

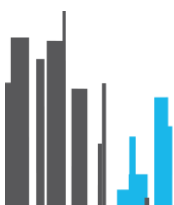


Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2014 až 2016

november 2013

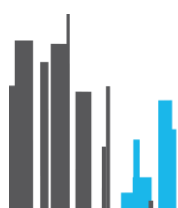
© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2013

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



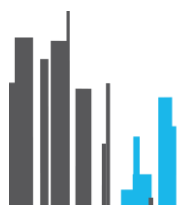
Obsah

Zhrnutie	6
Úvod	9
1. Vývoj rozpočtu v roku 2013 a posúdenie rizík	10
2. Hodnotenie rozpočtových cieľov	15
2.1 Fiškálny rámec	15
2.2 Dlh verejnej správy	18
3. Hodnotenie reálnosti dosiahnutia rozpočtových cieľov	23
3.1 Makroekonomické predpoklady	23
3.2 Prognóza daňových a odvodových príjmov	27
3.3 Konsolidačné opatrenia	33
3.4 Zmena štrukturálneho salda verejnej správy	36
3.5 Riziká pre naplnenie strednodobých cieľov	41
4. Hodnotenie rozpočtu vo vzťahu k fiškálnym pravidlám	45
4.1 Pravidlá v ústavnom zákone č. 493/2011	45
4.2 Európske rozpočtové pravidlá	47
5. Pravidlá rozpočtovej transparentnosti	50
6. Vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií	53
Príloha č. 1 – Odhad salda rozpočtu v roku 2013	55
Príloha č. 2 – Vývoj salda rozpočtu v priebehu roka 2013	56
Príloha č. 3 – Hospodárenie obcí v roku 2013	57
Príloha č. 4 – Hospodárenie VÚC v roku 2013	62
Príloha č. 5 – Vývoj dlhu v roku 2013	67
Príloha č. 6 – Jednorazové opatrenia v rokoch 2013-2014	68
Príloha č. 7 – Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy	71
Príloha č. 8 – Štruktúra a vývoj výdavkov verejnej správy	73
Príloha č. 9 – Hospodárenie subjektov verejnej správy	74
Príloha č. 10 – Dynamické vplyvy na trhu práce	75

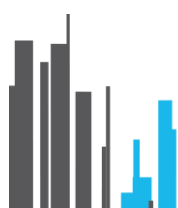


Zoznam boxov, grafov a tabuliek

BOX 1: Dlh, deficit a ekonomický rast	21
BOX 2: Konsolidačné opatrenia v roku 2014	34
BOX 3: Štruktúra a vývoj výdavkovej strany návrhu rozpočtu verejnej správy	35
BOX 4: Alternatívny prístup k meraniu konsolidácie	39
BOX 5: Uplatnenie investičnej výnimky	40
BOX 6: Zmrazenie výdavkov verejnej správy	46
BOX 7: Posúdenie dôchodkovej reformy pre účely EDP	48
BOX 8: Rezerva na zlepšenie úspešnosti výberu DPH z pohľadu transparentnosti	51
BOX 9: Memorandum o spolupráci vlády SR a ZMOS na konsolidácii verejných financií	57
BOX 10: Memorandum o spolupráci vlády SR a SK8 na konsolidácii verejných financií	62
Graf 1: Odhad výdavkov obcí na rok 2013	12
Graf 2: Odhad výdavkov VÚC na rok 2013	12
Graf 3: Vývoj salda za predpokladu nezmenených politík	17
Graf 4: Veľkosť potrebných opatrení	17
Graf 5: Fiškálny impulz v rokoch 2012-2016	18
Graf 6: Zmena vo fiškálnom impulze oproti RVS (2013-2015) v rokoch 2012-2015	18
Graf 7: Štruktúra dlhu	19
Graf 8: Alternatívny vývoj dlhu SR	19
Graf 9: Rezerva ako podiel na ročnej potrebe refinancovania	20
Graf 10: Hrubá potreba refinancovania	20
Graf 11 : Rozdiel v aktuálnom salde a dlh stabilizujúcom salde	21
Graf 12: Tlak na fiškálnu konsolidáciu - vnímané riziko investorov - CDS	24
Graf 13: Indikátor ekonomického sentimentu	24
Graf 14: Prognózy VpMP vs. realita - reálne HDP	26
Graf 15: Prognózy VpMP vs. realita - reálna spotreba domácností	26
Graf 16: Rast daňovej základne voči HDP	27
Graf 17: Porovnanie rastov daňových základní	27
Graf 18: Opatrenia neprerokované VpDP	29
Graf 19: Podiel daní a odvodov VS na HDP	29
Graf 20: Odhad výdavkov obcí na rok 2014	41
Graf 21: Odhad výdavkov VÚC na rok 2014	41
Graf 22: Rast bežných výdavkov obcí v roku 2013	58
Graf 23: Vývoj obcí v roku 2013 - nedaňové príjmy	60
Graf 24: Vývoj obcí v roku 2013 - kompenzácie	60
Graf 25: Vývoj obcí v roku 2013 - výdavky na nákup tovarov a služieb	60
Graf 26: Vývoj obcí v roku 2013 - kapitálové výdavky	60
Graf 27: Kapitálové výdavky VÚC v roku 2013	63
Graf 28: Vývoj VÚC v roku 2013 - nedaňové príjmy	64
Graf 29: Vývoj VÚC v roku 2013 - kompenzácie	64
Graf 30: Vývoj VÚC v roku 2013 - výdavky na nákup tovarov a služieb	65
Graf 31: Vývoj VÚC v roku 2013 - kapitálové výdavky	65
Graf 32: Vývoj dlhu v roku 2013	67
Graf 33: Hotovostná rezerva štátu	67
Graf 34: Daňový klin - zamestnanci	76
Graf 35: Daňový klin - dohodári, pravidelný príjem	76
Graf 36: Veková distribúcia - príspevky ku zmene v počte dohodárov	76



Tab 1: Najväčšie vplyvy na rozpočet 2013	10
Tab 2: Prehľad rizík rozpočtu na rok 2013	13
Tab 3: Zmena štrukturálneho salda v roku 2013	14
Tab 4: Ciele v oblasti salda verejnej správy	15
Tab 5: Veľkosť konsolidačných opatrení	16
Tab 6: Hrubý dlh verejnej správy	18
Tab 7: Prognóza Výboru a medzinárodných inštitúcií	23
Tab 8: Prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy	25
Tab 9: Vývoj podielu daní a odvodov na HDP v NRVS 2014-2016	27
Tab 10: Prognóza daňových a odvodových príjmov verejnej správy voči RVS2013-2015	28
Tab 11: Porovnanie kvantifikácie vplyvu opatrení s dynamickými efektami voči RVS2013-2015	29
Tab 12: Úprava daňovej prognózy po zasadnutí VpDP	31
Tab 13: Identifikované riziká daňových a odvodových prognóz NRVS2014-2016	32
Tab 14: Potreba konsolidačných opatrení NRVS 2014-2016	33
Tab 15: Veľkosť konsolidačných opatrení v roku 2014	34
Tab 16: Štruktúra výdavkov verejnej správy	35
Tab 17: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2010 až 2016	37
Tab 18: Porovnanie jednotlivých prístupov k meraniu konsolidácie	39
Tab 19: Zmena štrukturálneho salda v rokoch 2012-2015	40
Tab 20: Prehľad rizík a rezerv návrhu rozpočtu na rok 2014	44
Tab 21: Výdavky verejnej správy	46
Tab 22: Rozpočtové ciele ovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť – porovnanie	53
Tab 23: Rozdiely oproti rozpočtu 2013	55
Tab 24: Vývoj salda rozpočtu v priebehu roka 2013	56
Tab 25: Priebežné plnenie rozpočtu obcí za prvý polrok 2013	57
Tab 26: Memorandum a rozpočet obcí v roku 2013	58
Tab 27: Vývoj vybraných položiek obcí v 2. kvartáli	59
Tab 28: Porovnanie scenárov RRZ – obce	59
Tab 29: Hotovostné plnenie rozpočtu obcí a odhad do konca roka 2013	61
Tab 30: Priebežné plnenie rozpočtu VÚC za prvý polrok 2013	62
Tab 31: Memorandum a rozpočet VÚC v roku 2013	62
Tab 32: Vývoj vybraných položiek VÚC v 2. kvartáli	63
Tab 33: Porovnanie scenárov RRZ – VÚC	64
Tab 34: Hotovostné plnenie rozpočtu VÚC a odhad do konca roka 2013	65
Tab 35: Jednorazové vplyvy z dividend SPP	70
Tab 36: Jednorazové vplyvy z dividend SEPS	70
Tab 37: Jednorazové opatrenia v rokoch 2011-2016	70
Tab 38: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy	71
Tab 39: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy	72
Tab 40: Očistené výdavky verejnej správy a ich medziročné rasty	73
Tab 41: Hospodárenie subjektov verejnej správy	74
Tab 42: Zmeny v štruktúre trhu práce	76
Tab 43: Rozloženie odvodového bremena	76
Tab 44: Medziročné agregátne zmeny	76



Zhrnutie

Hlavným cieľom vlády pre rok 2013 a návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2014 – 2016 je udržanie deficitu pod 3 % HDP, čím by sa splnila jedna z najdôležitejších podmienok pre zrušenie procedúry nadmerného deficitu. V strednodobom horizonte by podľa rozpočtu mali stanovené ciele stabilizovať úroveň dlhu pod 57 % HDP a zabezpečiť jeho postupné znižovanie od roku 2015. Z dôvodu štrukturálnej expanzie v roku 2014 návrh rozpočtu predpokladá využitie tzv. investičnej výnimky, ktorá sa po splnení stanovených podmienok môže zohľadniť pri vyhodnocovaní tempa konsolidácie podľa pravidiel Paktu stability a rastu.

Oproti pôvodným plánom vyjadrenými v programe stability¹ je návrh rozpočtu na rok 2014 menej ambiciózny. Cieľ deficitu sa zvýšil z 2,6 % z HDP na 2,8 % z HDP. Zmena v plánovanom konsolidačnom úsilí² je výrazne vyššia. Kým v apríli MF SR predpokladalo pokračovanie konsolidácie verejných financií tempom 0,8 % z HDP, teraz hovorí o zápornom úsilí -0,2 % z HDP. Podľa prepočtov Komisie dokonca ide až o -0,8 % z HDP. **RRZ kvantifikovala tiež záporné úsilie vo výške 0,5 % HDP.** K objektívnosti treba dodať, že skutočnosť sa môže líšiť od plánovaných hodnôt napríklad v závislosti od úspešnosti čerpania eurofondov v roku 2014 alebo od úspešnosti výberu daní.

Návrh rozpočtu na rok 2014 zhoršuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Je postavený najmä na jednorazových a dočasných opatreniach, ktorých vplyv v strednodobom horizonte pominie a bude potrebné ich nahradiť štrukturálnymi opatreniami (aby sa dosiahlo približne vyrovnané hospodárenie v roku 2017³). Znížiť štrukturálny deficit z blízkosti 4 % z HDP⁴ v roku 2014 na 0,5 % z HDP v priebehu troch rokov je veľmi ambiciózny plán. Vzhľadom na povahu plánovaných opatrení, môžeme skonštatovať, že oproti rozpočtu na tento rok obsahuje návrh na budúci rok menej rizík.

Prvou dôležitou rozpočtovou metou je ukončenie procedúry nadmerného deficitu na jar 2014. K tomu je potrebné, aby schodok v roku 2013 bol v blízkosti 3 % z HDP a aby prognózy EK na roky 2014 a 2015 boli pod hranicou 3 % HDP. Aktuálna prognóza Komisie predpokladá deficit v roku 2014 na úrovni 3,2 % HDP a 3,8 % HDP v roku 2015. RRZ na jeseň minulého roka skonštatovala⁵, že „rozpočtový cieľ pre rok 2013 je dosiahnuteľný, avšak...bude potrebné na elimináciu identifikovaných rizík prijať ďalšie operatívne alebo systémové opatrenia.“ Takmer všetky spomínané riziká sa naplnili. Niektoré sa zohľadnili už v parlamente (školsťvo a časť horšieho makroekonomického scenára), kým iné nabrali jasnejšie kontúry až v priebehu roka (opätovné zhoršenie ekonomického vývoja, samosprávy, zdravotníctvo, dynamické efekty zmien v daniach a odvodoch alebo napríklad príjmy Národného jadrového fondu). Tieto negatíva boli kompenzované predovšetkým vyšším objemom odpredaja núdzových zásob ropy (o 371 mil.

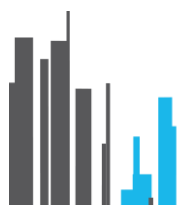
¹ [Program stability Slovenskej republiky na roky 2013 až 2016](#)

² Medziročná zmena salda očisteného o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazových efektov (zmena štrukturálneho salda). Výpočet je v súlade s metodikou Komisie, avšak rôzne inštitúcie môžu mať rôzne výpočty/odhady cyklickej zložky a jednorazových efektov. Z toho pramenia aj rozdiely v hodnote konsolidačného úsilia.

³ Podľa záverov Rady z 19. júna 2013.

⁴ Ide o prepočet RRZ. Podľa Komisie je v roku 2014 štrukturálny deficit na úrovni 3,1% HDP.

⁵ [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015](#)



eur), presunom rozpočtovaných prostriedkov do roku 2014 (s vplyvom 120 mil. eur⁶) a výrazne nižším čerpaním eurofondov (predpokladaná úspora na spolufinancovaní je 403 mil. eur). Napriek tomu, že slabé čerpanie zdrojov z EÚ pravdepodobne pomôže dosiahnuť rozpočtový cieľ v roku 2013, nemožno to hodnotiť pozitívne, nakoľko práve v období konsolidácie mohli byť tieto prostriedky nápomocné v ekonomike pri tvorbe vyššej produkcie a pracovných miest⁷. Záverom je, že rok 2013 môže skončiť podľa plánov predovšetkým v dôsledku jednorazových opatrení a nečerpania eurofondov. **Pre ukončenie procedúry nadmerného deficitu však bude nevyhnutné v nasledujúcom programe stability špecifikovať vierohodné opatrenia**, na základe ktorých bude môcť Komisia upraviť svoju prognózu deficitu na roky 2014 a 2015 pod 3 % HDP.

Pri tvorbe návrhu rozpočtu prešli tak makroekonomické ako aj daňové prognózy štandardnou procedúrou hodnotenia nezávislými odborníkmi. **Oproti minulému roku vníma RRZ tieto prognózy ako viac vybilancované** a s výrazne menšími možnými negatívnymi rizikami. Vládou schválený návrh rozpočtu obsahuje viacero daňových opatrení, ktoré neboli diskutované vo Výbore pre daňové prognózy. **Z pohľadu transparentnosti RRZ očakáva, že pred schválením rozpočtu v parlamente budú tieto opatrenia prerokované na mimoriadnom zasadnutí výboru⁸ dňa 25.11.2013.**

Ministerstvo financií pri ročnej pauze v konsolidácii využíva investičnú klauzulu, ktorá umožňuje v preventívnej vetve Paktu stability a rastu zmeniť profil konsolidácie na strednodobom horizonte vo väzbe na fázu hospodárskeho cyklu. Tento ináč legitímny postup však má podľa RRZ svoje úskalía. Po prvé, nutnou podmienkou uplatnenia klauzuly je ukončenie EDP, čo bude známe až na jar budúceho roka. Po druhé, nižšie konsolidačné úsilie bude musieť byť postupne vykompenzované vyššou konsolidáciou v budúcich rokoch. Po tretie, ani výška výnimky⁹ (hoci aj podľa prepočtov ministerstva) nepostačuje na ročnú štrukturálnu konsolidáciu o 0,5 % z HDP. **Prepočty Európskej komisie aj po zohľadnení klauzuly ukazujú záporné úsilie vo výške 0,2 % HDP.**

Z pohľadu dosiahnutia plánovaného schodku dominujú v roku 2014 jednorazové a dočasné opatrenia vo výške 1,6 % z HDP. Medzi nimi sú najpodstatnejšie jednorazové dividendy a predaj telekomunikačných licencií. Štrukturálny deficit podľa RRZ (deficit bez vplyvu hospodárskeho cyklu a jednorazových opatrení) sa tak udrží v blízkosti 4 % z HDP aj v roku 2014.

