky, ktoré Národný rezolučný fond postúpil začiatkom roku 2016 do európskeho Jednotného rezolučného fondu, zaznamenané v roku 2015 (keďže finančné inštitúcie odvedli tieto prostriedky v roku 2015). Zmena viedla k zhoršeniu salda v roku 2015. V porovnaní s odhadom vlády dôjde k zlepšeniu v rovnakej výške v roku 2016.

**Tab 8: Riziká spojené s dosiahnutím rozpočtových cieľov (ESA2010, mil. eur)**

	2016	2017	2018	2019
1. Rozpočtové ciele*	-1 557	-1 084	-390	151
- v % HDP	<b>-1,9</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,2</b>
2. Veľkosť kvantifikovaných rizík	-625	-855	-954	-1 043
3. Veľkosť možných zdrojov krytia rizík	114	622	628	896
4. Saldo VS po zohľadnení rizík (1+2+3)	-2 068	-1 316	-715	4
- v % HDP	<b>-2,5</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,0</b>
5. Potreba dodatočných opatrení (1-4)**	499	224	323	148
- v % HDP	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>

\* V roku 2016 ide o odhad vlády SR.

Zdroj: MF SR, RRZ

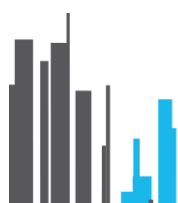
\*\* Po zohľadnení vplyvu revízie HDP na prognózu.

Po zohľadnení kvantifikovaných rizík, možných zdrojov ich krytia a za predpokladu, že sa neprijmú dodatočné opatrenia do konca roka, deficit sa podľa odhadu RRZ môže v krajnom prípade priblížiť k 2,5 % HDP. Splnenie rozpočtového cieľa si vyžiada dodatočné opatrenia v celkovej výške 0,6 % HDP. Keďže riziká sa čiastočne premietnu aj do ďalších rokov, RRZ odhaduje deficit v roku 2017 vo výške 1,6 % HDP s jeho ďalším poklesom k vyrovnanému rozpočtu v roku 2019.

### 2.3.2 Vplyvy na hrubý dlh verejnej správy

Zhoršený odhad salda verejnej správy v rokoch 2016 až 2019 v porovnaní s cieľmi vlády prezentovanými v návrhu rozpočtu sa premietne aj do odhadu vývoja hrubého dlhu. Kvantifikované riziká každoročne zvýšia hrubý dlh v rozpätí 119 až 514 mil. eur ročne (za predpokladu zachovania rovnakej úrovne hotovostnej rezervy ako v prognóze vlády). Na druhej strane opačný vplyv budú mať dividendy z mimoriadnych ziskov spoločností SPP a VSE. Po zahrnutí dodatočných úrokových nákladov<sup>36</sup> by dlh na konci roku 2019 bol v porovnaní s prognózou vlády vyšší o viac ako 500 mil. eur. Po zohľadnení vplyvu revízie HDP v roku 2015 by dlh v pomere k HDP narástol v porovnaní s návrhom rozpočtu na konci roku 2019 o 0,2 p.b. na 49,3 %.

<sup>36</sup> Dodatočné úrokové náklady zohľadňujú vyšší odhad deficitu RRZ oproti návrhu rozpočtu a príjmy z mimoriadnych dividend pri aplikovaní predpokladanej úrokovej sadzby na 10-ročné dlhopisy v danom roku.



**Tab 9: Predpoklady vývoja hrubého dlhu verejnej správy (mil. eur)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Prognóza hrubého dlhu VS (vláda SR)	40 725	41 293	43 089	44 284	45 502	46 223
- v % HDP	53,9	52,9	53,5	52,7	51,4	49,1
2. Dodatočná zmena dlhu:			327	69	179	-4
- riziká a zdroje ich krytia s vplyvom na saldo VS*			514	182	296	119
- dividendy z mimoriadneho zisku			-187	-115	-117	-123
- dodatočné hotovostné úrokové náklady			0	2	0	1
3. Hrubý dlh VS po zohľadnení rizík	40 725	41 293	43 416	44 680	46 077	46 794
- v % HDP	53,9	52,9	53,9	53,2	52,1	49,7
- vplyv revízie HDP (p.b.)		-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
- <b>hrubý dlh v % HDP po zohľadnení rizík</b>		<b>52,5</b>	<b>53,5</b>	<b>52,8</b>	<b>51,6</b>	<b>49,3</b>
p.m. Výnos 10-ročného štátneho dlhopisu (VpMP, sept. 2016)		0,82	0,48	0,75	1,09	1,35

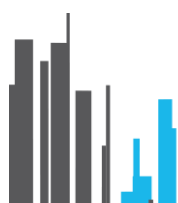
\* Na účely odhadu vplyvu na hrubý dlh sa zohľadnili hotovostné vplyvy rizík (nebrali sa do úvahy príjmy Národného rezolučného fondu a príjmy z predaja emisných kvót).

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR, RRZ

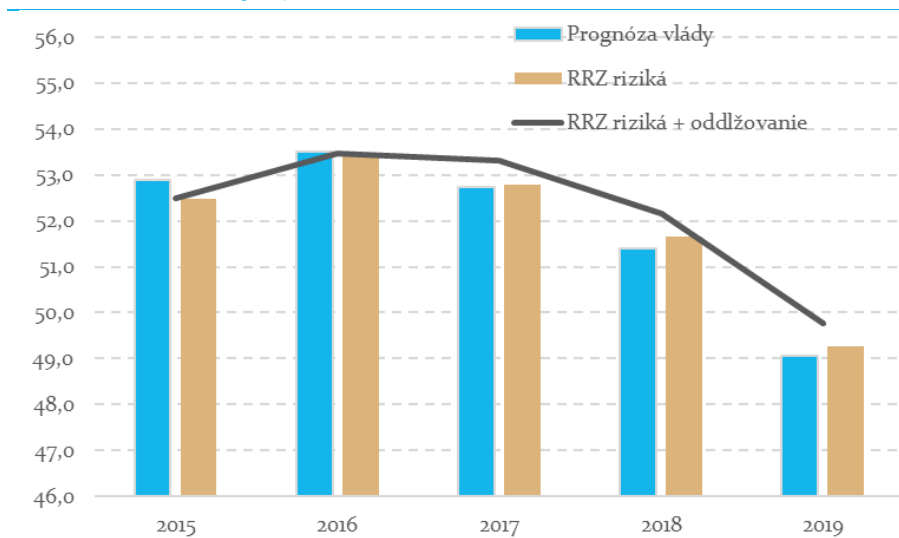
Nad rámec rizík ovplyvňujúcich saldo verejnej správy môže výšku dlhu ovplyvniť aj **oddlženie zdravotníckych zariadení**. V súčasnosti ešte nie sú známe podrobnosti tohto zámeru, z toho dôvodu RRZ prezentuje tento krok ako scenár založený na predpoklade úplného oddlženia záväzkov po lehote splatnosti ústredných a miestnych zdravotníckych zariadení v roku 2017. Ich záväzky po lehote splatnosti dosiahli na konci roku 2015 sumu takmer 550 mil. eur, pričom pri tempe rastu odhadovanom vládou v návrhu rozpočtu by na konci roku 2016 dosiahli 670 mil. eur. Keďže časť záväzkov je voči subjektom verejnej správy, napríklad Sociálnej poisťovni, znižuje sa tým potreba získania zdrojov z finančných trhov. Úplné oddlženie voči súkromnému sektoru by si vyžadovalo dodatočné prostriedky vo výške približne 480 mil. eur. Ak by zároveň došlo k zníženiu dlhu nemocníc zaznamenaného v maastrichtskom dlhu<sup>37</sup>, čistý príspevok k nárastu dlhu by dosiahol 456 mil. eur (0,5 % HDP).

Z hľadiska zamedzenia budúcich negatívnych vplyvov na saldo a dlh je dôležité, aby toto oddlžovanie bolo sprevádzané aj opatreniami, ktoré zabránia vytváraniu nových dlhov zdravotníckych zariadení.

<sup>37</sup> Konsolidovaný maastrichtský dlh nemocníc dosahoval 24 mil. eur na konci roku 2015. V súčasnosti nie sú k dispozícii informácie, či tento dlh obsahuje aj záväzky po lehote splatnosti. Väčšinu záväzkov po lehote splatnosti však tvoria záväzky z obchodného styku a tieto nie sú súčasťou maastrichtského dlhu.



**Graf 23: Scenáre vývoja hrubého dlhu (% HDP)**



Zdroj: MF SR, RRZ

### 2.3.3 Vplyvy na čisté bohatstvo

Dlhodobý pohľad cez optiku čistého bohatstva umožní identifikovať také položky rozpočtu, ktorých vývoj v strednodobom horizonte je odlišný ako v dlhodobom horizonte.

Prvou skupinou sú **položky, ktoré majú v strednodobom horizonte pozitívny vplyv na saldo verejnej správy, ale z dlhodobého hľadiska by mali mať pri správnom nastavení približne neutrálny vplyv na čisté bohatstvo**. Patrí sem schéma vyradovania jadrových zariadení a osobitný odvod vybraných finančných inštitúcií.

- Bilancia príjmov a výdavkov **Národného jadrového fondu** je v súčasnosti každoročne pozitívna, pričom naakumulované prostriedky by sa mali v budúcnosti použiť na náklady spojené s vyradovaním jadrových zariadení.
- Čisté bohatstvo ponúka odlišný pohľad aj na príjmy z **osobitného odvodu vybraných finančných inštitúcií**. Ak sa predpokladá, že prostriedky by mali slúžiť v budúcnosti na krytie rizík vo finančnom sektore, tak pri neutrálnom nastavení príspevkov je vplyv na čisté bohatstvo nulový, aj keď odvod vylepšuje aktuálnu bilanciu verejných financií<sup>38</sup>.

Druhou skupinou sú **položky, ktoré môžu mať v strednodobom horizonte pozitívny alebo neutrálny vplyv na saldo verejnej správy, pričom ich negatívne vplyvy na saldo rozpočtu a dlh sa prejavujú v dlhodobom horizonte**. Ide napríklad o fungovanie dlhodobých stratových štátnych podnikov a schválenie nového PPP projektu.

- Niektoré **podniky v 100 % vlastníctve štátu** (napríklad Slovenský vodohospodársky podnik, Letisko M. R. Štefánika Bratislava, Hydromeliorácie) dosahujú pravidelne od

<sup>38</sup> 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.



roku 2010 stratu, pričom ani na základe plánu ich hospodárenia do roku 2019 sa nepredpokladá zmena v tomto trende. Takáto situácia je dlhodobou neudržateľná. V prípade, že štát má záujem zachovať ich fungovanie, v budúcnosti ich bude potrebné rekapitalizovať.

- Schválením realizácie PPP projektu D4/R7 dôjde okrem úvodných nákladov spojených s jeho prípravou (najmä odkupovanie pozemkov) aj k zvýšeniu výdavkov štátu určených na splácanie projektu počas 30 rokov. Prvá platba za dostupnosť by sa mala zrealizovať v roku 2020<sup>39</sup>. V horizonte do roku 2019 nebudú z titulu realizovanej investície (výstavby) saldo rozpočtu ani dlh ovplyvnené, na rozdiel od situácie, kedy by túto investíciu realizoval priamo štát. Na účely vyčíslenia vplyvu na čisté bohatstvo je preto potrebné vziať do úvahy všetky finančné toky spojené s PPP projektom, vrátane presunu aktíva (vybudovanej diaľnice) do vlastníctva štátu po jeho splatení. Konečný vplyv na čisté bohatstvo je tak neutrálny (alebo mierne negatívny<sup>40</sup>).

Z hľadiska čistého bohatstva je dôležitý vplyv verejných financií aj na jeho ďalšie zložky, ako napríklad ekologický dlh, prírodné bohatstvo. Z dôvodu chýbajúcej údajovej základne a metodiky vyčíslenia sa však RRZ zatiaľ týmito zložkami vo svojom hodnotení nevenuje.

## 2.4 Konsolidačné opatrenia

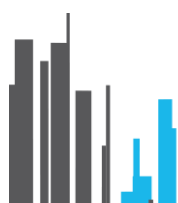
Veľkosť opatrení zahrnutých v návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019 možno posúdiť voči scenáru nezmenených politik (NPC scenár) zostaveného RRZ. Východiskom NPC scenára je odhad deficitu verejnej správy v roku 2016 vo výške 2,5 % HDP, ktorý je v porovnaní s odhadom vlády vyšší o 0,5 % HDP<sup>41</sup>.

**Za predpokladu, že by sa neuskutočnili žiadne nové opatrenia po roku 2016, verejné financie by sa vyvíjali v závislosti od existujúcej legislatívy a rozpočtové položky by boli determinované výlučne makroekonomickým vývojom, deficit by postupne klesol o 2,1 perc. bodov na 0,5 % HDP v roku 2019.** Na poklese deficitu by sa v najväčšej miere podieľali úspory vo výdavkoch v sociálnej oblasti (s príspevkom 1,0 perc. bodov), prevádzkových výdavkov (0,9 perc. bodov) a dotácií a ostatných transferov (0,7 perc. bodov). Na druhej strane, daňové a nedaňové príjmy budú mať do roku 2019 negatívny príspevok (vo výške 0,8 perc. bodov).

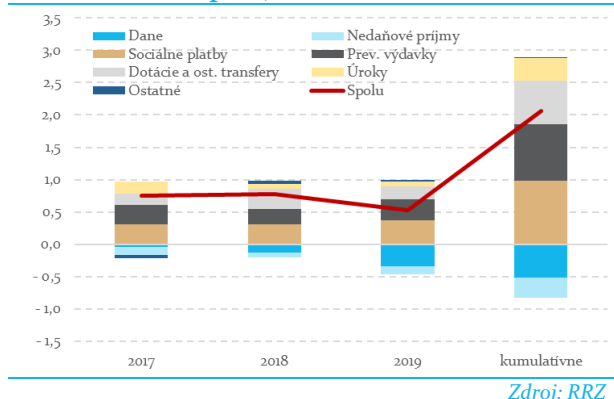
<sup>39</sup> Doložka vplyvov k [Návrhu na uzavretie koncesnej zmluvy vo verejnom obstarávaní koncesie na projektovanie, výstavbu, financovanie, prevádzku a údržbu úsekov diaľnice D4 Jarovce – Rača a rýchlostnej cesty R7 Bratislava Prievoz – Holice](#) schváleného vládou dňa 17. februára 2016.

<sup>40</sup> Závisí od celkových finančných nákladov na PPP projekt, ktoré vyplývajú z kombinácie možných úspor z efektívnejšej výstavby a drahšieho financovania v porovnaní so situáciou, ak by investíciu realizoval priamo štát.

<sup>41</sup> NPC scenár zostavený MF SR vychádza z odhadovaného deficitu verejnej správy v roku 2016 vo výške 1,97 % HDP.

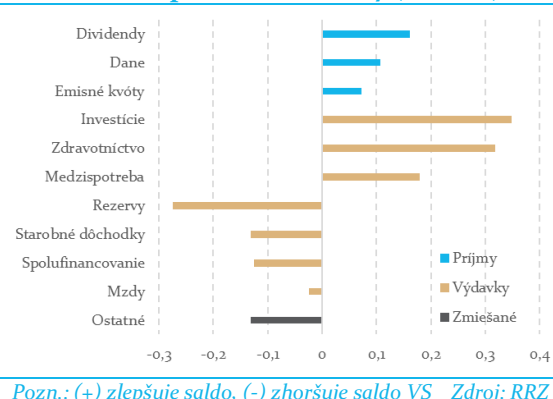


**Graf 24: Príspevky k medziročnej zmene salda v NPC scenári (p. b.)**



Zdroj: RRZ

**Graf 25: Vplyvy opatrení zapracovaných v návrhu rozpočtu v roku 2017 (% HDP)**



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

**Naplnenie rozpočtových cieľov si v rokoch 2017 až 2019 vyžiada opatrenia v priemere vo výške 0,6 % HDP ročne.** V roku 2017 veľkosť opatrení dosahuje 0,5 % HDP, pričom sú zamerané prevažne na stranu výdavkov. Najvýznamnejší vplyv by mali dosiahnuť úspory v investíciách, v zdravotníctve a medzispotrebe. Na strane príjmov návrh rozpočtu očakáva zvýšenie príjmov z dividend a daní. Nie všetky opatrenia sú dostatočne vysvetlené. Ide najmä o príjmy z dividend, emisných kvót, úspory kapitálových výdavkov mimo štátneho rozpočtu, úspory v zdravotníctve a medzispotrebe, čo je spojené s rizikami. Na druhej strane návrh rozpočtu obsahuje viacero nešpecifikovaných rezerv, ktoré môžu čiastočne pokryť tieto riziká.

**Tab 10: Veľkosť opatrení v návrhu rozpočtu (% HDP)**

	2016	2017	2018	2019
1. NPC saldo VS	-2,5	-1,8	-1,0	-0,5
2. Návrh rozpočtu VS	-2,0	-1,3	-0,4	0,2
<b>3. Veľkosť opatrení (2-1)</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>
- z toho: riziká identifikované RRZ	0,6	0,3	0,4	0,2

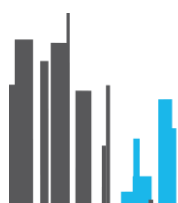
Pozn.: v roku 2016 ide o porovnanie odhadu RRZ s odhadom vlády, odhad roku 2016 bol východiskom zostavenia NPC scenára.  
V riadku 3 rozdiel nemusí sedieť z dôvodu zaokrúhľovania.

Zdroj: RRZ, MF SR

**Scenár nezmenených politík pri vývoji hrubého dlhu vychádza z odhadu RRZ vo výške 53,5 % HDP na konci roku 2016<sup>42</sup>.** Ak by sa po roku 2016 neprijímali žiadne nové opatrenia, podiel hrubého dlhu na HDP by v ďalších rokoch klesal a na konci roku 2019 by dosiahol 50,8 % HDP. V porovnaní s prognózou z návrhu rozpočtu by bol teda dlh vyšší o 1,7 % HDP.

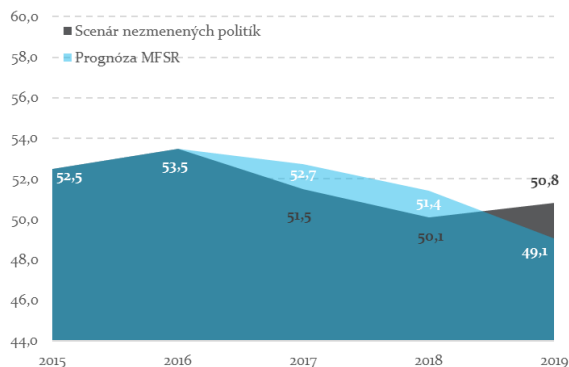
Na poklese dlhu prognózovanom vládou sa v najväčšej miere podieľajú opatrenia zapracované v návrhu rozpočtu na roky 2017 až 2019 (kumulatívny vplyv vo výške 2,1 % HDP). Ostatné faktory,

<sup>42</sup> Základným predpokladom scenára nezmenených politík pri vývoji dlhu je taká výška hotovostnej rezervy, ktorá pokrýva záväzky na najbližšie 4 mesiace. Ak by sa tento predpoklad použil aj pri odhade dlhu na konci roku 2016, hrubý dlh v pomere k HDP by dosiahol 55,7 % HDP. RRZ v odhade dlhu na konci roku 2016 zohľadnila hotovostnú rezervu, s ktorou uvažuje vláda vo svojej prognóze, čo jednorazovo znížilo úroveň hrubého dlhu o 2,2 % HDP.

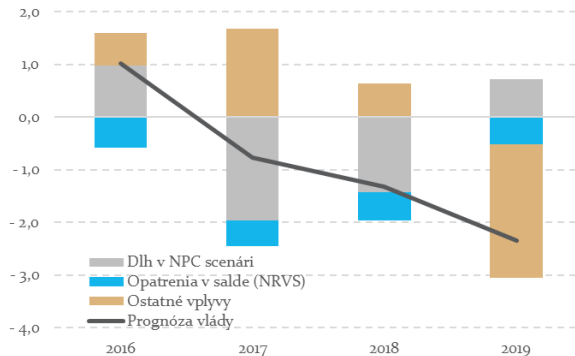


ako je napríklad zmena finančných aktív a rozdiely medzi hotovostnými a akruálnymi tokmi<sup>43</sup> zvýšia v strednodobom horizonte dlh celkovo o 0,4 % HDP.

**Graf 26: Porovnanie prognózy dlhu MF SR s NPC scenárom RRZ (% HDP)**



**Graf 27: Príspevky k zmene dlhu v prognóze MF SR (p. b.)**

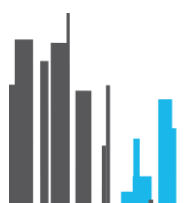


**Graf 26:** NPC scenár vývoja dlhu uvažuje od roku 2017 so saldom verejnej správy z NPC scenára a s hotovostnou rezervou pokrývajúcou záväzky (splatenie štátnych dlhopisov a pokladničných poukázok, vládnych úverov a financovanie deficitu štátneho rozpočtu) na najbližšie 4 mesiace. Nárast dlhu na konci 2019 súvisí aj s potrebou držania vyššej hotovostnej rezervy na pokrytie záväzkov v prvých 4 mesiacoch roku 2020 v porovnaní s predpokladmi prognózy.

**Graf 27:** Graf ukazuje príspevky k medziročnej zmene dlhu prognózovanej MF SR. Výraznejší pokles dlhu v NPC scenári v roku 2017 (v porovnaní s odhadom vlády) je spôsobený výrazne nižšou potrebou hotovostnej rezervy na zabezpečenie pokrytia záväzkov na najbližšie 4 mesiace.

Zdroj: MF SR, RRZ

<sup>43</sup> Kým saldo verejnej správy je vyjadrené v akruálnej metodike, hrubý dlh je definovaný v hotovostnej metodike. Z pohľadu vývoja dlhu sú preto kľúčové hotovostné toky vo verejných financiách. Rozdiely medzi hotovostnými a akruálnymi tokmi potom vysvetľujú odlišný vývoj dlhu v danom roku v porovnaní s výškou salda.





### 3 Trendy vo vývoji verejných financií v SR

Predchádzajúca kapitola sa venovala identifikácii konkrétnych rizík na strane príjmov alebo výdavkov rozpočtu verejnej správy a ich výslednému vplyvu na saldo a dlh. Z pohľadu posúdenia celkového vývoja verejných financií je užitočné poznať aj hlavné trendy v základných ukazovateľoch. Ich popisom zvyčajne nie je možná priama kvantifikácia prípadných rizík, poskytujú však širší kontext a možnosť aspoň kvalitatívne zhodnotiť vládne politiky. Fiškálny rámec rozpočtu je konfrontovaný s doterajšími skúsenosťami s jeho dodržiavaním. Pomocou trendov v štruktúre príjmov a výdavkov rozpočtu je možné ilustrovať akými opatreniami vláda dosahuje svoje ciele v porovnaní s minulosťou. Z makroekonomického pohľadu je dôležité, či rozpočet prispieva k stabilizácii ekonomického vývoja. V neposlednom rade je návrh rozpočtu posudzovaný z pohľadu jeho vplyvov na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

V tejto správe sú uvedené základné informácie o vývoji rozpočtových príjmov a výdavkov. Do budúca rada plánuje pokračovať v analýzach, aby poskytla aj alternatívne pohľady na vývoj vo verejných financiách.

#### 3.1 Fiškálny rámec

Kredibilitu fiškálneho rámca je možné okrem kvantifikácie konkrétnych rizík v príjmoch a výdavkoch skúmať z viacerých pohľadov: 1/ aká je historická skúsenosť s dosahovaním stanovených cieľov; 2/ záväznosti trojročného rozpočtu; 3/ ako vláda reaguje na odchýlky vo vývoji v rozpočte; 4/ veľkosť potrebnej konsolidácie na dosiahnutie cieľov; 5/ ako môžu vplyvať na naplnenie cieľov fiškálne pravidlá.

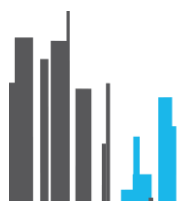
##### *Od roku 2003 sa deficit pohybuje blízko hranice 3 % HDP*

Pokiaľ by sa naplnili predpoklady vlády ohľadom hospodárenia rozpočtu v roku 2016 - deficit na úrovni 2,0 % HDP - bola by to druhá najnižšia hodnota v histórii Slovenska. V prípade, že vláda neprijme žiadne nové opatrenia a premietnu sa riziká identifikované RRZ, deficit by sa mohol zvýšiť na úroveň 2,5 % HDP, čo je len o niečo menej ako úroveň na ktorej sa deficit pohyboval aj v rokoch 2013 až 2015.

Obdobie od roku 2003 je charakteristické tým, že deficit rozpočtu sa pohyboval blízko trojpercentnej hranice. Výnimkou boli len roky 2009 a 2010 zasiahnuté hospodárskou krízou, ktoré viedli k výraznému zvýšeniu deficitu až k hranici 8 % HDP. Následnou konsolidáciou rozpočtu sa podarilo znížiť deficit opätovne pod hranicu 3 % HDP v roku 2013. Táto hranica je dôležitým kritériom európskych fiškálnych pravidiel, preto sa ju vláda snaží dodržiavať.

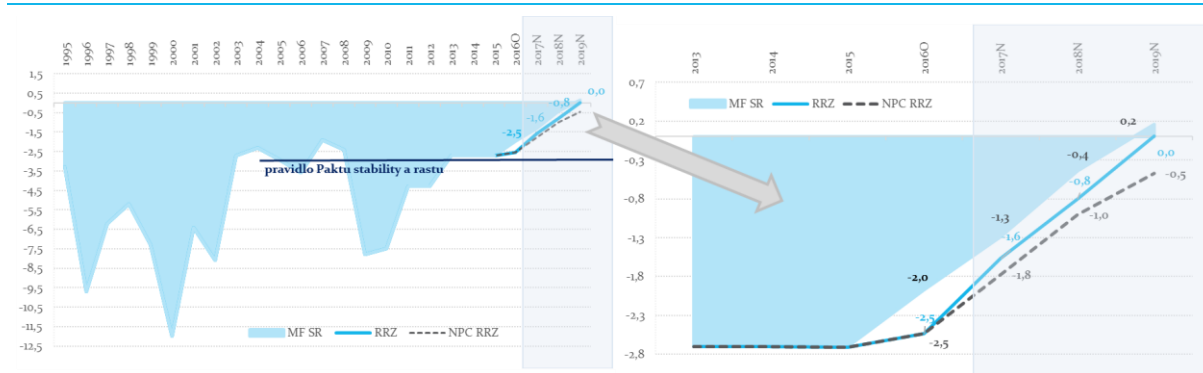
Na druhej strane cieľom vlády podľa európskych aj národných pravidiel by malo byť smerovanie k približne vyrovnanému rozpočtu. Nedostatočné dodržiavanie tohto pravidla zo strany EÚ znižovalo motiváciu vlád splniť tento cieľ, **čím sa znižovanie deficitu zastavilo tesne pod hranicou 3 % HDP a dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu sa odkladalo.**

Rozpočtové plány do roku 2019 predpokladajú dosiahnutie mierne prebytkového rozpočtu. Podľa odhadu RRZ je dosiahnutie približne vyrovnaného rozpočtu možné bez významných



konsolidačných opatrení, nakoľko aktuálne nastavenie politík a makroekonomický vývoj by mali vytvoriť v najbližších rokoch podmienky k zníženiu deficitu pod 1 % HDP.

**Graf 28: Saldo rozpočtu v rokoch 1995 až 2019 (ESA2010, % HDP)**



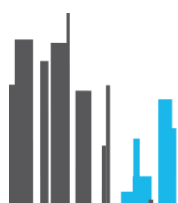
Zdroj: Eurostat, MF SR, RRZ

### Revízie rozpočtových cieľov znižujú kredibilitu predstavovaných plánov

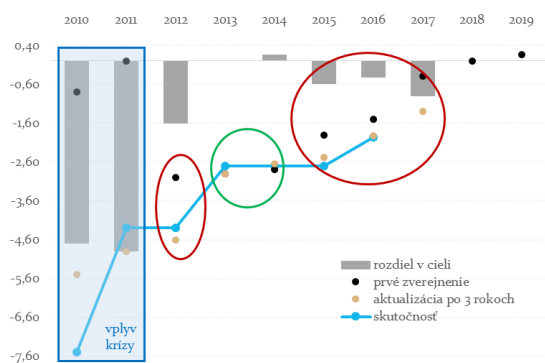
Na rozdiel od cieľov na roky 2013 a 2014 sa ciele deficitu pre roky 2015 až 2017 zhoršili pri aktualizácii trojročného rozpočtu, čím sa posúvala nevyhnutná konsolidácia na dosiahnutie cieľa za horizont najbližšieho rozpočtového roka. Navyše, v rokoch 2014 až 2015 bol a v roku 2016 vláda bez dodatočných opatrení očakáva mierne vyšší deficit ako boli plány v schválených rozpočtoch. Zvyšovanie cieľových hodnôt deficitu sa udialo v čase, kedy vláda mala k dispozícii viacero pozitívnych vplyvov vrátane dodatočných príjmov z boja proti daňovým únikom. **Rozpočtový cieľ na rok 2017 bol revidovaný celkom päťkrát. Oproti jeho prvému zverejneniu v rámci Programu stability na roky 2014 až 2017 sa zhoršil celkom o 0,8 % HDP. K zhoršeniu došlo aj napriek tomu, že nedošlo ku žiadnym neočakávaným negatívnym vplyvom, naopak, daňové príjmy v porovnaní s prvým odhadom príjmov na rok 2017 (z Programu stability na roky 2014 až 2017 z apríla 2014) narástli o 3,4 % HDP<sup>44</sup>.**

Strednodobý rámec rozpočtu verejnej správy je síce schvaľovaný vládou, ale parlament schvaľuje v podobe zákona len hotovostnú bilanciu štátneho rozpočtu na najbližší rok. Z celého trojročného rozpočtu tak považuje vláda za záväzný len najbližší rozpočtový rok. Záväznosti strednodobých cieľov by preto pomohlo, keby parlament diskutoval o rozpočte celej verejnej správy v metodike ESA2010, čo by zároveň umožnilo efektívnejšiu kontrolu a dôraz na dodržiavanie prípadných fiškálnych pravidiel ako je napríklad záväzný výdavkový limit.

<sup>44</sup> Vyššie daňové príjmy môžu sčasti vyplývať z nárastu výdavkov v porovnaní s pôvodnými predpokladmi uvedenými v Programe stability na roky 2014 až 2017.



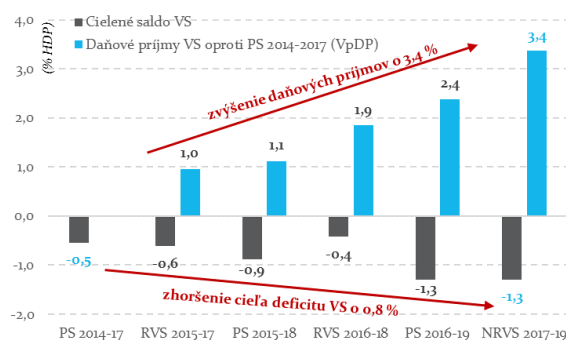
**Graf 29: Revízia rozpočtových cieľov trojročného rozpočtu (% HDP)**



**Graf 29:** Rozdiel v ciele (stĺpcový graf) vyjadruje odchýlku prvého stanovenia cielej hodnoty salda VS v príslušnom roku od jeho aktualizácie po troch rokoch (trojročný fiškálny rámec). Napr. cieleň schodok VS na rok 2015 bol prvýkrát stanovený v rámci schváleného rozpočtu VS na roky 2013-2015, jeho výška sa revidovala rozpočtom VS na roky 2015-2017, zmena predstavovala cca 0,6 % HDP.