Oproti roku 2013 vidí RRZ v návrhu rozpočtu menej rizík, čo súvisí aj s menším rozsahom štrukturálnych opatrení. Dve najproblémovjšie oblasti z minulého roka však zostali. Napriek tomu, že podľa viacerých štúdií je efektívnosť slovenského zdravotníctva relatívne nízka¹⁰, nepočítať so žiadnym nárastom dlhu nemocníc pri približne stabilnej úrovni dostupných zdrojov je optimistické. Inak povedané, museli by prísť razantné opatrenia, aby plánovaná úspora mohla

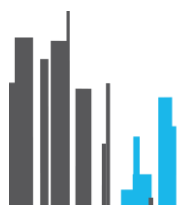
⁶ V zmysle rozpočtových pravidiel je možné niektoré typy nevyčerpaných výdavkov presunúť do ďalšieho roka. Z roku 2013 do roku 2014 sa prenieslo o 120 mil. eur viac výdavkov ako z roku 2012 do roku 2013.

⁷ Oproti rozpočtu sa do ekonomiky dostalo menej zdrojov o 1,3 mld. eur (vrátane spolufinancovania).

⁸ MF SR dňa 6.11.2013 informovalo členov Výboru pre daňové progózy, že ďalšie zasadnutie sa uskutoční 25.11.2013.

⁹ Pre RRZ nie je jasné, prečo pri uplatňovaní klauzuly Európska komisia v prvom roku zohľadňuje celú úroveň spolufinancovania a nie len jej zmenu.

¹⁰ IMF: [The Health Sector in the Slovak Republic: Efficiency and Reform](http://www.imf.org/external/pubs/ft/2012/01/01/eng/20120101a.htm)



byť realizovaná. Riziká za celý sektor odhadujeme na 100 mil. eur. Druhým zdrojom možných rizík sú samosprávy, ktoré v oblasti úspor v bežných výdavkoch nedosiahli plánované hodnoty. Preto RRZ vidí neistotu pri realizácii ďalších úspor v roku 2014, hoci menšiu v porovnaní s predchádzajúcim rokom. Riziká pre municipality sme vyčíslili na 120-180 mil. eur. Okrem týchto dvoch sektorov počítame s menšími rizikami vo viacerých oblastiach, napríklad pri splátke návratných finančných výpomocí, vkladoch do vlastného imania, príjmov z predaja emisných kvót alebo presunoch prostriedkov medzi rokmi. Navyše, zatiaľ je obtiažne predpovedať vplyv zmeny metodiky¹¹ na rozpočet v roku 2014. Na krytie rizík obsahuje návrh rozpočtu viaceré rezervy. Explicitne sú riešené možné následky záverov kolektívneho vyjednávania (98,9 mil. eur) a pozitívne treba hodnotiť aj rezervu na dosiahnutie rozpočtového cieľa, hoci len v malej sume (65 mil. eur).

Rada hodnotí negatívne, že namiesto posunu ku skutočnému trojročnému rozpočtu, návrh už ani formálne neobsahuje rozpis položiek príjmov a výdavkov spôsobom, ktorý by naplnil cieľové hodnoty deficitu v rokoch 2015 a 2016.

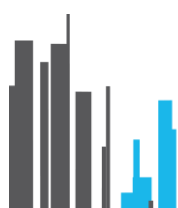
Nepriaznivo treba hodnotiť aj vývoj hrubého verejného dlhu, ktorý by sa mal na rozpočtovom horizonte priblížiť k ekonomicky dôležitým hraniciam ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Dokonca menší negatívny makroekonomický šok, revízia údajov o HDP alebo zmena metodiky na ESA2010 by ho mohli ľahko posunúť nad hranicu 57 % z HDP, kedy je požiadavka predložiť vyrovnaný rozpočet do Národnej rady SR. Na druhej strane treba dodať, že pokles rezervy štátu môže niektoré negatívne vplyvy eliminovať za cenu mierneho nárastu rizika likvidity.

Z pohľadu naplnenia pravidiel transparentnosti je hodnotenie Rady pozitívne, aj keď v porovnaní s rozpočtom na rok 2013 sa tentokrát vyskytli viaceré transakcie, ktoré boli zachytené nekonzistentne, prípadne neboli v texte dostatočne, resp. vôbec vysvetlené (nedaňové príjmy, napr. dividendy). Dodatočné informácie poskytol Návrh rozpočtového plánu (NRP), ktorý detailnejšie vysvetlil tak jednorazové položky ako aj celkové očakávané efekty z projektu ESO. Na druhej strane, NRP nemožno vnímať ako náhradu národného rozpočtu, ktorý je schvaľovaný vo vláde a v parlamente (NRP nie je). Pozitíva NRP by sa tak mali v budúcnosti priamo premietnuť do rozpočtu, ktorý by tak slúžil ako hlavný zdroj informácií bez potreby dohľadávania v iných dokumentoch.

Pri analyzovaní súladu s fiškálnymi pravidlami tak na národnej ako aj na európskej úrovni je potrebné poukázať hlavne na veľkosť konsolidačného úsilia pod benchmarkom 0,5 % z HDP a na ďalší odklad zavedenia skutočných výdavkových stropov. Pozitívne vnímame iniciatívu ministerstva financií, že k téme zavedenia výdavkových limitov prebehne v krátkom čase intenzívnejšia diskusia.

Podľa názoru RRZ nastavenie rozpočtového cieľa na rok 2014 obsahuje riziká pre dosiahnutie strednodobého cieľa v roku 2017. Uplatnenie investičnej výnimky na rok 2014 je podmienené splnením stanovených podmienok, vrátane ukončenia procedúry nadmerného deficitu na jar budúceho roka. Samotný cieľ pre rok 2014 je dosiahnuteľný, avšak len za predpokladu naplnenia príjmov z jednorazových opatrení.

¹¹ Prechod z metodiky ESA95 na ESA2010



Úvod

Zákon o rozpočtovej zodpovednosti¹² ukladá Rade pre rozpočtovú zodpovednosť povinnosť monitorovať a hodnotiť vývoj vo verejných financiách. V tejto súvislosti rada dvakrát ročne poskytuje nezávislé stanovisko k pripravovanému rozpočtu verejnej správy na ďalšie obdobie, a to vo fáze príprav východísk rozpočtu (apríl) a po predložení vládou schváleného návrhu rozpočtu do parlamentu (do 15. októbra). Cieľom stanovísk RRZ je poskytnúť nezávislý pohľad na rozpočet a posúdiť, či je aktuálne nastavenie fiškálnej politiky postačujúce na dosiahnutie stanovených cieľov a súčasne identifikovať prípadné riziká, ktoré by bolo nutné následne dodatočnými opatreniami eliminovať.

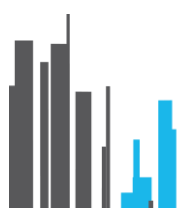
Aktuálne stanovisko vychádza z Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2014 až 2016, ktorý bol predmetom rokovania vlády dňa 10. októbra 2013. Okrem toho stanovisko v podstatnej miere čerpá z informácií prezentovaných v Návrhu rozpočtového plánu SR na rok 2014, ktorý bol predložený Európskej komisii dňa 15.10.2013¹³. Návrh rozpočtového plánu je súčasťou nových požiadaviek vyplývajúcich z nariadenia Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 473/2013 o spoločných ustanoveniach o monitorovaní a posudzovaní návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerného deficitu členských štátov v eurozóne (súčasť tzv. Two-Packu) schválenom v máji 2013. Cieľom týchto plánov je prezentovať rozpočet spôsobom, ktorý umožní Komisii posúdiť súlad rozpočtu s pravidlami Paktu stability a rastu.

Dokument je rozdelený do šiestich kapitol. **Prvá časť** popisuje vývoj rozpočtu v roku 2013 a vyhodnocuje riziká, ktoré rada identifikovala v hodnotiacej správe k Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015 z novembra 2012. **Druhá časť** sa zameriava na hodnotenie návrhu rozpočtu z pohľadu navrhovaných cieľov. **Tretia časť** analyzuje stanovené ciele v kontexte vonkajšieho a domáceho makroekonomického prostredia a prostredníctvom konsolidačného úsilia posudzuje nastavenie fiškálnej politiky. **Štvrtá a piata časť** materiálu monitoruje navrhovaný rozpočet z pohľadu existujúcich legislatívnych pravidiel na národnej aj európskej úrovni, ktoré môžu v prípade ich nedodržania viesť k nápravným procedúram. Posledná **šiesta časť** kvalitatívne hodnotí navrhovaný rozpočet z pohľadu jeho vplyvu na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

Snahou RRZ je komunikovať svoje stanoviská spôsobom zrozumiteľným pre širokú verejnosť. Technické predpoklady, prípadne doplnkové výpočty sú preto uvádzané v prílohách.

¹² Zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti, čl. 4, ods. 1, písmeno d).

¹³ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm



1. Vývoj rozpočtu v roku 2013 a posúdenie rizík

Aktuálny odhad deficitu pre rok 2013 je podľa ministerstva financií na úrovni 2,98 % HDP. V porovnaní so schváleným rozpočtom na úrovni 2,94 % ide len o veľmi mierne zhoršenie.

Napriek tomu, že aktuálny odhad salda je približne na úrovni rozpočtu, v priebehu roka nastali výrazné zmeny v štruktúre príjmov a výdavkov. Na oboch stranách bilancie došlo k zmenám na úrovni 1,8 % HDP. Najväčšími pozitívnymi faktormi s vplyvom na deficit v roku 2013 v porovnaní s rozpočtom sú: nižšie výdavky na spolufinancovanie fondov Európskej únie (0,55 % HDP), vyšší odpredaj núdzových zásob ropy (0,51 % HDP), rozpustenie rozpočtových rezerv (0,31 % HDP) a presun výdavkov do ďalších rokov (0,16 % HDP). Negatívne vplyvy oproti predpokladom rozpočtu majú najmä nižšie daňové a odvodové príjmy (0,71 % HDP), zníženie príjmov z dividend a ich presun do roku 2014 (0,52 % HDP), výpadok príjmov Telekomunikačného úradu a ich presun do roku 2014 (0,18 % HDP), vyššie výdavky samospráv¹⁴ (0,12 % HDP) a nárast dlhu zdravotníckych zariadení (0,14 % HDP). Vývoj hlavných zmien očakávaní schodku za rok 2013 zobrazuje nasledujúca tabuľka¹⁵:

Tab 1: Najväčšie vplyvy na rozpočet 2013 (% HDP)

Pozitívne vplyvy		Negatívne vplyvy	
Nižšie výdavky na spolufinancovanie EÚ fondov	+0,55	Menej daňových a odvodových príjmov	-0,71
Odpredaj núdzových zásob ropy	+0,51	Menej príjmov z dividend	-0,52
Rezerva z otvorenia 2. piliera	+0,31	Príjmy Telekomunikačného úradu	-0,18
Presun prostriedkov ŠR do roku 2014	+0,16	Dlh zdravotníckych zariadení	-0,14
Verejné zdravotné poistenie	+0,11	Vyššie výdavky samospráv	-0,12

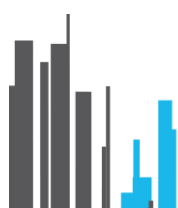
Zdroj: MF SR, RRZ

V čase písania tejto správy (november 2013), je možné skonštatovať, že **riziká, na ktoré RRZ upozorňovala** v [hodnotení návrhu rozpočtu na roky 2013 až 2015](#) v novembri minulého roku **sa do veľkej miery naplnili**. Medzi hlavné hrozby na strane príjmov rada zaradila zhoršenie ekonomického vývoja spolu s negatívnym vplyvom na rozpočet a zmenu správania daňovníkov po legislatívnych zmenách v daniach a odvodoch (dynamické efekty). Medzi najväčšie riziká na strane výdavkov patrilo hospodárenie samospráv a verejného zdravotného poistenia. Medzi ďalšie významnejšie riziká patrilo odpredaj ropných hmotných rezerv, či valorizácia miezd v školstve. Zo spomenutých sa naplnili riziká horšieho makroekonomického vývoja, v menšej miere zmeny správania daňovníkov po legislatívnych zmenách v daniach a odvodoch (dynamické efekty), valorizácie miezd v školstve, riziko hospodárenia samospráv i verejného zdravotného poistenia.

Najväčšiu odchýlku od rozpočtovanej hodnoty zaznamenávajú daňové a odvodové príjmy, ktoré revidovali tri aktualizácie prognóz: februárová, júnová a septembrová. Kým prvá a druhá aktualizácia odhad plnenia príjmov na tento rok dvakrát citelne znížili, septembrová prognóza tento prepád skorigovala s celkovým negatívnym vplyvom 526 mil. eur.

¹⁴ Pre korektné porovnanie s rozpočtom boli výdavky samospráv a štátneho rozpočtu upravené o vplyv zvýšenia plátov v regionálnom školstve (69 mil. eur). Tieto prostriedky boli rozpočtované v štátnom rozpočte, ale vypláca ich samospráva.

¹⁵ Viac v prílohe 1



Najdôležitejšou príčinou týchto revízií bolo zhoršenie prognózy makroekonomického vývoja, ktoré ilustruje pokles váženého indikátora daňových základní (graf 17).

Popri výpadku z dôvodu makroekonomického vývoja došlo v priebehu roka aj k poklesu príjmov z titulu **aktualizácie vplyvu legislatívnych opatrení**, ako reakcie na zvyšovanie sadzieb dane z príjmu právnických osôb, či daní a odvodov samostatne zárobkovo činných osôb a dohodárov (tzv. dynamické vplyvy zmien v daňovom zaťažení¹⁶). Zdá sa, že dynamické efekty pri dani z príjmov právnických osôb¹⁷ a odvodoch samostatne zárobkovo činných osôb boli výraznejšie ako uvažoval schválený rozpočet (spolu výpadok približne 80 mil. eur), naopak v prípade zmien u dohodárov bol rozpočet konzervatívnejší (pozitívny vplyv približne 42 mil. eur). Aktuálne odhady MF SR potvrdzujú, že dynamické efekty zvýšenia daňového zaťaženia boli výrazné a v konečnom dôsledku prispeli k zhoršeniu salda 2013 oproti rozpočtu v sume približne 38 mil. eur¹⁸.

Výpadok daní a odvodov na základe aktuálneho plnenia bol ešte pred schválením rozpočtu v parlamente kompenzovaný rozpustením rezervy na horší makroekonomický vývoj. Ďalšie zníženie na základe novej makroekonomickej prognózy bolo vykryté rozpustením rezervy na 2. pilier. **Tieto rezervy v plnej miere postačovali na vykrytie výpadku daní a odvodov v roku 2013.** Z pohľadu využitia rezerv je pozitívne, že boli použité na zníženie (zachovanie) salda a nie na iné bežné výdavky.

Samosprávy v roku 2013 nehospodária tak dobre, ako sa zaviazali v Memorande o spolupráci na spolupodieľaní sa na konsolidácii verejných financií. Rozpočet predpokladal pokles bežných výdavkov o takmer 145 mil. eur u obcí a 45 mil. eur vo VÚC. Zároveň sa očakával nárast nedaňových príjmov obcí v sume 42 mil. eur¹⁹. Vzhľadom na výrazne decentralizovaný charakter samospráv a absenciu efektívnych vynuocovacích mechanizmov RRZ vyhodnotila tieto opatrenia za riziko pre rozpočet s odhadom 150 až 200 mil. eur. V apríli tohto roka bolo toto riziko na základe výsledkov roka 2012 znížené na 100 až 150 mil. eur. **Aktuálne odhady vychádzajúce z plnenia rozpočtov obcí a VÚC k 30.6.2013 ukazujú, že bežné výdavky rastú ešte rýchlejšie ako boli očakávania RRZ, avšak časť nárastu týchto výdavkov bola kompenzovaná poklesom kapitálových výdavkov.** Celková bilancia sa tak podľa odhadu RRZ môže zhoršiť o 70 až 120 mil. eur v porovnaní so schváleným rozpočtom, čo je menej ako je nárast bežných výdavkov. V porovnaní s aktuálnym odhadom MF SR odhaduje RRZ **riziko na úrovni 40 až 60 mil. eur.**

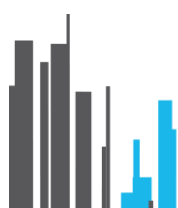
- Na rozdiel od doterajších hodnotení, kde RRZ považovala hospodárenie VÚC za menej rizikové, v tejto aktualizácii RRZ v prípade VÚC vyčíslila riziko na úrovni približne 40-60 mil. eur. Riziko vyplýva z pozorovaného medziročného nárastu miezd o 15 % v prvom polroku 2013, čo je v kontraste s konsolidačnými plánmi vlády. Riziká RRZ vníma aj napriek ich potenciálne lepšej kontrole zo strany MF SR a nimi schváleného prebytkového hospodárenia v súlade s memorandom. Vyššie bežné výdavky VÚC z časti kompenzujú lepšími nedaňovými príjmami, dosiahnutie cieľa však bude možné len za predpokladu nižších kapitálových výdavkov.

¹⁶ [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015](#), strana 16, box 1

¹⁷ Pri DPPO ide naďalej o odhad MF SR, vzhľadom k tomu, že daňové priznania za rok 2013 budú daňové subjekty podávať až v roku 2014.

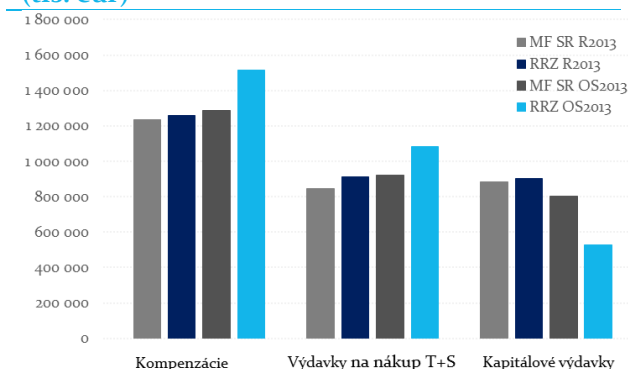
¹⁸ Malá časť uvedeného zhoršenia je spôsobená zhoršením celkového makroekonomického prostredia. Na druhej strane samotné väčšie dynamické efekty negatívne prispeli ku zhoršeniu makroekonomického vývoja (presné vyčíslenie vplyvu zhoršenia makroekonomického prostredia očisteného o vplyv opatrení je preto nemožné).

¹⁹ Oproti odhadu MF SR na rok 2012, uvedenom v RVS 2013–2015.



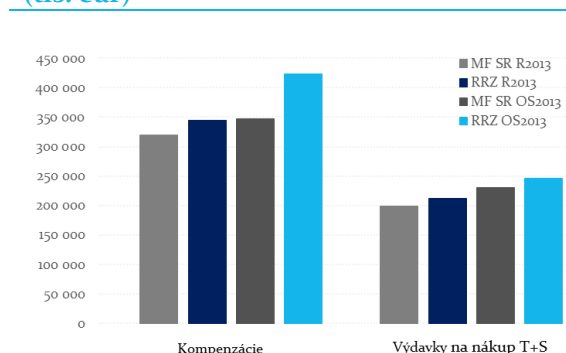
- V prípade **obcí** došlo oproti rozpočtu k výrazným zmenám v štruktúre príjmov a výdavkov. Po zohľadnení skutočnosti za rok 2012 by mala úspora na bežných výdavkoch dosiahnuť až 251 mil. eur. RRZ naopak očakáva bežné výdavky vyššie o viac ako 300 mil. eur (nad rámec navýšenia miezd v regionálnom školstve). Nárast bežných výdavkov bude kompenzovaný nárastom nedaňových príjmov o 130 mil. eur a poklesom kapitálových výdavkov oproti rozpočtu o 200 mil. eur. Celkový odhad bilancie obcí je približne na úrovni ministerstva financií (riziko max. do 30 mil. eur), odlišnosti sú predovšetkým v štruktúre príjmov a výdavkov. Iná štruktúra výdavkov predstavuje tiež riziko pre naplnenie rozpočtových cieľov v rokoch 2014-2016.

Graf 1: Odhad výdavkov obcí na rok 2013 (tis. eur)



Zdroj: RRZ

Graf 2: Odhad výdavkov VÚC na rok 2013 (tis. eur)



Zdroj: RRZ

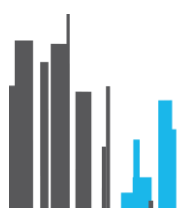
Vývoj v zdravotníctve bol horší ako predpokladal rozpočet, aj keď sa zdravotnícke zariadenia zadlžovali mierne nižším tempom v porovnaní s minulosťou. Ministerstvo financií už v aktuálnom odhade počíta s prebratím nových záväzkov zdravotníckych zariadení do deficitu a dlhu v hodnote 100 mil. eur.

Jedným z rizík identifikovaných RRZ boli aj dodatočné výdavky na **valorizáciu plátov v školstve**. Dodatočnými opatreniami ešte pred schválením rozpočtu v parlamente však boli tieto výdavky v rozpočte vyfinancované. V aktuálnom plnení sa to prejavuje vo vyšších výdavkoch obcí.

Neistotou pre konečný výsledok bilancie verejnej správy za rok 2013 stále zostáva predaj núdzových zásob ropy s očakávaným prínosom 471 mil. eur (o 371 mil. eur viac ako v rozpočte). Príslušná legislatíva už bola schválená, samotná transakcia však ešte neprebehla. Navyše, neistota vyplýva aj z toho, ako túto zmenu schémy financovania zásob ropy posúdi Eurostat v novej metodike ESA2010. Z pohľadu čistého bohatstva predstavuje predaj ropy len zmenu aktív, avšak pri ich uvažovanom použití na financovanie bežných výdavkov to znamená zníženie čistého bohatstva Slovenska²⁰.

Z ostatných rizík sa naplnili aj nižšie nedaňové príjmy NJF a nerozpočtovanie výdavkov DPH z PPP projektov. Nižšie prezentovaná tabuľka sumarizuje riziká identifikované RRZ na rok 2013 v novembri 2012 a vyhodnocuje ich naplnenie.

²⁰ Vzhľadom na to, že tieto príjmy zabezpečia splnenie rozpočtovaného deficitu, RRZ predpokladá rovnakú štruktúru výdavkov ako boli v rozpočte, t.j. aj bežné výdavky.



Tab 2: Prehľad rizík rozpočtu na rok 2013 (mil. eur)

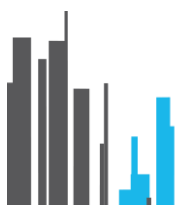
Riziká pre naplnenie rozpočtových cieľov	November 2012	Krytie rizika	Odpočet (november 2013)
1. Negatívne vyhliadky ekonomického vývoja z dôvodu zhoršovania externého prostredia	bez kvantifikácie	313 (rezerva na horší makroekonomický vývoj)	riziko vykryté rezervou
2. Vplyv legislatívnych zmien na správanie daňovníkov a následne na daňové príjmy	bez kvantifikácie		38 (odhad MF SR)
3. Ambiciózne úspory samospráv bez efektívnej možnosti ich vynútenia	150-200		70-120 (kompenzované vyššími nedaňovými príjmami a poklesom kapitálových výdavkov)
4. Podhodnotenie nákladov na verejné zdravotníctvo (nerozpočtovanie záväzkov)	100		100 (MF SR s tým už počíta)
5. Legislatívne nedoriešený spôsob odpredaja ropných hmotných rezerv	25		transakcia zatiaľ neprebehla
6. Pravdepodobná valorizácia plátov učiteľov a zvýšenie plátov nepedagogických zamestnancov školstva	min. 60		68 (zpracované ešte v parlamente)
7. Nerozpočtovanie alebo odloženie výdavkov na likvidáciu jadrových zariadení**	20		30 (financované dobrovoľným príspevkom JAVYS, a.s.)**
8. Riziko nenaplnenia nedaňových príjmov NJF	15		20 (MF SR rozpočtuje až od 2015)
9. Nerozpočtovanie výdavkov na "zelené" projekty z príjmov predaja emisných kvót	20		46 (výpadok príjmov z predaja emisných kvót)
10. Pravdepodobné sanovanie straty ŽS CARGO, a.s.*	20		20 (riziko platí strednodobo)
11. Nerozpočtovanie DPH platby súvisiacej so splácaním PPP projektu	6		6 (MF SR s tým už počíta)
Riziká pre čisté bohatstvo SR	November 2012	Krytie rizika	Odpočet (november 2013)
1. Zníženie hodnoty majetku štátu z dôvodu obmedzenia kapitálových výdavkov	bez kvantifikácie		bez kvantifikácie
2. Použitie aktív sporiteľov na bežné výdavky	229	229 (rezerva z otvorenia 2. piliera)	rezerva použitá na krytie rizika z titulu horšieho makrovývoja
3. Použitie aktív z odvodu finančných inštitúcií na bežné výdavky a vznik podmienených záväzkov	100		100
4. Použitie naakumulovaných finančných aktív prostriedkov JAVYS na vyradovanie jadrových zariadení***	20		30
5. Ambiciózne pozitívny vývoj hospodárenia štátnych podnikov	bez kvantifikácie		Slovak Telekom -59 mil. eur, ŽSSK -11 mil. eur
6. Zmena aktív z dôvodu odpredaja časti ropných rezerv	75		471 (predpoklad MF SR)

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

Zdroj: RRZ

** S týmto rizikom uvažoval aj rozpočet, kde uvažoval o krytí výdavkov grantom zo spoločnosti JAVYS, a.s. Granty sa však nerozpočtujú do príjmov rozpočtu, preto tieto príjmy aj výdavky neboli zahrnuté priamo v číslach ale len uvedené v texte.

*** Financovanie vyradovania jadrových elektrární použitím minulých prostriedkov JAVYS nemá vplyv na čisté bohatstvo štátu.



Pôvodné konsolidačné úsilie vlády vo výške 1,2 % HDP pre rok 2013 sa vplyvom vonkajších okolností, vplyvom dynamických efektov vládneho konsolidačného balíka i vplyvom reakcie vlády na tieto skutočnosti znížilo na 1,0 % HDP. Vyplýva to hlavne z toho, že na zhoršenie rozpočtovej situácie vláda reagovala najmä jednorazovými opatreniami, čo štrukturálne saldo verejných financií nezlepšuje. Navyše, saldu v roku 2013 pomohli výnimočne už spomínané nízke výdavky na spolufinancovanie EÚ fondov, ktoré sa v budúcich rokoch s najväčšou pravdepodobnosťou opakovať nebudú (tento vplyv vo výpočte štrukturálneho salda RRZ zahrnutý nie je). Prehľad vplyvov na zmenu štrukturálneho salda verejnej správy uvádza nasledujúca tabuľka.

Tab 3: Zmena štrukturálneho salda v roku 2013 (% HDP)

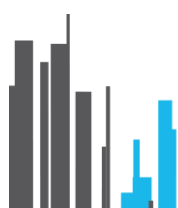
	2012 RVS 2013	2013 RVS 2013	2012 RVS 2014	2013 RVS 2014	Rozdiel 2012*	Rozdiel 2013*
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-4,6	-2,9	-4,5	-3,0	0,1	0,0
2. Cyklická zložka (OG Makrovýbor)	-0,2	-0,5	-0,1	-0,4	0,0	0,0
3. Jednorazové efekty	0,3	0,8	0,5	1,0	0,2	0,2
4. Štrukturálne saldo (metodika EK) (1-2-3)	-4,7	-3,3	-4,9	-3,6	-0,2	-0,2
5. Medziročná zmena štrukturálneho salda		1,4		1,3		-0,1
6. Medziročná zmena v II. pilieri		0,4		0,4		0,0
7. Zmena štrukturálneho salda oč. o II. pilier(5-6)		1,0		0,9		-0,1
8. Medziročná zmena v platených úrokoch		-0,1		0,0		0,1
9. Medziročná zmena vo výstavbe diaľnic (mimo VS)		-0,1		-0,2		-0,1
10. Zmena štrukturálneho primárneho salda oč. o diaľnice a II. pilier - národná metodika (7-8-9)		1,2		1,0		-0,2

RVS 2013 – Návrh rozpočtu na roky 2013-2015 (prepočty RRZ)

RVS 2014 – Návrh rozpočtu na roky 2014-2016 (prepočty RRZ)

*Prípadné rozdiely vyplývajú zo zaokrúhľovania

Zdroj: RRZ



2. Hodnotenie rozpočtových cieľov

Príprava návrhu rozpočtu na roky 2014 až 2016 prebiehala v prostredí, ktoré bolo ovplyvňované tromi faktormi. Prvým je snaha znížiť deficit verejnej správy pod hranicu 3 % HDP v roku 2013, aby bola splnená jedna z kľúčových podmienok pre ukončenie procedúry nadmerného deficitu vyplývajúcej z pravidiel na úrovni EÚ (Paktu stability a rastu). V strednodobom horizonte by fiškálne ciele mali rešpektovať stanovený strednodobý cieľ (MTO) v podobe štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP v roku 2017. Popri pravidle znižovania štrukturálneho deficitu minimálne o 0,5% HDP ročne až kým sa nedosiahne MTO pribudla možnosť využitia tzv. investičnej výnimky, ktorá umožňuje nižšie tempo konsolidácie. Druhým faktorom sú národné fiškálne pravidlá vyplývajúce z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. V roku 2012 dosiahol dlh verejnej správy 52,4 % HDP, čím došlo k prekročeniu prvej hranice limitu pre dlh vo výške 50 % HDP. Spustili sa tak korekčné mechanizmy, ktoré sa budú sprísňovať po prekročení ďalších stanovených hraníc. Posledným faktorom je negatívny vplyv konsolidácie rozpočtu na hospodársky rast.

Zosúladenie týchto navzájom protichodných požiadaviek si vyžaduje prijatie takej rozpočtovej stratégie, ktorá svojim charakterom bude minimalizovať negatívny vplyv na ekonomický rast a zároveň zabezpečí splnenie požiadaviek vyplývajúcich z EÚ a národných fiškálnych pravidiel.

2.1 Fiškálny rámec

Hlavným cieľom návrhu rozpočtu je pokračovať v znižovaní deficitu verejnej správy z úrovne 2,98 % HDP v roku 2013 na 2,83 % HDP v roku 2014 s pokračujúcim poklesom až na úroveň 1,5 % HDP v roku 2016.

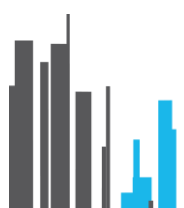
V porovnaní so schváleným Rozpočtom verejnej správy na roky 2013 až 2015 sú stanovené ciele menej ambiciózne. **V roku 2014 sa predpokladá deficit vyšší o 0,4 % HDP a v roku 2015 až o 0,6 % HDP.** Ciele sú horšie aj v porovnaní s návrhom východísk rozpočtu na roky 2014-2016 a vládou schváleným Programom stability SR na roky 2013-2016, ktorý bol tiež predložený Európskej komisii.

Tab 4: Ciele v oblasti salda verejnej správy (% HDP)

	2013	2014	2015	2016
1. Rozpočet VS na roky 2013 až 2015	-2,9	-2,4	-1,9	
2. Návrh východísk rozpočtu VS na roky 2014 až 2016	-2,9	-2,6	-2,0	-1,3
3. Návrh rozpočtu VS na roky 2014 až 2016	-3,0	-2,8	-2,6	-1,5
4. Zmeny oproti RVS 2013-2015 (3-1)	0,0	-0,4	-0,6	
5. Zmena oproti VRVS 2014-2016 (3-2)	0,0	-0,2	-0,6	-0,2

Zdroj: MF SR, RRZ

Návrh rozpočtu verejnej správy zároveň neobsahuje všetky opatrenia potrebné na dosiahnutie cielených sald v rokoch 2015 a 2016. Potreba dodatočných opatrení je na úrovni 478,6 mil. eur pre rok 2015 a 926,2 mil. eur pre rok 2016.