Zdroj: RRZ

**Graf 30: Zmena rozpočtového cieľa na rok 2017**

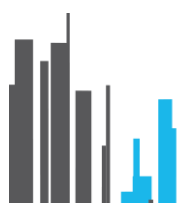


### V rokoch 2014 až 2017 neboli využité pozitívne neočakávané vplyvy na zrýchlenie konsolidácie

Zostavovanie rozpočtu celej verejnej správy je relatívne zložitý proces a v priebehu plnenia rozpočtu môže dochádzať k nečakaným odchýlkam oproti rozpočtu, na ktoré vláda reaguje. V prípade pozitívnych vplyvov môže vláda využiť dodatočné zdroje na zníženie deficitu a dlhu (zrýchlenie konsolidácie) alebo na nové opatrenia zhoršujúce saldo rozpočtu (najmä cez vyššie výdavky) a krytie rizík rozpočtu. Naopak, v prípade nečakaných negatívnych vplyvov vláda buď prijme dodatočné opatrenia na dodržanie rozpočtového cieľa alebo premietne tieto vplyvy do zhoršenia salda rozpočtu. Vo väčšine prípadov je výsledná skutočnosť kombináciou premietnutia neočakávaných vplyvov, krytia rizík a tiež opatrení vlády.

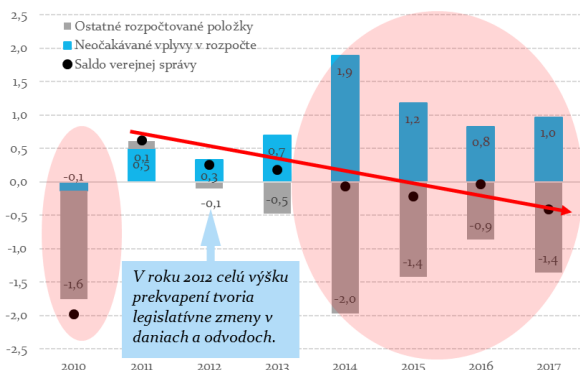
Rozlíšenie vplyvov na tie, ktoré sú úplne alebo čiastočne mimo kontroly vlády („neočakávané vplyvy“) a na ostatné vplyvy, vrátane diskrečných opatrení, nám poskytuje viacero informácií: 1/ schopnosť vlády eliminovať negatívne neočakávané vplyvy, 2/ spôsob použitia pozitívnych neočakávaných vplyvov, 3/ realistikosť zostaveného rozpočtu (premietnutie rizík). Poznanie príčin odchýlok je dôležité aj z pohľadu posúdenia plnenia národných fiškálnych pravidiel, najmä pokroku v znižovaní dlhu mimo sankčných pásiem.

V období rokov 2010 až 2017 bola veľkosť neočakávaných vplyvov v jednotlivých rokoch rôzna. S výnimkou roka 2010 vplývali na saldo rozpočtu pozitívne. V rokoch 2011 až 2013 dosiahol ich vplyv v priemere 0,5 % HDP a úplne alebo vo významnej miere prispeli k lepšiemu ako rozpočtovanému výsledku hospodárenia rozpočtu. V rokoch 2014 až 2017 pozitívne vplyvy narástli na úroveň viac než 1,0 % HDP ročne. Pod tento nárast sa podpísal lepší než rozpočtovaný výber daní ako dôsledok lepšieho ekonomického vývoja a zvýšenia efektívnosti výberu DPH. Vyššie daňové príjmy môžu sčasti vyplývať z nárastu výdavkov v porovnaní s pôvodnými predpokladmi, pričom vplyv na ekonomiku môže byť výraznejší pri nulových úrokových sadzbách. Ak by sa v každom roku využili tieto pozitívne neočakávané vplyvy na zlepšenie salda aktuálneho roka (neuvažuje sa s prenášaním pozitív), v roku 2014 by mohol byť deficit pod

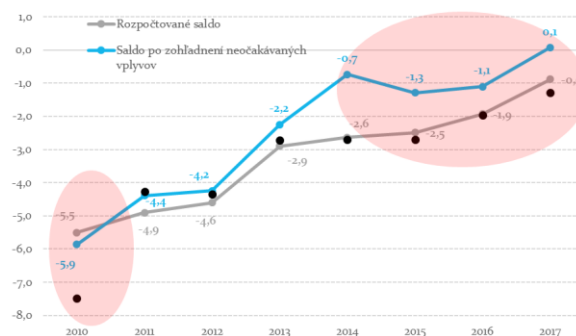


hranicou 1 % HDP a v roku 2017 mierne v prebytku<sup>45</sup>. **Skutočnosť, že tieto pozitíva neboli použité na zrýchlenie konsolidácie, je dôsledkom významných rizík, ktoré rozpočty obsahovali a na ktoré aj RRZ upozorňovala a tiež, že vláda realizovala dodatočné opatrenia využívajúc tak priestor, ktorý tieto pozitíva poskytli.**

**Graf 31: Vplyv neočakávaných vplyvov a ostatných položiek na saldo rozpočtu (% HDP, ESA2010)**



**Graf 32: Potenciálne saldo rozpočtu po zohľadnení nerozpočtovaných vplyvov (% HDP, ESA2010)**



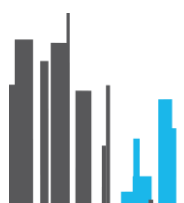
**Graf 31:** Neočakávané vplyvy v rozpočte predstavujú rozdiel skutočnosti oproti rozpočtu v položkách: saldo hospodárenia samospráv (roky 2010-2016, v roku 2017 zmena salda predstavuje len zrealizovanie rozpočtu), daňové a odvodové príjmy, výdavky na spolufinancovanie a vyvolané investície, korekcie k EÚ fondom (len v roku 2013, v ďalších rokoch už bolo možné korekcie očakávať), odvody do rozpočtu EÚ, úrokové náklady na správu dlhu. Legislatívne zmeny zahŕňajú tie, ktoré boli prijaté počas roka alebo ich výsledný vplyv bol iný ako v rozpočte. V prípade roka 2017 ide o porovnanie rozpočtu na rok 2017 v rámci RVS 2016-2018 (deficit 0,9 % HDP) a súčasného návrhu (1,3 % HDP). Údaje sú uvedené v Prílohe č. 9.

**Graf 32:** V roku 2010 bol schválený rozpočet novelizovaný, deklarovaným dôvodom bola nereálnosť pôvodného rozpočtu. Saldo po zohľadnení neočakávaných vplyvov je počítané len na konkrétnom roku, t.j. neočakávané vplyvy v jednom roku sa neprenášajú do ďalšieho roka.

Zdroj: ŠÚSR, MF SR, RRZ prepočty

V prvom rade išlo o zlepšujúci sa ekonomický rast generujúci vyššie daňové príjmy, historicky najnižšie úrokové sadzby šetriace významnú časť výdavkov rozpočtu, ako aj dodatočné príjmy získané z otvorenia a zníženia sadzby do 2. piliera dôchodkového systému. Druhým dôležitým faktorom boli pozitívne dodatočné vplyvy, ktoré sa udiali v rámci príslušného rozpočtového roka a mohli byť využité na podstatné zlepšenie skutočnosti oproti rozpočtu a pri ich aspoň čiastočnom zohľadnení aj pre zrýchlenie konsolidácie v nasledujúcich rokoch (graf 31). V tejto súvislosti je nutné oceniť najmä opatrenia vlády vedúce k dodatočným príjmom získaným z boja proti daňovými únikom pri dani z pridanej hodnoty (s vedľajším pozitívnym vplyvom aj na výnos dane z príjmov právnických osôb), ktoré predstavujú jedinečný a neopakovateľný zdroj znižovania deficitu. **Nevyužitie týchto pozitív na rýchlejšie znižovanie deficitu a dlhu tak posúvalo potrebnú konsolidáciu do budúcnosti s negatívnym vplyvom na výšku dlhu.**

<sup>45</sup> Zohľadnenie vplyvu výdavkových politik na nárast daňových príjmov by viedlo k spresneniu uvedených hodnôt súd.

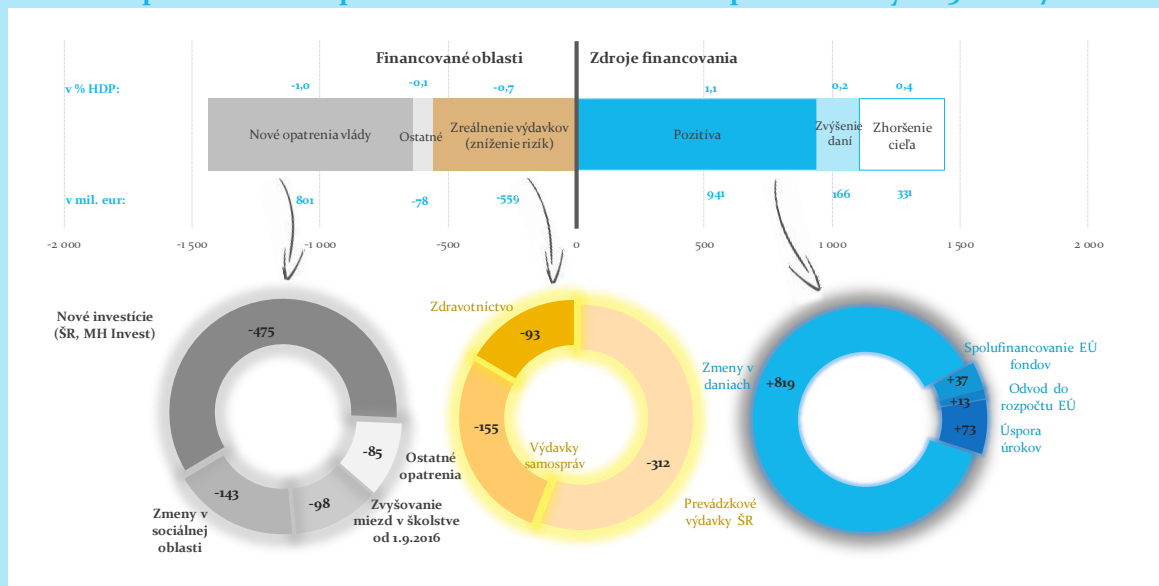


**Box 4: Neočakávané vplyvy a ich dopad na saldo rozpočtu v roku 2017**

Pre rok 2017 došlo v porovnaní s RVS 2016-2018 k zhoršeniu cieľa pre deficit verejných financií o 0,4 % HDP. Dôvodom jeho zvýšenia neboli neočakávané negatívne vplyvy na rozpočet mimo kontrolu vlády, skôr naopak, rozpočet má k dispozícii viacero pozitívnych vplyvov.

Z porovnania rozpočtu na rok 2017 schváleného v roku 2015 v rámci rozpočtu verejnej správy na roky 2016 až 2018 s aktuálnym návrhom na rok 2017 vyplýva, že neočakávané vplyvy, najmä v podobe dodatočných daňových príjmov (vrátane zlepšenia výberu daní), dosiahli 1,1 % HDP. Negatíva v celkovej sume 1,7 % HDP zahŕňajú predovšetkým zrealnenie výdavkov v niektorých oblastiach, ako aj dodatočné opatrenia vlády. Zvýšenie výdavkov nad rámec pozitív je kryté legislatívnym zvýšením daní o 0,2 % a navýšením cieľného deficitu rozpočtu o 0,4 % HDP.

**Graf 33: Rozpočet na rok 2016 – príspevky k zmene deficitu súčasného návrhu rozpočtu na rok 2016 v porovnaní s rozpočtom na rok 2016 v rámci rozpočtu na roky 2015 až 2017**

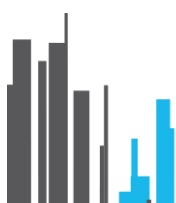


Suma (\*) obsahuje nad rámec položiek v spodnej časti grafu aj ostatné vplyvy v hodnote -6 mil. eur a suma (\*\*) v kategórii pozitív navyše obsahuje vplyv nových subjektov -31 mil. eur.

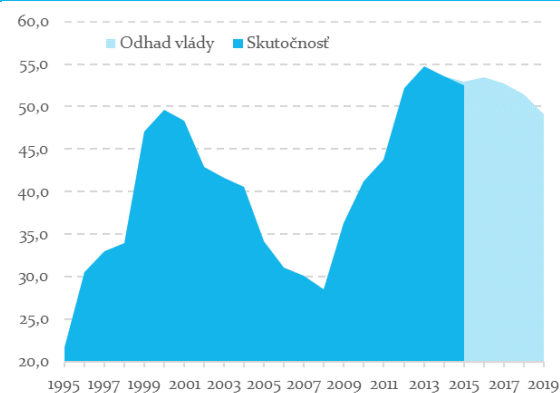
Zdroj: MF SR, RRZ

**Dlh sa stabilizoval na historických maximách v dôsledku jednorazových opatrení**

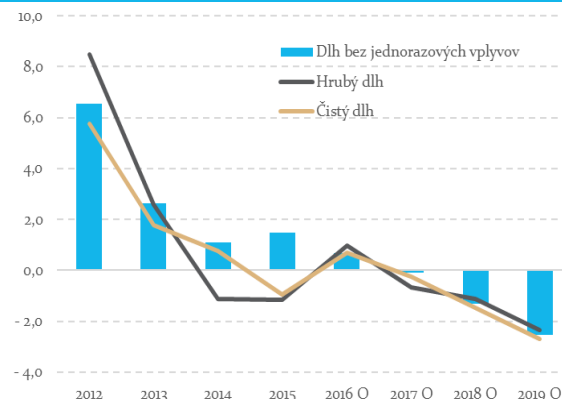
Dlh voči HDP je po kríze na historických maximách, jeho úroveň sa v posledných rokoch stabilizovala najmä vďaka využívaniu jednorazových opatrení, ktoré sa budúcnosti už nemusia zopakovať.



**Graf 34: Vývoj hrubého dlhu VS (% HDP)**



**Graf 35: Medziročná zmena dlhu (% HDP)**



**Graf 35:** Pri odhade zmeny dlhu bez jednorazových faktorov neboli zohľadnené vplyvy na úrokové náklady (vyššia úroveň dlhu v jednom roku v porovnaní so skutočnosťou by viedla aj k nárastu úrokových nákladov).

Zdroj: MFSR, RRZ

**Podiel hrubého dlhu na HDP začal klesať po roku 2013, k jeho poklesu však väčšou mierou prispievajú jednorazové opatrenia vlády, ktoré nezlepšujú čisté bohatstvo verejných financií Slovenska.** Ide napríklad o jednorazové zníženie hotovostnej rezervy štátu naakumulovanej v minulosti, príjmy z privatizácie, príjmy zo súkromných dôchodkových fondov a dividendy zo štátnych podnikov nad rámec riadneho zisku (Príloha 8). Ak by sa nepristúpilo k týmto opatreniam (dlhodobé neopakovateľné faktory), dlh by bol medziročne vyšší v roku 2014 o 1,1 % HDP a v roku 2015 o 1,4 % HDP.

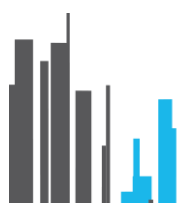
V roku 2016 sa očakáva opätovný nárast podielu hrubého dlhu na HDP, pričom po zohľadnení jednorazových vplyvov (medziročný nárast hotovostnej rezervy sčasti kompenzovaný príjmami z mimoriadnych dividend) by sa mal zvýšiť o 0,7 % HDP. **K miernemu udržateľnému poklesu dlhu by malo dôjsť až od roku 2017 v dôsledku plánovaného zníženia deficitu a zvýšenia tempa rastu ekonomiky.**

#### *Konsolidačné úsilie vlády dosiahne v roku 2017 úroveň 0,2 % HDP*

RRZ odhaduje, že **deficit verejnej správy sa zlepší z 2,5 % HDP v roku 2016 na 0,0 % HDP v roku 2019.** Takýto vývoj by znamenal, že počas nasledujúcich štyroch rokov sa štrukturálny deficit kumulatívne zlepší o 2,4 % HDP a dosiahne 0,1 % HDP v roku 2019 (porovnanie odhadu RRZ s inými inštitúciami je uvedené v boxe 5). Strednodobý rozpočtový cieľ by sa mal podľa prepočtov RRZ dosiahnuť v roku 2019.

Na posúdenie toho, do akej miery je odhadované zlepšenie štrukturálneho salda ovplyvnené opatreniami vlády resp. inými externými faktormi, je potrebné porovnať jeho vývoj so scenárom nezmenených politík (NPC scenár zostavený RRZ<sup>46</sup>).

<sup>46</sup> Podrobnejšie k NPC scenáru RRZ v časti 2.4 a v Prílohe č.7.





**Tab 11: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2015 až 2019 podľa RRZ (ESA2010, % HDP)**

	2015	2016O	2017N	2018N	2019N
<b>1. Saldo verejnej správy</b>	-2,7	-2,5	-1,6	-0,8	0,0
2. Cyklická zložka	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1
3. Jednorazové efekty <sup>47</sup>	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
<b>4. Štrukturálne saldo (1-2-3)</b>	-2,4	-2,4	-1,5	-0,8	-0,1
<b>5. Zmena štrukturálneho salda (<math>\Delta</math>4)/ Fiškálny kompakt</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>
<b>6. Saldo verejnej správy v NPC scenári</b>	-2,7	-2,5	-1,8	-1,0	-0,5
7. Štrukturálne saldo v NPC scenári	-2,4	-2,4	-1,8	-1,0	-0,6
<b>8. Zmena štrukturálneho salda v NPC scenári</b>	-	<b>0,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,4</b>
<b>9. Veľkosť opatrení (1-6)</b>		<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,5</b>
10. Medziročná zmena veľkosti opatrení ( $\Delta$ 9)			0,2	0,0	0,3
<b>11. Konsolidačné úsilie vlády (5-8)</b>			<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>
12. Iné faktory:	0,1	0,3	0,4	-0,0	0,1
- opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
- PPP projekty	0,0	0,0	0,3	-0,1	0,0
- úrokové náklady	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
13. Opatrenia vlády s vplyvom na iné faktory*		0,0	0,0	0,0	0,1
<b>14. Zmena štrukturálneho salda po zohľadnení iných faktorov (5-12)</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>
<b>15. Konsolidačné úsilie vlády po zohľadnení opatrení s vplyvom na iné faktory (11-13)</b>		<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>

\* Zahŕňa vplyv zvýšenia odvodu finančných inštitúcií, posuv v termíne dostavby 3. a 4. bloku jadrovej elektrárne Mochovce a zmenu úrokových nákladov vplyvom konsolidácie.  
Zdroj: metodika RRZ

Štrukturálny deficit sa do roku 2019 bez zásahov vlády zlepši celkovo o 1,8 % HDP a dosiahne 0,6 % HDP, čo je len 0,1 % HDP od strednodobého rozpočtového cieľa. Znamená to, že veľkú časť prognózovaného zlepšenia štrukturálneho salda možno pripísať už existujúcemu nastaveniu politík, makroekonomickému vývoju a spomaleniu čerpania prostriedkov z fondov EÚ. Čistý príspevok vlády<sup>48</sup> k trvalému zlepšeniu salda VS by po zohľadnení opatrení s vplyvom na iné faktory<sup>49</sup> mal dosiahnuť za tri roky celkom 0,3 % HDP.

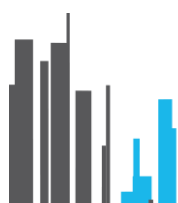
#### Box 5: Porovnanie salda VS a štrukturálneho salda VS v rokoch 2015 až 2019

Nižšie umiestnené grafy prezentujú saldo VS a odhady štrukturálneho salda VS v rokoch 2015 až 2019 rôznych inštitúcií: Európskej komisie, OECD, MMF, RRZ a MF SR (Návrh rozpočtového plánu, DBP). Vzniknuté rozdiely v prípade štrukturálneho salda sú spôsobené inou výškou deficitu (EK vychádza z tzv. scenára nezmenených politík), odlišným odhadom veľkosti cyklickej zložky (produkčnej medzery) a zohľadnenými jednorazovými vplyvmi. Štrukturálne saldo by sa malo zlepšovať podľa výpočtov RRZ, MF SR a EK (v rámci svojej jesennej prognózy zverejnenej 9. novembra 2016). Štrukturálny deficit podľa odhadu EK bude v nastávajúcom období klesať, v roku 2017 dosiahne 1,4 % HDP a v nasledujúcom roku klesne na 0,7 % HDP.

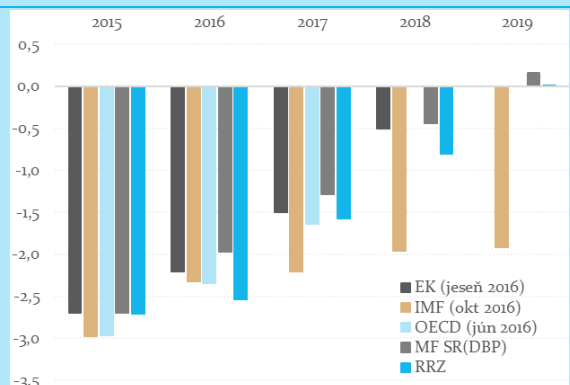
<sup>47</sup> Podrobnejšie k jednorazovým vplyvom v Prilohe č. 10.

<sup>48</sup> Ukazovateľ konsolidačné úsilie vlády sa viaže výlučne na príspevok vládných opatrení k trvalej zmene hospodárenia verejnej správy. Jeho podrobný popis je uvedený v diskusnej štúdií RRZ č. 02/2014: [Ako merať konsolidáciu vo verejných financiách](#).

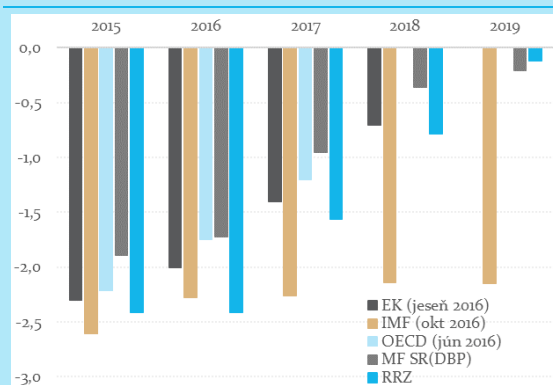
<sup>49</sup> Ide o faktory, ktoré nemajú vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií (2. pilier dôchodkového systému, schéma vyradovania jadrových zariadení, odvod vybraných finančných inštitúcií), faktory priamo nesúvisiace s aktuálnym vývojom verejných financií (úrokové náklady) a faktory vykazované mimo sektora verejnej správy, ktoré v budúcnosti zhoršia hospodárenie (výstavba diaľnic cez PPP projekty).



**Graf 36: Saldo VS v rokoch 2015 až 2019\* (ESA2010, % HDP)**



**Graf 37: Štrukturálne saldo VS v rokoch 2015 až 2019\* (ESA2010, % HDP)**

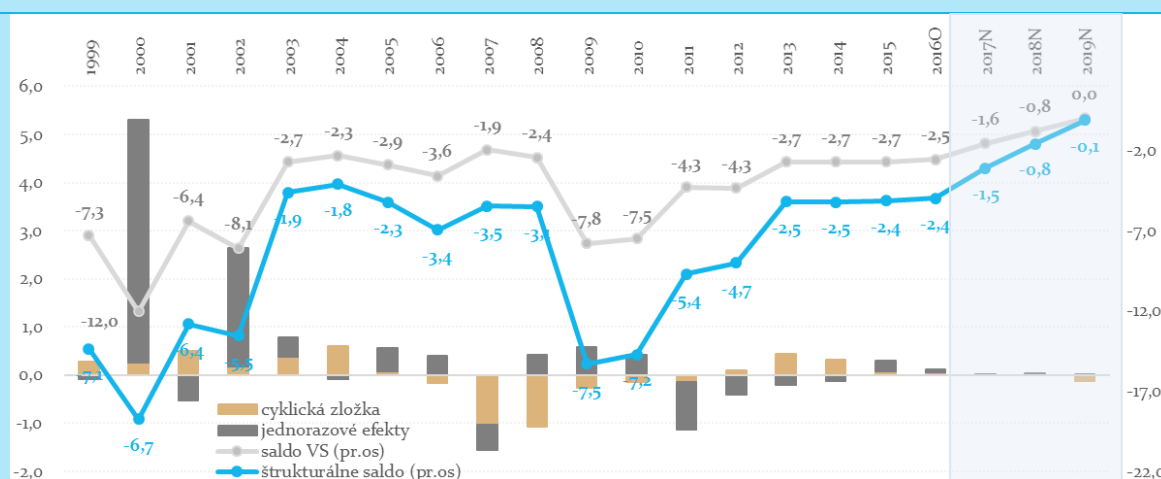


\* Odhady MMF, RRZ a MF SR sú k dispozícii až do roku 2019. Jesenná prognóza EK pokrýva horizont do roku 2018, OECD dokonca len do roku 2017.

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

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

**Graf 38: Štrukturálne saldo v rokoch 1999 až 2019 podľa RRZ (ESA2010, % HDP)**

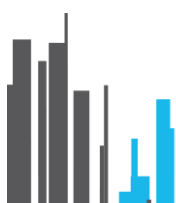


Zdroj: RRZ

### Fiškálne pravidlá by mali prispievať k dosiahnutiu vyrovnaného rozpočtu

Uvoľnenie fiškálnej disciplíny v rokoch 2014 a 2015 redukuje efekt výraznej konsolidácie v roku 2013. Kým v roku 2014 došlo podľa RRZ len k miernej odchýlke od tempa konsolidácie nevyhnutnej na dosiahnutie pôvodne stanoveného strednodobého cieľa v roku 2017 (hodnotí sa kumulatívne), v roku 2015 nastala výrazná odchýlka. Výraznú odchýlku v roku 2015 potvrdilo aj výdavkové pravidlo, keďže rast upravených výdavkov bol výrazne vyšší ako rast odvodený od požadovaného tempa konsolidácie. V zmysle pravidiel tak mali byť prijaté korekčné opatrenia vedúce k zrýchleniu konsolidácie.

Toto národné pravidlo môže doplniť existujúce dlhové pravidlo, ktorého prísnejšie sankčné mechanizmy budú síce v najbližších dvoch rokoch od vyslovenia dôvery vlády dočasne



pozastavené, ale v plnej miere by sa mali použiť už pri vyhodnotení výsledkov za rok 2017<sup>50</sup>. RRZ vo viacerých predchádzajúcich správach<sup>51</sup> konštatovala, že vláda neprijala dostatočné opatrenia na zníženie dlhu mimo sankčných pásiem aj napriek tomu, že minister financií a vláda mali takéto opatrenia prijať<sup>52</sup>. Aktuálny návrh rozpočtu na roky 2017 až 2019 síce nepredstavil také rozpočtové ciele, ktoré by mali viesť k zníženiu dlhu mimo sankčných pásiem do roku 2019. Hranice limitu dlhu sa od roku 2018 každoročne znižujú o 1 p. b., čo si vyžaduje stanovenie ambicióznějších rozpočtových cieľov. Z uvedeného dôvodu je možné konštatovať, že **pri rešpektovaní v súčasnosti platných národných fiškálnych pravidiel by v nasledujúcich rokoch mala konsolidácia rozpočtu pokračovať.**

K smerovaniu k vyrovnanému rozpočtu prispievajú aj európske fiškálne pravidlá, ktoré stanovujú každoročné minimálne zlepšovanie štrukturálneho salda a tempo rastu výdavkov. Na splnenie požiadaviek preventívnej časti paktu je potrebné znižovať štrukturálne saldo a dodržať primeraný rast výdavkov rozpočtu, čo by malo viesť k postupnému znižovaniu deficitu. Dodržiavanie týchto pravidiel vyhodnocuje Európska komisia.

### 3.2 Príjmy a výdavky rozpočtu

Na saldo rozpočtu vplyva mnoho faktorov. Nie všetky z nich sú pod priamou kontrolou vlády. Jedným z pohľadov na zmenu salda je analyticky očistené štrukturálne saldo a konsolidačné úsilie vlády, ktoré berie do úvahy nastavenie politik z minulosti, jednorazové vplyvy a vplyv hospodárskeho cyklu. Týmto prístupom je snaha kvantifikovať saldo rozpočtu, ktoré je možné meniť len prijatými konkrétnymi opatreniami vlády. Jednoduchší pohľad bez analytického očistenia naopak poskytuje súhrnný prehľad všetkých vplyvov na rozpočet a ukazuje tak základné trendy, či sa saldo verejných financií vyjadrené ako podiel na HDP mení vplyvom zmeny príjmov vyjadrených ako podiel na HDP, výdavkov vyjadrených ako podiel na HDP alebo ich kombináciou<sup>53</sup>.

V porovnaní s rokom 2010 by sa saldo rozpočtu malo do roka 2019 zlepšiť celkom o 7,8 % HDP, keď by malo dôjsť k zníženiu deficitu zo 7,8 % HDP na približne vyrovnanú bilanciu. Zníženie výdavkov rozpočtu by malo k tejto zmene prispieť celkom 5,0 p.b. (65 % zmeny), zvýšenie príjmov 2,8 p.b. (35 %).

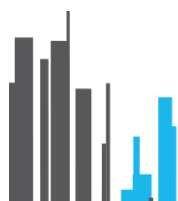
V celom období rokov 2010 až 2019 je možné identifikovať niekoľko rôznych období. V rokoch 2010 až 2012 k zníženiu deficitu prispelo zníženie výdavkov v kombinácii so zvýšením príjmov. V rokoch 2013 až 2015 prispievalo k zníženiu deficitu najmä zvýšenie príjmov, ktoré boli v rokoch 2014 a 2015 použité na zvýšenie výdavkov. V roku 2016 sa očakáva, že pokles výdavkov bude kompenzovať pokles príjmov. **V rozpočtovanom období 2017 až 2019 sa uvažuje so znižovaním deficitu vďaka poklesu výdavkov.**

<sup>50</sup> Sankčný mechanizmus pri prekročení hranice dlhu vo výške 55 % HDP sa tak opätovne zapne po 26. apríli 2018 (keďže hlasovanie o vyslovení dôvery vláde sa uskutočnilo 26. apríla 2016) pri vyhodnocovaní dlhu za rok 2017.

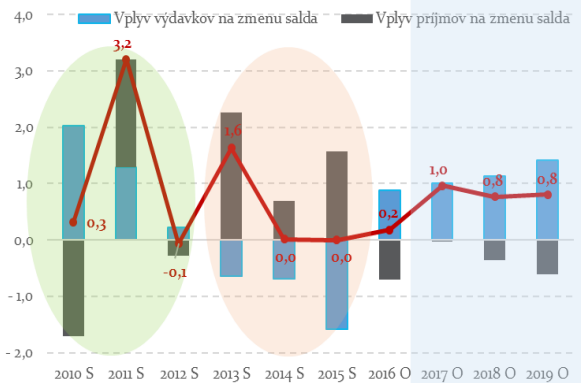
<sup>51</sup> Ide o správy hodnotiace plnenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti za roky 2013 (z augusta 2014), 2014 (z augusta 2015) a 2015 (z augusta 2016).

<sup>52</sup> Povinnosť prijať opatrenia vyplýva z prekročenia prvého a druhého sankčného pásma.

<sup>53</sup> Zo zmien sú vylúčené neutrálne operácie: príjmy a výdavky z EÚ fondov, imputované zaplatené a prijaté poisťné.

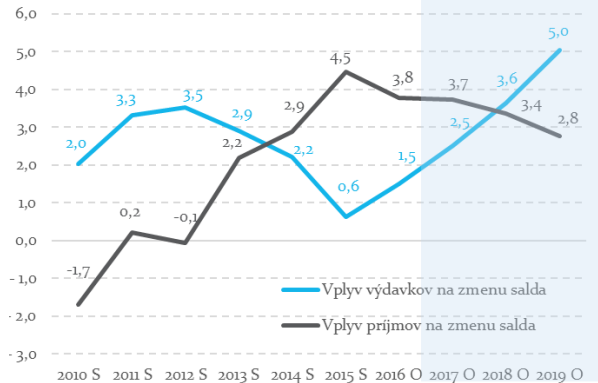


**Graf 39: Príspevky zmeny príjmov a výdavkov k zmene salda v jednotlivých rokoch (ESA 2010, % HDP)**



Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

**Graf 40: Kumulatívne príspevky zmeny príjmov a výdavkov k zmene salda (ESA 2010, % HDP, od roku 2010)**

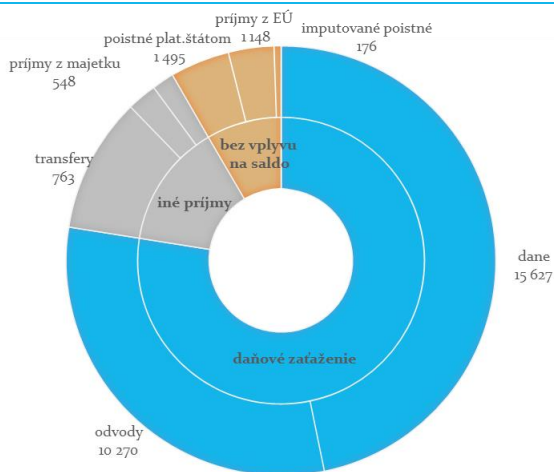


Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

### 3.2.1 Štruktúra príjmov rozpočtu

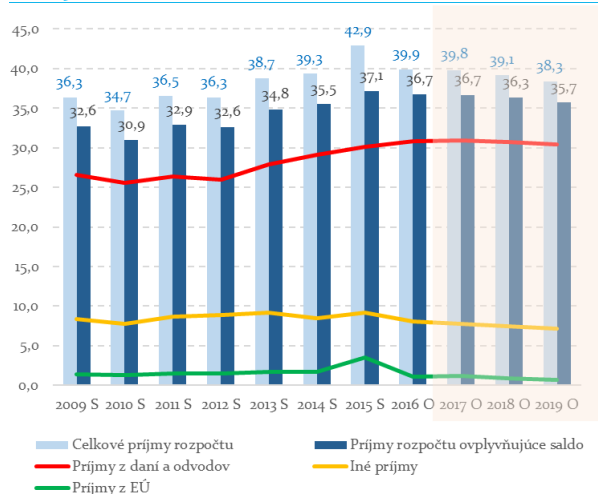
Na základe súčasných odhadov budú v roku 2017 takmer 80 % všetkých príjmov rozpočtu tvoriť dane a odvody platené občanmi a firmami a sú tak hlavným zdrojom rozpočtu. Zostávajúca časť pozostáva najmä z dividend od podnikov s majetkovou účasťou štátu, rôznych poplatkov a prostriedkov z Európskej únie (EÚ). Príjmy z EÚ ako aj príjmy z poistného plateného štátom za osoby definované zákonom sa v rovnakej miere prejavujú aj vo výdavkoch rozpočtu a preto nemajú vplyv na výsledné saldo<sup>54</sup>. Po zohľadnení týchto príjmov podiel daní a odvodov od roku 2009 postupne rástol z úrovne 81 % až na očakávanú úroveň 86 % v roku 2019.

**Graf 41: Štruktúra príjmov v roku 2017 - odhad RRZ (ESA 2010, % HDP)**



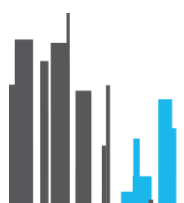
Zdroj: RRZ, MF SR

**Graf 42: Zmeny v príjmoch v období 2009 až 2019 (ESA 2010, % HDP)**



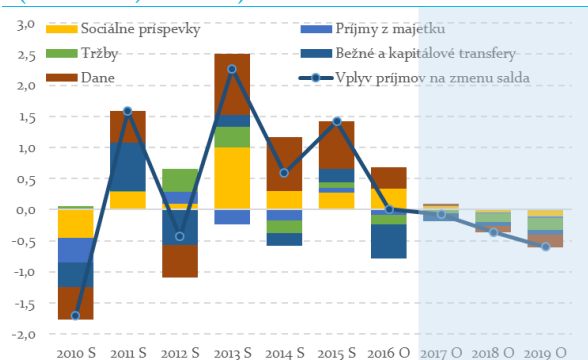
Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

<sup>54</sup> V prípade poistného plateného štátom na sociálne poistenie je vplyv na saldo mierne záporný, keďže časť odvodov smeruje do dôchodkových správckých spoločností ako príspevok do 2. piliera dôchodkového systému.

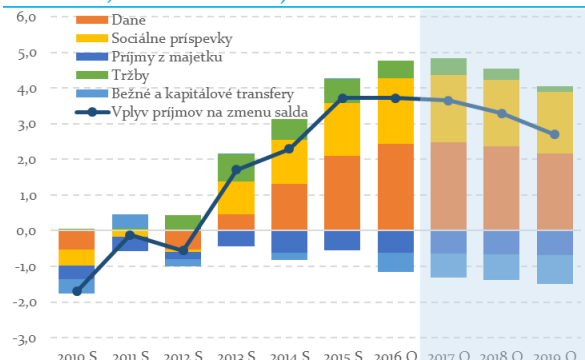


Návrh rozpočtu na roky 2017 až 2019 nepredpokladá také opatrenia na strane príjmov, ktoré by zvyšovali príjmy rozpočtu nad rámec očakávaného rastu nominálneho HDP. Naopak, očakáva sa mierny pokles príjmov ako podiel na HDP, čo znamená, že **pri súčasnej snahe znižovať deficit musí byť pokles výdavkov vyjadrených ako podiel na HDP výraznejší, aby kompenzoval negatívny príspevok poklesu príjmov.**

**Graf 43: Vplyv príjmov na zmenu salda v jednotlivých rokoch – podľa typu príjmu (ESA 2010, % HDP)**



**Graf 44: Kumulatívny vplyv príjmov na zmenu salda – podľa typu príjmu (ESA 2010, % HDP, od roku 2010)**



*Graf 43 a 44: Grafy zobrazujú príspevky jednotlivých zložiek príjmov k zmene salda verejnej správy, pričom sú očistené o vplyv zaradenia resp. nerozpočtovania nových subjektov verejnej správy.*

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

### 3.2.2 Trendy v zdaňovaní

Príjmy z daní a odvodov tvoria najvýznamnejšiu časť príjmov rozpočtu, preto zmena v ich výnose vo veľkej miere ovplyvňuje výsledné hospodárenie rozpočtu. V rámci hodnotení rada aj vláda komunikuje nové opatrenia a ich vplyv na daňové zaťaženie a rozpočet. Legislatívne nastavenie daňového systému môže v sebe obsahovať automatické prvky, ktoré menia efektívne daňové zaťaženie aj pri absencii legislatívnych zmien v daňovo-odvodovom systéme<sup>55</sup>. V slovenskom daňovom systéme sa to týka dane z príjmov fyzických osôb.

*Pomalý rast odpočítateľných položiek „tichým“ spôsobom zvyšuje zdaňovanie príjmov aj bez legislatívnych zmien*

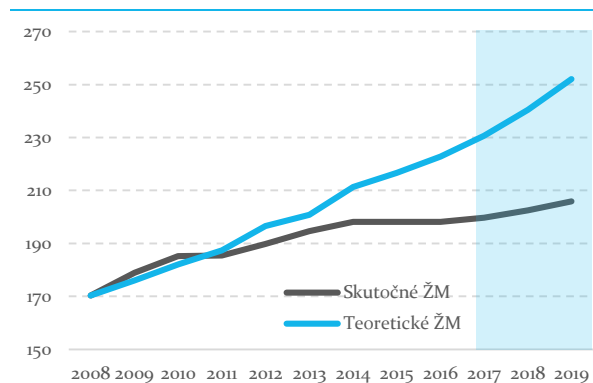
Dôvodom je rozdielna dynamika rastu zdaniteľných príjmov a odpočítateľných položiek, ktoré sú naviazané na životné minimum. Vtedy hovoríme o efekte tichého zdaňovania (fiscal drag). Graf 45 zobrazuje vývoj skutočných hodnôt životného minima od roku 2008 v porovnaní s hypotetickou situáciou, keby sa efekt tichého zdaňovania neprejavil, t.j. ak by životné minimum rástlo rovnakým tempom ako mediánová mzda. Daňové zaťaženie vzrástlo pozdĺž celej príjmovej distribúcie, pričom najvyšší vplyv vo výške 2,3 p.b. sledujeme pri nízkom príjme (graf 46). Dôvodom je, že rovnaká zmena v odvedenej dani spôsobí pri nižších príjmoch vyšší nárast efektívneho daňového zaťaženia v percentuálnych bodoch. K poklesu daňového zaťaženia prišlo len v rokoch 2009 a 2010, keď životné minimum rástlo rýchlejšie ako mediánová mzda. Roztvárajúce sa nožnice spôsobené zaostávaním rastu odpočítateľných položiek za

<sup>55</sup> Vplyv na výnos dane je súčasťou scenára nezmenených politík (súčasť prognózy VpDP).



rastom príjmov sa prejavia aj v rozpočtovanom období. Oproti roku 2016 sa predpokladá nárast efektívneho zaťaženia daňou z príjmu fyzických osôb o 0,5 p.b..

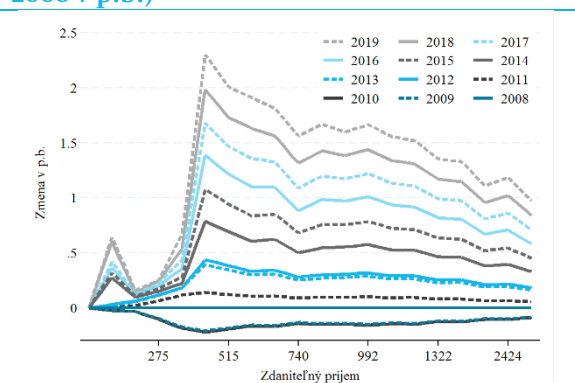
**Graf 45: Vývoj skutočného ŽM a teoretického ŽM indexovaného rastom mediánovej mzdy**



Pozn.: Teoretické životné minimum je nastavené tak, aby od roku 2008 rástlo v súlade s rastom mediánovej mzdy.

Zdroj: RRZ

**Graf 46: Vplyv tichého zdaňovania na priemernú sadzbu DPFO (zmena oproti roku 2008 v p.b.)**



Pozn.: Podkladové údaje a legislatíva sú zafixované pre rok 2016. Graf zachytáva iba vplyv tichého zdaňovania.

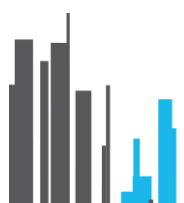
Zdroj: RRZ

### Zvýšenie paušálnych výdavkov živnostníkov v roku 2017 kompenzovalo nárast „tichého“ zdanenia

Vývoj daňovo-odvodového zaťaženia v období 2008 až 2019 vrátane legislatívnych vplyvov je zobrazený v grafoch 47 a 48 prostredníctvom efektívnej sadzby dane z príjmov a daňového klinu<sup>56</sup>, ktorý zahŕňa okrem zmien v dani z príjmu fyzických osôb aj zmeny v zdravotných a sociálnych odvodoch, vrátane odvodov do druhého piliera. Priemerná efektívna sadzba dane z príjmov v roku 2016 dosiahla 6,9 % z príjmov a oproti roku 2008 narástla o 2 p.b. (nárast o 40 %). Zvýšenie paušálnych výdavkov živnostníkov s účinnosťou od roku 2017 dočasne zastavilo nárast zdanenia. V porovnaní s rokom 2016 efektívna sadzba dane do roku 2019 narastie o 0,3 p.b. Nárast daňového klinu oproti roku 2008 bol menej výrazný ako v prípade dane z príjmov, a to najmä kvôli zavedeniu odvodovej odpočítateľnej položky v roku 2015. V roku 2016 dosiahol úroveň 36 %, čo je nárast oproti roku 2008 o 0,9 p.b. V rokoch 2017 až 2019 sa očakáva len veľmi mierny nárast klinu o 0,1 p.b., pričom sa prejavil efekt zvýšených paušálnych výdavkov živnostníkov<sup>57</sup>.

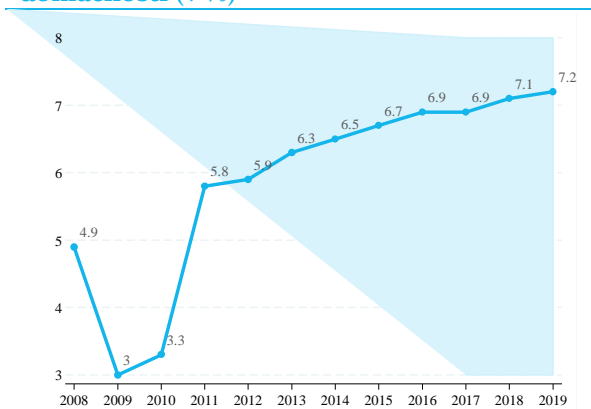
<sup>56</sup> V tejto analýze je použitá aktuálna legislatíva pre daň z príjmu, zdravotné a sociálne odvody platná v danom období, pričom podkladové údaje sú zafixované pre rok 2016.

<sup>57</sup> Vráťane odvodov do druhého piliera. Ak by sme daňový klin zdefinovali bez odvodov do druhého piliera, tak by bol medziročný nárast v roku 2013 výraznejší.





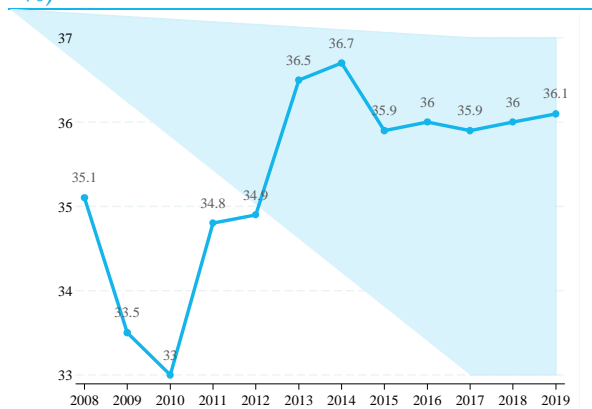
**Graf 47: Efektívna daňová sadzba na úrovni domácností (v %)**



Pozn.: Efektívna daňová sadzba je vypočítaná ako podiel zaplatenej dane z príjmu k zdaniteľnému príjmu.

Zdroj: RRZ (SIMTASK)

**Graf 48: Daňový klin na úrovni domácností (v %)**

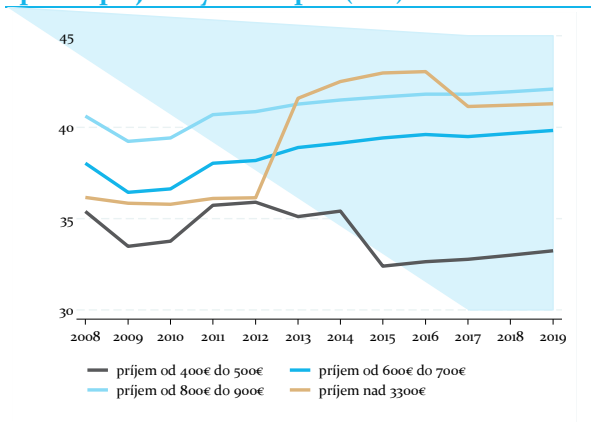


Pozn.: Daňový klin je vypočítaný ako podiel zaplatenej dane z príjmu, sociálnych a zdravotných odvodov k celkovým nákladom práce.

Zdroj: RRZ (SIMTASK)

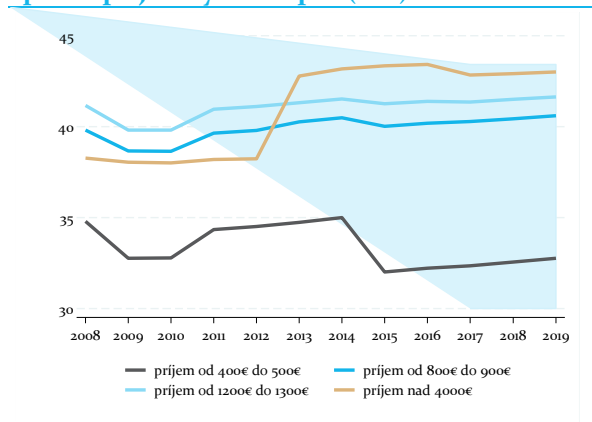
Daňový klin významne poklesol v rokoch 2009 a 2010, keď boli dočasne zvýšené odpočítateľné položky (v roku 2011 sa vrátili na pôvodnú úroveň). Táto legislatívna zmena sa nedotkla vysokopríjmových osôb. V roku 2013, naopak, pre vysokopríjmové osoby vzrástlo daňovo-odvodové zaťaženie, keď boli výrazne zvýšené maximálne vymeriavacie základy pre zdravotné a sociálne odvody z troch na pätnásobok priemernej mzdy a bolo zavedené druhé pásmo dane z príjmu so sadzbou 25 % ak základ dane prevýši hranicu 2 866 eur. Zavedenie odvodovej odpočítateľnej položky (OOP) v roku 2015 znamenalo významný pokles daňovo-odvodového zaťaženia nízko- a strednepríjmových osôb. Daňový klin klesol priemerne o tri percentuálne body v príjmovej kategórii 400 až 500 eur. Efekt OOP je na úrovni domácností viditeľný aj pre vyššie príjmové kategórie, keď si jeden z partnerov uplatňuje odvodovo odpočítateľnú položku. Od roku 2017 je možné pozorovať mierne zníženie daňového klinu, najmä u stredných a vyšších príjmových kategóriách jednotlivcov a domácností. Rast zaťaženia prostredníctvom tichého zdanenia je preto v roku 2017 kompenzovaný zvýšením paušálnych výdavkov živnostníkov.

**Graf 49: Daňový klin na úrovni jednotlivcov podľa príjmových skupín (v %)**

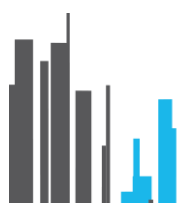


Zdroj: RRZ (SIMTASK)

**Graf 50: Daňový klin na úrovni domácností podľa príjmových skupín (v %)**



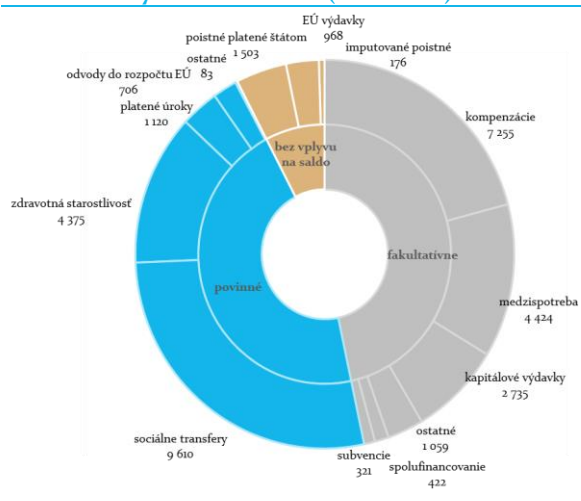
Zdroj: RRZ (SIMTASK)



### 3.2.3 Výdavky rozpočtu

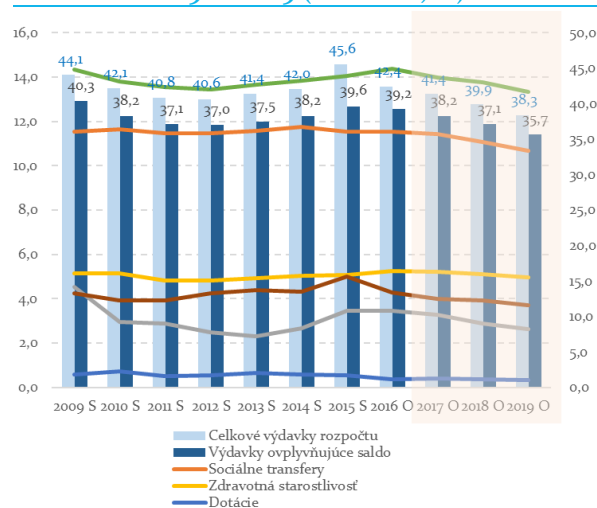
Celkové výdavky rozpočtu podľa odhadu RRZ dosiahnu v roku 2017 úroveň 34,8 mld. eur a medziročne vzrastú o 1,6 %. Z pohľadu dosahovania rozpočtových cieľov je vhodné rozlišovať výdavky na fakultatívne a povinné (mandatórne). O fakultatívnych výdavkoch rozhoduje každoročne vláda. Patria sem výdavky na školstvo, obranu a bezpečnosť či dotácie pre firmy. Nezanedbateľnou položkou sú aj výdavky na chod administratívy a platy úradníkov. V praxi to neznamená, že vláda rozhoduje o celej výške výdavkov, skôr rozhoduje o ich medziročnej zmene<sup>58</sup>. Povinné výdavky sú definované legislatívou a vláda ich bez jej zmeny nemôže ovplyvniť. Patria sem najmä výdavky na dôchodky, rôzne dávky a zdravotnú starostlivosť. Napriek tomu, že hranica medzi nimi nie je vždy jednoznačná, toto členenie poskytuje informáciu, či dochádza k zmene štruktúry výdavkov rozpočtu. Je to dôležité najmä vtedy, **ak rastie podiel povinných výdavkov, čím sa znižuje flexibilita vlády pri konsolidácii rozpočtu.**

**Graf 51: Štruktúra výdavkov verejnej správy v roku 2017 – odhad RRZ (ESA 2010)**



Zdroj: RRZ, MF SR

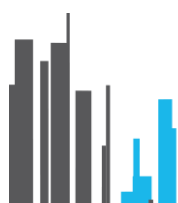
**Graf 52: Vývoj výdavkov verejnej správy v rokoch 2009 až 2019 (ESA 2010, %)**



Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

Medzi rokmi 2010 až 2016 mali povinné výdavky len veľmi mierny vplyv na saldo rozpočtu. Vzhľadom na to, že rast týchto výdavkov vychádza z legislatívne stanovených pravidiel, predstavujú na strednodobom horizonte skôr stabilnejšiu zložku rozpočtu. Naopak **fakultatívne výdavky zvyšujú volatilitu výdavkov práve tým, že o nich vláda rozhoduje každoročne.** RRZ odhaduje, že v rokoch 2017 až 2019 budú oba typy výdavkov prispievať k zlepšovaniu salda rozpočtu.

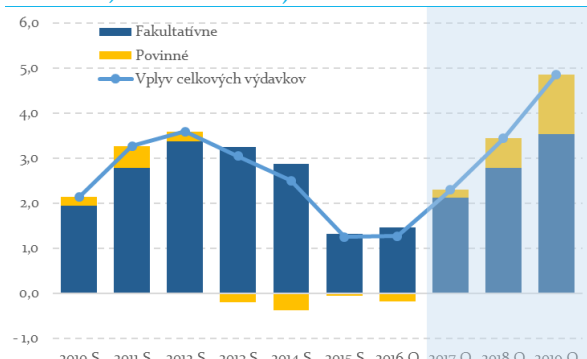
<sup>58</sup> Napr. nemôže znížiť výdavky na platy na nulu, môže ich ale výrazne zvýšiť alebo znížiť bez potreby zmeny legislatívy ktorých vývoj vláda priamo ovplyvňuje.



**Graf 53: Vplyv celkových výdavkov na zmenu salda v jednotlivých rokoch – podľa typu výdavkov (ESA2010, % HDP)**



**Graf 54: Kumulatívny vplyv výdavkov na zmenu salda – podľa typu výdavkov (ESA2010, % HDP, od roku 2010)**



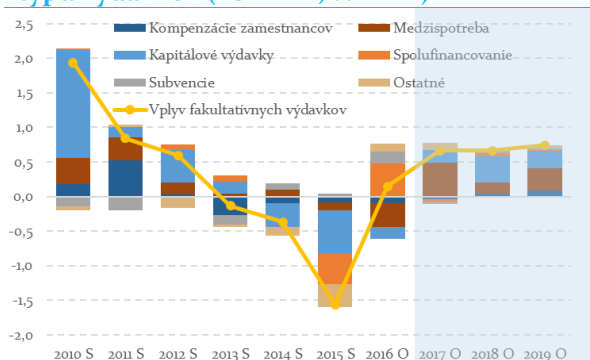
**Graf 53 a 54:** Grafy zobrazujú príspevky jednotlivých zložiek príjmov k zmene salda verejnej správy, pričom sú očistené o vplyv zaradenia resp. nerozpočtovania nových subjektov verejnej správy.

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

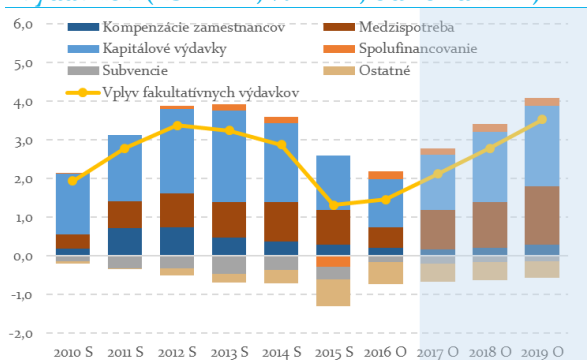
V rámci fakultatívnych výdavkov sa v rokoch 2017 až 2019 očakáva zlepšenie salda z dôvodu pomalšieho rastu výdavkov na tovary a služby a investície. Priemerný príspevok k zlepšeniu salda je na úrovni približne 0,7 % HDP.

**Graf 55: Vplyv fakultatívnych výdavkov na zmenu salda v jednotlivých rokoch – podľa typu výdavkov (ESA2010, % HDP)**



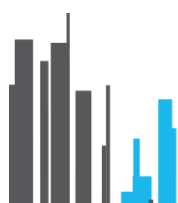
Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

**Graf 56: Kumulatívny vplyv fakultatívnych výdavkov na zmenu salda – podľa typu výdavkov (ESA2010, % HDP, od roku 2010)**

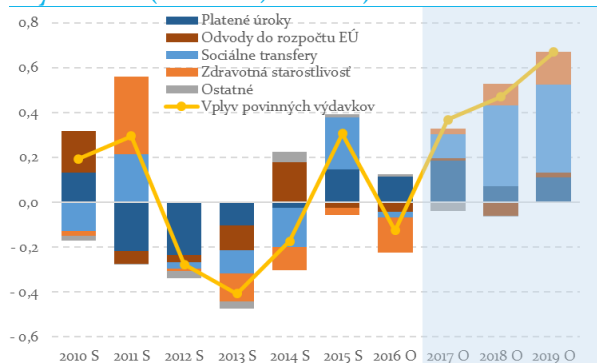


Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

V rámci povinných výdavkov sa v rokoch 2017 až 2019 očakáva zlepšenie salda z dôvodu pomalšieho rastu výdavkov na sociálne transfery. Ich pomalší rast v porovnaní s rastom nominálneho HDP je daný na jednej strane legislatívnymi pravidlami (indexácia dávok o infláciu, zvyšovanie dôchodkového veku) a tiež priaznivým vývojom na trhu práce, ktorý znižuje počet poberateľov sociálnych transferov (s výnimkou dôchodkov). Vysoký ekonomický rast v roku 2019 spôsobuje pozitívny príspevok aj v prípade zdravotníctva a úrokových nákladov.

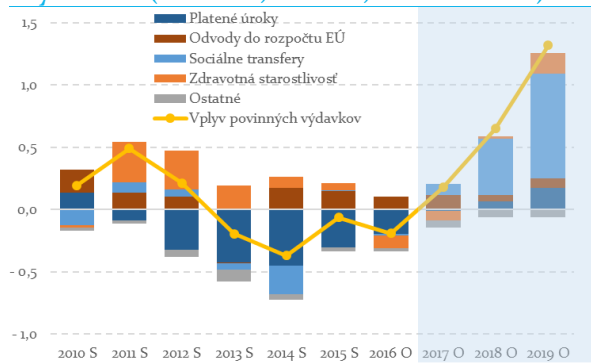


**Graf 57: Vplyv povinných výdavkov na zmenu salda v jednotlivých rokoch – podľa typu výdavkov (ESA2010, % HDP)**



Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

**Graf 58: Kumulatívny vplyv povinných výdavkov na zmenu salda – podľa typu výdavkov (ESA2010, % HDP, od roku 2010)**



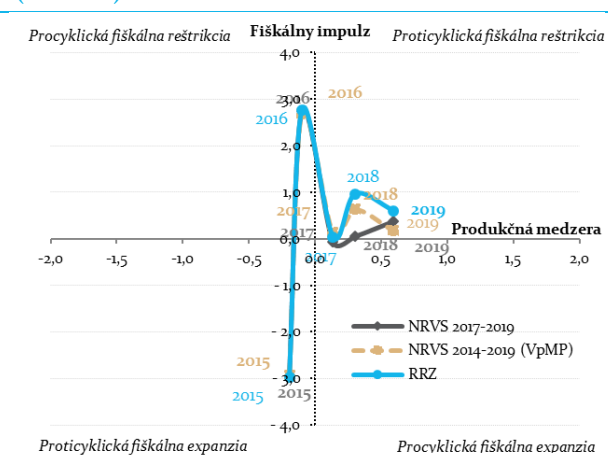
Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

### 3.3 Vplyv fiškálnej politiky na ekonomický cyklus

Z pohľadu možných vplyvov na ekonomický rast sú okrem hospodárenia verejných financií a stanovených rozpočtových cieľov dôležité aj predpoklady o čerpaní prostriedkov z fondov EÚ. Ide o zdroje získané zo zahraničia a po úprave o odvody Slovenska do rozpočtu EÚ získame čistý príspevok k zmene domáceho dopytu.

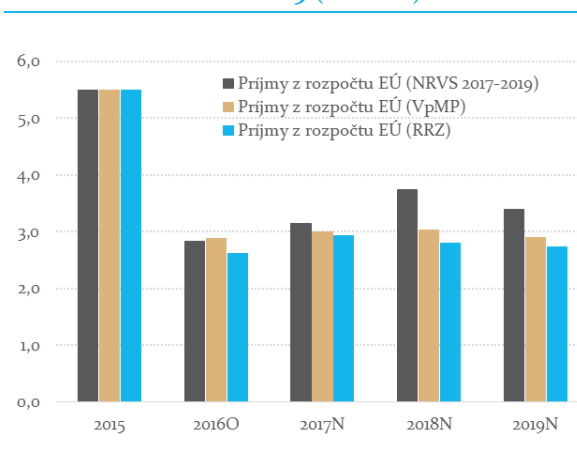
V roku 2016 sa čerpanie prostriedkov z rozpočtu EÚ dočasne spomalí a bude dosahovať úroveň rokov 2013-2014. Postupné zazmluvňovanie projektov nového programového obdobia by malo vrátiť využívanie zdrojov EÚ k priemerným hodnotám a pozitívne vplyvať na ekonomický rast. Priaznivejšie makroekonomické prostredie v nadchádzajúcom období by malo vytvoriť priestor na sprísnenie fiškálnej politiky<sup>59</sup>.

**Graf 59: Fiškálny impulz v rokoch 2015-2019 (% HDP)**



Zdroj: metodika RRZ

**Graf 60: Predpokladané čerpanie EÚ príjmov v návrhu RVS 2016-2019 (% HDP)**



Zdroj: MF SR, RRZ

<sup>59</sup> Sila fiškálnej reštrikcie bude závisieť aj od výšky čerpania EÚ prostriedkov.



### 3.4 Vplyvy na dlhodobú udržateľnosť verejných financií

Na dlhodobú udržateľnosť verejných financií vplyva vývoj **salda verejnej správy, existujúci dlh a budúce záväzky**<sup>60</sup>, najmä vplyvom starnutia populácie.

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 **na budúci rok**.

V aprílovej správe o udržateľnosti RRZ konštatovala, že **v roku 2015** nedošlo k výraznejšej zmene dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Zhoršené hospodárenie vlády v roku 2015 bolo kompenzované lepším odhadovaným vývojom verejných financií v strednodobom horizonte za predpokladu nezmenených politík. Príspevok budúcich záväzkov k dlhodobej udržateľnosti sa medziročne významne nezmenil.