Za predpokladu, že by v rokoch 2014 až 2016 neboli v porovnaní s rokom 2013 prijaté žiadne nové opatrenia trvalého charakteru a vývoj rozpočtu by bol ovplyvňovaný len aktuálnou legislatívou a makroekonomickým vývojom, podľa scenára MF SR by deficit verejnej správy dosiahol v roku 2014 úroveň 4,6 % HDP. V ďalších rokoch by mierne klesal na úroveň 4,5 % HDP v roku 2015 a 3,9 % HDP v roku 2016²¹.

Na dosiahnutie stanovených cieľov na rok 2014 musela vláda prijať opatrenia vo výške 1,8 % HDP (1,4 mld. eur)²². Za predpokladu, že by boli trvalého charakteru, v ďalších dvoch rokoch by bolo potrebné prijať opatrenia už len vo výške 0,6 % HDP²³.

Tab 5: Veľkosť konsolidačných opatrení (ESA95, % HDP)

	2013	2014RVS	2015RVS	2016RVS
1. Saldo VS – NPC*	-3,0	-4,6	-4,5	-3,9
2. Saldo VS – cieľ		-2,8	-2,6	-1,5
3. Veľkosť konsolidačných opatrení (2-1)	-	1,8	2,0	2,4
- v mil. eur	-	1 351	1 561	2 028
4. Dodatočná potreba opatrení (medziročná zmena)	-	1,8	0,2	0,5
- v mil. eur	-	1 351	210	467

*NPC – scenár bez zmeny politik (no policy change), t.j. vývoj salda ak by vláda nerobila žiadne opatrenia

Zdroj: MF SR

Napriek tomu, že cieľ pre rok 2013 v podobe deficitu blízko 3 % HDP bude pravdepodobne dodržaný, v porovnaní so schváleným rozpočtom došlo k výrazným zmenám v štruktúre príjmov aj výdavkov v sume až 1,8 % HDP na oboch stranách. Keďže časť negatívnych vplyvov mala trvalý charakter a boli kompenzované jednorazovými úsporami, nevyhnutne sa to muselo prejavíť v náraste salda za predpokladu nezmenených politik.

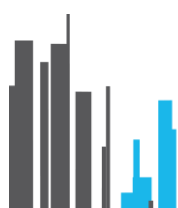
Schválený rozpočet na rok 2013 predpokladal potrebu opatrení vo výške 3,0 % HDP. Za predpokladu, žeby išlo o trvalé opatrenia, v roku 2014 by sa mohol dosiahnuť pôvodný deficit na úrovni 2,4 % HDP²⁴ bez potreby prijímania ďalších opatrení. **Aktuálny návrh rozpočtu predpokladá deficit horší o 0,4 % HDP, avšak potreba opatrení narástla až o 2,1 % HDP.** Dôvodom je aktualizácia scenára bez zmeny politik, ktorý v súčasnosti medziročne zhoršuje saldo o 1,6 % HDP, kým pri tvorbe rozpočtu na rok 2013 sa predpokladal pozitívny príspevok scenára vo výške 0,5 % HDP.

²¹ Údaje o vývoji NPC scenára na roky 2015 a 2016 boli poskytnuté ministerstvom financií.

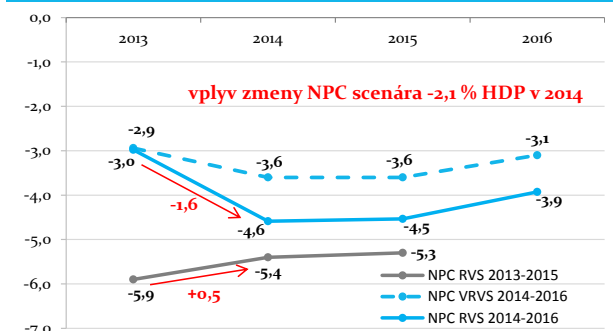
²² Veľkosť opatrení je kvantifikovaná oproti scenáru ak by vláda nerobila žiadne opatrenia. Neznamená to automaticky, že musí dôjsť napríklad k medziročnému poklesu výdavkov.

²³ Hodnota 0,6 % HDP predstavuje rozdiel medzi 2,4% HDP a 1,8% HDP (riadok 3 v tabuľke 5), resp. sumu 0,2 % HDP a 0,5 % HDP (riadok 4).

²⁴ Efektívne by sa bez opatrení mohol dosiahnuť deficit na úrovni 2,2 % HDP, nakoľko pri deficite 2,4 % HDP sa vytvoril priestor pre uvoľnenie fiškálnej pozície o 0,2 % HDP.

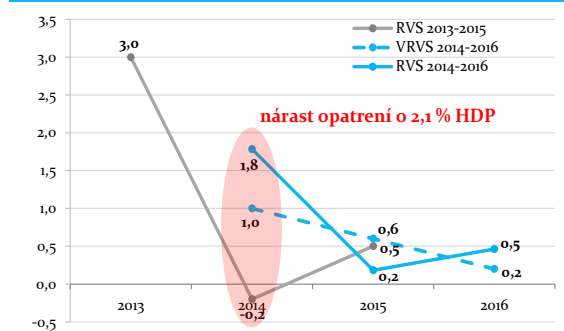


Graf 3: Vývoj salda za predpokladu nezmenených politík (% HDP)



Zdroj: MF SR, RRZ

Graf 4: Veľkosť potrebných opatrení (% HDP)



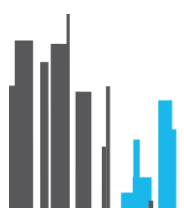
Zdroj: MF SR, RRZ

Konsolidácia rozpočtov v rokoch 2012 a 2013 pôsobila negatívne na ekonomiku, nakoľko brzdila ekonomický rast v časoch, kedy ekonomika fungovala pod svojim potenciálom. **V roku 2014** návrh rozpočtu očakáva proticyklickú expanziu, ktorá by mala napomôcť ekonomike prinavrátiť sa k svojim predkrízovým hodnotám a zároveň zmierňovať dôsledky fiškálnej konsolidácie. Jej pozitívny vplyv je však determinovaný predpokladom, že EÚ prostriedky budú v plnej miere čerpané v súlade s rozpočtom. **Rok 2015** sa bude pri dodržaní cieľných deficitov niesť, podobne ako v roku 2012-2013, opäť v znamení fiškálnej reštrikcie pri miernom poklese príjmov z EÚ. **V roku 2016** sa očakáva, že produkčná medzera sa uzavrie a fiškálna reštrikcia bude založená na výraznom poklese deficitu verejnej správy a nižšej miere čerpania prostriedkov EÚ.

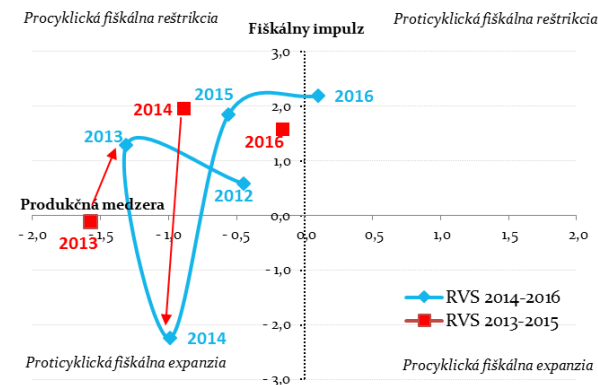
V porovnaní so schváleným rozpočtom na roky 2013-2015 došlo k výraznej zmene fiškálneho impulzu²⁵ v rokoch 2013 a 2014. Rozpočtované vysoké čerpanie EÚ prostriedkov malo mať pozitívny vplyv na ekonomiku, v realite však podpriemerné čerpanie spôsobilo, že v čase kedy sa ekonomika stále snaží zotaviť, konsolidácia spomaľovala ekonomický rast. Naopak rozpočet na rok 2014 očakáva nárast čerpania EÚ fondov ako aj uvoľnenie fiškálnej politiky, čo spôsobuje relatívne veľký impulz pre ekonomiku.

V časoch nízkeho ekonomického rastu a potrebe pokračovať v konsolidácii rozpočtov predstavujú EÚ prostriedky jedinečný zdroj ekonomického rastu. Plnohodnotne môžu kompenzovať negatívny príspevok vlády k rastu ekonomiky. Rok 2013 je príkladom, kedy sa tento potenciál nevyužil, naopak, čerpanie EÚ fondov bolo podpriemerné aj vzhľadom k minulým rokom. **Vzhľadom na skúsenosti z minulých rokov s čerpaním eurofondov, existuje riziko, že reálne čerpanie v roku 2014 bude v porovnaní s návrhom rozpočtu na rok 2014 nižšie a expanzia bude ťahaná len zhoršením štrukturálneho salda.** Zároveň riziko, že sa nepodarí vyčerpať všetky prostriedky alokované v rámci 2. programového obdobia narastá.

²⁵ Fiškálny impulz meria príspevok verejných rozpočtov (definovaný ako zmena štrukturálneho salda v zmysle národnej metodiky) k medziročnej zmene agregátneho dopytu. V kombinácii s produkčnou medzerou charakterizuje fiškálnu politiku, či prispieva stabilizačne na ekonomiku alebo sa naopak správa procyklicky.

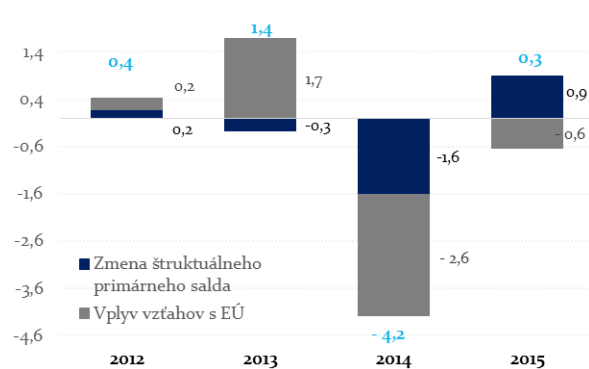


Graf 5: Fiškálny impulz v rokoch 2012-2016 (% HDP)



Zdroj: RRZ

Graf 6: Zmena vo fiškálnom impulze oproti RVS (2013-2015) v rokoch 2012-2015 (% HDP)



Zdroj: RRZ

2.2 Dlh verejnej správy

Návrh rozpočtu predpokladá pri splnení stanovených cieľov nárast dlhu z úrovne 52,4 % HDP²⁶ v roku 2012 na úroveň 55,7 % HDP v roku 2016, čo je zvýšenie o 3,3 % HDP. Dlh podľa MF SR dosiahne svoju maximálnu hodnotu ku koncu roka 2014, v ďalších rokoch bude pozvoľne klesať.

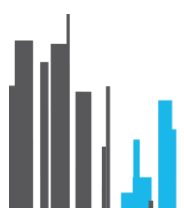
Z pohľadu subjektov, ktoré prispievajú k nárastu dlhu je relevantné sledovať najmä ústrednú štátnu správu a samosprávu (obce a VÚC). Odhad ministerstva počíta s poklesom dlhu samospráv z 1,5 % HDP v roku 2012 na 1,1 % HDP v roku 2016. Podiel samospráv na celkovom dlhu má v danom období klesajúci trend, keď sa zníži z 2,9 % na 1,9 %.

Tab 6: Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)

	2012	2013OS	2014RVS	2015RVS	2016RVS
Hrubý dlh verejnej správy (mil. eur)	37245	39600	43024	44805	46514
Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)	52,4	54,3	56,8	56,4	55,7
Štruktúra dlhu					
1. Existujúci dlh k 31.12.2012	45,4	45,8	45,7	45,0	44,3
- dlh do roku 2012	45,4	44,2	42,6	40,6	38,6
- úroky a dlh z úrokov z existujúceho dlhu	0,0	1,6	3,1	4,4	5,7
2. Nový dlh - fiškálna politika rokov 2013-2016	0,0	0,9	2,8	4,4	4,6
- primárne saldo (kumulované) + iné vplyvy	0,0	0,9	2,8	4,3	4,3
- úroky a dlh z úrokov z prim. sald	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3
3. Medzinárodné záväzky z EFSF a ESM	2,5	3,4	3,6	3,4	3,3
- záväzok z EFSF	2,1	2,6	2,7	2,5	2,4
- vklad do ESM	0,4	0,7	0,9	0,8	0,8
- úroky a dlh z úrokov (len z ESM)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
4. Zásoba likvidity pre riadenie dlhu	4,5	4,6	5,3	5,4	5,3
- veľkosť rezerv	4,5	4,5	5,0	4,9	4,7
- úroky a dlh z úrokov z rezerv	0,0	0,2	0,3	0,5	0,6
5. Mimoriadne splátky dlhu*	0,0	-0,5	-0,6	-1,8	-1,8
- mimoriadne splátky	0,0	-0,5	-0,6	-1,8	-1,7
- úroky a dlh z mimoriadnych splátok	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
<i>p.m. implicitná úroková sadzba</i>		3,7 %	3,5 %	3,3 %	3,5 %

* superdividendy, privatizácia, splatenie návratnej finančnej výpomoci znížené o vklady do základného imania Zdroj: MF SR, RRZ

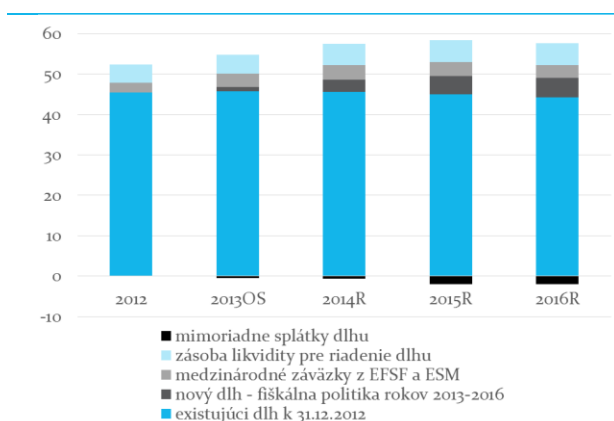
²⁶ Eurostat dňa 21. októbra 2013 v rámci druhej notifikácie deficitu a dlhu za rok 2012 upravil výšku dlhu z úrovne 52,1 na 52,4 % HDP. Hlavným dôvodom zmeny bola úprava nominálneho HDP.



Z hľadiska príspevkov, ktoré viedli k zmene dlhu oproti roku 2012 je potrebné vnímať nasledujúce zložky:

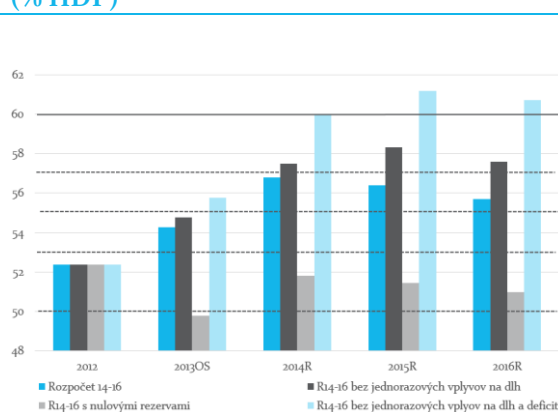
- K nárastu prispieva **primárny deficit rozpočtov** v rokoch 2013-2015, teda vyššie výdavky ako príjmy rozpočtu. V roku 2016 je tento negatívny vplyv čiastočne kompenzovaný primárnym prebytkom rozpočtu.
- Druhým zásadným príspevkom na dlh v danom horizonte sú **medzinárodné záväzky z titulu ručenia v EFSF a vklady do ESM**. Prognóza dlhu počíta s ručením za záväzky EFSF, vyplývajúce z pomoci Írsku, Portugalsku, Grécku. Pomoc španielskym bankám bola riešená už v rámci ESM, ktoré nemá priamo vplyv na dlh. Vplyv na dlh malo len poskytnutie hotovostného vkladu do základného imania ESM. Celková výška záväzkov sa zvýšila z úrovne 0,3 % HDP v roku 2011 až na úroveň 3,6 % v roku 2014.
- Tretím faktorom je bolo **zvýšenie likvidity štátu** emitovaním dlhu nad rámec skutočných potrieb refinancovania dlhu. Vytvorením dostatočnej likvidity počas priaznivých podmienok na finančných trhoch je treba vnímať pozitívne, avšak držba vysokej likvidity na úrovni 4 až 5 % HDP je spojená aj s nemalými úrokovými nákladmi. Výška likvidity postačuje na financovanie potrieb štátu v priemere 5-7 mesiacov²⁷.
- Na dlh malo pozitívny vplyv **získanie dodatočných hotovostných prostriedkov**, ktoré mohol ARDAL použiť na splátky dlhu alebo odkúpenie dlhu predčasne. Ide o transakcie, ktoré nemajú vplyv na saldo verejnej správy v metodike ESA95, avšak prostredníctvom systému štátnej pokladnice prispievajú jednorazovo k zníženiu dlhu. Ide o príjmy zo superdividendy v roku 2013 (0,4 mld. eur), splátku návratnej štátnej výpomoci podniku Vodohospodárska výstavba (0,2 mld. eur) zníženú o vklady do základného imania Eximbanky SR a Slovenskej záručnej a rozvojovej banky (0,1 mld. eur) v roku 2014 a príjmy z privatizácie v roku 2015 (1,0 mld. eur, najmä Slovak Telekom).