Pri hodnotení návrhu rozpočtu **na rok 2016**, vydanom v novembri minulého roku, očakávala RRZ zlepšenie dlhodobej udržateľnosti najmä v dôsledku zlepšenia hospodárenia verejnej správy. Podobne ako v rokoch 2014 a 2015, rozpočtový cieľ, ktorý si vláda vytýčila, sa bez dodatočných opatrení nepodarí splniť. Podľa odhadov RRZ by sa v roku 2016 mohol prehĺbiť **primárny štrukturálny deficit na úroveň 0,9 % HDP a dlh verejnej správy dosiahnuť 53,5 % HDP**. Na strane budúcich záväzkov došlo v roku 2016 k opätovnému schváleniu príplatku k vianočnému dôchodku<sup>61</sup>. V zákone je zachovanie príplatku označené ako jednorazové<sup>62</sup>, ide však už o tretie podobné opatrenie v posledných troch rokoch. Z tohto dôvodu RRZ považuje každoročné zvyšovanie vianočného príspevku za trvalé opatrenie, ktoré mierne zhoršuje udržateľnosť verejných financií prostredníctvom vyšších výdavkov penzijného systému. Na základe oboch spomínaných faktorov sa dá predpokladať, že v roku 2016 dôjde k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti. Podrobnú kvantifikáciu zverejní RRZ v správe o udržateľnosti v apríli 2017.

**Tab 12: Rozpočtové ciele ovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť (% HDP, ESA2010)**

	2015	2016	2017	2018	2019
Štrukturálne primárne saldo VS	-0,7	-0,9	-0,2	0,5	1,0
Dlh verejnej správy	52,5	53,5	52,8	51,7	49,3

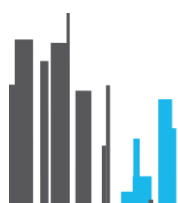
Zdroj: RRZ

**V roku 2017** je možné očakávať medziročné **zlepšenie** dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Zlepšenie možno z veľkej časti pripísať zníženiu primárneho štrukturálneho deficitu **z 0,9 % HDP v roku 2016 na 0,2 % HDP v roku 2017**, menší pozitívny vplyv bude mať aj

<sup>60</sup> Predovšetkým prostredníctvom zvýšených výdavkov na dôchodky a zdravotnú starostlivosť.

<sup>61</sup> V sume 12,74 eur pre dôchodky nepresahujúce dvojnásobok sumy životného minima. Celkové výdavky na vianočný dôchodok dosiahnu 81,3 mil. eur, z čoho vplyv príplatku tvorí približne 10 mil. eur.

<sup>62</sup> Legislatívne je príplatok uvedený v prechodných ustanoveniach.



zníženie dlhu verejnej správy na z 53,5 % HDP na úroveň 52,8 % HDP. Na strane budúcich záväzkov ovplyvnia dlhodobú udržateľnosť najmä zmeny vo všeobecnom penzijnom systéme.

Mierne negatívny vplyv na udržateľnosť bude mať **zavedenie minimálnej úrovne valorizačného percenta**, ktorým sa určuje pevná suma, o ktorú sa zvyšujú dôchodky v roku 2017. Percento valorizácie podľa pôvodnej právnej úpravy<sup>63</sup>, ktoré dosiahlo hodnotu 0,3 %, sa tak po novom **jednorazovo dorovná na úroveň 2 % v roku 2017**. K zvýšeniu dôchodkov nad rámec pôvodného valorizačného mechanizmu síce dochádza len v jednom roku, vplyv vyššej úrovne dôchodkov sa však prenáša aj do ďalšieho obdobia a zvyšuje výdavky penzijného systému počas celého obdobia života dôchodcov, ktorých sa táto valorizácia dotkne.

Na základe uvedených faktorov je možné konštatovať, že v porovnaní s rokom 2015 dôjde v roku 2017 k zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti. Zlepšenie možno pripísať najmä očakávanému zlepšenému hospodáreniu verejnej správy v roku 2017, ktoré vykompenzuje zhoršenie udržateľnosti v roku 2016.

Súčasťou hodnotenia vplyvu penzijného systému na dlhodobú udržateľnosť verejných financií je aj identifikácia rizík vyplývajúcich z nedostatkov legislatívneho nastavenia. Ich prípadná úprava sa môže prejavíť v dlhšom časovom horizonte s potenciálne negatívnym vplyvom na dlhodobú udržateľnosť. Rada identifikovala dve problematické nastavenia súčasného systému<sup>64</sup>.

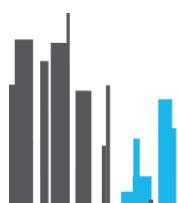
V prvom prípade sa ľuďom, ktorí počas niektorého roku kariéry pracovali kratšie ako 12 mesiacov, pri výpočte dôchodku zohľadňuje toto skrátené obdobie dvakrát: prvýkrát v kratšom započítanom období kariéry a druhýkrát v nižšej hodnote osobného mzdového bodu, ktorý vyjadruje výšku príjmov v danom roku. Druhé problematické nastavenie súvisí s predlžovaním veku odchodu do dôchodku a týka sa žien, ktoré vychovali 2 alebo viac detí<sup>65</sup>. Týmto ženám sa budú v najbližších desiatich rokoch postupne končiť prechodné obdobia, čo znamená, že v bezprostredne nasledujúcom roku dôjde ku skokovému zvýšeniu dôchodkového veku na úroveň všeobecného dôchodkového veku.

V oboch prípadoch dochádza pri súčasnom nastavení k úsporám vo výdavkoch dôchodkového systému. Na druhej strane, tieto úspory vznikajú neodôvodnene rozdielnym prístupom k špecifickým skupinám poistencov – budúcim dôchodcom (viac v Prílohe č. 12).

<sup>63</sup> Percento valorizácie v roku 2017 sa pôvodne počítalo ako vážený priemer medziročného rastu spotrebiteľských cien (CPI) a priemernej nominálnej mzdy vykázaných ŠÚ SR za prvý polrok roku 2016. Váha spotrebiteľských cien vo vzorci váženého priemeru bola stanovená na úrovni 0,9 a váha priemernej nominálnej mzdy na úrovni 0,1.

<sup>64</sup> Legislatívne uvedené rieši zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení.

<sup>65</sup> Ide o legislatívou definované 3 kategórie žien: žena s dvoma deťmi, žena s 3 alebo 4 deťmi a žena s 5 a viac deťmi.





## 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. Podľa jesennej notifikácie Eurostatu z 21. októbra 2016 **dosiahol hrubý dlh verejnej správy v roku 2015 úroveň 52,5 % HDP** a udržal sa v prvom pásme dlhovej brzdy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Sankcie viažuce sa k tomuto pásmu predstavujú povinnosť MF SR zdôvodniť národnej rade výšku dlhu a navrhnúť opatrenia na jeho ďalšie zníženie. Sankcie sa uplatňujú až kým výška dlhu neklesne pod prvú hranicu, t.j. 50 % HDP<sup>66</sup>.

Rada odhaduje, že po zohľadnení rizík rozpočtu úroveň dlhu klesne na úroveň 49,3 % HDP<sup>67</sup> na konci roku 2019 (po zahrnutí vplyvu oddĺženia zdravotníckych zariadení by dlh mohol dosiahnuť 49,8 % HDP). Znamená to, že dlh by bol stále v prvom sankčnom pásme. **Opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu preto nie sú dostatočné na jeho zníženie mimo sankčných pásiem.**

Ústavný zákon obsahuje **dlhové pravidlo aj pre samosprávy** účinné od roku 2015, pričom jeho nedodržanie vyústí do pokuty<sup>68</sup>. Pravidlo je prísnejšie 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. Výsledky za rok 2015 zverejnila RRZ na konci augusta<sup>69</sup>. Kým dlhy všetkých VÚC boli pod zákonom stanoveným limitom, prekročenie limitu dlhu vykázalo 140 obcí, na ktoré sa nevzťahuje žiadna výnimka ústavného zákona<sup>70</sup>. Ministerstvo financií uloží pokuty po skončení prebiehajúcej kontroly údajov.

Ďalším dôležitým domácim pravidlom je **pravidlo o vyrovnanom rozpočte**, na základe ktorého by Slovensko malo v strednodobom horizonte smerovať k vyrovnanému rozpočtu. Vláda v apríli 2016 rozhodla o posunutí termínu dosiahnutia tohto cieľa do roku 2019, pričom pôvodný termín bol v roku 2017. Samotný cieľ v podobe štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP ostáva nezmenený. Aktuálne prepočty MF SR predpokladajú splnenie cieľa už v roku 2018, podľa odhadov RRZ by cieľ mohol byť splnený v roku 2019. Plnenie pravidla vyhodnocuje MF SR

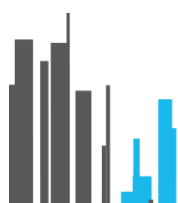
<sup>66</sup> Schválenie nového programového vyhlásenia vlády nemá vplyv na uplatňovanie sankcií prvého a druhého sankčného pásma, výnimka z uplatňovania sa vzťahuje až od tretieho sankčného pásma (dlh 55 % HDP a viac).

<sup>67</sup> Vplyvom revízie HDP môže klesnúť na 48,7 % HDP.

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> Vyhodnotenie bolo súčasťou [Správy o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti za rok 2015](#).

<sup>70</sup> Prekročenie limitu dlhu vykázalo aj ďalších 69 obcí. U 67 obcí však v súčasnosti platí dočasná výnimka spojená so zmenou v osobe starostu resp. primátora v komunálnych voľbách. Zvyšné dve sú v nútenej správe, čo predstavuje trvalú výnimku z udelenia pokuty.

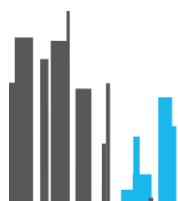


a RRZ na základe skutočných údajov<sup>71</sup>. Za predpokladu, že by sa v roku 2016 naplnili riziká identifikované RRZ a vláda by neprijala žiadne dodatočné opatrenia, na základe vývoja štrukturálneho salda a výdavkového pravidla (príloha 13) by došlo k odchýlke<sup>72</sup> od stanovenej trajektórie.

Z pohľadu uplatňovania **európskych rozpočtových pravidiel** sa **fiškálna politika sa riadi preventívnou časťou Paktu stability a rastu**, na základe ktorej by Slovensko malo smerovať k svojmu strednodobému rozpočtovému cieľu. Návrh rozpočtu VS na roky 2017-2019, ako i Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2017 deklaruje súlad s týmito pravidlami. Keďže RRZ nevyčísluje zmenu štrukturálneho salda striktne podľa metodiky definovanej Európskou komisiou, nehodnotí rozpočtové ciele návrhu rozpočtu z pohľadu dodržania pravidiel Paktu stability a rastu.

<sup>71</sup> RRZ v júli 2016 [vyhodnotila](#), že v roku 2015 došlo k výraznej odchýlke od trajektórie a bolo by potrebné spustiť korekčný mechanizmus.

<sup>72</sup> Dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019 si vyžaduje každoročné zlepšenie štrukturálneho deficitu o 0,4 % HDP od roku 2016. RRZ odhaduje, že bez prijatia dodatočných opatrení v roku 2016 nastane nulová zmena štrukturálneho deficitu, čo by znamenalo odchýlku od daného pravidla. Podobná odchýlka (0,3 % HDP) vyplýva aj z výdavkového pravidla.



## 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, nevyhnutné pre realistické zostavenie fiškálneho rámca. Dátové požiadavky 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. **V roku 2016 zasadali trikrát a termíny zverejnenia prognóz boli v súlade s ústavným zákonom.**

**Tab 13: Vypracovanie makroekonomických a daňových prognóz výbormi v roku 2016**

		1.	2.	3.
		Povinný termín do 15.2.	Povinný termín do 30.6.	
Výbor pre makroekonomické prognózy	zasadnutie VpMP	3.2.2016	15.6.2016	14.9.2016
	zverejnenie prognóz	<b>4.2.2016</b>	<b>21.6.2016</b>	19.9.2016
Výbor pre daňové prognózy	zasadnutie VpDP	11.2.2016	23.6.2016	22.9.2016
	zverejnenie prognóz	<b>15.2.2016</b>	<b>30.6.2016</b>	29.9.2016

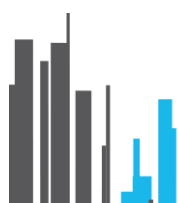
Zdroj: MF SR

Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019 poskytol zákonom definované údaje<sup>73</sup>, **po obsahovej stránke však neboli všetky údaje dostatočne vysvetlené a zdôvodnené, čo sťažuje jeho vyhodnotenie a identifikáciu potenciálnych rizík.** RRZ dodatočne požiadala o sprístupnenie dát a zodpovedanie doplňujúcich otázok. MF SR požiadavke vyhovel a niektoré témy boli ďalej hlbšie konzultované.

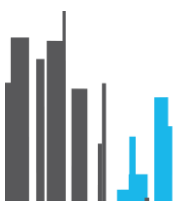
Materiál poskytuje informácie o **aktuálnom odhade deficitu VS za rok 2016.** Najvýznamnejšie pozitíva ako i negatíva v hospodárení VS v roku 2016 sú prezentované v prehľadnej tabuľke, ktorú dopĺňa detailnejšia tabuľka s rozdielmi rozpočtu oproti aktuálnemu odhadu a stručne popisuje text. Na lepšie pochopenie a vyhodnotenie vývoja vo verejných financiách v roku 2016 sú však potrebné dodatočné informácie. Návrh rozpočtu obsahuje detailnejší popis opatrení na dosiahnutie cieľov. **Nad rámec existujúcich implicitných záväzkov** boli uvedené aj odhady vplyvov plánovaných PPP projektov (obchvat D4/R7 a rýchlostná cesta R1). Tabuľka podmienených záväzkov monitoruje stav ku koncu roka 2015, textová časť poskytuje informácie aj o nových **záväzkoch, ktoré vznikli v priebehu roka 2016** (MH Invest - prípravy a výstavby priemyselného parku Nitra – Mlynárce). Na vyhodnotenie rizika plynúceho z **hospodárenia podnikov vo vlastníctve štátu, resp. MH Manažment, a.s.** absentujú výsledky hospodárenia za všetky zdravotnícke zariadenia s majetkovou účasťou Ministerstva zdravotníctva SR ako aj stručný komentár ku všetkým podnikom. V niektorých prípadoch sú prezentované údaje len formálne, bez zjavnej konzistentnosti so samotným návrhom rozpočtu (MH Invest). Pozitívne je potrebné hodnotiť **zapracovanie predpokladov o výške nerozpočtovaných príjmov a výdavkov** v prípade samospráv a štátneho rozpočtu. Problémom však naďalej ostávajú **nerozpočtované príjmy a výdavky u verejných vysokých škôl**<sup>74</sup>. RRZ oceňuje, že si vláda vytvára **rezervy na neočakávané, prípadne krízové situácie**, vďaka ktorým dokáže eliminovať potenciálne negatívne vplyvy na hospodárenie VS. Z pohľadu transparentnosti

<sup>73</sup> Bližšie k jednotlivým údajom v Prílohe č. 14.

<sup>74</sup> Aktuálny odhad hospodárenia verejných vysokých škôl na rok 2016 zohľadňuje nerozpočtované príjmy a výdavky.



**znižuje veľký objem rezerv kontrolu parlamentu nad výdavkami rozpočtu, najmä v tom prípade, ak nie sú dostatočne špecifikované. Zároveň nie sú stanovené transparentné pravidlá, akým spôsobom a na aké výdavky ich možno použiť.**



## Príloha č. 1 – Zoznam opatrení na splnenie cieľov

Nižšie umiestnený box sumarizuje opatrenia zapracované v Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017-2019.

### Box 6: Opatrenia zapracované v Návrhu rozpočtu VS na roky 2017-2019

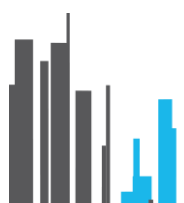
#### Na strane výdavkov:

- Zmena vo **valorizácii dôchodkov** o 2 % v roku 2017
- Zvýšenie **taríf pedagogických a odborných zamestnancov v regionálnom školstve** ako aj **vysokoškolských učiteľov** od septembra 2016 o 6 %
- Zvýšené **dotácie do poľnohospodárstva** v roku 2017 a v menšej miere i v **doprave**
- Plánované **kapitálové investície** (obnova vozového parku dopravných podnikov, výstavba národného futbalového štadióna, rekonštrukcia SNG)

#### Príjmové opatrenia (zmena legislatívy v rámci daní a odvodov):

- Zníženie **sadzby dane u DPPO** z 22 % na 21 % od roku 2017.
- Mení sa automatická úprava sadzby **pre osobitný odvod vybraných finančných inštitúcií** v minulosti závislá od naakumulovaných uhradených odvodov. Pre roky 2017-2020 ostáva sadzba odvodu vo výške 0,2 %.
- Upravujú sa podmienky pre platenie odvodu a súčasne zvýšenie sadzby pre **odvod v rámci podnikania v regulovaných odvetviach**.
- Zvyšujú sa paušálne výdavky pre **živnostníkov** z aktuálnych 40 % na 60 % (zmena sa dotkne aj maximálnej výšky paušálnych výdavkov z 5 040 eur/ročne na 20 000 eur/ročne).
- Mierne úpravy sa dotknú **DPH** (zavádza sa úročenie zadržovaných nadmerných odpočtov a plánované samozdanenie na colniciach pri dovozoch z tretích krajín sa presúva do obdobia, kedy bude dlh VS pod hranicou dolného pásma ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti).
- S účinnosťou od 1.1.2018 sa za zdaňovacie obdobie 2017 zavádza **zdaňovanie dividend** (zrážková daň na distribuované zisky korporácií vo výške 7 %)
- Súčasne sa od 1.1.2017 ruší **zdravotný odvod** z nerozdelených ziskov/dividend.
- Od 1.2.2017 do 1.2.2019 bude postupne prebiehať zvyšovanie **spotrebnej dane z tabakových výrobkov**, menšie legislatívne úpravy sa dotknú bezdymových tabakových výrobkov, cigár a cigariiek.
- S účinnosťou od 1.1.2017 sa zvyšuje **odvod** v štyroch typoch **hazardných hier** (lotéria, výherné prístroje, výherné prístroje v kasínach a živé hry v kasínach).
- Novela o správnych poplatkoch upravuje **poplatok za registráciu vozidla** (prihliada sa na výkon motora, vek vozidla bez ohľadu na miesto/štát nadobudnutia).
- Návrh rozpočtu uvažuje so zvýšením **príjmov z povinného poplatku za udržiavanie núdzových zásob ropy a ropných výrobkov** od roku 2017, čím vzrastú príjmy Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných produktov približne o 0,1 % HDP ročne. Konkrétna úprava zatiaľ nebola zverejnená (výšku poplatkov každoročne schvaľuje členská schôdza agentúry).
- S účinnosťou od roku 2017 sa zavádza **odvodová povinnosť z prijatého poistného** pre poisťovne, ktoré vykonávajú činnosť na území Slovenskej republiky **v odvetviach neživotného poistenia**.

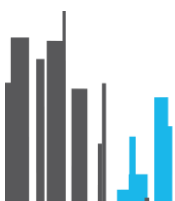
Nad rámec opatrení zahrnutých do fiškálneho rámca boli v NR SR prijaté dodatočné zmeny s vplyvom na rozpočet, ktoré však nie sú zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017-2019. Opatrenia sú uvedené v nasledujúcom Boxe.



**Box 7: Opatrenia nezapracované v NRVS 2017-2019, avšak prijaté v NR SR**

Dňa 11.10.2016 bola v parlamente prijatá novela zákona 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení. Hlavné zmeny sú:

- **Zvýšenie maximálnych vymeriavacích základov pre platenie sociálneho poistenia** z 5 násobku na 7 násobok priemernej mzdy.
- **Zvýšenie maximálnych vymeriavacích základov na dávky nemocenského poistenia** z 1,5 násobku na 2 násobok priemernej mzdy.
- **Zmrazenie znižovania miery zásluhovosti** a zvyšovania solidarity prostredníctvom úpravy priemerného osobného mzdového bodu.
- Stanovenie **pevných súm zvyšovania jednotlivých dôchodkových dávok** pre rok 2017.





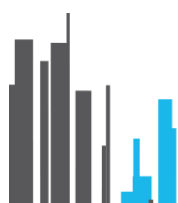
## Príloha č. 2 – Makroekonomická prognóza VpMP

Tab 14: Prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy

Ukazovateľ (v %)	Skut. 2015	Prognóza (september 2016)				Rozdiel (september 2015)		
		2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018
HDP, reálny rast*	3,8	3,6	3,5	3,9	4,4	0,5	-0,1	0,3
Inflácia, priemerná ročná; CPI	-0,3	-0,5	0,9	1,6	1,9	-1,4	-0,9	-0,4
Nominálna mzda, rast	2,9	2,8	3,5	4,3	4,8	-0,3	-1,1	-0,4
Reálna mzda, rast	3,3	3,3	2,6	2,7	2,8	1,1	-0,1	0,0
Zamestnanosť (ESA), rast	2,0	2,1	1,5	1,0	0,9	1,1	0,8	0,2
Miera nezamestnanosti (VZPS)	11,5	9,8	8,5	7,4	6,4	-0,8	-1,3	-1,6
Spotreba domácností, reálny rast*	2,2	2,9	2,5	2,7	2,9	0,2	-0,2	-0,1
Investície, reálny rast*	16,9	-0,1	4,0	0,5	2,0	0,6	2,0	-2,7
Export tovarov a služieb, reálny rast*	7,0	5,5	5,8	7,3	7,7	-0,1	-0,5	1,7
Vážené základne pre rozpočtové príjmy*	3,9	3,8	4,3	4,8	5,3	0,0	-0,6	-0,2

\* Revidované údaje ŠÚ SR k 21. 10. 2016

Zdroj: MF SR, RRZ, ŠÚ SR



## Príloha č. 3 – Kvantifikácia makroekonomického scenára bez zmeny politik a s fiškálnym scenárom RRZ

Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2017-2019 upravuje pôvodné nastavenie fiškálnej politiky z roku 2016 a definuje nové fiškálne opatrenia na dosiahnutie stanovených cieľov. Keďže predpoklady o vývoji verejných financií ovplyvňujú priamo i nepriamo makroekonomické premenné, RRZ upravuje oficiálnu makroekonomickú prognózu na roky 2017-2019 o vplyvy fiškálnych opatrení, ktoré neboli v platnosti v štartovacom roku 2016 a kvantifikuje makroekonomickú prognózu za predpokladu nezmenených politik (tzv. NPC scenár) na roky 2017-2019. Následne RRZ vyčísluje vplyv fiškálnej politiky na makroekonomickú prognózu v základnom fiškálnom scenári podľa vlastných odhadov vývoja príjmov a výdavkov verejnej správy a vplyvu nových opatrení na HDP na základné makroekonomické premenné.

Súčasťou prognózy VpMP sú už odhadnuté vplyvy fiškálnych opatrení na makroekonomický vývoj, ktoré boli známe v čase tvorby Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017-2019. Opatrenia sú uvedené a kvantifikované v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2017 (tabuľka 12, str. 33)<sup>75</sup>. Vývoj makroekonomických premenných z prognózy VpMP je očistený o priamy a nepriamy vplyv príjmových opatrení využitím makroekonometrického modelu RRZ (transmisné kanály a veľkosť opatrení v tabuľke 15). Pre vývoj výdavkovej strany ovplyvňujúci HDP používa RRZ vlastný scenár bez zmeny politik, vzhľadom na rozdielnu metodiku ako používa MF SR a podhodnotenie vývoja výdavkov v scenári NPC uvedených v Návrhu rozpočtového plánu na roky 2017-2019. Prognóza základných makroekonomických agregátov 2017-2019 za predpokladu nezmeneného stavu fiškálnej politiky z roku 2016 a rozdiely voči oficiálnej VpMP prognóze sú uvedené v tabuľke 16.

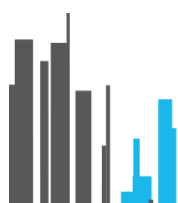
Následne je kvantifikovaná príjmová konsolidácia Návrhu rozpočtu 2017-2019 a fiškálne stimuly na výdavkovej strane nad rámec vývoja výdavkov a príjmov zo scenára RRZ bez zmeny politik. Prognóza na roky 2017-2019 po zohľadnení fiškálnej politiky uvedenej v Návrhu rozpočtu 2017-2019 a jej zmeny oproti oficiálnej prognóze VpMP sú uvedené v tabuľke 17.

**Tab 15: Veľkosť a transmisné kanály príjmových opatrení (% HDP)**

Opatrenia s vplyvom na HDP voči NPC(%), vplyv na saldo (+/-)			
	2016	2017	2018
<b>Investície</b>	<b>0,09</b>	<b>0,14</b>	<b>0,06</b>
Jadrové investície	0,09	0,14	0,06
<b>Hrubý disponibilný dôchodok</b>	<b>-0,10</b>	<b>-0,12</b>	<b>-0,11</b>
<b>Inflácia</b>	<b>0,03</b>	<b>0,04</b>	<b>0,07</b>
<b>Veľkosť opatrení s vplyvom na HDP</b>	<b>0,03</b>	<b>0,06</b>	<b>0,02</b>

Zdroj: MF SR, výpočty RRZ

<sup>75</sup> Dokument je zverejnený na stránke MFSR: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=9307>



**Tab 16: Vyčíslenie vplyvov fiškálnych opatrení na makroekonomické ukazovatele**

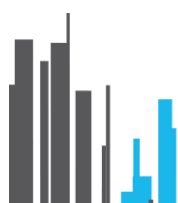
Vplyvy opatrení na rast, v p.b.	Prognóza NPC podľa RRZ			Zmena voči prognóze VpMP		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Spotrebiteľská inflácia	0,9	1,6	2,1	0,0	0,0	0,2
Zamestnanosť	1,5	1,2	1,2	0,1	0,1	0,3
Nominálna mzda	3,6	4,5	5,1	0,1	0,2	0,3
Reálna spotreba domácností	2,4	2,8	2,8	-0,1	0,0	-0,2
Vládna spotreba	0,1	2,4	2,5	-1,6	1,1	1,4
Fixné investície	9,5	-0,1	3,9	5,5	-0,6	1,9
Dovoz	5,6	5,8	6,5	0,7	-0,1	0,2
<b>Reálne HDP</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>	<b>4,7</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>
<b>Nominálne HDP</b>	<b>4,6</b>	<b>5,5</b>	<b>6,9</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>

Zdroj: MF SR, výpočty RRZ

**Tab 17: Makroekonomický scenár po zohľadnení fiškálnych opatrení podľa RRZ**

Vplyvy opatrení na rast, v p.b.	Prognóza podľa RRZ fiškálneho scenára			Zmena voči prognóze VpMP		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Spotrebiteľská inflácia	0,9	1,6	2,0	0,0	0,0	0,1
Zamestnanosť	1,5	1,1	1,1	0,0	0,1	0,2
Nominálna mzda	4,0	4,2	4,8	0,5	-0,1	0,0
Reálna spotreba domácností	2,9	2,6	2,7	0,4	-0,1	-0,2
Vládna spotreba	-1,2	2,1	1,3	-2,9	0,8	0,2
Fixné investície	8,1	-1,5	3,4	4,1	-2,0	1,4
Dovoz	5,4	5,5	6,4	0,5	-0,3	0,1
<b>Reálne HDP</b>	<b>3,6</b>	<b>3,7</b>	<b>4,5</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>Nominálne HDP</b>	<b>4,5</b>	<b>5,3</b>	<b>6,6</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>

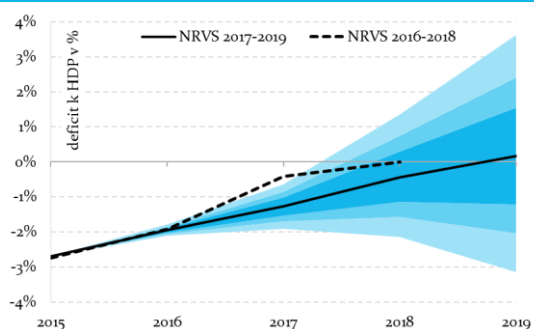
Zdroj: MF SR, výpočty RRZ



## Príloha č. 4 – Citlivostné scenáre rozpočtu

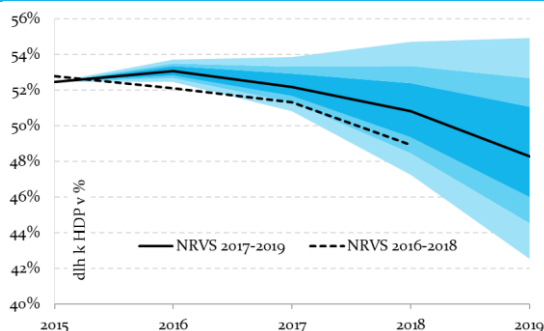
Neočakávaný vývoj v makroekonomickom prostredí sa premietne nielen na zmene príjmov<sup>76</sup> a výdavkov verejnej správy, ale zároveň i zmenou úrovne nominálneho HDP, čo bude zvyrazňovať vplyv na pomer deficitu a dlhu voči HDP. S pravdepodobnosťou 80 % sa bude pohybovať saldo verejnej správy v roku 2017 v intervale -0,6 % až -1,9 % HDP, pri úrovni dlhu sa riziko nachádza pri rovnakej pravdepodobnosti v intervale 50,8 % až 53,9 % HDP. Neistota ohľadom salda a dlhu voči HDP je na základe historických odchýlok väčšia v horizonte viac ako jeden rok, čo potvrdzujú i odklony od cieľov z minuloročného rozpočtu (grafy 61 a 62).

**Graf 61: Makroekonomické riziko vplyvajúce na saldo verejnej správy**



Zdroj: RRZ

**Graf 62: Makroekonomické riziko vplyvajúce na dlh verejnej správy**



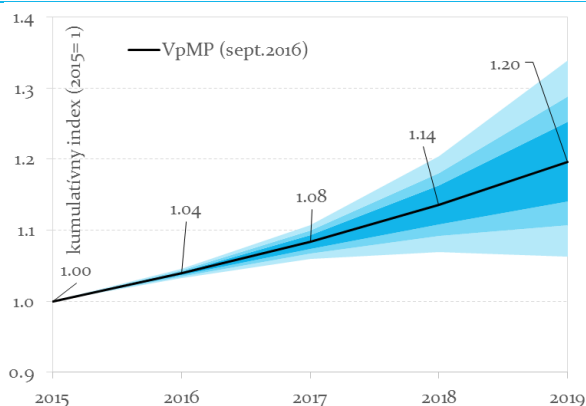
Zdroj: RRZ

**Tab 18: Riziká prognózy rastu základní rozhodujúcich pre rozpočtové príjmy**

Ukazovateľ (v %)	Skut. 2015	Prognóza (september 2016) + intervaly spoľahlivosti v scenároch			
		2016	2017	2018	2019
<b>Vážené základne pre rozpočtové príjmy (VpMp)</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>4,3</b>	<b>4,8</b>	<b>5,3</b>
- 40 % pravdepodobnosť	3,9	3,7-4,2	3,6-4,9	3,2-6,4	2,9-7,7
- 60 % pravdepodobnosť	3,9	3,5-4,3	3,1-5,4	2,2-7,4	1,5-9,1
- 80 % pravdepodobnosť	3,9	3,3-4,5	2,6-5,9	0,9-8,8	-0,5-11,1

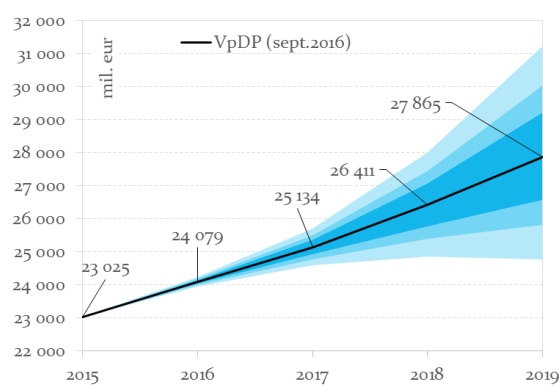
Zdroj: MF SR, RRZ

**Graf 63: Daňové základne**



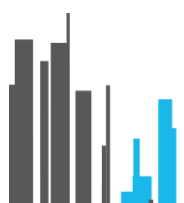
Zdroj: RRZ

**Graf 64: Daňové príjmy**



Zdroj: RRZ

<sup>76</sup> Zmeny v príjmoch vstupujúcich do odhadu salda sú samostatne ilustrované v tabuľke 16 a grafoch 63 a 64.



## Príloha č. 5 – Riziká salda rozpočtu verejnej správy v roku 2016

Tab 19: Prehľad rizík a rezerv rozpočtu na rok 2016 (mil. eur)

Riziká rozpočtu s vplyvom na saldo	December 2015	Máj 2016	November 2016
1. Nadhodnotenie nedaňových príjmov:	171	171	202
- príjmy z dividend SPP a VSE	119	119	150
- príjmy z predaja emisných kvót	52	52	52
2. Korekcie voči fondom EÚ	bez kvantifikácie	aspoň 15	201*
3. Podhodnotenie výdavkov v zdravotníctve	145	92	208
- výdavky na zdravotnú starostlivosť a hospodárenie nemocníc (vrátane rezervy)	120	67	184
- splátky záväzkov voči akcionárom súkromných zdravotných poisťovní	25	25	24
4. Podhodnotenie výdavkov samospráv	0-100	97	40
5. Vplyv možných výdavkových úspor v roku 2015 (napríklad presun kapitálových výdavkov)	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie
6. Vplyv možného posunu výdavkov z roku 2015 v súvislosti s PPP projektom D4/R7	0-287	173	220*
7. Výdavky na výstavbu nár. futbalového štadióna	26	17	0
8. Aktualizácia hotovost. výdavkov v rezorte obrany	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie
9. Výdavky Národného jadrového fondu na vyradovanie jadrových zariadení	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie	19*
10. Rekapitalizácia dlhodobu stratových št. podnikov	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie	bez kvantifikácie
11. Nadhodnotenie daňových príjmov	250	0	0
12. Výdavky na významné investície	bez kvantifikácie	66	-15*
13. Výdavky na nákup lietadla - vládny špeciál	-	42	42
14. Výdavky Environmentálneho fondu	-	35	15*
15. Zvýšenie plátov v školstve	-	33	33
16. Výdavky ŠR na tovary a služby	-	49	185
17. Ostatné kapitálové výdavky ŠR	-	-	66
18. Splátka NFV od spoločnosti Cargo	-	20	20
19. Aktualizácia príspev. Národného rezolučného fondu	-	34	0
20. Aktualizácia výdavkov Sociálnej poisťovne	-	56	54*
<b>Krytie rizík</b>			
1. Úspora na spolufinancovaní	max. 90	36	22
2. Lepší výber daní (vrátane rezervy)	150 (rezerva)	244	923
3. Nižší vplyv zníženia sadzby DPH na vybrané potraviny**	11	-	-
4. Rezerva na riešenie vplyvov nových zák. úprav	-	87	87
5. Úspory na sociálnych dávkach	-	52	59*
6. Úspory na odvode do rozpočtu EÚ	-	20	40*
7. Zrušenie vkladov na doručiteľa	-	0-26	26*

\* Ide o údaje prevzaté z odhadu vlády v Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019.

Zdroj: RRZ, MF SR

\*\* Vplyv tejto položky je zahrnutý v odhade daňových príjmov.



## Príloha č. 6 – Predpoklady použité pri odhade rizík

RRZ pri odhade niektorých rizík spojených s návrhom rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019 vychádzala z nasledovných predpokladov a postupov výpočtov.

### Odhad príjmov z dividend

Tab 20: Dividendy v rokoch 2016 až 2019 (ESA2010, mil. eur)

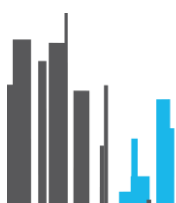
	2016 O		2017 N		2018 N		2019 N	
	RVS	RRZ	RVS	RRZ	RVS	RRZ	RVS	RRZ
<b>Slovenský plynárenský priemysel, a.s.</b>								
Príjmy z dividend:	303	303	300	300	300	300	300	300
- riadne dividendy	303	140	300	200	300	200	300	200
- mimoriadne dividendy	-	163	-	100	-	100	-	100
<b>Východoslovenská energetika Holding, a.s.</b>								
Príjmy z dividend:	36	36	30	30	32	32	38	38
- riadne dividendy	36	12	30	15	32	15	38	15
- mimoriadne dividendy	-	24	-	15	-	17	-	23
<b>Slovenská elektrizačná prenosová sústava, a.s.</b>								
Príjmy z dividend:	34	53	17	17	15	15	15	15
- riadne dividendy	34	53	17	17	15	15	15	15
- mimoriadne dividendy	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Suma riadnych dividend podľa ESA2010</b>	<b>373</b>	<b>205</b>	<b>347</b>	<b>232</b>	<b>347</b>	<b>230</b>	<b>353</b>	<b>230</b>
<b>Riziko voči návrhu rozpočtu (RRZ-RVS)</b>	<b>-</b>	<b>-168</b>	<b>-</b>	<b>-115</b>	<b>-</b>	<b>-117</b>	<b>-</b>	<b>-123</b>

O – odhad, N – návrh rozpočtu

Zdroj: RRZ, MF SR

V roku 2016 sa očakáva od spoločnosti Slovenský plynárenský priemysel výplata dividend vo výške 303 mil. eur, z ktorých 140 mil. eur je z riadneho zisku predchádzajúceho roka. Zvyšných 163 mil. eur predstavuje podľa RRZ mimoriadne dividendy z vyplatenia nerozdeleného zisku najmä z dcérskej spoločnosti eustream v roku 2015. Odhad vlády neuvažuje so žiadnymi mimoriadnymi dividendami. RRZ zároveň v roku 2016 identifikovala prijaté mimoriadne dividendy od spoločnosti Východoslovenská energetika Holding vo výške 24 mil. eur nad rámec riadnych dividend. V prípade spoločnosti Slovenská elektrizačná prenosová sústava RRZ odhaduje vyššie príjmy z dividend v porovnaní s odhadom vlády o 19 mil. eur, keďže podľa uznesenia MF SR zo dňa 25.10.2016 spoločnosť schválila výplatu podielu zo zisku vo výške 53 mil. eur.

Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2017 a 2019 naďalej počíta s dividendami od spoločnosti SPP vo výške 300 mil. eur ročne. Spoločnosť SPP po reorganizácii v roku 2013 vytvára svoj zisk najmä príjmami z dividend od svojich dcérskych spoločností. Od roku 2013 zisk po zdanení súhrnne za všetky dcérske spoločnosti tvoril maximálne 646 mil. eur. Po zohľadnení podielu SPP v týchto spoločnostiach sa dá predpokladať maximálny príjem z dividend vyplatených z riadneho zisku dcérskych spoločností zhruba na úrovni 303 mil. eur. Po odpočítaní očakávanej prevádzkovej straty z predaja plynu domácnostiam, ktorá je v priemere vo výške 100 mil. eur po reorganizácii spoločnosti, a daňového zataženia RRZ nepredpokladá, že v najbližších rokoch presiahne zisk po zdanení z riadnej činnosti spoločnosti SPP 200 mil. eur. Na základe



rozhodnutia ŠÚ SR z apríla 2016 považuje RRZ dividendy vyplatené nad rámec riadneho zisku (materskej a jej dcérskej spoločnosti) za mimoriadne dividendy.

Pôvod mimoriadnych dividend SPP v rokoch 2016 až 2019 bol identifikovaný v dcérskej spoločnosti eustream. Spoločnosť eustream vykázala zisk po zdanení v roku 2014 vo výške 334 mil. eur. V roku 2015 však vyplatila dividendy vo výške 1 400 mil. eur. Po zohľadnení podielu v spoločnosti (51 %) prislúchajú spoločnosti SPP mimoriadne dividendy v objeme 544 mil. eur. Na základe informácií o prijatých dividendách spoločnosťou SPP v roku 2015 je možné predpokladať, že časť týchto mimoriadnych dividend vo výške 163 mil. eur sa vyplatí v roku 2016. Očakáva sa, že zvyšná časť v objeme 381 mil. eur bude postupne vyplatená štátu v nasledujúcich rokoch (po 100 mil. eur v rokoch 2017 až 2019 a zostatok 81 mil. eur zostane na rozdelenie do ďalších rokov).

V prípade spoločnosti **Východoslovenská energetika Holding** návrh rozpočtu uvažuje s príjmom z dividend okolo 30 mil. eur v rokoch 2017 až 2019. Spoločnosť VSE však v rokoch 2013 až 2015 vykázala individuálny zisk po zdanení v priemere 20 mil. eur. RRZ preto neočakáva výrazný nárast ziskovosti spoločnosti VSE a v rokoch 2016 až 2018 predpokladá zisk VSE na úrovni 20-30 mil. eur. Po zohľadnení podielu štátu v spoločnosti (51 %) sa teda očakáva príjem riadnych dividend najviac vo výške 15 mil. eur.

### **Odhad príjmov z emisných kvót**

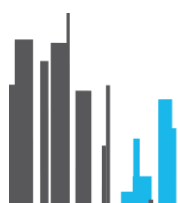
RRZ pri odhade príjmov z emisných kvót v rokoch 2016 až 2019 prevzala postup, ktorý použil Štatistický úrad SR prvýkrát v notifikácii údajov deficitu a dlhu Eurostatu v októbri 2015. Vychádza zo skutočne spotrebovaných emisných kvót firmami na Slovensku. Ich cena zohľadňuje to, že časť emisných povoleniek sa pridružuje firmám bezodplatne a časť získavajú vo forme aukcií. Pri ocenení emisných kvót sa berie do úvahy vývoj od začiatku obchodovacieho obdobia (2013-2020, pričom prvá alokácia a prvé aukcie prebehli v roku 2012).

Predpoklady použité pri výpočte:

- kvóty pridelené jednotlivým firmám na Slovensku boli odhadnuté na základe národnej alokačnej tabuľky<sup>77</sup>, ktorá bola upravená o každoročné odchýlky v rokoch 2013-2015 (odchýlka v priemere dosahovala 0,2 %),
- množstvo kvót predaných v rámci aukcií na úrovni Európskej únie bolo odhadnuté na základe zverejneného plánu aukcií<sup>78</sup> s konštantným podielom Slovenska v jednotlivých rokoch vypočítaného na základe priemerného podielu Slovenska na aukciách v rokoch 2012-2016,
- spotreba kvót sa predpokladala na úrovni priemeru rokov 2012 až 2015,
- priemerná cena aukcií od začiatku roku 2016 do 20. októbra 2016 bola vo výške 5,24 eur/t CO<sub>2</sub>, RRZ pri zvyšných aukciách do konca roku 2016 a v rokoch 2017 až 2019 uvažovala s cenou z výsledkov poslednej aukcie z 20. októbra 2016 (5,43 eur/t CO<sub>2</sub>).

<sup>77</sup> [Národnú alokačnú tabuľku](#) zverejnil vnútroštátny správca emisných kvót (spoločnosť ICZ Slovakia, a.s.) poverený Ministerstvom životného prostredia SR.

<sup>78</sup> [Plán aukcií](#) zverejnila Európska komisia.





**Tab 21: Odhad príjmov z emisných kvót v rokoch 2016 až 2019**

Rok	Pridelené kvóty		Aukcionované kvóty		Spotrebované kvóty		Priem. cena aukcií	Priem. cena spotr. kvót	Ročný daňový príjem	Stav pohľadávok/závazkov		Stav aktívnych (nespotrebovaných) kvót	
	mil. jedn.	mil. eur	mil. jedn.	mil. eur	mil. jedn.	mil. eur				k 1.1.	k 31.12.	k 1.1.	k 31.12.
1	2	3=2*8	4	5=4*8	6	7=6*8	8	9=11/13	10=6*9	11	12=11+5-10	13	14=13+2+4-6
2014	15,8	90,7	9,7	57,6	20,9	120,3	5,8	2,6	<b>53,6</b>	59,1	63,0	23,0	27,6
2015	15,0	114,3	11,1	84,3	21,2	161,5	7,6	2,3	<b>48,3</b>	63,0	99,0	27,6	32,5
2016	14,5	76,6	12,3	65,1	21,2	112,0	5,3	3,0	<b>64,5</b>	99,0	99,6	32,5	38,1
2017	14,1	76,5	16,4	89,0	21,2	115,0	5,4	2,6	<b>55,3</b>	99,6	133,3	38,1	47,4
2018	13,7	74,4	16,5	89,4	21,2	115,0	5,4	2,8	<b>59,5</b>	133,3	163,1	47,4	56,4
2019	13,3	72,4	16,6	90,0	21,2	115,0	5,4	2,9	<b>61,3</b>	163,1	191,8	56,4	65,1

Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

V porovnaní s návrhom rozpočtu, ktorý v roku 2016 uvažuje s výnosom 94 mil. eur a v rokoch 2017 až 2019 uvažuje s výnosom 117 mil. eur ročne teda RRZ predpokladá, že dôjde k výpadkom v rozpätí 30 až 61 mil. eur (tabuľka 22), pričom najvyšší výpadok sa očakáva v roku 2017.

**Tab 22: Odhad rizika z príjmov z emisných kvót v porovnaní s návrhom rozpočtu (mil. eur)**

	2016	2017	2018	2019
1. Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019	94	117	117	117
2. Odhad RRZ	65	55	60	61
<b>3. Rozdiel (riziko výpadku príjmov)</b>	<b>-30</b>	<b>-61</b>	<b>-57</b>	<b>-55</b>

Zdroj: RRZ, MFSR

### Výdavky v sektore zdravotníctva

Odhad rizika prekročenia výdavkov v sektore zdravotníctva je založený na historickom vývoji výdavkov. Výdavky v období rokov 2008 až 2015 rástli priemerne o 3,4 % ročne (tabuľka 23). Na základe priemerného rastu potom RRZ odhadla (vychádzajúc zo skutočnosti roku 2015) výdavky v rokoch 2016 až 2019, čo vymedzilo veľkosť rizika voči návrhu rozpočtu.

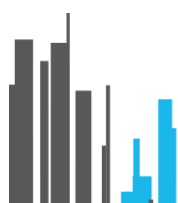
**Tab 23: Vývoj výdavkov na zdravotnú starostlivosť a hospodárenie nemocníc (mil. eur)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Výdavky zdravotného poistenia	3 160	3 285	3 482	3 393	3 502	3 664	3 846	3 993
Zmena výdavkov zdravotného poistenia (%)	-	4,0%	6,0%	-2,6%	3,2%	4,7%	5,0%	3,8%
Hospodárenie nemocníc*	-48	20	-109	-104	-72	-30	-62	-68
- v % HDP	-0,07	0,03	-0,16	-0,15	-0,10	-0,04	-0,08	-0,09

\* v roku 2011 bez oddĺženia vo výške 350 mil. eur

Zdroj: ŠÚ SR

V prípade splátok nerozdeleného zisku súkromných zdravotných poisťovní RRZ vychádzala z veľkosti nerozdeleného zisku a záväzkov voči akcionárom ku koncu roku 2015, ktorý prevyšoval 220 mil. eur. Vzhľadom na to, že splátky zisku závisia od rozhodnutí akcionárov a nepodliehajú vopred stanoveným pravidlám (napríklad vopred dané splátky úverov sa môžu zmeniť, nerozdelený zisk sa môže vyplatiť formou dividend), RRZ pri vyčíslení rizík prihladla



na priemernú výšku výplat v rokoch 2012 až 2015 (ročný priemer dosiahol 68 mil. eur) a disponibilnú sumu (zostatok nerozdeleného zisku a očakávané hospodárenie v danom roku).

**Tab 24: Vývoj nerozdelených ziskov súkromných zdravotných poisťovní (mil. eur)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Zdravotná poisťovňa Dôvera</b>							
<b>Závazky voči akcionárom a nerozd. zisk k 1.1.</b>	<b>29 825</b>	<b>469 046</b>	<b>478 059</b>	<b>337 838</b>	<b>335 693</b>	<b>233 787</b>	<b>220 933</b>
Vyplatenie nerozdeleného zisku	-29 825	0	0	0	0	0	0
Vytvorený zisk/strata	469 046	16 238	39 278	47 856	46 498	2 262	3 510
Splátky záväzkov voči akcionárom z úverov	0	0	-179 500	0	-87 405	0	0
Splátky záv. voči akc. formou dividend*	0	0	0	-50 000	-61 000	0	0
Zníženie rezervného fondu*	0	0	0	0	0	-15 115	0
Ostatné zmeny	0	-7 225	0	0	0	0	0
<b>Závazky voči akcionárom a nerozd. zisk k 31.12.</b>	<b>469 046</b>	<b>478 059</b>	<b>337 838</b>	<b>335 693</b>	<b>233 787</b>	<b>220 933</b>	<b>224 443</b>
- splátky úverov*	0	0	-11 738	-25 807	-19 357	-26 250	-44 432

**Zdravotná poisťovňa Union**

<b>Nerozdelený zisk/strata k 1.1.**</b>	<b>-39 916</b>	<b>-56 432</b>	<b>-58 697</b>	<b>-49 697</b>	<b>-35 513</b>	<b>19 392</b>	<b>-714</b>
Vytvorený zisk/strata	-16 513	-2 265	9 000	15 984	6 605	-8 926	-1 776
Úhrada nerozdeleného zisku zo ZI	0	0	0	0	68 516	0	0
Úhrada dividendy akcionárom*	0	0	0	0	-17 020	-11 179	0
Zvýšenie zák. rezervného fondu zo zisku	0	0	0	-1 800	-3 197	0	0
Ostatné zmeny	-4	0	0	0	0	0	0
<b>Nerozdelený zisk/strata k 31.12.**</b>	<b>-56 432</b>	<b>-58 697</b>	<b>-49 697</b>	<b>-35 513</b>	<b>19 392</b>	<b>-714</b>	<b>-2 490</b>

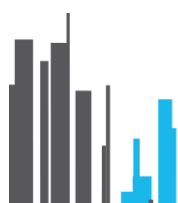
\* vplyv na saldo VS

Zdroj: ÚDZS, výročné správy ZP Dôvera, výročné správy ZP Union

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

Návrh rozpočtu obsahuje opatrenia identifikované v rámci projektu hodnota za peniaze, ktoré môžu v najbližších troch rokoch znížiť výdavky verejného zdravotného poistenia o 143 až 165 mil. eur ročne a výdavky nemocníc o 31 mil. eur ročne. Zároveň však tieto ušpené prostriedky môžu byť použité v rezorte na zlepšenie zdravotnej starostlivosti. Vývoj výdavkov na zdravotnú starostlivosť by sa preto v porovnaní s minulými rokmi nemal spomaliť.

Odhad výdavkov RRZ na rok 2016 sa v súčasnosti zhoduje s odhadom vlády, rozdielna je len štruktúra. V roku 2017 vláda uvažuje s pomalým rastom výdavkov na zdravotnú starostlivosť, čo však nie je zdôvodnené, keďže konkrétne opatrenia by mali viesť len k prerozdeleniu výdavkov v sektore. RRZ v roku 2017 odhaduje riziko v porovnaní s návrhom rozpočtu výške 121 mil. eur, v roku 2018 sa riziko zníži na 57 mil. eur. V roku 2019 návrh rozpočtu uvažuje s rýchlejšim rastom výdavkov ako je priemer (v dôsledku očakávaného vysokého rastu príjmov z poistného), čo znamená, že odhad RRZ je priaznivejší o 29 mil. eur.



**Tab 25: Odhad rizika voči návrhu rozpočtu (mil. eur)**

	2016	2017	2018	2019
<b>Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019</b>				
Výdavky zdravotného poistenia	4 168	4 222	4 437	4 677
Hospodárenie nemocníc	-20	-1	4	5
Rezerva na hospodárenie nemocníc	-15	-24	-27	-27
Splátky nerozdeleného zisku	46	23	23	23
<b>Odhad RRZ</b>				
Výdavky zdravotného poistenia	4 216	4 359	4 507	4 661
Hospodárenie nemocníc	-70	-72	-75	-77
Splátky nerozdeleného zisku	50	50	50	50
<b>Rozdiely (riziká):</b>	<b>102</b>	<b>236</b>	<b>177</b>	<b>94</b>
- výdavky ZP a hospodárenie	98	209	149	66
- nerozdelený zisk	4	27	27	27
<b>Zdroje krytia (rezerva)</b>	<b>15</b>	<b>24</b>	<b>27</b>	<b>27</b>

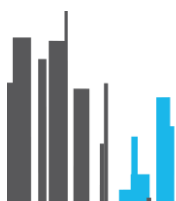
\* Rozpočet na rok 2016 uvažoval s výdavkami zdravotného poistenia vo výške 4 048 mil. eur, splátkami nerozdeleného zisku vo výške 26 mil. eur a deficitom nemocníc vo výške 54 mil. eur. Riziko voči rozpočtu predstavuje 208 mil. eur. Zdroj: RRZ, MF SR

### Príjmy a výdavky samospráv

Pri odhade rizík spojených s výdavkami samospráv RRZ vychádzala zo skutočného vývoja príjmov a výdavkov obcí a vyšších územných celkov (bez príspevkových a neziskových organizácií) v roku 2016 očistených o prostriedky z fondov EÚ a spolufinancovanie.

RRZ predpokladá nasledovný vývoj jednotlivých príjmových a výdavkových položiek rozpočtu samospráv v rokoch 2016 až 2019:

- daňové príjmy – prognóza vývoja daňových príjmov bola prevzatá z prognózy Výboru pre daňové prognózy. Daňové príjmy by mali rásť v období rokov 2016 až 2019 priemerne o 7,1 % ročne u obcí a o 7,9 % ročne u vyšších územných celkov,
- nedaňové príjmy – tempo rastu týchto položiek RRZ naviazala na očakávanú mieru inflácie z prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy (VpMP),
- granty a transfery – nad rámec rozpočtovaných grantov a transferov zohľadňuje prognóza RRZ aj avizované opatrenia vlády v rámci regionálneho školstva ako aj vývoj grantov a transferov v minulom období.
- hrubé mzdy – tempo rastu miezd sa naviazalo na prognózované tempo rastu miezd v súkromnom sektore (VpMP). Odhad RRZ zohľadňuje aj skutočnosť, že po roku 2009 rast mzdových výdavkov v samosprávach výrazne prevýšil rast miezd v štátnom rozpočte
- výdavky na tovary a služby – tempo rastu výdavkov na tovary a služby zohľadňuje vysoký očakávaný rast daňových príjmov a v minulosti pozorovaný vyšší rast výdavkov ako je miera inflácie.
- bežné transfery – tempo rastu výdavkov na bežné transfery zohľadňuje prognózovanú mieru inflácie ako aj tempo rastu bežných transferov v minulosti.
- úrokové výdavky – vzhľadom na očakávané prebytky samospráv, čo by malo viesť k zníženiu ich zadĺženia a prognózovaný rast úrokových sadzieb RRZ predpokladala zachovanie úrokových výdavkov na úrovni roku 2016,
- kapitálové výdavky – pri kapitálových výdavkoch RRZ predpokladala tempá rastu, ktoré by ich v roku 2019 priblížilo k úrovniam pred krízou. Tempá rastu reflektovali aj očakávané rasty daňových príjmov. Napríklad vyšší rast daňových príjmov v roku 2016 sa premietol aj do vyššieho nárastu kapitálových výdavkov v danom roku.



Porovnanie odhadu RRZ s predpokladmi vlády z NRVS 2017-2019 umožnilo vyčíslit' riziká na jednotlivé roky (tabuľka 26).

**Tab 26: Odhad rizík v samosprávach (ESA2010, mil. eur)**

	2016	2017	2018	2019
1. Saldo obcí (NRVS 2017-2019)	96	130	118	117
2. Saldo VÚC (NRVS 2017-2019)	89	113	96	95
3. Saldo obcí (odhad RRZ)*	42	30	24	50
4. Saldo VÚC (odhad RRZ)*	132	76	88	111
<b>Celkové riziká (3+4-1-2)</b>	<b>-12</b>	<b>-137</b>	<b>-102</b>	<b>-51</b>

\* Bilancia príjmov a výdavkov samospráv je vzhľadom na jej rozsah súčasťou dátového súboru.

Zdroj: MF SR, RRZ

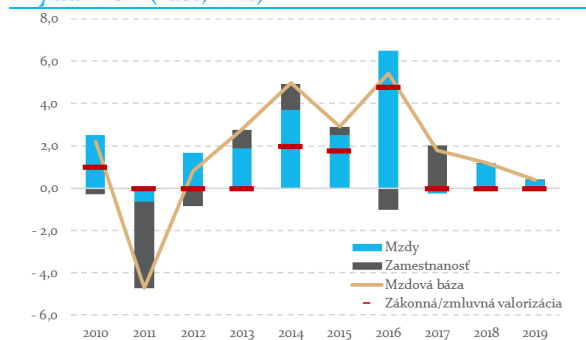
### Výdavky štátneho rozpočtu

RRZ identifikovala riziká v štátnom rozpočte v mzdových výdavkoch, výdavkoch na tovary a služby a kapitálových výdavkoch. Na druhej strane zdrojom krytia rizík môžu byť úspory v štátnych sociálnych dávkach.

### Mzdové výdavky

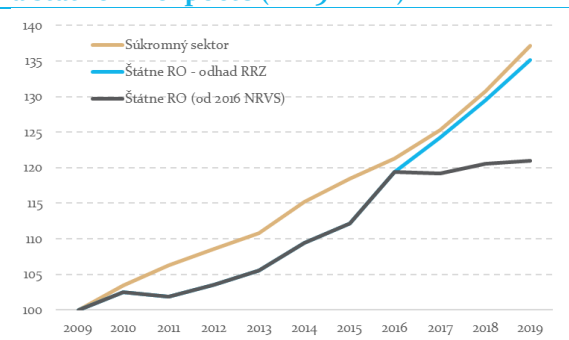
Na základe vývoja mzdových výdavkov štátneho rozpočtu ku koncu augusta 2016 RRZ neidentifikovala žiadne riziko v porovnaní s odhadom vlády. Odlišná situácia je v ďalších rokoch. Návrh rozpočtu v rokoch 2017 až 2019 neuvažuje so žiadnym zvyšovaním tarifných plátov štátnych zamestnancov, mzdové výdavky mierne rastú najmä v dôsledku očakávaného nárastu počtu zamestnancov v roku 2017 (graf 65).

**Graf 65: Medziročná zmena mzdových výdavkov (rast, v %)**



Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

**Graf 66: Rast miezd v súkromnom sektore a štátnom rozpočte (2009 = 100)**



Zdroj: ŠÚ SR, VpMP, MF SR, RRZ

Nezvyšovanie miezd v čase relatívne rýchleho očakávaného rastu miezd v súkromnom sektore (priemerný rast o 4,2 % ročne v rokoch 2017 až 2019), by mohlo mať negatívne efekty na kvalitu zamestnancov vo verejnej správe. Takýto vývoj by bol v strednodobom horizonte neudržateľný. Keďže rast miezd zamestnancov kapitol štátneho rozpočtu v rokoch 2009 až 2015 bol približne v súlade s rastom miezd v súkromnom sektore, RRZ použila tento predpoklad aj pri odhade rizík na roky 2017 až 2019. Tento prístup potvrdzujú aj medializované informácie o prebiehajúcom kolektívnom vyjednávaní, kde sa uvažuje o zvyšovaní plátov minimálne o 4 % od začiatku roku 2017. Veľkosť rizika sa pohybuje v rozpätí 46 až 220 mil. eur.

RRZ zároveň do odhadu rizík zahrnula aj zvyšovanie miezd v školstve, ku ktorému sa vláda zaviazala v programovom vyhlásení vlády. Na základe neho by sa mzdy mali zvyšovať o 6 % k 1.



januáru 2018 a o ďalších 6 % k 1. januáru 2019, čo návrh rozpočtu neobsahuje. Riziká pri nezmenenom počte dotknutých zamestnancov dosahujú výšku 104 mil. eur v roku 2018 a 214 mil. eur v roku 2019.

**Tab 27: Riziká v mzdových výdavkoch štátneho rozpočtu (mil. eur)**

	2016	2017	2018	2019
1. Štátny rozpočet - návrh rozpočtu	2 316	2 358	2 386	2 395
2. Štátny rozpočet - odhad RRZ	2 316	2 458	2 562	2 675
3. Zvyšovanie miezd v školstve v rokoch 2018 a 2019	0	0	-104	-214
<b>4. Veľkosť rizík - vplyv na saldo (2-1+3)</b>	<b>0</b>	<b>-100</b>	<b>-280</b>	<b>-494</b>

Zdroj: MF SR, RRZ

### Výdavky na tovary a služby

Po zohľadnení vplyvu rezerv v kapitole Všeobecná pokladničná správa, vláda očakáva **zvýšenie výdavkov** na tovary a služby oproti schválenému rozpočtu o 12 mil. eur. Medziročné porovnanie ukazuje, že plnenie ku koncu augusta je vyššie o 6,7 % oproti roku 2015, resp. 5,4 % oproti roku 2014. V prípade udržania tempa realizácie výdavkov v poslednom kvartáli tohto roku v súlade s predchádzajúcimi rokmi, celoročné plnenie prekročí hodnoty z posledných rokov (1,31 mld. v roku 2014, resp. 1,33 mld. v roku 2015). **Dodatkový negatívny vplyv tak môže podľa RRZ dosiahnuť 175 mil. eur.**

**Tab 28: Porovnanie odhadnutých vplyvov na saldo verejnej správy v roku 2016 (ESA 2010; mil. eur)**

	RVS	MF SR odhad	RRZ	RRZ - RVS	RRZ - MF SR odhad
Bežné výdavky - Tovary a služby	-1 464	-1 233	-1 408	57	-175
- z toho nezaviazané rezervy VPS	-300	-57	-57	243	0
<b>Tovary a služby (bez rezerv VPS)</b>	<b>-1 164</b>	<b>-1 176</b>	<b>-1 351</b>	<b>-187</b>	<b>-175</b>

Zdroj: RRZ

**Tab 29: Prehľad najdôležitejších položiek rozdielov medzi RVS a RRZ odhadom (ESA 2010, mil. eur)**

	RRZ - RVS
<b>Bežné výdavky - Tovary a služby (bez rezerv VPS)</b>	<b>-187</b>
- materiál	-29
z toho špeciálne stroje, prístroje, zariadení, technika a náradie	-13
- rutinná a štandardná údržba	-58
z toho budov, objektov alebo ich častí	-17
z toho softvéru	-35
- služby	-101
z toho špeciálne služby	-74

Zdroj: RRZ

V rokoch 2017 až 2019 RRZ predpokladala rast výdavkov prognózovaným tempom inflácie (zachovanie rovnakého reálneho množstva nakupovaných tovarov a služieb na úrovni roku



2016) a zahrnuje deklarované nové výdavky v rezorte obrany vo výške 0,07 % HDP, čo v porovnaní s návrhom rozpočtu určilo veľkosť rizík v jednotlivých rokoch.