Graf 7: Štruktúra dlhu (% HDP)



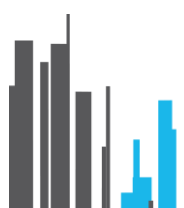
Zdroj: MF SR, RRZ

Graf 8: Alternatívny vývoj dlhu SR (% HDP)



Zdroj: MF SR, RRZ

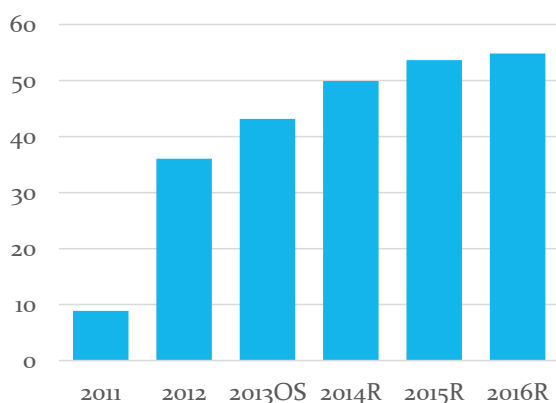
²⁷ V priebehu roka môže výška rezerv kolísť v závislosti od emisného plánu a splátok dlhu.



Odišný pohľad na vývoj dlhu poskytuje graf č. 8. Obsahuje tri ďalšie scenáre vývoja²⁸, na základe ktorých je možné ilustrovať možnosti ovplyvňovania výšky hrubého dlhu. Významný príspevok dodatočných hotovostných zdrojov z jednorazových príjmov umožnil znížiť dlh v roku 2015 o takmer 2 percentuálne body. Dlh tak kulminuje v roku 2014 namiesto roka 2015. Na druhej strane, dlh zvyšuje hotovostná rezerva, ktorú v prípade potreby môže krátkodobo ARDAL znížiť, v extrémnom prípade až na nulu. V takom prípade by teoreticky bolo možné znížiť dlh v roku 2015 až pod 52 % HDP. Posledný scenár ukazuje vývoj dlhu za predpokladu, žeby bol dlh ovplyvňovaný výlučne štrukturálnym deficitom, t. j. bez zohľadnenia jednorazových vplyvov na deficit a zároveň jednorazových vplyvov na dlh. Ide o hypotetickú situáciu, ktorou je ilustrované skutočné konsolidačné úsilie vlády. Dlh je v tomto scenári vyšší o takmer 5 % HDP.

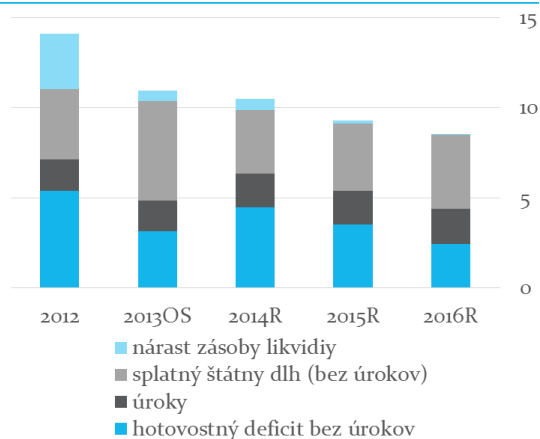
Celková hrubá ročná potreba refinancovania splátok dlhu, deficitu, úrokov a rastu hotovostnej rezervy dosahuje na rozpočtovom horizonte 7-8 miliárd eur ročne (8-11 % HDP), pričom zaznamenáva mierne klesajúcu tendenciu.

Graf 9: Rezerva ako podiel na ročnej potrebe refinancovania (%)



Zdroj: ARDAL, RRZ

Graf 10: Hrubá potreba refinancovania (% HDP)²⁹



Zdroj: ARDAL, RRZ

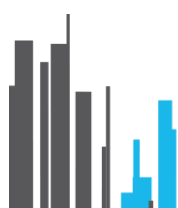
Medzi riziká pre budúci vývoj verejného dlhu SR patrí nová metodológia ESA₂₀₁₀, revízie nominálneho HDP, či preberanie záväzkov nemocníc. Pozitívom je naopak výška hotovostnej rezervy:

- Metodika ESA₂₀₁₀ sa začne uplatňovať od októbra budúceho roku. Maximálne zvýšenie dlhu z tohto titulu RRZ odhadla na viac ako 3 % HDP³⁰, realistickejší odhad je však okolo 1 % HDP. V krajnom prípade už v októbrovej notifikácii v budúcom roku preto môže byť potvrdené prekročenie druhej ústavnej hranice (z odhadovanej úrovne 54,3 na viac ako 55 % HDP) v roku 2013.
- V októbri 2013 zverejnil Eurostat spresnené výsledky za deficit a dlh roka 2012. Výška dlhu po spresnení dosiahla úroveň 52,4 % HDP, čo je o 0,3 % HDP viac ako predpokladalo ministerstvo financií. Revízia bola dôsledkom nižšieho odhadu nominálneho HDP Slovenska. Existuje reálny predpoklad, že po zohľadnení týchto skutočností a premietnutí aktuálneho odhadu HDP do strednodobej makroekonomickej prognózy

²⁸ Ide o samostatné scenáre nezávislé od seba, t.j. nekumulujú sa.

²⁹ Pozn.: Ide o hotovostné úložky v komerčných bankách a nákup cenných papierov v mene MF SR.

³⁰ RRZ 2013: [Možný vplyv novej metodiky ESA₂₀₁₀ na verejné financie](#)



by sa táto skutočnosť mohla premietnuť aj do výšky dlhu. Týmto by dlh v roku 2014 mohol dosiahnuť úroveň 57 % HDP (bez vplyvu metodiky ESA2010), čo je ďalšie sankčné pásmo vyplývajúce z ústavného zákona.

- Medzi ďalšie riziká pre vývoj dlhu patrí aj pravidelné preberanie záväzkov zdravotníckych zariadení, s ktorým návrh rozpočtu v budúcich rokoch nepočíta.
- Pozitívom sú naopak rezervy vo výške približne 4,5 % HDP, ktoré by sa v prípade potreby mohli čiastočne použiť na zníženie dlhu.

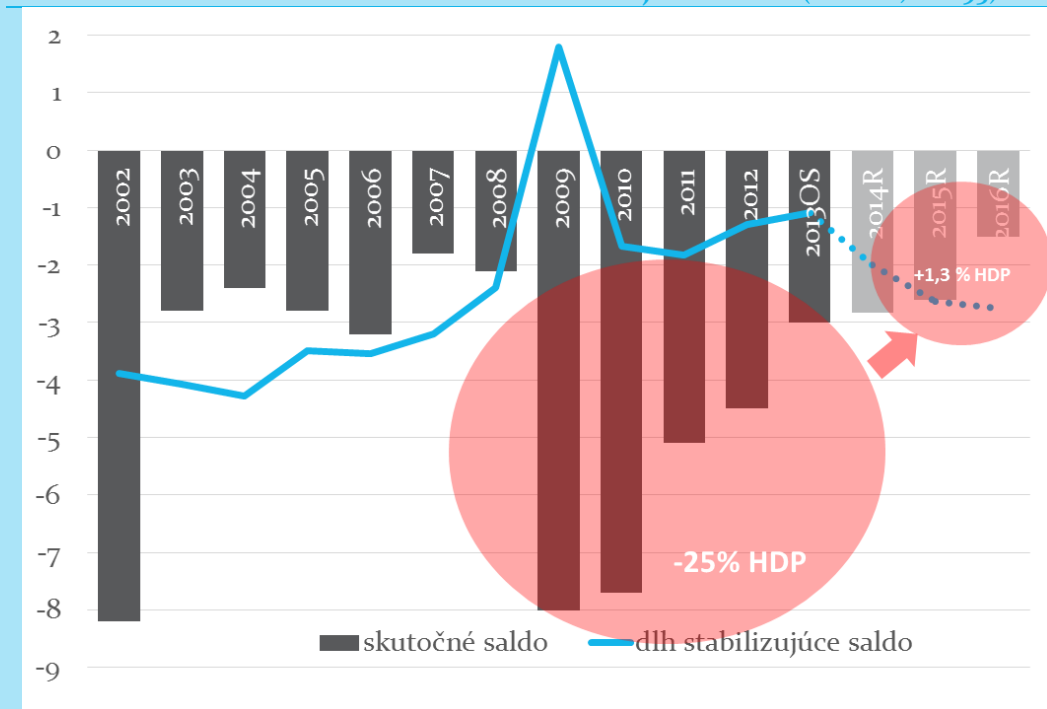
Situáciu pri manažovaní štátneho zadlženia popisuje **Aktualizácia stratégie riadenia štátneho dlhu na roky 2011 až 2014**, ktorá bola prezentovaná ako príloha č. 6 k návrhu rozpočtu. Tento dokument detailnejšie rozoberá plnenie stratégie za minulosť, do budúcnosti sa obmedzuje len na formulovanie všeobecných cieľov.

BOX 1: Dlh, deficit a ekonomický rast

Príťažujúcou okolnosťou pri vývoji pomeru dlhu k výkonu ekonomiky je v súčasnosti (a pravdepodobne bude aj v budúcnosti) nižší hospodársky rast ako pred recesiou v roku 2009. Kým v rokoch 2002 až 2008 dosahoval priemerný ročný nominálny rast slovenskej ekonomiky viac ako desať percent, v rokoch 2010-16 to bude len niečo cez štyri percentá ročne. Tento slabší hospodársky vývoj znižuje výšku deficitu potrebného na stabilizáciu dlhu k HDP. Dlh stabilizujúce saldo predstavuje úroveň deficitu, ktorá v porovnaní s predchádzajúcim rokom nezvyšuje dlh vyjadrený v % HDP.

V rokoch 2002 až 2008 to bolo saldo -2,9 % HDP (stačil teda tzv. Maastrichtský deficit), v rokoch 2010 až 2016 je táto hodnota len na úrovni -2,1 % HDP. Výpočet predpokladá, že na dlh má vplyv len samotný deficit verejnej správy (nulová zložka zosúladenia dlhu a deficitu).

Graf 11 : Rozdiel v aktuálnom salde a dlh stabilizujúcom salde (% HDP, ESA95)

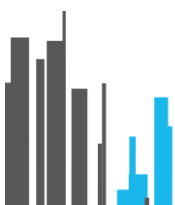


Zdroj: RRZ, MF SR



Budúcoročný rozpočet s plánovým deficitom na úrovni 2,8 % HDP z tohto pohľadu neprispieva k stabilizácii dlhu – k tej dôjde až od roku 2015, kedy je výška deficitu nižšia ako je potrebné na zastavenie rastu dlhu. Na druhej strane, pôjde len o malú kompenzáciu nárastu dlhu v rokoch 2009-2013, kedy bol deficit kumulatívne vyšší o približne 25 % HDP. Pokles dlhu v závere rozpočtového obdobia z titulu deficitu a rastu ekonomiky dosahuje len 1,3 % HDP.

Vyššie uvedený koncept zjednodušuje pohľad len cez celkové saldo rozpočtu, pri analýzach sa zvyčajne používa detailnejší prístup, ktorý vysvetľuje vývoj počiatkovú úroveň dlhu, primárnym saldom a rozdielom medzi úrokovou sadzbou na dlh a ekonomickým rastom.



3. Hodnotenie reálnosti dosiahnutia rozpočtových cieľov

Výdavkový rámec rozpočtu verejnej správy je tvorený prognózou príjmov a cieľom deficitu vlády³¹. Realistické makroekonomické predpoklady a z nich vychádzajúca prognóza príjmov sú preto nevyhnutným predpokladom pre zostavenie zodpovedného rozpočtu.

Potrebu realistických prognóz pre účely zostavenia rozpočtu upravuje národná ako aj európska legislatíva. Na úrovni európskej legislatívy je to tzv. two-pack³², ktorý od členských krajín vyžaduje nezávislé makroekonomické prognózy. Smernica six-packu³³ zároveň definuje minimálne štandardy takýchto prognóz³⁴.

Na národnej úrovni ústavný zákon č.493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti legislatívne zriadil Výbor pre makroekonomické prognózy (VpMP) a Výbor pre daňové prognózy³⁵ (VpDP) ako poradný orgán ministra financií. Ich členmi sú okrem ministerstva financií aj Národná banka Slovenska, Infostat a komerčné banky. Cieľom týchto výborov je dosiahnuť vyššiu transparentnosť, objektívnosť a kvalitu makroekonomických a daňových prognóz. V praxi to znamená, že **všetky makroekonomické predpoklady použité pre účely zostavenia rozpočtu ako aj prognózy daňových a odvodových príjmov musia byť prerokované príslušným výborom.**

3.1 Makroekonomické predpoklady

Predpoklady makroekonomického vývoja pre Návrh rozpočtu 2014-2016 zohľadňujú ukončenie recesie eurozóny v druhom štvrtroku 2013, pozitívne krátkodobé signály pre budúci vývoj domáceho a zahraničného dopytu, na druhej strane neistotu, či sa tieto signály dajú považovať za bod obratu pre dlhodobý rast. Oproti rozpočtu na roky 2013-2015 sú aktuálne prognózy ekonomického rastu na nasledujúce roky opatrnejšie (tabuľka 7). Pôvodne prognózovaný rast 2,1 % sa znížil na 0,8 %, pričom sa očakáva postupné zrýchľovanie ekonomiky k 3,1 % v roku 2016 vplyvom mierneho oživovania celkového dopytu. Makroekonomické prognózy na roky 2014-2016 boli označené v septembri 2013 Výborom pre makroekonomické prognózy (ďalej len Výbor) ako realistické. Výbor však v čase hodnotenia prognózy nemal k dispozícii konečnú podobu opatrení.

Tab 7: Prognóza Výboru a medzinárodných inštitúcií

HDP reálny rast v %	Skut.	Prognóza				Rozdiel oproti minulému roku				
		2012	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Inštitúcia										
Výbor (september 2013 vs. 2012)	2,0	0,8	2,2	2,9	3,1	-1,3	-1,3	-0,7	na	
MMF (október 2013 vs. 2012)	2,0	0,8	2,3	2,8	3,3	-2,0	-1,3	-0,8	-0,3	
EC (november 2013 vs. 2012)	2,0	0,9	2,1	2,9	-	-1,1	-0,9	na	na	
OECD (jún 2013 vs. 2012)	2,0	0,8	2,0	4,0	4,2	-1,9	-1,2	0,7	1,0	

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

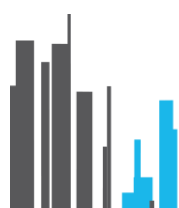
³¹ Zjednodušene vládne výdavky sú tvorené príjmami rozpočtu a sumou, na ktorú si vláda rozhodne požičať.

³² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 473/2013 o spoločných ustanoveniach o monitorovaní a posudzovaní návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerného deficitu členských štátov v eurozóne, čl.2

³³ Smernica Rady č. 2011/85 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov, čl.4

³⁴ Prognózy by mali byť realistické, porovnávané s EK a pravidelne vyhodnocované.

³⁵ Spomínané výbory vznikli už v roku 2004, ich existencia však nebola upravená zákonom. Oba výbory majú svoje [štátúty](#), teda pravidlá na základe ktorých fungujú.

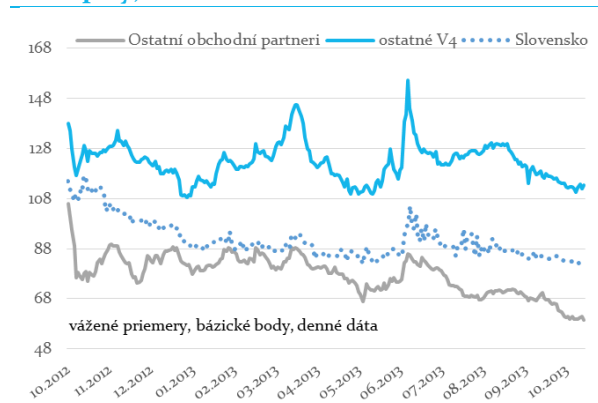


Vývoj vonkajšieho prostredia

Globálna ekonomika ostáva naďalej krehká a vystavená rizikám z dôvodu neskončenej implementácie regulačných opatrení finančného systému a neistoty ohľadom nastavenia očakávaní uvoľňovania menovej politiky zo strany amerického Fed-u (horizont 1 roka). Pre podnikateľský sektor predstavuje neistota na globálnej úrovni preskupovanie kapitálu medzi ekonomikami a opatrnejšie poskytovanie úverov v domácej ekonomike s negatívnym vplyvom na ekonomický rast. Oproti podmienkam koncom minulého roka sa na európskom trhu znížila volatilita akciových trhov, zatiaľ čo na americkom kontinente ostáva viac-menej nezmenená. Slovenská ekonomika napriek stabilnému domácejmu bankovému prostrediu ostáva citlivá na prípadné oslabenie svetovej ekonomiky.

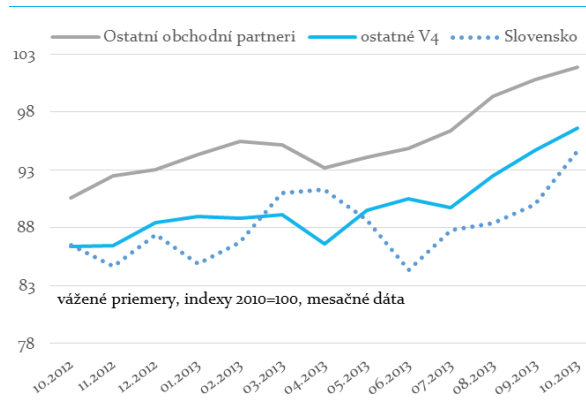
Vplyvom konsolidácie vo finančnom sektore a sektore verejnej správy klesala pravdepodobnosť neplnenia záväzkov štátu pozvoľne počas posledného roka (meraná CDS³⁶), nezvyšovala sa i v prípade významných obchodných partnerov Slovenska³⁷ (graf 12). CDS signalizujú štátom potrebu zabezpečiť udržateľnosť verejného dlhu prostredníctvom konsolidácie rozpočtov. Fiškálne opatrenia slovenských obchodných partnerov majú vplyv na slabší dopyt po slovenských výrobkoch, pričom podľa aktuálnej prognózy IMF zverejnenej po zasadnutí Výboru bude konsolidácia v Európe pokračovať, avšak miernejším tempom ako sa očakávalo minulý rok. Napriek rozdielnemu vnímaniu rizika udržateľnosti štátnych dlhov sa nálada v ekonomikách od konca minulého roka zlepšuje (graf 13) a signalizuje oživovanie dopytu smerom k záveru roka 2013.

Graf 12: Tlak na fiškálnu konsolidáciu – vnímané riziko investorov – CDS (10-ročné dlhopisy)



Zdroj: Deutsche Bank, Bloomberg, ŠÚ SR, RRZ

Graf 13: Indikátor ekonomického sentimentu³⁸

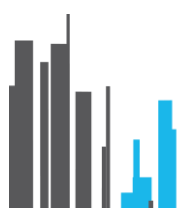


Zdroj: Eurostat, ŠÚ SR, RRZ

³⁶ Credit default swap kontrakty – ide o cenné papiere poisťujúce investorov proti riziku neschopnosti štátov splácať svoj dlh.

³⁷ Ostatní obchodní partneri – Nemecko, Francúzsko, Taliansko, Španielsko, Veľká Británia, Rakúsko, Belgicko, Holandsko, Rumunsko (vážené priemery na základe podielu na vývoze SR).

³⁸ Indikátor ekonomického sentimentu je priemerom nálad v priemysle, stavebníctve, obchode, službách a u spotrebiteľov (v grafe vážené priemery podľa podielu na vývoze SR).



Vývoj domáceho prostredia

Oživenie spotreby domácností v druhom kvartáli prišlo skôr ako sa očakávalo, avšak naznačuje kombináciu nízkej inflácie a jednorazových efektov. Očakávania v sektore domácností boli počas roka priaznivejšie ako minulý rok, po poklese v auguste i v septembri naznačujú opäť zlepšenie. Pozitívne bude na domácu spotrebu pôsobiť rast reálnej mzdy z dôvodu predpokladanej nízkej inflácie. Vzhľadom na len mierne oživenie na trhu práce je však neisté, či sa silný rast spotreby domácností v nasledujúcom období udrží. Potenciál pre ďalší vývoj domácej ekonomiky (vynímajúc zahraničné investície) závisí od podmienok v malých a stredných podnikoch, avšak vzhľadom na prognózu sa výrazný nárast investícií neočakáva (tabuľka 8), čo môže mať negatívny vplyv na zamestnanosť.

Tab 8: Prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy

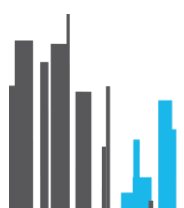
Ukazovateľ (v %)	Skut. 2012	Prognóza (september 2013)				Rozdiel (september 2012)		
		2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015
HDP, reálny rast	2,0	0,8	2,2	2,9	3,1	-1,3	-1,3	-0,7
Inflácia, priemerná ročná; CPI	3,6	1,6	1,7	2,1	2,3	-1,5	-0,4	-0,1
Nominálna mzda, rast	2,4	2,6	2,8	3,4	3,5	-0,8	-1,6	-1,5
Reálna mzda, rast	-1,2	0,9	1,1	1,3	1,2	0,5	-1,1	-1,4
Zamestnanosť (ESA), rast	-0,1	-1,0	0,2	0,6	0,7	-1,1	-0,5	-0,2
Miera nezamestnanosti (VZPS)	14,0	14,5	14,3	13,6	12,7	0,6	0,8	0,6
Spotreba domácností, reálny rast	-0,6	0,5	0,8	2,1	2,2	-0,2	-2,4	-1,8
Investície, reálny rast	-3,7	-5,8	2,9	-0,1	-1,5	-12,4	4,8	-1,9
Export tovarov a služieb, reálny rast	8,6	4,8	4,3	4,5	5,1	0,2	-0,2	-0,1

Zdroj: MF SR, RRZ

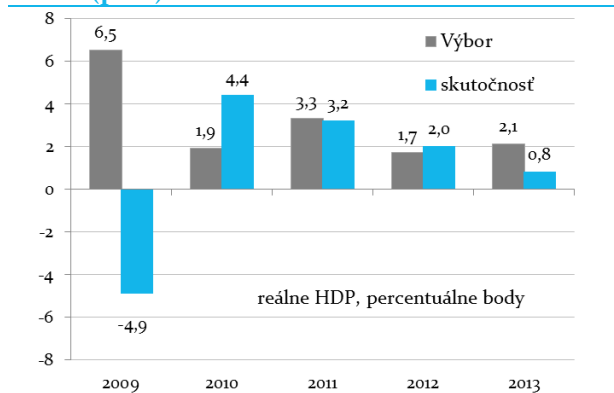
Špecifické riziko domácej ekonomiky leží v oblasti podnikateľského prostredia (legislatíva, dane, odvody) a nárastu dlhovej služby vlády. Vplyv opatrení na ekonomický rast je v návrhu rozpočtu vyčíslený, avšak niektoré dodatočné opatrenia neboli prezentované pred výborom. Výška dlhovej služby verejnej správy sa odvíja od vývoja zahraničných úrokov zo štátnych dlhopisov (predovšetkým Nemecka) a rizikovej prémie pre slovenskú ekonomiku, t.j. dodatočného rizika kladeného na štátneho dlhopisy Slovenska voči najmenej rizikovým štátnym dlhopisom. V prípade prekročenia ústavou stanovených fiškálnych limitov na dlh verejnej správy voči HDP (predpokladané v Návrhu rozpočtu), môže dôjsť k zmene vnímaniu rizikovitosti investície do štátnych dlhopisov zo strany investorov a požadovania vyššieho úročenia.

Riziká prognózy

Presnosť prognózy závisí predovšetkým od disponibility najaktuálnejších dát a od samotného načasovania prognózy. Rozdiely v prognóze výboru a zahraničných inštitúcií sú pre rok 2014 zanedbateľné (tabuľka 7). Riziko preto vyplýva hlavne z neočakávaných zmien externého prostredia (graf 14 a 15).

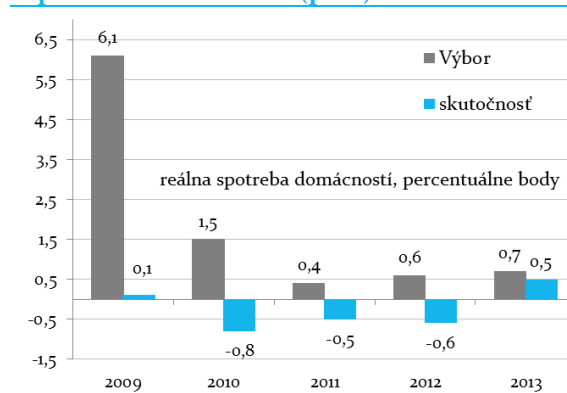


Graf 14: Prognózy VpMP vs. realita – reálne HDP (p. b.)³⁹



Zdroj: RRZ, MF SR

Graf 15: Prognózy VpMP vs. realita – reálna spotreba domácností (p. b.)

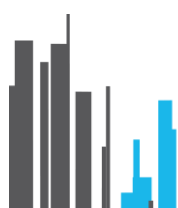


Zdroj: RRZ, MF SR

Chybe prognóz je možné čeliť dvoma spôsobmi: flexibilnou aktualizáciou makroekonomických prognóz v závislosti od vývoja ekonomiky (a následne daňových a odvodových) a vytvorením dostatočnej rezervy na základe hodnotenia rizík. Na dosiahnutie fiškálneho cieľa bola vyčlenená na rok 2014 rezerva vo výške 65 mil. eur (0,09 % HDP).

Vzhľadom na riziká uvedené vyššie a nejednoznačné závery plynúce zo signálov o vývoji makroekonomického prostredia sú riziká Návrhu rozpočtu 2014-2016 spojené s makroekonomickými predpokladmi vyvážené rovnako smerom nahor i nadol. Navyše rozpočet má rezervu vo výške 65 mil. eur, ktorá aspoň čiastočne môže kompenzovať prípadné mierne revízie smerom nadol.

³⁹ Údaj o skutočnosti za rok 2013 predstavuje súčasnú prognózu Výboru.



3.2 Prognoza daňových a odvodových príjmov

Prognoza daňových a odvodových príjmov v Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2014 až 2016 (NRVS 2014-2016) **po očistení o vplyvy jednorazových a nových opatrení**, predpokladá pokles podielu výberu daní a odvodov na HDP v rokoch 2013 až 2016 (základný scenár) z 26,3 % HDP na 25,3 % HDP, teda o 1 p.b. Hlavným dôvodom je samotná makroekonomická prognoza daňových základní⁴⁰, ktoré majú rásť pomalšie ako nominálne HDP (graf 16). Z pohľadu štruktúry rastu ekonomiky sa teda predpokladá, že rast bude ťahaný práve daňovo menej intenzívnymi zložkami HDP.

Tab 9: Vývoj podielu daní a odvodov na HDP v NRVS 2014-2016

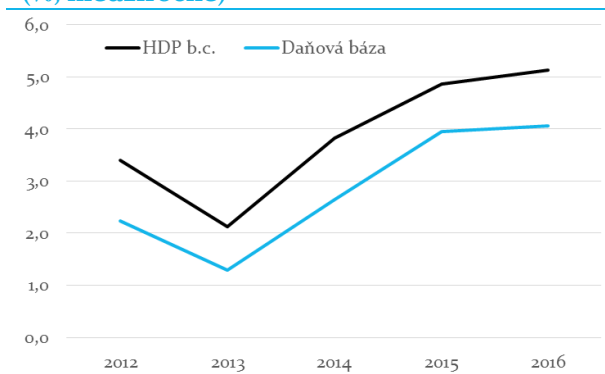
(% HDP, ESA95)	2012 OS	2013 RVS	2014 RVS	2015 RVS	2016 RVS
1. Daňové príjmy v základnom scenári	25,2	26,3	25,9	25,6	25,3
2. Nová legislatíva oproti RVS 2013-2015	0,0	0,1	0,6	0,0	0,0
- z toho trvalé opatrenia ¹⁾	0,0	0,0	0,1	-0,2	-0,2
- z toho dočasné opatrenia ²⁾	0,0	0,1	0,5	0,1	0,1
3. Ostatné jednorazové efekty ³⁾	0,2	0,5	0,0	0,0	0,0
SPOLU	25,5	26,8	26,5	25,5	25,3

1) zníženie sadzby DPPO z 23 % na 22 % v roku 2014, zavedenie licencií pre obchodné spoločnosti Zdroj: RRZ, MF SR v roku 2014, zníženie sadzby DPH z 20 % na 19 % v roku 2015

2) jednorazové navýšenie príjmov DPH v roku 2014 o 250 mil. eur, jednorazové navýšenie príjmov DPFO a odvodov z titulu kolektívneho vyjednávania v roku 2014, predĺženie osobitného odvodu regulovaných odvetví 2014-2016

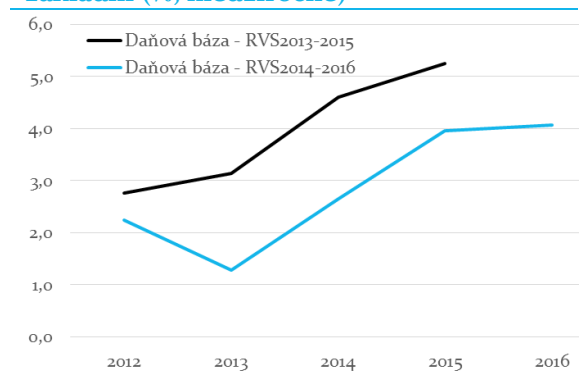
3) mimoriadny bankový odvod, osobitný odvod regulovaných odvetví, zdanenie nerozdelených ziskov vytvorených pred rokom 2004, DPH z titulu PPP projektov, príjmy Sociálnej poisťovne z oddĺženia zdravotníctva, príjmy Sociálnej poisťovne z otvorenia II. piliera

Graf 16: Rast daňovej základne voči HDP (% , medziročne)



Zdroj: RRZ, MF SR

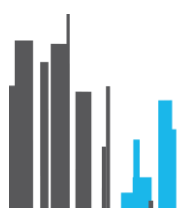
Graf 17: Porovnanie rastov daňových základní (% , medziročne)



Zdroj: RRZ, MF SR

⁴⁰ Vážený priemer rastu vybraných makroekonomických agregátov (prognózovaných VpMP), ktoré popisujú dynamiku vývoja základní jednotlivých daní. Podiely jednotlivých daní na celkových daňových príjmoch verejnej správy predstavujú váhy. Z makroekonomických agregátov sa ako daňové základne používajú :

- DPFO a odvody : mzdová báza
- DPPO : HDP b.c. očištené o mzdovú bázu
- DPH : konečná spotreba domácností (b.c.), tvorba hrubého fixného kapit. vlády (b.c.) a medzispotreba vlády (b.c)
- Spotrebná daň z minerálnych olejov : HDP s.c.
- Ostatné spotrebné dane : konečná spotreba domácností s.c.