**Tab 30: Riziká vo výdavkoch štátneho rozpočtu na tovary a služby (mil. eur)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Skutočnosť / Návrh rozpočtu (bez výdavkov na rezervy)	1 426	1 449	1 262	1 508	1 475	1 526
2. Odhad RRZ			1 437	1 509	1 533	1 562
<b>3. Veľkosť rizík - vplyv na saldo (2-1)</b>			<b>-175</b>	<b>-1</b>	<b>-58</b>	<b>-36</b>
prognózovaná miera inflácie (%)			-0,5	0,9	1,6	1,9

*Ide o výdavky štátneho rozpočtu a mimorozpočtových účtov na položke ekonomickej klasifikácie 630 bez rozpočtovaných rezerv, výdavkov financovaných z EÚ fondov a spolufinancovania.* Zdroj: MF SR, RRZ, ŠÚ SR

### Kapitálové výdavky

MF SR v odhade deficitu na rok 2016 očakáva oproti schválenému štátnemu rozpočtu **vyššie kapitálové výdavky** financované z vlastných zdrojov o 207 mil. eur. RRZ oproti odhadu MF SR očakáva vyššie výdavky na obstarávanie kapitálových aktív a naopak mierne nižšiu úroveň kapitálových transferov. Tento rozdiel je v súlade s priebežným vývojom počas prvých ôsmich mesiacov 2016. Medziročne stav kapitálových výdavkov ku koncu augusta vzrástol o 10 %, pričom výdavky na obstarávanie aktív sa zvýšili o 38 %, kým transfery poklesli o 20 %. **Dodatočný negatívny vplyv môže dosiahnuť 108 mil. eur.**

**Tab 31: Porovnanie odhadnutých vplyvov na saldo verejnej správy v roku 2016 (ESA 2010; mil. eur)**

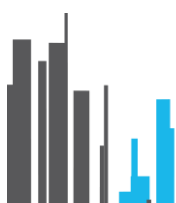
	RVS	MF SR odhad	RRZ	RRZ - RVS	RRZ - MF SR o
<b>Kapitálové výdavky</b>	<b>-553</b>	<b>-760</b>	<b>-868</b>	<b>-315</b>	<b>-108</b>
- obstarávanie kapitálových aktív	-500	-462	-606	-106	-144
- kapitálové transfery	-53	-298	-262	-209	36

*Pozn: MF SR a RRZ odhady kapitálových transferov obsahujú korekcie voči fondom EÚ vo výške -201 mil. eur.*

*Zdroj: RRZ*

**Tab 32: Prehľad najvýznamnejších položiek rozdielov medzi RVS a RRZ (ESA 2010; mil. eur)**

	RRZ - RVS
<b>Obstarávanie kapitálových aktív</b>	<b>-106</b>
- nákup pozemkov a nehmotných aktív	-27
z toho kapitola Ministerstva vnútra SR	-10
- nákup strojov, prístrojov, zariadení, techniky a náradia	-67
z toho kapitola Ministerstvo obrany SR	-45
z toho kapitola Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR	-14
z toho kapitola Ministerstvo financií SR	-10
- nákup dopravných prostriedkov všetkých druhov	-72
z toho kapitola Ministerstva vnútra SR	-71
- realizácia stavieb a ich technického zhodnotenia	-73
z toho kapitola Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR	-44
z toho kapitola Kancelária Národnej rady SR	-12
z toho kapitola Ministerstvo obrany SR	-11

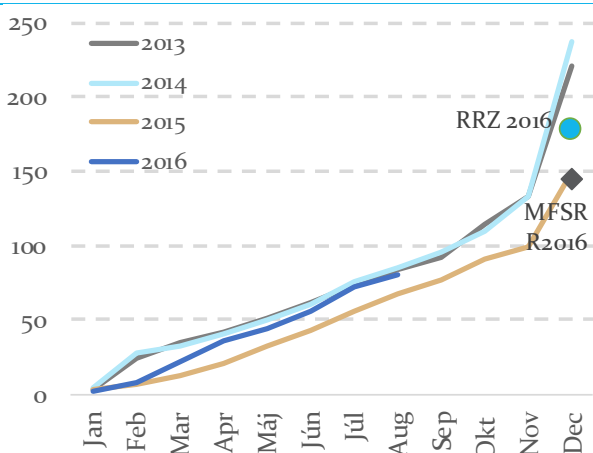




- rekonštrukcia a modernizácia	-41
z toho kapitola Ministerstvo financií SR	-38
- ostatné kapitálové výdavky	176
z toho kapitola Všeobecná pokladničná správa - rezerva na významné investície	177

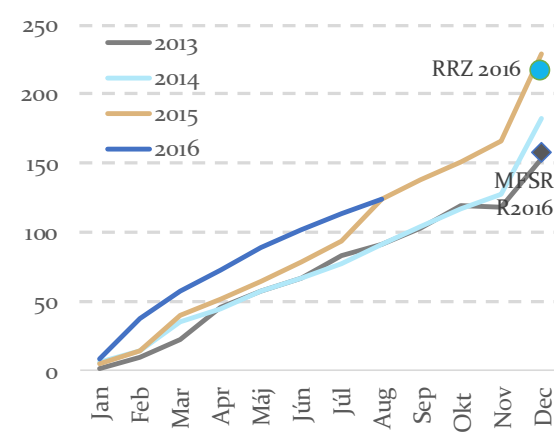
Zdroj: RRZ

**Graf 67: Medziročné porovnanie priebežného plnenia na titule Tovary a služby - Materiál (mil. eur)**



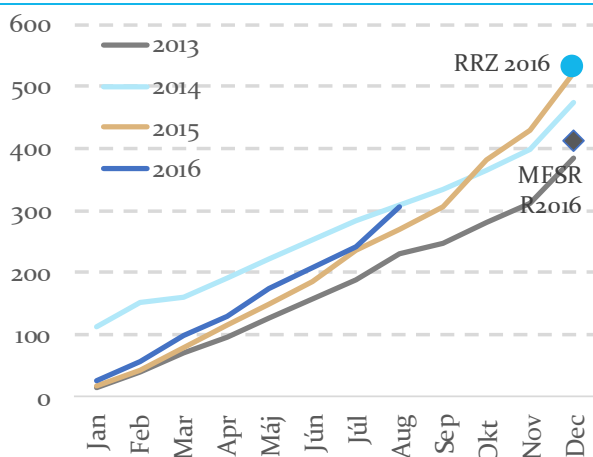
Zdroj: MF SR, Štátna pokladnica, RRZ

**Graf 68: Medziročné porovnanie priebežného plnenia na titule Tovary a služby - Rutinná a štandardná údržba (mil. eur)**



Zdroj: MF SR, Štátna pokladnica, RRZ

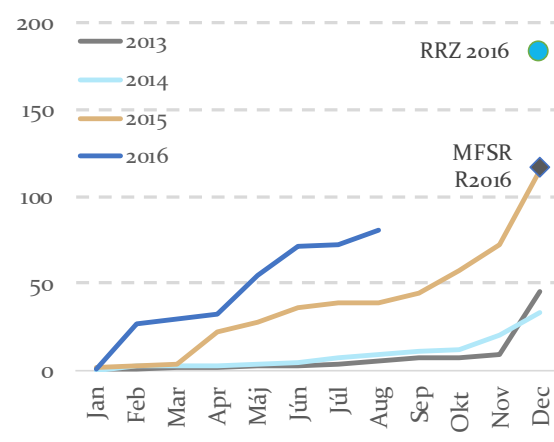
**Graf 69: Medziročné porovnanie priebežného plnenia na titule Tovary a služby - Služby (mil. eur)**



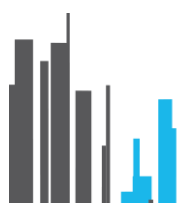
Pozn.: Odhady 2016 bez rezerv VPS.

Zdroj: MF SR, Štátna pokladnica, RRZ

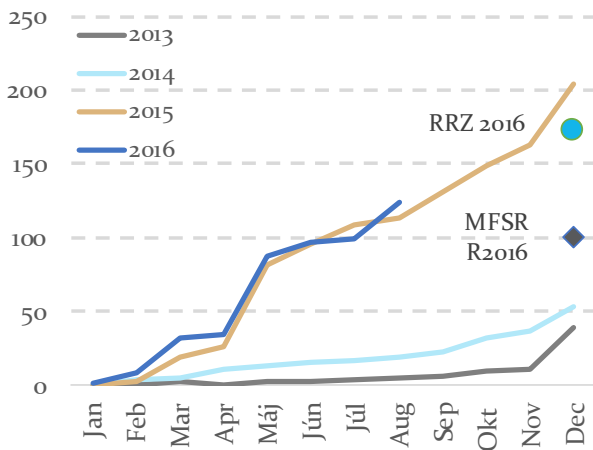
**Graf 70: Medziročné porovnanie priebežného plnenia na titule Kapitálové výdavky - Nákup strojov, prístrojov, zariadení, techniky a náradia (mil. eur)**



Zdroj: MF SR, Štátna pokladnica, RRZ

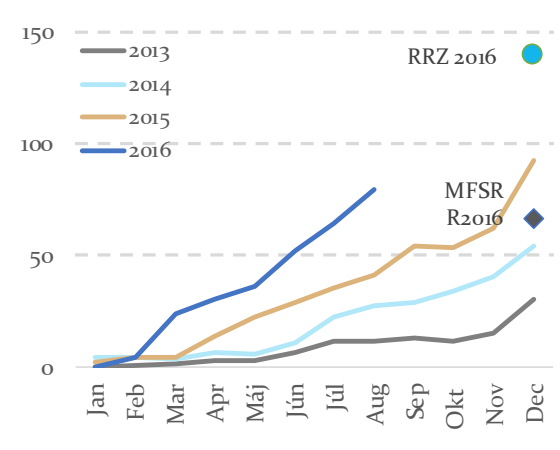


**Graf 71: Medziročné porovnanie priebežného plnenia na titule Kapitálové výdavky - Nákup dopravných prostriedkov všetkých druhov (mil. eur)**



Zdroj: MF SR, Štátna pokladnica, RRZ

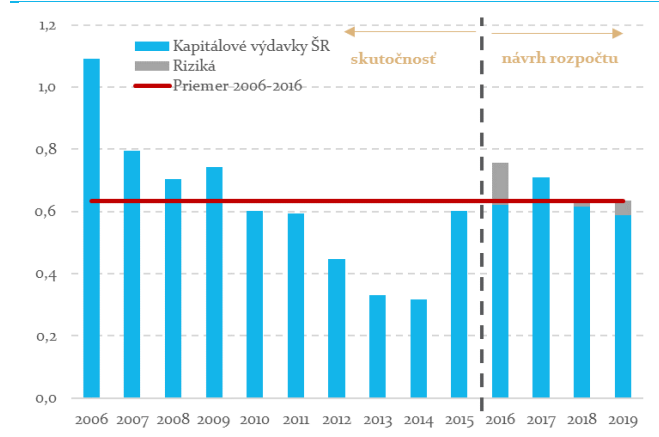
**Graf 72: Medziročné porovnanie priebežného plnenia na titule Kapitálové výdavky - Realizácia stavieb a ich technického zhodnotenia (mil. eur)**



Zdroj: MF SR, Štátna pokladnica, RRZ

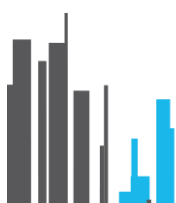
RRZ pri odhade rizika v rokoch 2017 až 2019 vychádzala z vývoja výdavkov štátneho rozpočtu na obstaranie kapitálových aktív zníženého o výdavky financované z EÚ fondov, spolufinancovanie a vyvolané investície spojené s týmito projektmi.

**Graf 73: Riziká v kapitálových výdavkoch (% HDP)**



Zdroj: MF SR, RRZ

Keďže investície môžu výrazne kolísať v jednotlivých rokoch, RRZ pri odhade potenciálnych rizík vychádzala z ich priemernej výšky za obdobie zahŕňajúce predkrízové roky s vysokými investíciami, roky konsolidácie vo verejných financiách a obdobie opätovného nárastu investícií po roku 2014. Priemerná úroveň výdavkov v rokoch 2006 až 2016 by mala dosiahnuť 0,6 % HDP. Keďže v roku 2017 vláda plánuje zrealizovať významnú časť výdavkov spojenú s veľkým investičným projektom (príprava priemyselného parku Nitra-Mlynáre pre investíciu JLR) a ostatné kapitálové výdavky štátneho rozpočtu by mali byť nad dlhodobým priemerom, RRZ neidentifikovala žiadne riziko. V rokoch 2018 a 2019 RRZ predpokladala zachovanie priemernej úrovne výdavkov, čo predstavuje riziko vo výške 18 mil. eur v roku 2018 a 45 mil. eur v roku 2019.



**Tab 33: Odhad rizika pri kapitálových výdavkoch štátneho rozpočtu (mil. eur)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Návrh rozpočtu	239	470	501	596	544	553
2. Odhad RRZ			609	596	562	598
<b>3. Veľkosť rizik (1-2)</b>			<b>-108</b>	<b>0</b>	<b>-18</b>	<b>-45</b>

Zdroj: RRZ, MF SR

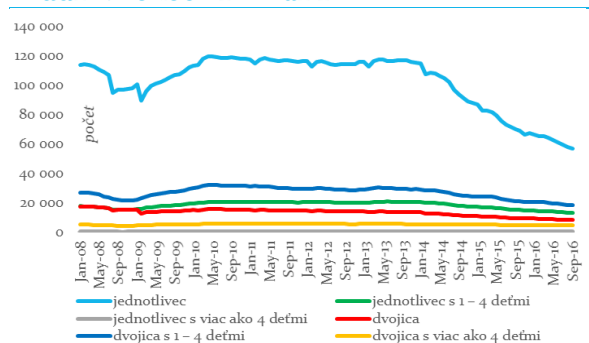
### Štátne sociálne dávky

V rámci výdavkov na sociálnu inklúziu<sup>79</sup> rozpočtovaných vo výške 1,8 mld. eur (2,2 % HDP) identifikovala RRZ pozitívne riziko približne 25 mil. eur v roku 2017 (v roku 2016 je to približne 10 mil. eur). Potenciálna úspora sa týka výdavkov na dávku v hmotnej núdzi, ktoré v posledných rokoch dynamicky klesajú.

Je to spôsobené najmä výrazným poklesom počtu poberateľov hmotnej núdze, ktorý súvisel s pozitívnym vývojom na trhu práce (pokles nezamestnanosti) a legislatívnymi zmenami. Za legislatívne zmeny s dôležitým vplyvom na pokles počtu poberateľov možno považovať povinnosť odpracovať si základnú dávku v hmotnej núdzi (platné od 1.1.2014), zavedenie osobitného príspevku poskytovaného v prípade ak sa tieto osoby zamestnajú (platné od 1.1.2015) a zavedenie minimálneho dôchodku (platné od 1.7.2015).

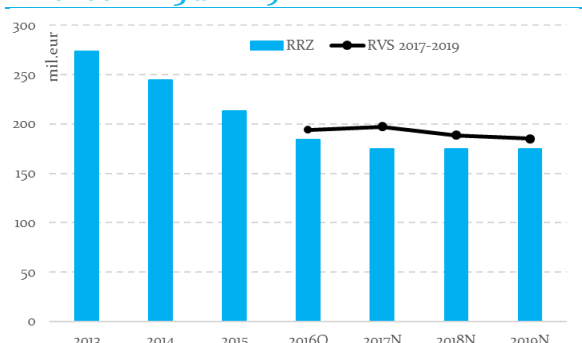
RRZ pri kvantifikácii konzervatívne predpokladala stabilnú úroveň výdavkov ako v posledných známych mesiacoch (september 2016), aj napriek očakávanému pokračujúceho pozitívneho vývoju na trhu práce (pri nezmenenej výške dávky a príplatkov v hmotnej núdzi). Rozpočet pre rok 2017 naopak uvažuje s miernym nárastom týchto výdavkov. Do roku 2019 sa potenciálna úspora postupne znižuje, keďže od roku 2018 rozpočet predpokladá postupný pokles výdavkov.

**Graf 74: Počet poberateľov dávky v hmotnej núdzi v rokoch 2008 až 2016**



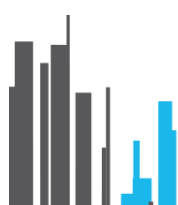
Zdroj: UPSVAR

**Graf 75: Výdavky na dávku v hmotnej núdzi v rokoch 2013 až 2019**



Zdroj: RRZ, MF SR

<sup>79</sup> Patria sem napríklad výdavky na pomoc v hmotnej núdzi, rodinné dávky a kompenzáciu dôsledkov ĽZP.



## Príloha č. 7 – 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.

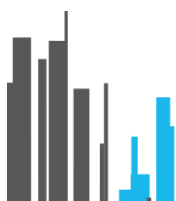
NPC scenár je možné využiť aj pri hodnotení rozpočtu verejnej správy. Hlavným rozdielom voči scenáru pripravovanému v apríli je to, že vychádza zo salda verejnej správy na rok 2016 odhadovaného RRZ. Keďže v porovnaní so skutočnými údajmi je menej detailný, obsahuje jednoduchšie pravidlá pre vývoj jednotlivých položiek bilancie verejnej správy<sup>80</sup>. Takto zostavený scenár umožňuje odhadnúť veľkosť opatrení zapracovaných v návrhu rozpočtu a príspevok opatrení vlády k trvalému zlepšeniu salda.

### Predpoklady RRZ

NPC bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy na roky 2017 až 2019 je zostavená v položkách ESA2010, pričom aj pravidlá indexácie sú aplikované na tieto položky. Prvýkrát sa uvažuje s odlišným makroekonomickým scenárom v porovnaní s prognózou Výboru pre makroekonomické prognózy, čo je dôsledkom vyšších deficitov v NPC scenári (podrobnejšie v prílohe 3).

NPC scenár vychádza z roku 2016, pričom prvýkrát bol použitý vlastný odhad a príjmov, výdavkov a hrubého dlhu. Odhad vlády na rok 2016 RRZ upravila o identifikované riziká, pričom ich vplyvy na jednotlivé položky príjmov a výdavkov sú zobrazené v tabuľke 34. Zároveň sa východiskový rok upravil o jednorazové vplyvy (tabuľka 35) a RRZ použila aj vlastný odhad čerpania prostriedkov z fondov EÚ (tabuľka 36).

<sup>80</sup> Postup zostavenia scenára sa v porovnaní s minuloročným hodnotením rozpočtu nezmenil a je popísaný v [Hodnotení návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017](#) z novembra 2014, príloha č. 5.



**Tab 34: Prehľad zmien v porovnaní s odhadom MF SR na rok 2016**

	položka ESA	mil. eur	(% HDP)
<b>Príjmy VS</b>		<b>122</b>	<b>0,15</b>
Daňové príjmy	D.2 R	65	0,08
Tržby	P.11+P.12+P.131	214	0,27
Príjmy z majetku	D.4 R	-167	-0,21
Bežné transfery	D.7 R	11	0,01
<b>Výdavky VS</b>		<b>603</b>	<b>0,75</b>
Kompenzácie zamestnancov	D.1 P	-21	-0,03
Medzispotreba	P.2	240	0,30
Sociálne platby	D.62 P	38	0,05
Dotácie	D.3 P	-35	-0,04
Úrokové výdavky	D.41 P	2	0,00
Bežné transfery	D.7 P	-102	-0,13
Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51 G	517	0,64
Kapitálové transfery	D.9 P	-36	-0,04
<b>Saldo VS</b>		<b>-481</b>	<b>-0,60</b>

Zdroj: RRZ

**Tab 35: Zoznam jednorazových a dočasných vplyvov v NPC scenári (% HDP)**

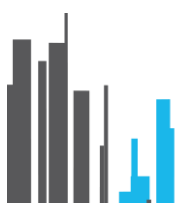
	položka ESA	2016	2017	2018	2019
Výdavky spojené s predsedníctvom SR v EÚ	D.1 PAY	-0,02	-	-	-
Výdavky spojené s predsedníctvom SR v EÚ	P.2	-0,05	-0,01	-	-
Výdavky mesta Bratislava spojené s predsedníctvom	P.51 G	-0,01	-	-	-
Poistné platené štátom na zdravotné poistenie	D.6 REC	0,12	-	-	-
Poistné platené štátom na zdravotné poistenie	D.62 PAY	-0,12	-	-	-
Odvod do rozpočtu EÚ	D.7 PAY	-0,04	-	-	-
Príjmy zo zrušenia vkladov na doručiteľa	D.9 REC	0,03	-	-	-
Imputácia DPH z PPP projektu	D.9 PAY	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
Vratky za spotrebu plynu	D.62 PAY	-0,06	-	-	-
<b>Spolu (vplyv na saldo VS)</b>		<b>-0,15</b>	<b>-0,02</b>	<b>-0,01</b>	<b>-0,01</b>
Nižšia úroveň hotovostnej rezervy	GD	-2,25	-	-	-
<b>Spolu (vplyv na hrubý dlh VS)</b>		<b>-2,25</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Zdroj: RRZ

**Tab 36: Predpoklady čerpania fondov EÚ v NPC scenári RRZ (% HDP)**

	2016	2017	2018	2019
<b>Rozdelenie podľa fondov a programových období</b>	<b>2,61</b>	<b>2,92</b>	<b>2,78</b>	<b>2,70</b>
- štrukturálne fondy a Kohézny fond - 2. PO	0,60	0,00	0,00	0,00
- štrukturálne fondy a Kohézny fond - 3. PO	1,14	2,05	1,97	1,88
- poľnohospodárske fondy	0,88	0,87	0,81	0,82
<b>Rozdelenie podľa konečného príjemcu</b>	<b>2,61</b>	<b>2,92</b>	<b>2,78</b>	<b>2,70</b>
- verejná správa	1,15	1,57	1,46	1,14
- subjekty mimo verejnej správy	1,47	1,35	1,32	1,55
<b>Výdavky na spolufinancovanie</b>	<b>0,45</b>	<b>0,50</b>	<b>0,45</b>	<b>0,44</b>

Zdroj: RRZ, MF SR



## NPC scenár RRZ

RRZ v scenári nezmenených politík odhaduje mierne zlepšenie deficitu z 2,4 % HDP v roku 2016 (očistený o jednorazové vplyvy) na 1,8 % HDP v roku 2017. V ďalších rokoch sa zlepši až na 0,5 % HDP.

**Tab 37: Porovnanie NPC scenára vývoja verejných financií RRZ (% HDP)**

	2016 O	2016 O (upr.)*	2017 NPC	2018 NPC	2019 NPC	Rozdiel** 2017 NRVS
<b>Príjmy VS</b>	<b>39,7</b>	<b>39,5</b>	<b>39,7</b>	<b>39,4</b>	<b>38,5</b>	<b>0,0</b>
Dane z výroby a dovozov	10,8	10,8	10,7	10,5	10,2	0,2
Bežné dane z príjmu, majetku	7,7	7,7	7,7	7,7	7,8	0,0
Kapitálové dane	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociálne príspevky	14,2	14,1	14,1	14,0	13,9	0,0
Príjmy z majetku	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2
Tržby	4,2	4,2	4,1	4,0	4,0	0,1
Príjmy z EÚ fondov	1,1	1,1	1,6	1,5	1,1	-0,2
Ostatné prijaté transfery	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	-0,1
<b>Výdavky VS</b>	<b>42,2</b>	<b>41,9</b>	<b>41,5</b>	<b>40,4</b>	<b>39,0</b>	<b>-0,5</b>
Kompenzácie zamestnancov	8,9	8,9	8,7	8,6	8,5	0,0
Medzispotreba	5,9	5,8	5,6	5,4	5,2	0,0
Sociálne platby (bez výd. na zdravot.)	13,8	13,6	13,3	12,9	12,4	0,1
Výdavky na zdravotníctvo	5,2	5,2	5,2	5,3	5,3	-0,3
Dotácie	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,1
Úrokové výdavky	1,5	1,5	1,3	1,2	1,2	0,0
Tvorba hrubého fixného kapitálu	3,7	3,6	4,4	4,2	3,7	-0,8
Kapitálové transfery	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	-0,3
Bežné transfery a ostatné výdavky	2,2	2,1	1,9	1,8	1,8	0,6
<b>Saldo VS</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,5</b>
<b>Primárne saldo VS</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>
<b>Hrubý dlh VS</b>	<b>53,5</b>	<b>55,7</b>	<b>51,5</b>	<b>50,1</b>	<b>50,8</b>	<b>-</b>

\* upravené o jednorazové a dočasné vplyvy

Zdroj: RRZ, MF SR

\*\* rozdiely voči návrhu rozpočtu sú očistené o nerozpočítané položky

Hlavným dôvodom zlepšenia deficitu v roku 2017 v scenári nezmenených politík (zlepšenie o 0,4 % HDP) sú medziročne nižšie bežné výdavky, a to najmä na mzdy, tovary a služby a sociálne transfery. K zlepšeniu prispievajú aj úrokové náklady.

**Tab 38: Príspevky k medziročnej zmene salda v NPC scenári (perc. body)**

	2017	2018	2019	kumulatívne
<b>Medziročná zmena salda v NPC scenári</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>2,1</b>
Dane	0,0	-0,1	-0,3	-0,5
Nedaňové príjmy	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3
Sociálne platby	0,3	0,3	0,4	1,0
Prevádzkové výdavky	0,3	0,2	0,3	0,9
Dotácie a ostatné transfery	0,2	0,3	0,2	0,7
Úroky	0,2	0,1	0,1	0,3
Ostatné	-0,1	0,1	0,0	0,0

Zdroj: RRZ





## Príloha č. 8 – Jednorazové vplyvy vo vývoji dlhu do roku 2019

RRZ v snahe priblížiť analýzu vývoja dlhu ku konceptu čistého bohatstva<sup>81</sup> identifikovala **také jednorazové a dočasné faktory ovplyvňujúce hotovosť, ktoré čisté bohatstvo nezlepšujú resp. ho ovplyvňujú iba dočasne** (tabuľka 39). Po úprave hrubého dlhu o likvidné finančné aktíva a o tieto faktory získame informáciu o tom, ako sa vyvíjal dlh vplyvom trvalých opatrení vlády.

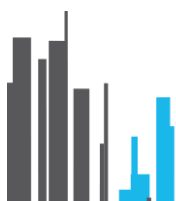
Prvou skupinou úprav sú **jednorazové vplyvy, ktoré v metodike ESA<sub>2010</sub> ovplyvňujú saldo verejnej správy** v danom roku. V porovnaní so zoznamom jednorazových vplyvov, ktorý zverejňuje RRZ pri hodnotení rozpočtu, sa do úvahy berú iba také, ktoré majú vplyv na hotovosť.

Druhou skupinou sú **jednorazové vplyvy, ktoré neovplyvňujú saldo verejnej správy, ale majú vplyv na hotovosť**. Ide o faktory, ktoré menia výšku hotovosti pri súčasnej zmene iných (nie likvidných) aktív alebo zmene takých záväzkov, ktoré nie sú súčasťou hrubého dlhu. V rokoch 2010 až 2019 RRZ identifikovala transakcie so štátnymi podnikmi, ako napríklad privatizácia podielu štátu (Slovak Telekom), vyplatenie dividend a odvodov nad rámec ich zisku z riadnej hospodárskej činnosti (najmä SPP a ZSE), príjmy štátu zo splatených úverov, ktoré si daný podnik nahradil súkromnými úvermi (Vodohospodárska výstavba). Patria sem aj zmeny spojené s kapitalizačným pilierom dôchodkového systému. Presun naakumulovaných aktív sporeiteľov zo súkromných dôchodkových správcovských spoločností do sektora verejnej správy síce zvyšuje hotovosť na účtoch verejnej správy, ale je zároveň spojený aj s budúcimi výdavkami pri výplate dôchodkov týchto sporeiteľov.

Ďalšou skupinou faktorov, ktoré RRZ zohľadnila, sú **toky spojené s čerpaním fondov EÚ**. Keďže dochádza k časovému nesúladu medzi skutočne vynaloženými prostriedkami zo štátneho rozpočtu na financovanie projektov EÚ a ich preplatením z rozpočtu EÚ, v jednotlivých rokoch môže dôjsť k výraznejším rozdielom medzi hotovostnými<sup>82</sup> príjmami a výdavkami spojenými s čerpaním fondov EÚ. Ide o faktor mimo kontroly vlády, ovplyvňuje však stavy hotovosti na účtoch verejnej správy a teda aj výšku dlhu. RRZ v rámci hotovostných tokov zohľadnila aj finančné korekcie súvisiace s nezrovnalosťami pri čerpaní fondov EÚ, keďže sa nimi znižuje nárok krajiny na sumu preplatených prostriedkov z rozpočtu EÚ. Zároveň hotovostnú bilanciu ovplyvňujú aj preddavky (nezahrnuté do rozpočtu), ktoré sa neskôr zúčtujú.

<sup>81</sup> Dôvody sú podrobne popísané v [Správe o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za rok 2014](#) z augusta 2015, príloha č. 3.

<sup>82</sup> Vplyv na saldo v metodike ESA<sub>2010</sub> je nulový, keďže hotovostný nesúlad príjmov a výdavkov je vyrovnaný zmenou stavu pohľadávky voči rozpočtu EÚ. Ak sú výdavky vyššie ako príjmy, dôjde k nárastu pohľadávky a naopak.



**Tab 39: Zmeny v hotovosti bez vplyvu na čisté bohatstvo (mil. eur)**

	2014	2015	2016 O	2017 O	2018 O	2019 O
1. Jednorazové hotovostné vplyvy na saldo VS	111	0	-48	0	0	0
- príjmy z predaja telekomunikačných licencií	164	-	-	-	-	-
- doplatok dôchodkov ozbrojeným zložkám	-58	-	-	-	-	-
- pokuta protimonopolného úradu	45	-	-	-	-	-
- prepočet odvodu do rozpočtu EÚ	-87	-	-	-	-	-
- splátka NFV od Vodohospodárskej výstavby	48	-	-	-	-	-
- vratky za spotrebu plynu	-	-	-48	-	-	-
2. Ostatné jednorazové vplyvy	563	1 890	142	115	117	123
- jednorazový vplyv otvorenia 2. piliera dôchodkového	-	579	-	-	-	-
- dividendy nad rámec zisku z riadnej činnosti	337	169	187	115	117	123
- privatizácia/odkúpenie podielov	-	800	-	-	-	-
- splátka NFV od Vodohospodárskej výstavby	158	-	-	-	-	-
- splátka NFV od ZS Cargo	20	117	-	-	-	-
- osobitný odvod z podnikania v regulovaných	49	224	-45	-	-	-
3. Vplyvy čerpania a preplácania EÚ fondov	-423	-3	-103	0	0	0
- zahrnuté v rozpočte	-756	-23	-323	0	0	0
- korekcie k EÚ fondom	111	304	220	-	-	-
- nezahrnuté v rozpočte (preddavky)	222	-284	-	-	-	-
<b>4. Zmeny v hotovosti bez vplyvu na čisté bohatstvo</b>	<b>251</b>	<b>1 887</b>	<b>-8</b>	<b>115</b>	<b>117</b>	<b>123</b>
- v % HDP	<b>0,3</b>	<b>2,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>

Pozn.: (+) zvyšuje a (-) znižuje hotovosť na účtoch verejnej správy

Zdroj: RRZ, MFSR, ŠÚ SR

Zníženie hotovostnej rezervy naakumulovanej v priebehu roku 2012 sa prejavilo poklesom hrubého dlhu v roku 2014, kedy aj napriek deficitu na úrovni 2,7 % HDP, dlh poklesol o 1,1 % HDP. Ak sa vývoj dlhu očistí o zmeny v hotovostnej rezerve a o jednorazové faktory, v roku 2014 došlo k jeho zvýšeniu o 1,1 % HDP. Podobný vývoj hrubého dlhu bol aj v roku 2015, kedy medziročne klesol o 1,1 % HDP. Dôvodom však bolo jednorazové zvýšenie hotovosti najmä vplyvom privatizácie a otvorenia 2. piliera dôchodkového systému. Po očistení o tieto zmeny dlh medziročne vzrástol o 1,5 % HDP.

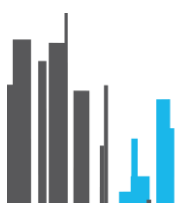
Ani v roku 2016 sa neočakáva stabilizácia dlhu. Hrubý dlh vzrastie o 1,0 % HDP čiastočne kvôli očakávanému zvýšeniu hotovosti potrebnej na splatenie záväzkov začiatkom roku 2017. Po očistení o tento vplyv dlh vzrastie o 0,7 % HDP. K miernemu poklesu podielu dlhu na HDP vplyvom hospodárenia vlády by malo dôjsť prvýkrát v roku 2017.

**Tab 40: Prehľad vývoja dlhu do roku 2019 (medziročné zmeny, % HDP)**

	2014	2015	2016 O	2017 O	2018 O	2019 O
<b>1. Hrubý dlh</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>-2,4</b>
2. Likvidné finančné aktíva	-1,9	-0,2	0,3	-0,4	0,3	0,3
<b>3. Čistý dlh (1-2)</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,2</b>	<b>-1,5</b>	<b>-2,7</b>
4. Hotovosť neovplyvňujúca čisté bohatstvo	-0,3	-2,4	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
<b>5. Dlh bez jednorazových vplyvov (3-4)</b>	<b>1,1</b>	<b>1,5</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,3</b>	<b>-2,6</b>
- vplyv EFSF	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
- ostatné vplyvy	1,0	1,6	0,7	-0,1	-1,3	-2,6

Pozn.: Tabuľka vychádza z vývoja hrubého dlhu verejnej správy odhadovaného RRZ.

Zdroj: RRZ, MFSR, ŠÚ SR



## Príloha č. 9 – Rozdiely voči rozpočtu v rokoch 2011 až 2017

**Tab 41: Porovnanie skutočného vývoja položiek voči rozpočtu (ESA2010, mil. eur)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1. Saldo verejnej správy</b>	<b>428</b>	<b>165</b>	<b>169</b>	<b>-56</b>	<b>-190</b>	<b>-30</b>	<b>-331</b>
<b>2. Saldo samospráv (a+b-c)</b>	<b>33</b>	<b>156</b>	<b>-22</b>	<b>-119</b>	<b>-200</b>	<b>-30</b>	<b>-61</b>
a) rozp. subjekty samospráv (RO, PO obce, RO, PO VÚC)	40	160	18	-25	-149	-30	-61
b) nerozp. subjekty samospráv (NOO, DP, nemocnice)	-7	-6	-4	-54	1	0	0
c) vplyv transferov na prenesený výkon kompetencií zo ŠR	1	-2	36	40	52	0	0
<b>3. Saldo ostatných subjektov VS (1-2)</b>	<b>395</b>	<b>9</b>	<b>191</b>	<b>63</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>-270</b>
Daňové príjmy a odvody bez legislatívnych zmien	-300	-603	53	918	946	638	640
Legislatívne zmeny	-39	243	49	-11	92	-1	83
Vybrané nedaňové príjmy	166	13	-322	-932	-218	38	59
- dividendy	76	-18	-93	-713	-158	17	-8
- kapitálové príjmy (bez samospráv)	5	77	-157	-209	-106	-2	23
- administratívne poplatky štátneho rozpočtu (221)	-2	-10	37	52	13	3	0
- z odvodu z hazardných hier (štátny rozpočet)	-1	4	22	23	33	20	43
- z predaja telekomunikačných licencií	88	-40	-130	-86	0	0	0
Korekcie k čerpaniu EU fondov	0	0	-124	-209	-304	-201	0
Poskytovanie úverov z fondov EÚ (iba spolufin.)	0	0	0	0	35	0	0
<b>Vybrané výdavky (vplyv na saldo)</b>	<b>656</b>	<b>441</b>	<b>564</b>	<b>650</b>	<b>89</b>	<b>59</b>	<b>150</b>
- spolufinancovanie zo ŠR	232	223	260	257	-84	-28	37
- GAP (bez SSC)	121	132	207	211	-10	10	27
- odvody do rozpočtu EÚ	80	44	16	147	151	40	13
- úrokové náklady ŠR znížené o emisnú prémii	223	42	81	35	31	36	73
Hotovostné výdavky ŠR	-752	190	-63	-72	-417	204	-790
- hrubé mzdy	-188	-159	-177	-259	-204	-125	-166
- medzispotreba	-27	209	301	325	382	247	-353
- dotácie	-356	6	-107	-3	-12	0	-13
- obstaranie kapitálových aktív	-181	134	-79	-135	-583	81	-259
Pohľadávky a záväzky ŠR (+ŠFA, MRÚ)	152	-180	-93	-151	-17	0	0
Výdavky zdravotníctva	-245	58	19	-137	-232	-140	-85
Hospodárenie nemocníc	226	-22	-30	-63	-21	18	-7
Sociálna oblasť	157	88	54	-14	48	74	-97
Saldo NDS	48	65	147	7	-17	-316	0
Saldo ŽSR	215	47	58	31	-16	46	0
Saldo ŽSSK	-128	-83	-41	-29	23	-22	-4
Saldo JAVYS	0	-19	12	6	17	0	0
Saldo MH Invest	0	0	0	0	-42	-162	-136
<b>Vývoj ostatných príjmov a výdavkov</b>	<b>238</b>	<b>-228</b>	<b>-93</b>	<b>68</b>	<b>44</b>	<b>-234</b>	<b>-81</b>
<b>4. Neočakávané vplyvy v rozpočte</b>	<b>350</b>	<b>237</b>	<b>520</b>	<b>1 438</b>	<b>962</b>	<b>665</b>	<b>790</b>
- z toho legislatíva	-39	243	49	-11	92	-1	83
<b>5. Ostatné rozpočtované položky (1-4)</b>	<b>78</b>	<b>-72</b>	<b>-351</b>	<b>-1 494</b>	<b>-1 152</b>	<b>-695</b>	<b>-1 121</b>
<b>A. Rozpočtované saldo*</b>	<b>-3 449</b>	<b>-3 324</b>	<b>-2 187</b>	<b>-2 000</b>	<b>-1 940</b>	<b>-1 557</b>	<b>-752</b>
<b>B. Hypotetické saldo, saldo upravené o neočakávané vplyvy (A+4)</b>	<b>-3 099</b>	<b>-3 087</b>	<b>-1 666</b>	<b>-562</b>	<b>-978</b>	<b>-891</b>	<b>37</b>
<b>C. Skutočné saldo*</b>	<b>-3 021</b>	<b>-3 159</b>	<b>-2 017</b>	<b>-2 056</b>	<b>-2 130</b>	<b>-1 587</b>	<b>-1 083</b>

\* V roku 2017 sa za rozpočtované saldo považuje saldo rozpočtu verejnej správy na roky 2016 až 2018 a za skutočné saldo návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019.

Zdroj: RRZ, ŠÚSR, MF SR



## Príloha č. 10 – Zoznam jednorazových vplyvov

Nasledujúca tabuľka prezentuje identifikované jednorazové vplyvy v rokoch 2015 až 2019, ktoré boli zohľadnené pri výpočte štrukturálneho salda v zmysle metodiky RRZ<sup>83</sup>.

**Tab 42: Jednorazové vplyvy v rokoch 2015-2019 (ESA2010, % HDP)**

	2015	2016O	2017N	2018N	2019N
imputácia DPH z PPP projektu	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
časové rozlíšenie príjmov z DPH	0,01	-	-	-	-
korekcie k EÚ fondom	-0,23	-	-	-	-
vratky domácnostiam za spotrebu plynu	-	-0,06	-	-	-
<b>CELKOVO</b>	<b>-0,23</b>	<b>-0,07</b>	<b>-0,01</b>	<b>-0,01</b>	<b>-0,01</b>

Zdroj: RRZ

- 1. Úhrada DPH z PPP projektu** – V roku 2011 bol schodok rozpočtu jednorazovo pozitívne ovplyvnený imputáciou pohľadávky voči spoločnosti Granvia v dôsledku zaplatenia DPH spojenou s PPP projektom R1 vo výške 174 mil. eur. V nastávajúcich 30 rokoch sa bude stav poskytnutého preddavku každoročne znižovať o alikvotnú časť vo výške 5,79 mil. eur. Táto suma negatívne ovplyvní schodok rozpočtu VS počas obdobia 30 rokov.
- 2. Časové rozlíšenie príjmov z DPH** - Aktualizácia podľa ESA2010 vychádza z tzv. metódy posunutého hotovostného plnenia, kde hotovostný výnos je priradený do jednotlivých období s fixným posunom. Takýto prístup nezohľadňuje v plnej miere skutočnosť najmä v prípade nadmerných odpočtov. Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie nadmerných odpočtov môže výrazným spôsobom ovplyvniť aktuálny výnos DPH podľa ESA2010. V roku 2015 tak boli pozitívne ovplyvnené príjmy z DPH sumou 6 mil. eur.
- 3. 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 negatívne ovplyvneniu salda. V roku 2015 sa vplyv korekcií odhaduje na 180 mil. eur<sup>84</sup>.
- 4. Vratka domácnostiam za spotrebu plynu** - V roku 2016 budú výdavky VS jednorazovo ovplyvnené opatrením vlády z júla 2015 v rámci prvého sociálneho balíčka. Opatrenie sa týka domácností využívajúcich plyn na varenie, ohrev vody, či na vykurovanie. Vratku domácnostiam za plyn začalo MH SR vyplácať koncom januára 2016 a predstavuje cca 6 % z ročnej platby domácností za dodávku plynu. Vplyv na saldo VS predstavuje cca 48 mil. eur v roku 2016.

<sup>83</sup> V rámci hodnotenia štrukturálneho salda na účely európskych fiškálnych pravidiel MF SR (napr. Program stability Slovenskej republiky na roky 2016 až 2019 alebo Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2017) zohľadňuje iba opatrenia v súlade s výkladom jednorazových opatrení Európskou komisiou. EK nezverejňuje detailnú metodológiu a zoznam jednorazových vplyvov spolu so zdôvodnením.

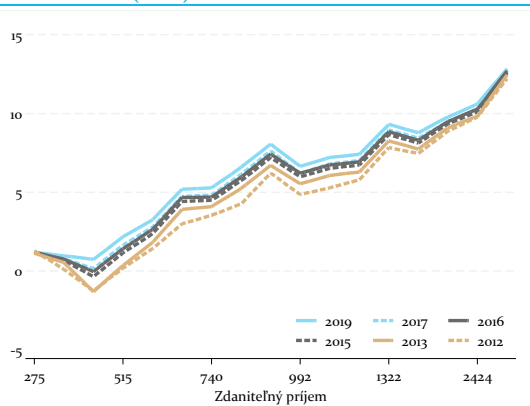
<sup>84</sup> Výška korekcií je prevzatá z pokladov MF SR ([Plnenie pravidla o vyrovnanom rozpočte za rok 2015](#), Príloha 4). Vplyv korekcií v príslušných rokoch je identifikovaný ako rozdiel v oficiálne zaznamenaných výškach korekcií a analyticky upravenej korekcie (korekcia priradená do roku, v ktorom vznikla). Odhad korekcií za rok 2016 nebol v zmysle tohto postupu zapracovaný, keďže MF SR zatiaľ nezverejnilo a na požiadanie neposkytlo potrebné údaje.



## Príloha č. 11 – Zmeny v daňovom zaťažení

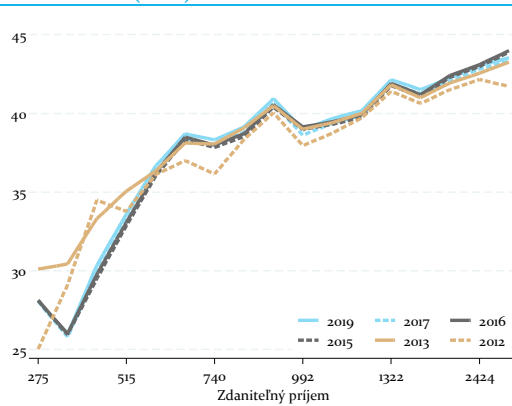
Grafy 76 a 77 poskytujú pohľad na daňové zaťaženie podľa príjmovej distribúcie domácností. S rastom príjmu domácností rastie efektívna daňová sadzba aj efektívny daňový klin. Grafy taktiež poukazujú na zmenu v daňovom zaťažení vo vybraných rokoch. Najvýraznejšie sa prejavili legislatívne zmeny zavedené v roku 2013 a 2015. Balík opatrení platných od roku 2013 zvýšil daňový klin pre domácnosti pozdĺž celej príjmovej distribúcie, zavedenie odvodovej odpočítateľnej položky v roku 2015 naopak znížilo daňový klin najmä nízkopríjmových domácností.

**Graf 76: Efektívna daňová sadzba na úrovni domácností (v %)**



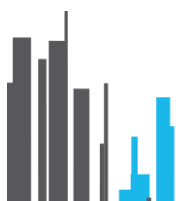
Zdroj: RRZ

**Graf 77: Efektívny daňový klin na úrovni domácností (v %)**

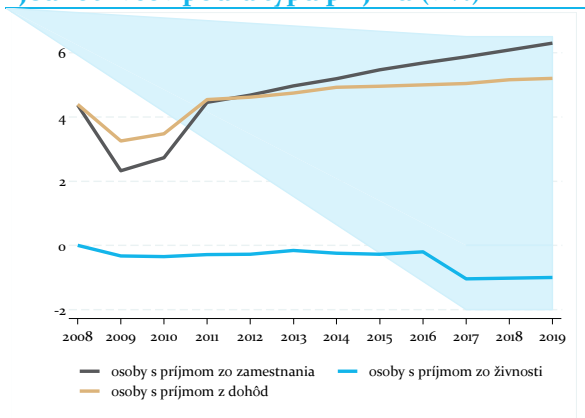


Zdroj: RRZ

Výška daňového zaťaženia v danom bode príjmovej distribúcie závisí aj od štruktúry populácie. Osoby s rozdielnym typom príjmu sú zaťažené v rôznej výške. V grafoch 78 a 79, zobrazujúcich zaťaženie podľa typu príjmu, je viditeľný vplyv legislatívnych zmien prijatých v období od roku 2008. Výrazný nárast v daňovom kline možno pozorovať u dohodárov v roku 2013, kedy ich odvodová povinnosť vzrástla na úroveň zamestnancov (s výnimkou študentov a dôchodcov). V roku 2015 je možné pozorovať pokles v daňovom zaťažení u zamestnancov v dôsledku zavedenia odvodovej odpočítateľnej položky. Od roku 2017 sa prejaví vplyv zvýšenia paušálnych výdavkov pre samostatne zárobkovo činné osoby (SZČO).

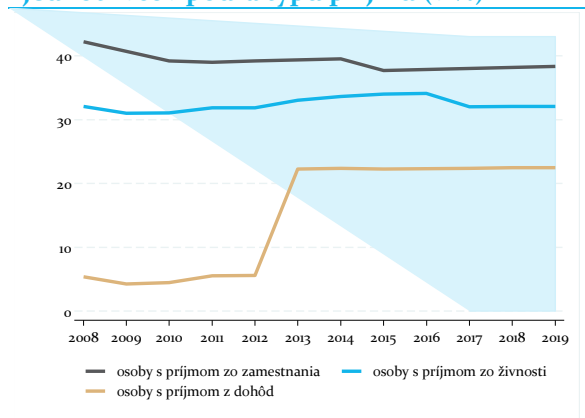


**Graf 78: Efektívna daňová sadzba na úrovni jednotlivcov podľa typu príjmu (v %)**



Zdroj: RRZ

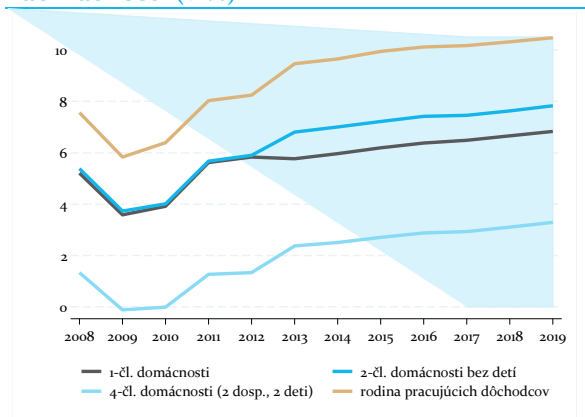
**Graf 79: Efektívny daňový klin na úrovni jednotlivcov podľa typu príjmu (v %)**



Zdroj: RRZ

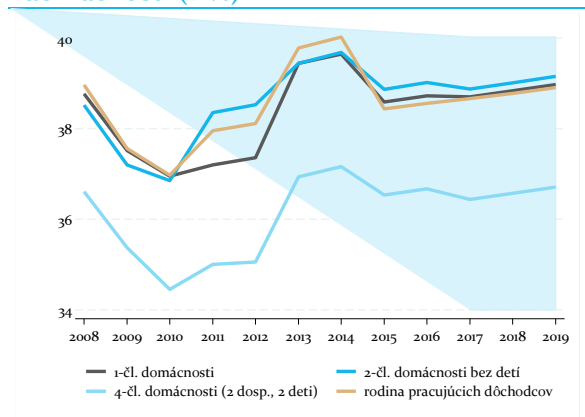
Iný pohľad na daňové zaťaženie ponúkajú grafy 80 a 81, kde je analyzovaný vývoj zaťaženia podľa typu domácností. Aj tu je vidieť vplyv vyššie uvedených legislatívnych zmien. Navyše, v rokoch 2009 a 2010 možno pozorovať pokles v efektívnej daňovej sadzbe aj kline z dôvodu dočasného zníženia odpočítateľných položiek. Efektívna daňová sadzba štvorčlennej domácnosti je nižšia ako u ostatných analyzovaných domácností vďaka uplatneniu daňového bonusu na deti. Úroveň efektívnej sadzby je najvyššia v domácnostiach pracujúcich dôchodcov, keďže si uplatňujú odpočítateľnú položku zníženú o výšku dôchodku.

**Graf 80: Efektívna daňová sadzba podľa typu domácností (v %)**



Zdroj: RRZ

**Graf 81: Efektívny daňový klin podľa typu domácností (v %)**



Zdroj: RRZ





## Príloha č. 12 – Riziká pre dlhodobú udržateľnosť vyplývajúce z možnej zmeny legislatívy

### Započítavanie pracovných období kratších ako rok

Súčasný spôsob výpočtu dôchodku je založený na tzv. bodovom systéme, kde výška priznaného dôchodku závisí od výšky príjmov počas kariéry (vyjadrenej v hodnote priemerného osobného mzdového bodu alebo POMB), dĺžky kariéry (R) a nominálnej hodnoty jedného dôchodkového bodu (ADH). Sumu priznaného dôchodku (D) potom možno vyjadriť ako:

$$D_t = ADH_t \times POMB \times R$$

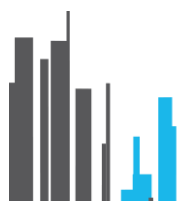
POMB sa vypočíta ako priemerná hodnota osobných mzdových bodov získaných za celú kariéru, kde osobný mzdový bod (OMB) je podielom ročného osobného vymeriavacieho základu (OVZ) a ročného všeobecného vymeriavacieho základu (VVZ). Pri istej miere zjednodušenia, by sa dalo povedať, že ide o podiel ročnej mzdy jednotlivca v danom roku a ročnej priemernej mzdy v národnom hospodárstve. Pri výpočte sa uplatňujú aj tzv. koeficienty solidarity (k), ktoré znižujú hodnoty POMB vyšších ako 1,25 a zvyšujú hodnotu POMB nižších ako 1:

$$POMB = \left[ \left( \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n OMB_i \right) \times k \right] \quad OMB_i = \min \left\{ \left( \frac{OVZ_i}{VVZ_i} \right), 3 \right\}$$

Vzhľadom na to, že aktuálny spôsob výpočtu je postavený na ročných hodnotách, dochádza u ľudí, ktorí neodpracujú kompletný rok (12 mesiacov), ku nespravodlivému skráteniu dôchodkových nárokov. Prvý raz sa skutočnosť, že neodpracovali celý rok zohľadňuje prostredníctvom kratšej doby kariéry (R). K znižovaniu nárokov však dochádza aj pri výpočte OMB, keďže sa porovnáva ročná hodnota vymeriavacieho základu (OVZ) voči ročnej sume priemernej mzdy (VVZ). Takéto krátenie sa dotýka všetkých žiadateľov o dôchodok, ktorí aspoň jeden rok svojej kariéry neodpracovali celých 12 mesiacov.

Uvedený spôsob krátenia je možné ilustrovať na príklade dvoch žiadateľov o dôchodok, ktorých odlišuje len skutočnosť, že dôchodca B pracoval posledný rok pred dôchodkom len 6 mesiacov. Keďže sú všetky údaje okrem odpracovanej doby zhodné, mal by sa posledný rok dôchodcovi B započítať na úrovni 50% dôchodcu A. V praxi sa mu započíta toto obdobie na úrovni 25% nárokov dôchodcu A<sup>85</sup>.

<sup>85</sup> Výpočet neupravuje hodnotu OMB pomocou koeficientov solidarity, keďže tie sa uplatňujú až na úrovni priemerného osobného mzdového bodu (POMB) a závisia od príjmov žiadateľa počas celej kariéry. Porovnanie zároveň neberie do úvahy možné dorovnávanie dôchodku na úroveň minimálneho dôchodku.



**Tab 43: Započítavanie pracovných období kratších ako rok**

		Dôchodca A	Dôchodca B
(1)	mesačný plat pred priznaním dôchodku	858	858
(2)	počet odpracovaných mesiacov v roku	12	6
(3) = (1) x (2)	osobný vymeriavací základ (OVZ)	10 296	5 148
(4)	všeobecný vymeriavací základ (ročná priem. mzda v t-2 )	10 296	10 296
(5) = (3) / (4)	OMB	1,0	0,50
(6) = (2) / 12	R - rozhodujúce obdobie	1,0	0,50
(7) = (5) x (6)	dôchodkové nároky za daný rok	1,0	0,25
	podiel nárokov dôchodcu B voči nárokom dôch. A		25%

Dôvodom nespravodlivého krátenia je definovanie OMB ako podielu ročných hodnôt vymeriavacích základov. Jednoduchým riešením by preto bolo prejsť pri výpočte OMB na mesačné hodnoty – t. j. mesačná mzda (OVZ) voči priemernej mesačnej mzde (VVZ).

### „Skoky” v predlžovaní dôchodkového veku

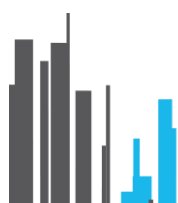
Dôchodkový vek sa na Slovensku zvyšoval dvoma opatreniami. Prvým opatrením bolo zjednotenie dôchodkového veku mužov a žien, bez ohľadu na počet vychovaných detí, na úrovni 62 rokov. Zvyšovanie bolo postupné, od roku 2004 tempom 9 mesiacov za rok. Muži dosiahli dôchodkový vek 62 rokov v roku 2007, ženy s 5 a viac deťmi by mali ukončiť proces zvyšovania v roku 2024. Tempo zvyšovania dôchodkového veku bolo relatívne rýchle, čo však odzrkadľovalo nízku počiatočnú úroveň dôchodkového veku, pre mužov 60 rokov a pre ženy s viac ako 5 deťmi 53 rokov.

Druhým opatrením, prijatým ešte v roku 2013, je pokračovanie vo zvyšovaní dôchodkového veku veľmi pomalým a plynulým tempom, odzrkadľujúcim zmenu v očakávanej dĺžky dožitia<sup>86</sup>. V období trvajúcim do roku 2024 sa však zvyšovanie dôchodkového veku nedotkne všetkých skupín rovnako:

- Mužom, bezdetným ženám a ženám s jedným dieťaťom sa v roku 2017 zvýši dôchodkový vek na spoločnú úroveň 62 rokov a 76 dní. V ďalšom období bude ich dôchodkový vek rásť v závislosti od očakávanej dĺžky života tempom približne 1-2 mesiace za rok<sup>87</sup>.
- Pre ženy s 2 a viac deťmi budú ešte platiť ustanovenia týkajúce sa zvyšovania veku na 62 rokov tempom približne 9 mesiacov ročne. Prechodné ustanovenia sú v zákone definované len počas istého obdobia: pre ženy s dvomi deťmi sa končí rokom 2019, pre ženy s 3-4 deťmi v roku 2021 a pre ženy s 5 a viac deťmi sa skončí v roku 2023. V bezprostredne nasledujúcom roku po skončení prechodného obdobia vzrastie dôchodkový vek príslušnej skupiny žien na aktuálne platný dôchodkový vek, ktorý už je ovplyvnený kumulatívnou zmenou očakávanej dĺžky života za roky 2017 až 2023. V

<sup>86</sup> Dôchodkový vek bude každý rok rásť o rozdiel priemernej strednej dĺžky života zistenej za prvé referenčné obdobie a priemernej strednej dĺžky života zistenej za druhé referenčné obdobie. Obidve referenčné obdobia tvorí 5 po sebe nasledujúcich kalendárnych rokov, pričom prvé obdobie začína sedem a druhé osem rokov pred príslušným kalendárnym rokom. Vek, v ktorom sa uvedená stredná dĺžka života vyčísľuje, je aktuálny dôchodkový vek zaokrúhlený na celé roky nadol.

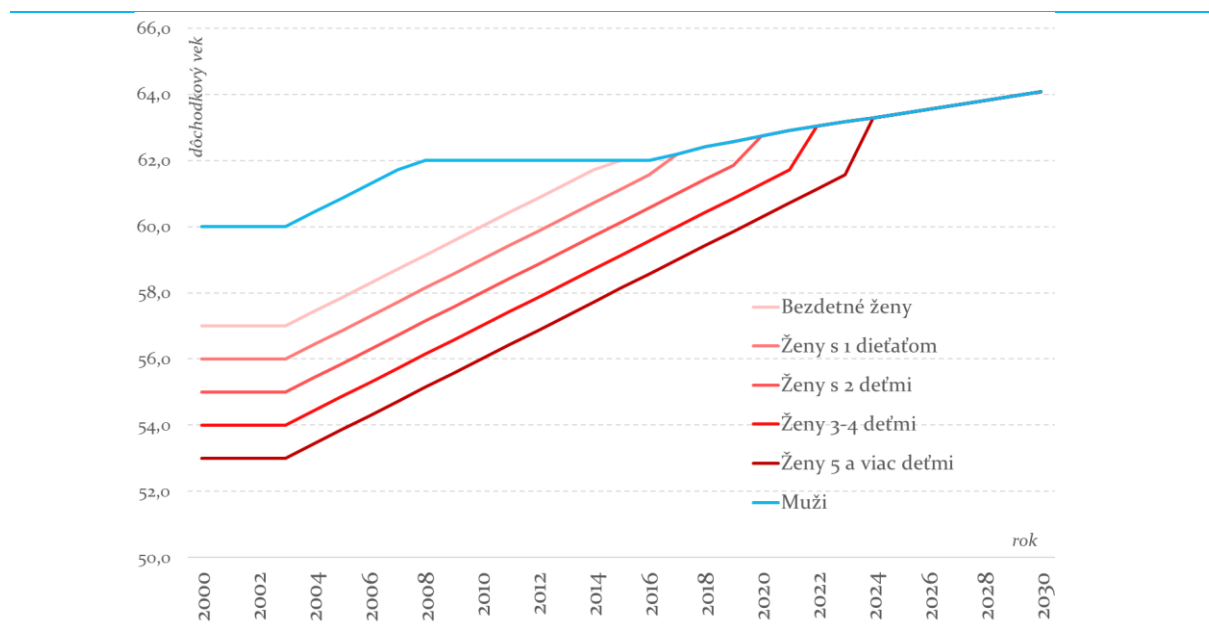
<sup>87</sup> [Kalkulačka pre orientačný výpočet dôchodkového veku](#) je dostupná na stránke RRZ.



dôsledku tohto nastavenia dôjde ku skokovému zvýšeniu veku odchodu do dôchodku pre tieto skupiny žien. Ženám s dvomi deťmi (najpočetnejšia skupina žien) sa dôchodkový vek môže zvýšiť o 10 mesiacov (podľa súčasných demografických prognóz strednej dĺžky dožitia<sup>88</sup>), ženám s 3 až 4 deťmi o približne 15 mesiacov a ženám s 5 a viac deťmi o takmer dva roky. Inými slovami, žena narodená 31. decembra 1961, ktorá vychovala 5 alebo viac detí odíde do dôchodku vo veku 61 rokov a 3 mesiace, pričom žena s rovnakým počtom detí narodená o jeden deň neskôr vo veku približne 63 rokov a 2 mesiace.

Vzhľadom na to, že „skoky“ v dôchodkovom veku vznikli v dôsledku krátkych prechodných období, predĺženie súčasného tempa zvyšovania dôchodkového veku<sup>89</sup> (o 9 mesiacov ročne) dodefinovaním nových prechodných období by zabezpečilo plynulý prechod na dôchodkový vek mužov.

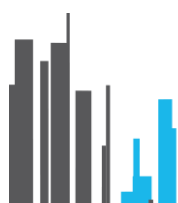
**Graf 82: Predlžovanie dôchodkového veku**

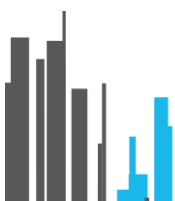


Zdroj: RRZ

<sup>88</sup> Pri zostavovaní demografických projekcií vychádza RRZ z demografických údajov a metodiky Infostatu-VDC a zmeny v pravdepodobnostiach úmrtia do budúcnosti sa preberajú z projekcií EUROPOP2013. Podrobnejšie informácie o demografických projekciách sú dostupné v poslednej [Správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií](#).

<sup>89</sup> Pridaním podmienky, podľa ktorej by dôchodkový vek žien s dvomi a viac deťmi nemohol v danom roku presiahnuť dôchodkový vek mužov, by sa predišlo problému stanovenia správneho časového horizontu pre prechodné obdobie.





## Príloha č. 13 – Výdavkové pravidlo

Prepočet výdavkového pravidla za rok 2015 vychádza z októbrovej notifikácie Eurostatu. Plnenie pravidla za rok 2016 je založené na odhade salda verejnej správy podľa RRZ za predpokladu, že vláda neprijme dodatočné opatrenia. Ide o predbežný prepočet, keďže pravidlo sa hodnotí na základe skutočných údajov. Konsolidácia potrebná na splnenie strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2016 vychádza z novej trajektórie z dôvodu posunutia pôvodného termínu splnenia cieľa zo strany vlády na rok 2019.

Tab 44: Výdavkové pravidlo (ESA2010, mil. eur)

	2013	2014	2015	2016
<b>1. Celkové výdavky</b>	<b>30 737</b>	<b>31 911</b>	<b>35 850</b>	<b>34 191</b>
2. Úrokové náklady	1 387	1 444	1 379	1 223
3. Výdavky na EÚ programy plne kryté príjmami z fondov EÚ	1 232	1 295	2 793	931
- z toho: kapitálové výdavky na EÚ programy	983	995	2 352	701
4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov)	1 483	2 029	2 599	2 274
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu (bez EÚ výdavkov, priemer za t-3 až t)	1 645	1 710	1 914	2 096
6. Cyklické výdavky (nezamestnanosť, dôchodky)	-33,0	-47,1	-8,9	51,6
7. Jednorazové výdavky	-3	146	186	54
<b>8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3+4-5-6-7)</b>	<b>28 316</b>	<b>28 754</b>	<b>30 816</b>	<b>31 755</b>
9. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu ( $8_t - 8_{t-1}$ )	819	437	2 063	939
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných opatrení a metodiky vykazovania národných účtov	1 256	-15	252	18
11. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o zmenu príjmov ( $((9_t - 10_t) / 8_{t-1})$ )	-1,6	1,6	6,3	3,0
12. Medziročná zmena deflátoru HDP	0,5	-0,2	-0,2	-0,4
<b>13. Reálny medziročný rast agregátu výdavkov očisteného o <math>\Delta</math> príjmov (11-12)</b>	<b>-2,1</b>	<b>1,8</b>	<b>6,5</b>	<b>3,4</b>
14. Miera potenciálneho rastu HDP	2,0	2,0	3,0	3,5
15. Zníženie rastu výdavkov (p. b.) RRZ k.ú./( $8(t-1)/HDP(t)$ )	2,2	2,2	2,3	1,0
<b>16. Výdavkové pravidlo - referenčná miera rastu výdavkov (14-15)</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>2,5</b>
<b>17. Plnenie výdavkového pravidla (13&lt;16)</b>	<b>áno</b>	<b>nie</b>	<b>nie</b>	<b>nie</b>
18. Vplyv odchýlky na saldo v danom roku ( $(16t-13t) * 8_{t-1} / HDP_t$ )	0,70	-0,75	-2,12	-0,35
<b>19. Kumulatívna odchýlka v rokoch 2013-2015</b>			<b>-2,18</b>	
THFK celkové	2 466	3 023	4 951	2 974
požadovaná konsolidácia podľa RRZ	0,83	0,83	0,83	0,38

Zdroj: RRZ, Eurostat, MFSR



## Príloha č. 14 – Pravidlá transparentnosti – požiadavky na dáta

Súčasťou návrhov rozpočtov subjektov verejnej správy by mali byť údaje za 6-ročný horizont (obdobie T-2 až T+3 rokov, pričom T je rokom, kedy sa zostavuje návrh rozpočtu). 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.