Celkové daňové odvodové príjmy v návrhu rozpočtu sa očakávajú na úrovni 26,5 % HDP v roku 2014, čo je v porovnaní so schváleným rozpočtom verejnej správy na roky 2013-2016 (RVS 2013-2015) menej o 745 mil. eur (1 % HDP). Medzi základné príčiny vysvetľujúce tento rozdiel patrí aktualizácia makroekonomických predpokladov, aktualizácia kvantifikácie vplyvu konsolidačného balíčka, aktualizácia efektívnych daňových sadzieb ako aj prijatie nových opatrení.

Tab 10: Prognóza daňových a odvodových príjmov verejnej správy voči RVS2013-2015

(tis. eur, ESA95)	2012	2013 OS	2014 RVS	2015 RVS
DPFO zo závislej činnosti	19 356	-45 025	-76 099 ³	-160 449
DPFO z podnikania	-17 322	-21 643	-23 937	-26 424
Daň z príjmov právnických osôb	-30 600	-272 089	-318 748	-386 845
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	879	-1 292	-41 006	-61 787
Daň z pridanej hodnoty	-2 114	-38 186	110 795 ¹	-446 299 ²
Spotrebné dane	-6 713	-86 810	-144 105	-203 518
Osobitný a mimoriadny odvod vybraných fin. inštitúcií	1 149	1 147	-42 101	11 702
Osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach	-561	47 927 ⁴	102 188	107 395
Sociálna poisťovňa	17 213	-59 843	-192 731	-279 875
Ekonomicky aktívne obyvateľstvo + dlžné	13 035	-87 326	-192 731	-279 875
transfer úspor z DSS do SP- od vystúpených	4 178	27 483	0	0
Zdravotné poisťovne	1 920	-45 397	-108 212	-153 575
Daňové a odvodové príjmy VS	1 598	-525 778	-745 183	-1 616 234
Daňové a odvodové príjmy VS (% HDP)	0,0	-0,7	-1,0	-2,0

1) obsahuje pozitívny vplyv predpokladu jednorazového zvýšenia úspešnosti výberu DPH

Zdroj: RRZ, MFSR

2) obsahuje negatívny vplyv zníženia sadzby DPH z 20 % na 19 %

3) obsahuje pozitívny vplyv zvýšenia miezd z titulu kolektívneho vyjednávania

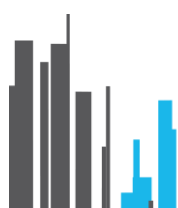
4) obsahuje jednorazové zvýšenie odvodu z regulovaných odvetví

Napriek tomu, že **aktualizácia makroekonomickej prognózy** zo septembra 2014 priniesla po dlhšej dobe zlepšenie výhľadu, v porovnaní s RVS 2013-2015 sú aktuálne makroekonomické predpoklady stále výrazne horšie (graf 17). Zatiaľ čo RVS 2013-2015 predpokladal priemerný rast makroekonomických daňových základní v rokoch 2013 až 2015 na úrovni 4,3 %, aktuálny NRVS 2014-2016 predpokladá rast iba 2,6 %. Zníženie makroekonomických predpokladov je preto významným faktorom zníženia prognózy daňových a odvodových príjmov v návrhu rozpočtu.

Vo svojej hodnotiacej správe RVS 2013-2015 z októbra 2012, RRZ upozorňovala **na potenciálne riziká príjmov rozpočtu** vyplývajúce z možných dynamických zmien vplyvom prijatia niektorých **opatrení konsolidačného balíčka**⁴¹. Nasledujúca tabuľka porovnáva posledné odhady MF SR⁴² u opatrení s najväčším rizikom dynamických efektov s odhadmi použitými v RVS 2013-2015.

⁴¹ [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015](#), strana 16, box 1

⁴² Samotné opatrenia môžu mať tiež negatívny vplyv na makroekonomický vývoj, avšak v krátkom horizonte (v roku implementácie, t.j. 2013) je tento vplyv zanedbateľný.



Tab 11: Porovnanie kvantifikácie vplyvu opatrení s dynamickými efektami voči RVS2013-2015

(tis. eur, ESA95)	2013	2014	2015
Zvýšenie sadzby dane z príjmov právnických osôb na 23 %	-73 636	-90 036	-101 772
Zvýšenie odvodovej povinnosti SZČO	-6 253	-9 176	-11 646
Zvýšenie odvodovej povinnosti na príjmy z dohôd	41 514	47 134	49 451
SPOLU	-38 375	-52 077	-63 966
SPOLU (% HDP)	-0,05	-0,07	-0,08

Zdroj: MF SR

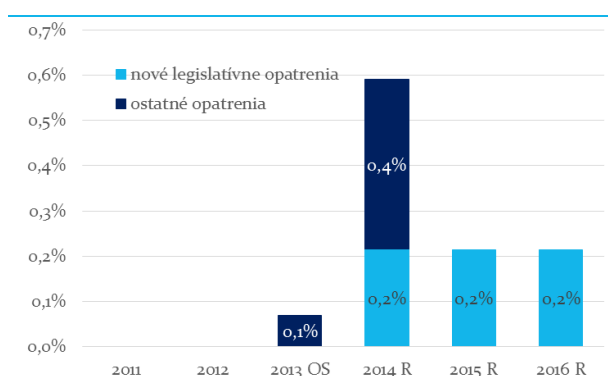
V roku 2013 došlo ku výraznému zníženiu počtu ľudí pracujúcich formou dohôd. **Napriek silným dynamickým efektom je potrebné pozitívne zhodnotiť fakt, že pôvodné odhady MF SR boli dostatočne konzervatívne a v roku 2013 nepredstavujú riziko pre rozpočet.** Aktualizácia v ďalších rokoch je najmä z titulu zhoršenia makroekonomických predpokladov.

V prípade DPPO zatiaľ stále nie je možné vyhodnotiť do akej miery došlo v roku 2013 ku optimalizácii základu dane, vzhľadom na to, že daňové priznania za rok 2013 sa podávajú až v roku 2014. Samotné ministerstvo financií však v porovnaní s RVS 2013-2015 prehodnotilo svoje predpoklady a znížilo odhad vplyvu zvýšenia sadzby DPPO. RRZ práve **DPPO považuje za daň spojenú s najväčšou neistotou** z pohľadu daňových prognóz rozpočtu aj vzhľadom na výrazné časové oneskorenie⁴³ informácií ako aj nové legislatívne opatrenia (popísané nižšie).

V prípade nových legislatívnych opatrení došlo ku zahrnutiu zníženia sadzby DPH z 20 % na 19 % od roku 2015. Toto vyplýva z očakávania naplnenia rozpočtového cieľa deficitu verejnej správy v roku 2013 na úrovni 2,98 %. Dosiachnutie tohto cieľa automaticky spustí legislatívnu úpravu v zákone o DPH, ktorou sa od roku 2015 sadzba DPH vráti späť na 19 %.

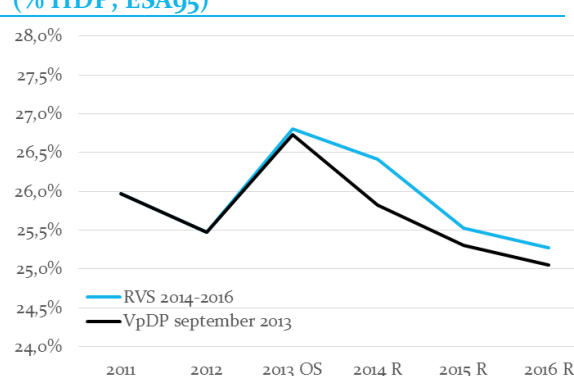
Z pohľadu hodnotenia rizík a transparentnosti rozpočtu je potrebné upozorniť, že časť opatrení s vplyvom na daňové a odvodové príjmy uvedených v návrhu rozpočtu nebola schválená Výborom pre daňové prognózy. Výbor pre daňové prognózy sa konal 24. septembra 2013 a prognózy zhodnotil ako realistické. Vplyv opatrení zahrnutých v návrhu rozpočtu nad rámec Výboru je 0,6 % HDP v roku 2014 a 0,2 % HDP vo zvyšných rokoch.

Graf 18: Opatrenia neprerokované VpDP (% HDP, ESA95)



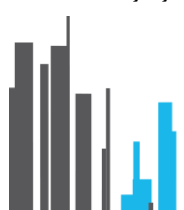
Zdroj: RRZ, MF SR

Graf 19: Podiel daní a odvodov VS na HDP - RVS2014-2016 vs. VpDP september 2013 (% HDP, ESA95)



Zdroj: MF SR

⁴³ Skutočný výnos DPPO za rok 2013 podľa metodiky ESA95 (resp. ESA2010) bude známy až v januári 2015.



Opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu, ktoré neboli predmetom VpDP

Zníženie sadzby dane z príjmov právnických osôb z 23 % na 22 % s účinnosťou od 1.1.2014 má podľa návrhu rozpočtu znamenať výpadok príjmov DPPO vo výške 37 mil. eur. Podľa názoru RRZ, je uvedený vplyv podhodnotený približne o 20 mil. eur⁴⁴.

Rozhodnutie znížiť sadzu DPPO od roku 2014 už v priebehu roku 2013 zároveň zvyšuje motiváciu daňových subjektov optimalizovať svoje daňové zaťaženie v čase, a teda presúvať zisky do obdobia s nižším daňovým zaťažením. Takéto správanie by znamenalo riziko pre rok 2013 z pohľadu dosiahnutia fiškálnych cieľov.

Zavedenie licencií pre obchodné spoločnosti k rovnakému dátumu má do rozpočtu priniesť dodatočný výnos vo výške 120,8 mil. eur. Z informácií uvedených v návrhu rozpočtu, nie je možné posúdiť reálnosť tejto kvantifikácie vzhľadom ku chýbajúcim predpokladom. Z pohľadu obsahu zrejme pôjde v podstate o minimálnu výšku dane z príjmu právnických osôb diferencovanú podľa určitých kritérií (návrh rozpočtu uvádza, že v priemere 1000 eur).

Predĺženie osobitného odvodu v regulovaných odvetviach podľa návrhu rozpočtu prinesie dodatočných 78 mil. eur⁴⁵ v roku 2014. Táto kvantifikácia je podľa RRZ mierne podhodnotená vzhľadom k tomu, že negatívny vplyv DPPO počíta so sadzbou 23 % a nie navrhovaných 22 %.

Prognóza príjmov DPH bola v návrhu rozpočtu nad rámec schválenej prognózy Výboru v roku 2013 **jednorazovo navýšená o 250 mil. eur v roku 2014**, pričom na strane výdavkov bola na túto sumu vytvorená rezerva v rovnakej výške v prípade ak sa uvedená suma nenaplní. Podkladové tabuľky v časti 3.1 (Rozpočtovanie daňových a odvodových príjmov verejnej správy) toto zvýšenie vôbec neuvádzajú. Dôvodom tohto opatrenia je zmena predpokladov týkajúcich sa úspešnosti výberu v roku 2014⁴⁶. Detailnejšie sa týmto opatrením zaoberá kapitola o rozpočtovej transparentnosti.

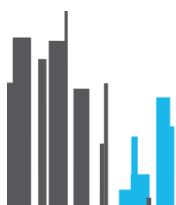
Prognóza príjmov osobitného odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach bola nad rámec schválenej prognózy Výboru v roku 2013 navýšená o 50 mil. eur (v časti príjmy štátnych finančných aktív), pričom návrh rozpočtu nevysvetľuje dôvod takéhoto zvýšenia. Zároveň čísla v návrhu rozpočtu v časti 3.1 (Rozpočtovanie daňových a odvodových príjmov verejnej správy) a v časti 5.1 (Príjmové operácie ŠFA) nie sú konzistentné pre rok 2013. RRZ upozorňuje, že zvýšenie prognózy príjmov osobitného odvodu bude zároveň znamenať zníženie základu dane z príjmov, a teda prognóza DPPO by mala byť znížená približne o 11 mil. eur.

Očakávaný vplyv z kolektívneho vyjednávania vo výške 34 mil. eur v roku 2014 rovnako nebol predmetom Výboru pre daňové prognózy. V návrhu rozpočtu vôbec nie sú uvedené predpoklady kvantifikácie. Rovnako ako v prípade zvýšenia úspešnosti výberu DPH, má uvedené opatrenie

⁴⁴ MF SR pre účely Výboru pre daňové prognózy v septembri 2013 predpokladalo, že zvýšenie sadzby z 19 % na 23 % má priniesť dodatočných 232,6 mil. eur v roku 2014. Ak zjednodušene predpokladáme rovnakú mieru optimalizácie potom zníženie sadzby o 1 p.b. by malo znamenať výpadok vo výške 58 mil. eur.

⁴⁵ Ide o čistý efekt po zohľadnení negatívneho vplyvu DPPO, vzhľadom na to, že osobitný odvod v regulovaných odvetviach znižuje základ dane z príjmu. Pre rok 2014 je výnos odvodu vo výške 102 188 tis. eur podľa rozpočtu spojený s výpadkom na DPPO vo výške 23 503. Uvedená kvantifikácia však abstrahovala od návrhu zníženia sadzby, čo by znamenalo nižší negatívny vplyv na DPPO.

⁴⁶ Prognóza bola upravená len v roku 2014 napriek tomu, že dodatočný výnos by mal byť z dôvodu vyššej úspešnosti výberu, kde by sa mal očakávať trvalý vplyv (t.j. 250 mil. by malo byť aj v roku 2015 a 2016).



iba jednorazový vplyv a to v roku 2014, čo by znamenalo, že mzdy (resp. úspešnosť výberu) sa nasledujúcich rokoch vrátia späť na pôvodné úrovne.

Tab 12: Úprava daňovej prognózy po zasadnutí VpDP

(tis. eur, ESA05)	2013 OS	2014 RVS	2015 RVS	2016 RVS
Nové legislatívne opatrenia	0	162 919	170 668	179 030
Osobitný odvod v regul. odvetviach - pokračovanie	0	78 685	82 694	86 915
z toho :				
vplyv odvodu	0	102 188	107 395	112 877
vplyv na DPPO	0	-23 503	-24 701	-25 962
Zníženie sadzby DPPO z 23 % na 22 %	0	-36 525	-38 823	-41 022
Licencie pre obchodné spoločnosti	0	120 759	126 797	133 137
Ostatné opatrenia	50 000	284 473	0	0
Regulovaný odvod	50 000	0	0	0
DPH - zvýšenie výberu	0	250 000	0	0
Dane a odvody z titulu kolektívneho vyjednávania	0	34 473	0	0
SPOLU	50 000	447 392	170 668	179 030
SPOLU (% HDP)	0,1	0,6	0,2	0,2

Zdroj: MFSR

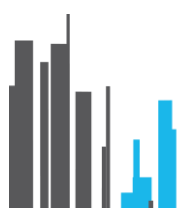
Návrh rozpočtu zároveň neobsahuje vplyv opatrenia, ktorým sa **znižujú odvody pre dlhodobo nezamestnaných**⁴⁷ pokiaľ ich príjem nepresiahne hranicu 67 % priemernej mzdy⁴⁸. Oslobodenie od platenia odvodov⁴⁹ je na obdobie jedného roka. Toto oslobodenie má za cieľ pozitívne ovplyvniť motiváciu zamestnať sa zvýšením čistej mzdy a zároveň zvýšiť ochotu zamestnávateľov zamestnávať dlhodobo nezamestnaných kvôli zníženým nákladom práce. Jeho účelom je zvýšiť zamestnateľnosť nízkokvalifikovaných, aby si osvojili pracovné návyky. Podľa kvantifikácie IFP⁵⁰ opatrenie bude mať negatívny vplyv na saldo VS vo výške 8 mil. eur v roku 2014, pričom jeho účinnosť je od 1.novembra 2013 (vplyv 1,1 mil. eur). Vzhľadom k tomu, že opatrenie nie je premietnuté v návrhu rozpočtu, predstavuje negatívne riziko v uvedenej výške.