Návrh rozpočtu VS na roky 2017-2019 poskytuje základné členenie príjmov a výdavkov VS. Na utvorenie komplexnejšieho obrazu o zámeroch vlády najmä v rámci výdavkových politík by bolo potrebné **detailnejšie členenie výdavkov** (až na úroveň podpoložiek napr. v rámci sociálnych transferov a subvencií).

Pozitívom návrhu rozpočtu možno označiť **rozpočtovanie položiek** zaznamenaných na mimorozpočtových účtoch. Ich nerozpočtovaním vznikal problém s vyhodnocovaním plnenia rozpočtu v aktuálnom roku, ako i posúdenie predpokladaného vývoja dotknutých položiek v ďalších rokoch. Zapracovanie položiek z mimorozpočtových účtov týkajúcich sa najmä príjmov a výdavkov z podnikateľskej činnosti subjektov (samospráv, štátneho rozpočtu a verejných vysokých škôl<sup>90</sup>) do aktuálnych odhadov v návrhu rozpočtu podáva lepší obraz o ich hospodárení.

Hlavná kniha rozpočtu obsahuje **analýzu vývoja vo verejných financiách za rok 2016**. Formou sumarizačnej tabuľky prezentuje najvýznamnejšie pozitívne ako i negatívne faktory, ktoré sa podpisujú pod očakávané výsledky roka 2016. Detailnejší rozdiel očakávanej skutočnosti za rok 2016 oproti schválenému rozpočtu sa nachádza v ďalšej tabuľke, textová časť poskytuje stručné zdôvodnenie týchto rozdielov. Pre lepšie pochopenie hospodárenia vlády v roku 2016 je však potrebná detailnejšia analýza.

Aktualizácia **stratégie riadenia štátneho dlhu** nemení a neupravuje ciele definované v Stratégii riadenia štátneho dlhu<sup>91</sup> na roky 2015 až 2018, súčasne s ohľadom na aktuálny makroekonomický vývoj nepredpokladá zásadné zmeny oproti pôvodnému návrhu tejto stratégie ani z hľadiska deflačného vývoja.

Zverejňovanie **daňových výdavkov** umožňuje presnejšie posúdiť náklady realizovaných politík vlády. Povinnosť reportovania daňových výdavkov a ich vplyvu na daňové príjmy vyplýva aj zo smernice Rady 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských krajín. Vyčíslenie daňových výdavkov v rámci NRVS 2017-2019 zodpovedá manuálu MF SR.

**Implicitné záväzky** predstavujú skryté zadĺženie verejného sektora nad rámec oficiálnych štatistík o dlhu. Okruh implicitných záväzkov aktuálne zahŕňa náklady spojené so starnutím populácie (výdavky na dôchodky, zdravotníctvo, dlhodobá starostlivosť a školstvo), náklady spojené s likvidáciou jadrových zariadení, ako aj PPP projekty (obchvat D4/R7 a rýchlostná cesta R1). Podľa aktuálneho prepočtu MF SR uverejneného v rámci Prílohy 5 NRVS 2015-2017 dosahujú

<sup>90</sup> Mimorozpočtové položky boli v prípade VVŠ zapracované len do aktuálneho odhadu ich hospodárenia v roku 2016.

<sup>91</sup> Stratégia riadenia štátneho dlhu sa aktualizuje každé štyri roky. V rámci RVS 2015-2017 sa predkladala nová stratégia na najbližšie štyri roky, teda na roky 2015-2018.



celkové implicitné záväzky 128,2 % HDP, čo predstavuje oproti minuloročným prepočtom pokles o 20,1 % HDP. 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 MH Manažment.

**Podmienené záväzky** verejnej správy sú definované ako iné pasíva účtovnej jednotky vykazované v poznámkach v rámci individuálnej účtovnej závierky. Ich potenciálne vplyvy na verejné financie sú často veľmi ťažko kvantifikovateľné, a preto sú zväčša popisované len v kvalitatívnej rovine. MF SR ich ku koncu roka 2015 vyčíslilo na 13,3 mld. eur, čo predstavuje medziročný pokles o 129,7 mil. eur<sup>92</sup>. Nad rámec záväzkov evidovaných ku konca roka 2015, materiál informuje aj o novovzniknutých záväzkoch v priebehu roka 2016.

Osobitá časť návrhu RVS na roky 2017-2019 (časť 3.6) je venovaná **jednorazovým vplyvom**. Ministerstvom financií identifikované jednorazové a dočasné opatrenia (splňajúce definíciu európskych fiškálnych pravidiel) v rokoch 2014 až 2019 sumarizuje priložená tabuľka, textová časť približuje jednotlivé opatrenia.

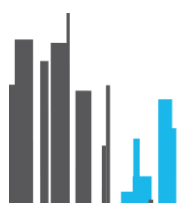
Príloha č. 3 návrhu rozpočtu podáva základné informácie o **hospodárení štátnych podnikov** (vlastné imanie, hospodársky výsledok). Štátne podniky sú členené podľa vlastníckeho podielu kapitol štátneho rozpočtu, pričom v rámci kapitoly ministerstva zdravotníctva SR s výnimkou Všeobecnej zdravotnej poisťovne absentujú ukazovatele o hospodárení zvyšných spoločností spadajúcich pod MZ SR. Predpokladané smerovanie štátnych podnikov nie je, podobne ako v minuloročnom návrhu rozpočtu, v ďalších rokoch 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 MH Manažment doplnené o stručný popis predpokladaného vývoja.

V zmysle požiadaviek Európskej komisie sa súbežne predkladal aj **Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2017**, 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 štrukturálne saldo rozpočtu, výdavkové pravidlo, scenár nezmenených politík. Tento dokument, podobne ako v predchádzajúcom roku, svojím obsahom sčasti kompenzoval chýbajúce informácie z návrhu rozpočtu.

#### Box 8: Odporúčania RRZ na zvýšenie transparentnosti rozpočtu verejnej správy

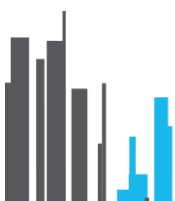
- Dostatočne špecifikovať rezervy v rozpočte a stanoviť transparentné pravidlá ich použitia.
- Poskytnúť detailnejší obraz o aktuálnom dianí vo verejných financiách, najmä lepšie vysvetliť očakávané vplyvy v štátnom rozpočte.
- Rozšíriť implicitné záväzky o PPP projekty realizované na úrovni samospráv, riziká vyplývajúce z hospodárenia štátnych podnikov a podnikov MH Manažment.

<sup>92</sup> Medziročný pokles je spôsobený najmä znížením záväzkov z derivátových obchodov spoločnosti SPP, a. s. (o 827,5 mil. eur), záväzku z EFSF (o 135,2 mil. eur) ako aj záväzkov Kancelárie NR SR (o 131,8 mil. eur), ktorý však bol kompenzovaný zvýšením podmienených záväzkov z dôvodu možných súdnych sporov najmä FNM (resp. MH Manažmentu) (o 636,8 mil. eur) a vzniku nových podmienených záväzkov spoločnosti MH Invest, s. r. o. (342 mil. eur).





- Rozšíriť okruh subjektov poskytujúcich informácie o podmienených záväzkoch (Fond ochrany vkladov), klásť dôraz na nové záväzky, ktoré vznikli v priebehu roka. Zlepšovať metodológiu výpočtu.
- Zverejňovať ukazovatele hospodárenia všetkých štátnych podnikov a podnikov MH Manažment. Hospodárenie podnikov 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 MH Manažment.

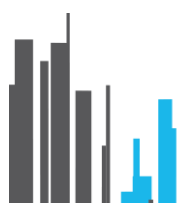


## Príloha č. 15 – Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy

Tab 45: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy (ESA2010, v mil. eur)

	2016R	2016O	2017N	2018N	2019N
<b>Príjmy spolu</b>	<b>30 678,1</b>	<b>32 072,5</b>	<b>33 414,6</b>	<b>35 242,6</b>	<b>36 479,3</b>
<b>Daňové príjmy</b>	<b>14 463,7</b>	<b>14 945,0</b>	<b>15 627,3</b>	<b>16 380,2</b>	<b>17 236,8</b>
Dane z produkcie a dovozu	8 736,0	8 688,1	9 138,4	9 441,7	9 856,5
- Daň z pridanej hodnoty (spolu so zdrojom EÚ)	5 623,8	5 513,9	5 759,7	5 978,6	6 265,3
- Spotrebné dane	2 162,5	2 168,9	2 259,8	2 320,2	2 417,7
- Dovozné clo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Dane z majetku a iné	233,5	235,8	241,7	246,6	252,2
Bežné dane z dôchodkov, majetku	5 727,7	6 256,9	6 488,9	6 938,5	7 380,3
- Daň z príjmov fyzických osôb	2 554,9	2 653,0	2 815,2	2 999,3	3 204,3
- Daň z príjmov právnických osôb	2 676,9	3 070,9	3 005,0	3 191,3	3 467,6
- Daň z príjmov vyberaná zrážkou - rozp. klasif.	166,8	174,6	190,0	261,4	268,8
- Daň z príjmov - emisie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Dane z majetku a iné	107,6	108,7	111,4	113,3	115,4
Dane z kapitálu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Príspevky na sociálne zabezpečenie</b>	<b>10 907,7</b>	<b>11 520,7</b>	<b>11 941,6</b>	<b>12 501,9</b>	<b>13 152,3</b>
Skutočné príspevky na sociálne zabezpečenie spolu	10 762,9	11 353,9	11 765,2	12 326,6	12 976,7
Imputované príspevky na sociálne zabezpečenie	144,8	166,8	176,4	175,3	175,6
<b>Nedaňové príjmy</b>	<b>3 580,9</b>	<b>3 753,8</b>	<b>3 935,1</b>	<b>3 978,3</b>	<b>4 038,8</b>
Tržby	3 020,3	3 174,5	3 387,1	3 430,2	3 483,7
Dôchodky z majetku, z ktorých	560,7	579,3	547,9	548,1	555,1
- Dividendy	465,3	483,2	452,4	452,9	459,8
- Úroky	47,1	44,2	43,4	43,3	43,5
<b>Granty a transfery</b>	<b>1 725,8</b>	<b>1 853,1</b>	<b>1 910,6</b>	<b>2 382,2</b>	<b>2 051,4</b>
z toho: z EÚ	1 093,9	1 014,8	1 148,6	1 643,9	1 337,8
<b>Výdavky spolu</b>	<b>32 234,6</b>	<b>33 659,3</b>	<b>34 498,1</b>	<b>35 632,1</b>	<b>36 328,6</b>
<b>Bežné výdavky</b>	<b>29 781,8</b>	<b>30 411,6</b>	<b>31 307,6</b>	<b>32 280,6</b>	<b>33 623,0</b>
Kompenzácie zamestnancov	6 857,3	7 222,5	7 342,7	7 699,2	8 085,5
Medzispotreba	4 125,3	4 511,6	4 717,0	4 645,8	4 730,1
Dane	44,1	44,1	49,8	50,8	49,8
Subvencie	612,5	411,7	479,6	422,0	413,9
Dôchodky z majetku	1 248,2	1 222,5	1 126,7	1 123,9	1 091,5
- Úrokové náklady	1 248,2	1 222,5	1 126,7	1 123,9	1 091,5
Celkové sociálne transfery	14 946,6	15 401,5	15 641,0	16 098,5	16 667,5
- Sociálne dávky okrem naturálnych soc. transferov	10 898,7	11 233,2	11 419,1	11 662,0	11 990,2
- Aktívne opatrenia trhu práce	45,5	60,6	52,7	50,2	55,2
- Nemocenské dávky	440,9	465,3	509,5	543,3	578,1
- Dôchodkové dávky	6 545,9	6 875,6	7 149,7	7 316,4	7 535,6
- Dávky v nezamestnanosti	147,1	159,9	153,1	137,5	123,5
- Štátne sociálne dávky a podpora	1 395,4	1 346,0	1 364,5	1 374,0	1 388,5
- Platené poisť. za skupiny osôb ust. zákonom	1 610,9	1 573,2	1 500,7	1 544,5	1 604,9
- Naturálne sociálne transfery (zdrav. zariadenia)	4 047,9	4 168,3	4 221,9	4 436,6	4 677,2
Ostatné bežné transfery	1 947,8	1 597,8	1 950,7	2 240,4	2 584,8
z toho: Odvody do rozpočtu EÚ	726,7	686,7	706,1	797,8	828,1
<b>Kapitálové výdavky</b>	<b>2 452,8</b>	<b>3 247,7</b>	<b>3 190,5</b>	<b>3 351,5</b>	<b>2 705,6</b>
Kapitálové investície	2 264,9	2 681,9	2 909,6	2 986,7	2 377,5
Kapitálové transfery	188,0	565,8	280,9	364,8	328,0
<b>Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté</b>	<b>-1 556,5</b>	<b>-1 586,8</b>	<b>-1 083,5</b>	<b>-389,5</b>	<b>150,7</b>

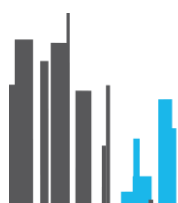
Zdroj: MF SR



**Tab 46: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy (ESA2010, % HDP)**

	2016R	2016O	2017N	2018N	2019N
<b>Príjmy spolu</b>	<b>38,04</b>	<b>39,82</b>	<b>39,78</b>	<b>39,81</b>	<b>38,72</b>
<b>Daňové príjmy</b>	<b>17,93</b>	<b>18,55</b>	<b>18,61</b>	<b>18,50</b>	<b>18,30</b>
Dane z produkcie a dovozu	10,83	10,79	10,88	10,67	10,46
- Daň z pridanej hodnoty (spolu so zdrojom EÚ)	6,97	6,85	6,86	6,75	6,65
- Spotrebné dane	2,68	2,69	2,69	2,62	2,57
- Dovozné clo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Dane z majetku a iné	0,29	0,29	0,29	0,28	0,27
Bežné dane z dôchodkov, majetku	7,10	7,77	7,73	7,84	7,83
- Daň z príjmov fyzických osôb	3,17	3,29	3,35	3,39	3,40
- Daň z príjmov právnických osôb	3,32	3,81	3,58	3,61	3,68
- Daň z príjmov vyberaná zrážkou - rozp. klasif.	0,21	0,22	0,23	0,30	0,29
- Daň z príjmov - emisie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Dane z majetku a iné	0,13	0,13	0,13	0,13	0,12
Dane z kapitálu	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Príspevky na sociálne zabezpečenie</b>	<b>13,53</b>	<b>14,30</b>	<b>14,22</b>	<b>14,12</b>	<b>13,96</b>
Skutočné príspevky na sociálne zabezpečenie spolu	13,35	14,10	14,01	13,93	13,77
Imputované príspevky na sociálne zabezpečenie	0,18	0,21	0,21	0,20	0,19
<b>Nedaňové príjmy</b>	<b>4,44</b>	<b>4,66</b>	<b>4,69</b>	<b>4,49</b>	<b>4,29</b>
Tržby	3,75	3,94	4,03	3,88	3,70
Dôchodky z majetku, z ktorých	0,70	0,72	0,65	0,62	0,59
- Dividendy	0,58	0,60	0,54	0,51	0,49
- Úroky	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05
<b>Granty a transfery</b>	<b>2,14</b>	<b>2,30</b>	<b>2,27</b>	<b>2,69</b>	<b>2,18</b>
z toho: z EÚ	1,36	1,26	1,37	1,86	1,42
<b>Výdavky spolu</b>	<b>39,97</b>	<b>41,79</b>	<b>41,07</b>	<b>40,25</b>	<b>38,56</b>
<b>Bežné výdavky</b>	<b>36,93</b>	<b>37,76</b>	<b>37,27</b>	<b>36,47</b>	<b>35,69</b>
Kompenzácie zamestnancov	8,50	8,97	8,74	8,70	8,58
Medzispotreba	5,12	5,60	5,62	5,25	5,02
Dane	0,05	0,05	0,06	0,06	0,05
Subvencie	0,76	0,51	0,57	0,48	0,44
Dôchodky z majetku	1,55	1,52	1,34	1,27	1,16
- Úrokové náklady	1,55	1,52	1,34	1,27	1,16
Celkové sociálne transfery	18,53	19,12	18,62	18,19	17,69
- Sociálne dávky okrem naturálnych soc. transferov	13,51	13,95	13,60	13,17	12,73
- Aktívne opatrenia trhu práce	0,06	0,08	0,06	0,06	0,06
- Nemocenské dávky	0,55	0,58	0,61	0,61	0,61
- Dôchodkové dávky	8,12	8,54	8,51	8,27	8,00
- Dávky v nezamestnanosti	0,18	0,20	0,18	0,16	0,13
- Štátne sociálne dávky a podpora	1,73	1,67	1,62	1,55	1,47
- Platené poisť. za skupiny osôb ust. zákonom	2,00	1,95	1,79	1,74	1,70
- Naturálne sociálne transfery (zdrav. zariadenia)	5,02	5,17	5,03	5,01	4,96
Ostatné bežné transfery	2,42	1,98	2,32	2,53	2,74
z toho: Odvody do rozpočtu EÚ	0,90	0,85	0,84	0,90	0,88
<b>Kapitálové výdavky</b>	<b>3,04</b>	<b>4,03</b>	<b>3,80</b>	<b>3,79</b>	<b>2,87</b>
Kapitálové investície	2,81	3,33	3,46	3,37	2,52
Kapitálové transfery	0,23	0,70	0,33	0,41	0,35
<b>Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté</b>	<b>-1,93</b>	<b>-1,97</b>	<b>-1,29</b>	<b>-0,44</b>	<b>0,16</b>

Zdroj: MFSR

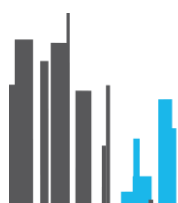


## Príloha č. 16 – Hospodárenie subjektov verejnej správy

Tab 47: Hospodárenie subjektov verejnej správy (ESA2010, tis. eur)

	2016R	2016O	2017N	2018N	2019N
<b>A. Štátny rozpočet</b>	<b>-1 987 357</b>	<b>-1 554 499</b>	<b>-1 724 690</b>	<b>-1 067 116</b>	<b>-556 644</b>
<b>B. Ostatné subjekty rozpočtu VS</b>	<b>430854</b>	<b>-32293</b>	<b>641201</b>	<b>677622</b>	<b>707387</b>
Obce	109 882	96 315	130 418	118 415	116 962
Dopravné podniky (BA, PO, KE, ZA)	4 901	1 661	3 420	9 270	2 999
Vyššie územné celky	103 463	89 405	112 861	95 518	94 963
Sociálna poisťovňa	-94 437	-190 387	36 889	40 347	44 980
Verejné zdravotné poistenie	-6 953	-59 984	7 085	7 821	17 795
Národný jadrový fond	117 963	92 167	94 003	122 015	143 368
MH manažment	-9 892	-9 267	-3 950	-3 041	-2 650
Environmentálny fond	132 240	104 510	113 514	132 391	132 465
Štátny fond rozvoja bývania	49 632	45 153	48 055	47 678	47 451
Úrad pre dohľad nad ZS	246	-2 513	924	979	965
Slovenský pozemkový fond	8 114	5 075	-917	9 194	9 154
Slovenská konsolidačná, a. s.	4 518	-25	1 543	163	-755
Verejné vysoké školy	101	-29 403	178	178	178
Rozhlas a televízia Slovenska	744	-10 871	168	168	168
Tlačová agentúra SR	147	-35	141	130	130
Úrad pre dohľad nad výkonom auditu	4	-138	0	0	0
Audiovizuálny fond	0	0	-194	-151	-90
Kanc. Rady pre rozpočtovú zodpovednosť	86	0	-148	2	1
Železnice SR	0	46 380	0	0	0
ŽSSK	0	-21 746	-4 256	-6 719	-17 449
Národná diaľničná spoločnosť, a. s.	35 890	-60 554	53 009	36 965	36 965
Agentúra pre núdz. zás. ropy a rop. výrob.	10 465	247	62 654	66 800	65 016
Fond na podporu vzdelávania	195	298	203	224	224
Fond na podporu umenia	0	0	0	0	0
Eximbanka	163	97	100	90	80
Recyklačný fond	-31 043	-42 580	-2 182	0	0
Zdravotnícke zariadenia	-4 208	-19 723	-1 169	3 741	5 461
Príspevkové organizácie spolu	-1 367	-967	-11 148	-4 556	-3 056
MH Invest	0	-31 898	0	0	12 062
Národný rezolučný fond	0	-33 510	0	0	0
<b>Rozpočet verejnej správy spolu</b>	<b>-1 556 503</b>	<b>-1 586 792</b>	<b>-1 083 489</b>	<b>-389 494</b>	<b>150 743</b>
(v % HDP)	-1,93	-1,97	-1,29	-0,44	0,16

Zdroj: MF SR

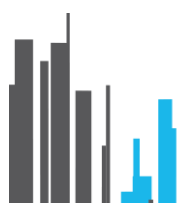


## Príloha č. 17 – Vývoj príjmov a výdavkov verejnej správy – odhad RRZ

Tab 48: Príjmy podľa odhadu RRZ (ESA2010, mil. eur)

	2014 S	2015 S	2016 O	2017 O	2018 O	2019 O
<b>Celkové príjmy</b>	<b>29 855</b>	<b>33 720</b>	<b>32 123</b>	<b>33 443</b>	<b>34 629</b>	<b>36 086</b>
- EÚ príjmy	1 295	2 793	860	968	791	696
- Poistné platené štátom + SP	1 421	1 557	1 551	1 495	1 538	1 596
- imputované poistné	153	171	167	176	175	176
<b>Upravené príjmy</b>	<b>26 985</b>	<b>29 199</b>	<b>29 545</b>	<b>30 803</b>	<b>32 125</b>	<b>33 617</b>
<b>Dane z výroby a dovozov</b>	<b>8 098</b>	<b>8 562</b>	<b>8 753</b>	<b>9 194</b>	<b>9 501</b>	<b>9 918</b>
- daň z pridanej hodnoty	5 021	5 420	5 514	5 760	5 979	6 265
- spotrebné dane	2 015	2 108	2 169	2 260	2 320	2 418
- daň z nehnuteľností 67/100	215	217	222	226	230	234
- daň z motorových vozidiel	151	142	146	153	161	171
- úhrada za služby verejnosti 15/100	11	11	12	12	12	12
- osobitný odvod vybraných fin.inštitúcií	153	110	120	127	132	139
- odvod z hazardných hier do štátneho rozpočtu	148	170	165	188	188	188
- dane za špecifické služby	28	30	35	40	42	45
- príjmy z emisných kvót	54	48	65	55	60	61
- príspevok do Fondu ochrany vkladov (FOV)	32	9	8	9	9	9
- príspevok do Národného rezolučného fondu	0	34	10	10	10	10
- príspevok do Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropné výrobky	52	56	54	121	125	131
- ostatné	217	206	233	235	234	234
<b>Bežné dane z príjmu, majetku, atď.</b>	<b>5 207</b>	<b>5 825</b>	<b>6 257</b>	<b>6 489</b>	<b>6 939</b>	<b>7 380</b>
- daň z príjmov fyzických osôb	2 275	2 464	2 653	2 815	2 999	3 204
- daň z príjmov právnickej osoby	2 364	2 860	3 071	3 005	3 191	3 468
- daň z príjmov vyberaná zrážkou	175	162	175	190	261	269
- daň z nehnuteľností 33/100	106	107	109	111	113	115
- úhrada za služby verejnosti 85/100	60	64	67	67	67	67
- osobitný odvod z podnikania v reg. odvetviach	141	90	95	212	218	169
- daň z emisných kvót	0	0	0	0	0	0
- ostatné	86	78	87	89	89	89
<b>Kapitálové dane</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Sociálne príspevky</b>	<b>8 786</b>	<b>9 314</b>	<b>9 803</b>	<b>10 270</b>	<b>10 789</b>	<b>11 380</b>
- Sociálne poistenie EAO + dlžné	5 762	6 156	6 562	6 862	7 195	7 571
- Zdravotné poistenie EAO + dlžné	2 779	2 904	2 947	3 114	3 300	3 516
- ozbrojené zložky	246	253	294	294	294	293
<b>Príjmy z majetku</b>	<b>552</b>	<b>633</b>	<b>412</b>	<b>440</b>	<b>438</b>	<b>439</b>
- dividendy	304	337	315	337	336	337
- úroky	191	227	45	44	44	44
- ostatné	57	70	52	58	58	58
<b>Tržby</b>	<b>3 238</b>	<b>3 426</b>	<b>3 388</b>	<b>3 522</b>	<b>3 582</b>	<b>3 635</b>
- NDS, ŽSR, ŽSSK, DP	600	677	650	693	705	709
- nemocnice	1 251	1 353	1 384	1 465	1 502	1 541
- ostatné	1 387	1 395	1 354	1 363	1 374	1 385
<b>Bežné a kapitálové transfery</b>	<b>1 105</b>	<b>1 438</b>	<b>933</b>	<b>889</b>	<b>877</b>	<b>865</b>

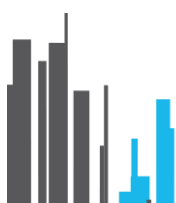
Zdroj: ŠÚ SR, MFSR, RRZ

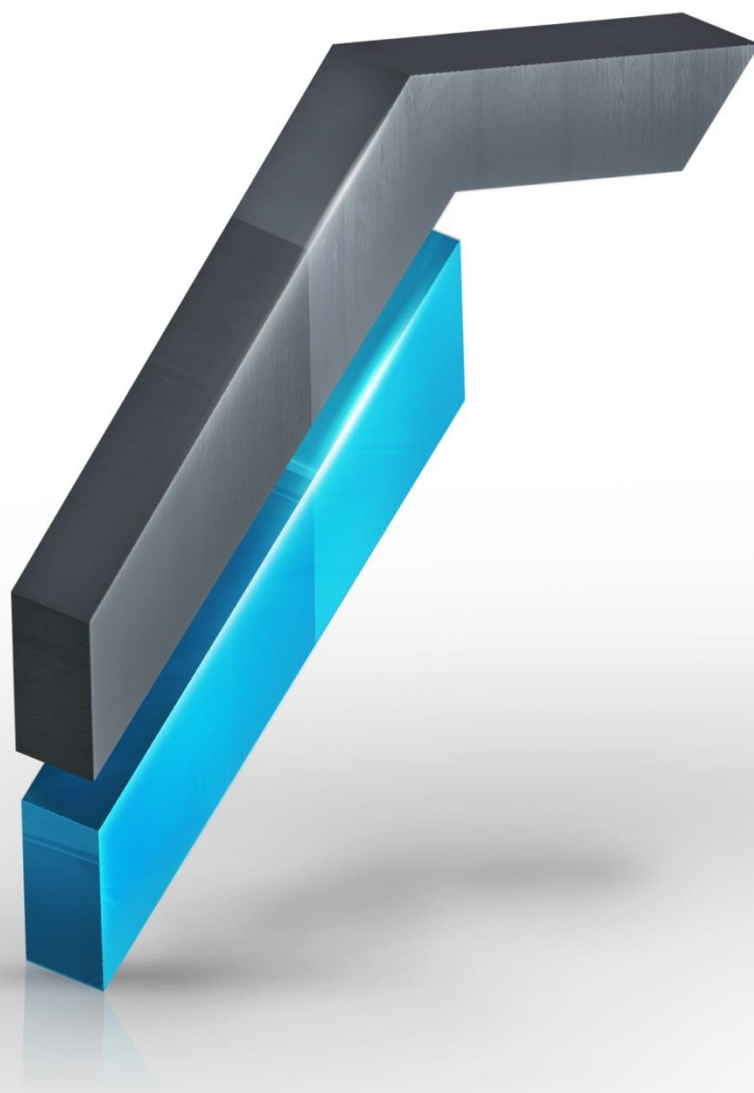


**Tab 49: Výdavky podľa odhadu RRZ (ESA2010, mil. eur)**

	2014 S	2015 S	2016 O	2017 O	2018 O	2019 O
<b>Celkové výdavky</b>	<b>31 911</b>	<b>35 850</b>	<b>34 191</b>	<b>34 759</b>	<b>35 344</b>	<b>36 082</b>
- EÚ výdavky	1 284	2 912	860	968	791	696
- Spolufinancovanie	375	740	369	422	407	420
- Platené úroky	1 444	1 379	1 223	1 120	1 117	1 084
- Poistné platené štátom + SP	1 447	1 582	1 576	1 593	1 547	1 608
- Imputované poistné (kompenzácie)	153	171	167	176	175	176
- Odvody do rozpočtu EÚ	596	637	687	706	798	828
<b>Upravené výdavky</b>	<b>26 612</b>	<b>28 428</b>	<b>29 310</b>	<b>29 863</b>	<b>30 508</b>	<b>31 270</b>
<b>Prevádzkové</b>	<b>10 521</b>	<b>11 069</b>	<b>11 567</b>	<b>11 728</b>	<b>12 176</b>	<b>12 572</b>
Kompenzácie zamestnancov	6 384	6 681	6 917	7 255	7 606	8 007
Medzispotreba	4 069	4 317	4 605	4 424	4 520	4 515
Dane	69	71	44	50	51	50
<b>Dané legislatívou</b>	<b>9 013</b>	<b>9 169</b>	<b>9 415</b>	<b>9 694</b>	<b>9 897</b>	<b>10 163</b>
Sociálne transfery	8 929	9 070	9 304	9 610	9 811	10 073
Aktívne opatrenia trhu práce	37	22	49	28	24	23
Nemocenské dávky	381	415	465	509	543	578
Dôchodkové dávky zo starobného a invalidného poistenia	6 241	6 357	6 506	6 780	6 942	7 157
Dávky v nezamestnanosti	155	159	160	153	138	124
Štátne sociálne dávky a podpora	1 361	1 336	1 336	1 342	1 360	1 378
Podpora rodiny	741	735	738	735	744	751
Na dávku v hmot. núdzi a prisp. k dávke	244	213	184	175	175	175
Na peňažné príspevky na kompenzáciu	236	232	227	259	269	279
Ostatné dávky	140	156	187	173	173	173
Dôchodkový systém ozbrojených zložiek	338	347	370	370	374	378
Daňový bonus a zamestnanecká prémie	263	262	251	252	255	260
Imputované sociálne transfery	153	171	167	176	175	176
2% z daní na verejnoprospešný účel	52	57	59	65	67	71
Príspevok do Fondu ochrany vkladov	32	9	8	9	9	9
Príspevok do Národného rezolučného fondu	0	34	43	10	10	10
<b>Ostatné bežné</b>	<b>5 048</b>	<b>5 480</b>	<b>5 555</b>	<b>5 706</b>	<b>5 884</b>	<b>6 060</b>
Subvencie	433	413	283	321	306	304
Poľnohospodárstvo	10	36	5	31	24	24
Doprava	322	261	139	151	152	150
Ochrana životného prostredia	57	62	68	72	70	69
Ostatné	43	53	70	67	60	61
Ostatné sociálne transfery	278	296	331	258	263	267
Ostatné bežné transfery	507	779	726	751	791	810
Naturálne sociálne transfery	3 830	3 993	4 216	4 375	4 524	4 679
<b>Kapitálové výdavky</b>	<b>2 029</b>	<b>2 710</b>	<b>2 773</b>	<b>2 735</b>	<b>2 551</b>	<b>2 475</b>
Kapitálové investície	1 864	2 064	2 151	2 272	2 182	2 154
Kapitálové transfery a ostatné	165	646	623	463	369	321
<b>Saldo VS</b>	<b>-2 056</b>	<b>-2 130</b>	<b>-2 068</b>	<b>-1 316</b>	<b>-715</b>	<b>4</b>

Zdroj: ŠÚSR, MF SR, RRZ





**Kancelária Rady pre  
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1  
Bratislava 1  
813 25  
Slovakia



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