⁴⁷ Dňa 16.10.2013 Národná rada SR schválila novelu zákona č. 461/2003 o sociálnom poistení, [parlamentná tlač 651](#)

⁴⁸ Za dva roky predchádzajúce aktuálnemu roku

⁴⁹ S výnimkou poistného na úrazové poistenie a garančné poistenie zamestnávateľa

⁵⁰ [Komentár IFP č.10/2013](#)



Nasledujúca tabuľka sumarizuje hlavné riziká daňovo odvodových prognóz z pohľadu RRZ.

Tab 13: Identifikované riziká daňových a odvodových prognóz NRVS2014-2016

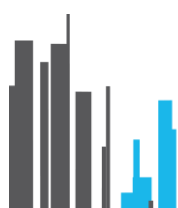
(tis. eur, ESA95)	2013	2014
Zníženie sadzby DPPO z 23 na 22 % - podhodnotená kvantifikácia výpadku príjmov - nemusí byť rizikom pre rok 2014 (ale naopak zvyšuje sa riziko pre rok 2013) ak subjekty budú optimalizovať v čase a presúvať ziskovosť do roku 2014	?	20,0
Zvýšenie miezd v súvislosti s kolektívnym vyjednávaním - neuvedené predpoklady ohľadom zdroja krytia týchto výdavkov, a preto aj vplyv na daňovo odvodové príjmy je otázný		34,5
Jednorazové zvýšenie výnosu osobitného odvodu v regulovaných odvetviach - osobitný odvod znižuje základ dane DPPO, návrh rozpočtu s týmto vplyvom neuvažuje	11,0	
Zavedenie licencií pre obchodné spoločnosti - legislatíva sa iba pripravuje, predpoklady kvantifikácie sú iba predbežné, potenciálne dynamické efekty		?
Oslobodenie dlhodobo nezamestnaných od platenia odvodov - novela zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení schválená v NRSR, účinná od 1.11.2013, nie je v návrhu rozpočtu zahrnutá		8,0

Zdroj: RRZ, MF SR

RRZ v návrhu rozpočtu na roky 2014 až 2016 identifikovala riziká vo výške 30 až 60 mil. eur. Všetky riziká súvisia najmä s úpravami, ktoré nastali mimo zasadnutia Výboru pre daňové prognózy (tabuľka 13), konkrétne so znížením sadzby DPPO, zvýšením miezd v súvislosti s kolektívnym vyjednávaním a už schváleným oslobodením dlhodobo nezamestnaných od platenia odvodov. Navyše, pozitívny vplyv vo výške 121 mil. eur v roku 2014 zo zavedenia licencií pre obchodné spoločnosti je podľa RRZ spojený s neistotou, keďže toto opatrenie nemá konkrétnejšiu legislatívnu podobu a kvantifikácia je iba orientačná.

Na druhej strane, ak sa potvrdí lepší výber daní v posledných mesiacoch roka 2013, podstatnú časť rizík by sa tým podarilo kompenzovať. **Pre zvýšenie transparentnosti rozpočtového procesu by bolo vhodné, aby na ďalšom zasadnutí Výboru pre daňové prognózy⁵¹ dňa 25.11.2013 prebehla diskusia a aktualizácia daňových a odvodových prognóz do Návrhu rozpočtu na roky 2014 až 2016 o ktorom bude rozhodovať parlament.**

⁵¹ MF SR dňa 6.11.2013 informovalo členov Výboru pre daňové prognózy, že ďalšie zasadnutie sa uskutoční 25.11.2013.



3.3 Konsolidačné opatrenia

Konsolidačná stratégia rozpočtu by mala byť podložená konkrétnymi opatreniami. Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2014 až 2016 obsahuje popis opatrení na dosiahnutie cieľa len pre rok 2014 vo výške 1,8 % HDP. V rokoch 2015 a 2016 je potrebné na dosiahnutie cieľných deficitov špecifikovať opatrenia ešte vo výške celkom 1,1 % HDP. Hlavným dôvodom je skutočnosť, že veľká časť opatrení v roku 2014 má jednorazový charakter.

Návrh rozpočtu verejnej správy bol predložený do parlamentu s príjmami a výdavkami, pomocou ktorých sa nedosiahne požadovaný rozpočtový cieľ. Zavedenie trojročného rozpočtovania⁵² malo pritom prispieť k definovaniu strednodobej stratégie tak, aby sa prípadná konsolidácia rozložila rovnomernejšie na viac rokov berúc do úvahy aj opatrenia, ktorých vplyvy sa nemusia prejaviť okamžite v najbližšom rozpočtovom roku. Z hľadiska riadenia rozpočtu je preto tento krok potrebné vnímať negatívne, aj keď aj v minulosti zvyčajne platilo, že rozpočet na posledné dva roky rozpočtovaného obdobia neobsahoval všetky reálne opatrenia.

Tab 14: Potreba konsolidačných opatrení NRVS 2014–2016 (ESA95)

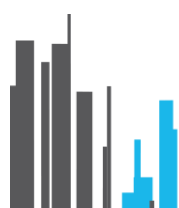
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
	mil. eur			% HDP		
1. Opatrenia potrebné na splnenie cieľa	1 351	1 561	2 028	1,8	2,0	2,4
2. Opatrenia zapracované v RVS 2014-2016	1 351	1 082	1 102	1,8	1,4	1,3
3. Potreba dodatočných opatrení (1-2)	0	479	926	0,0	0,6	1,1
medziročná zmena r.3		479	448		0,6	0,5

Zdroj: RRZ, MFSR

Opatrenia pre rok 2014 sú pomerne detailne a prehľadne popísané v Návrhu rozpočtového plánu SR. Viac ako 80 % opatrení bolo prijatých na strane príjmov, v menšej miere v daniach, viac v nedaňových príjmoch. V rámci nedaňových príjmov prevažujú jednorazové príjmy z predaja majetku, dividend, splátok úverov a mimoriadne príjmy Telekomunikačného úradu. Na strane výdavkov sa majú úspory dosiahnuť najmä zefektívnením fungovania verejnej správy (ESO), t.j. úsporami na prevádzke a mzdách.

Podobne ako v rozpočte na roky 2013 až 2015 aj v tomto sa uvažuje s prebytkovým hospodárením samospráv. Očakávania sú už však menej optimistické, nakoľko v roku 2013 sa ukázalo, že dosiahnutie cieľov aj po podpise memoranda nie je samozrejmé. Odhad ministerstva financií v oblasti bežných výdavkov je však podľa názoru RRZ vzhľadom na vývoj v roku 2013 mierne podhodnotený aj v roku 2014.

⁵² Prvý trojročný rozpočet bol zostavený na roky 2005 až 2007.



BOX 2: Konsolidačné opatrenia v roku 2014

Na príjmovej strane návrhu rozpočtu sa voči scenáru nezmenených politík (NPC, vypracované MF SR) počíta s opatreniami v hodnote 1,5 % HDP. Väčšinu z toho tvoria jednorazové opatrenia.

Naopak, na výdavkovej strane ide podľa MF SR predovšetkým o štrukturálne zmeny, hlavne o úsporu na medzispotrebe a vo výdavkoch na zdravotnú starostlivosť.

Celková výška opatrení s trvalým vplyvom dosahuje podľa MF SR 0,8 % HDP, z čoho 0,3 % HDP predstavujú opatrenia na strane príjmov (najmä zmeny v daniach) a 0,5 % HDP na strane výdavkov (najmä ESO⁵³).

Tab 15: Veľkosť konsolidačných opatrení v roku 2014 (ESA95)

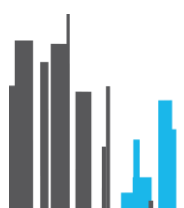
	mil. eur	% HDP
1. Saldo VS pri NPC scenári	-3 495	-4,6
2. Cílené saldo VS	-2 144	-2,8
3. Veľkosť konsolidačných opatrení (2-1)	1 351	1,8
Príjmové opatrenia	1 101	1,5
odvod z podnikania v regulovaných odvetviach	79	0,1
zníženie sadzby DPPO na 22 %	-37	0,0
zavedenie minimálnej daňovej povinnosti u DPPO	121	0,2
príjmy z majetku	20	0,0
presun výplaty dividend z roka 2013 do roku 2014	437	0,6
jednorazové zvýšenie splátky NFV od CARGO	78	0,1
vyššie odvody z navýšenia miezd - kol. vyjednanie	36	0,0
presun splátky VHV do roku 2014	25	0,0
kapitálové príjmy	78	0,1
iné príjmy, vr. príjmov Telekomunikačného úradu	264	0,3
Výdavkové opatrenia	250	0,3
zníženie osobných výdavkov rozpočtu verejnej správy	5	0,0
úspory vo výdavkoch na medzispotrebu verejnej správy	137	0,2
zmeny v zdravotníckych výdavkoch	175	0,2
zvýšenie investícií verejnej správy	-63	-0,1
ostatné zmeny vo výdavkoch	11	0,0
odvod do rozpočtu EÚ	-15	0,0

Zdroj: MF SR

Upravené rozpočtované výdavky verejnej správy⁵⁴ v roku 2014 medziročne rastú o 5,3 %. Najvyšší relatívny nárast 166,1 % je v kategórii čistých kapitálových výdavkov. Je spôsobený najmä veľmi nízkou porovnávacou bázou roka 2013, kedy sa očakáva odpredaj núdzových zásob ropy

⁵³ Časť kvantifikácie zodpovedá zmrazeniu výdavkov, čo voči scenáru NPC prináša úspory. Nie všetko je teda možné pripísať konkrétnym opatreniam zameraným na zvyšovanie efektívnosti.

⁵⁴ Spôsob úpravy je uvedený v nasledujúcom boxe.



znižujúci zásobu kapitálu o 471 mil. eur.⁵⁵ Rast výdavkov zabezpečujúcich fungovanie štátu (mzdy, tovary a služby, dotácie a ostatné bežné transfery) je v roku 2014 o polovicu rýchlejší v porovnaní s rastom výdavkov, ktoré vyplývajú z nastavenej legislatívy a aktuálneho makroekonomického vývoja (sociálne dávky, dávky sociálneho poistenia a podobne). Roky 2015 a 2016 je potrebné brať ilustratívne, nakoľko pri daných výdavkoch sa nedosiahne stanovený rozpočtový cieľ.

BOX 3: Štruktúra a vývoj výdavkovej strany návrhu rozpočtu verejnej správy

Prehľad o vývoji štruktúry výdavkov verejnej správy je možné získať až po ich úprave. Tá spočíva v očistení o položky, ktoré nemajú vplyv na saldo VS, alebo nesúvisia s aktuálnou hospodárskou politikou. Medzi takéto položky patria:

- **Výdavky financované z fondov EÚ** – majú neutrálny vplyv na saldo rozpočtu, na strane príjmov aj výdavkov sú v rovnakej výške
- **Spolufinancovanie** – výška výdavkov priamo súvisí s čerpaním EÚ fondov
- **Príspevky do rozpočtu EÚ** – vyplývajú z dohodnutého mechanizmu
- **Úrokové náklady** – sú odrazom predchádzajúcej politiky a podmienok na finančných trhoch, ktoré vláda nedokáže v danom roku výrazne ovplyvniť
- **Poistné platené štátom** – ide o položku, ktorá sa v rovnakej výške objavuje aj na strane príjmov (bez poistného do 2.pilieru) a v metodike ESA95 sa nekonsoliduje

Takto upravené výdavky je možné ďalej členiť. Nižšie uvedená tabuľka rozdeľuje bežné výdavky podľa toho, či sú ovplyvnené existujúcou legislatívou (sociálne dávky, dávky poistenia,...), alebo ich je možné ovplyvniť samotným rozhodnutím vlády (mzdy, tovary a služby, dotácie, ostatné bežné transfery). Samostatnou kategóriou sú kapitálové výdavky.

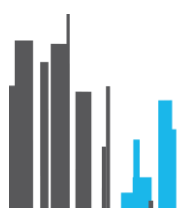
Tab 16: Štruktúra výdavkov verejnej správy (ESA95, v mil. eur)

	2013 OS	2014 RVS	2015 RVS	2016 RVS
Celkové výdavky	26 187	27 875	27 623	28 247
- EÚ výdavky	1 003	1 198	1 245	1 319
- spolufinancovanie	234	640	496	357
- platené úroky	1 363	1 375	1 426	1 559
- poistné platené štátom	1 526	1 424	1 460	1 499
- odvody do rozpočtu EÚ	650	683	667	686
Upravené výdavky	21 412	22 555	22 329	22 827
medziročná zmena (%)		5,3	-1,0	2,2
z toho: prevádzkové	9 494	9 847	9 432	9 602
medziročná zmena (%)		3,7	-4,2	1,8
z toho: dané legislatívou	11 610	11 890	12 285	12 703
medziročná zmena (%)		2,4	3,3	3,4
z toho: kapitálové	308	819	612	522
medziročná zmena (%)		166,1	-25,3	-14,7

Zdroj: RRZ, MFSR

Detailný prehľad očistených výdavkov verejnej správy a ich zaradenie do príslušných kategórií je uvedený v prílohe č. 8.

⁵⁵ Po očistení o zmenu stavu zásob a cenností v rokoch 2013 a 2014 by dosiahol medziročný rast kapitálových výdavkov úroveň 6,6 %. Upravené rozpočtované výdavky by rástli o 3,1 %.



Konsolidačné opatrenia na rok 2014 majú skôr jednorazový charakter. Dosiadnutím cieľa v roku 2014 sa nepodarí významne znížiť potrebu prijatia dodatočných opatrení na dosiahnutie cieľov v roku 2015 a 2016. Na zníženie deficitu udržateľným spôsobom bude potrebné prijať v budúcom roku nové trvalé opatrenia.

Vláda v roku 2014 očakáva nárast prevádzkových výdavkov o 3,7 %, čo odráža najmä nárast výdavkov na mzdy (3,1%) a medzispotrebu (5,7%⁵⁶)⁵⁷. Ukazuje sa, že aj úspory v tejto oblasti môžu byť v strednodobom horizonte problematické. Potreba nových opatrení sa tak odďaľovaním konsolidácie do ďalších rokov postupne zvyšuje. Zároveň návrh rozpočtu predpokladá v strednodobom horizonte naďalej pokles investícií, čo môže mať negatívny vplyv na rast ekonomiky.

Z pohľadu rizík je nutné povedať, že v porovnaní so schváleným rozpočtom na roky 2013 a 2015 je rizik v opatreniach menej. Na druhej strane, splnenie cieľa bude závisieť od naplnenia viacerých jednorazových príjmov, čo sa môže stať v realite problematické. Ide najmä o príjmy z predaja majetku a príjmov Telekomunikačného úradu. Predpoklady ohľadne bežných výdavkov samospráv predstavujú tiež riziko.

3.4 Zmena štruktúrneho salda verejnej správy

Vláda si svoje ciele stanovuje v podobe salda verejnej správy v metodike ESA95. Jednoduché porovnanie medziročnej zmeny týchto deficitov nepostačuje pre vyhodnotenie, či vláda medziročne viac šetrí alebo naopak uvoľňuje fiškálnu disciplínu. Z niektorých príjmov môžu prameniť budúce záväzky a niektoré príjmy či výdavky môžu mať jednorazový charakter bez trvalého vplyvu na rozpočet. Podobne, príjmy a výdavky automaticky reagujú na zmeny v ekonomickej aktivite, preto je potrebné abstrahovať od zmien spôsobených hospodárskym cyklom.

Preventívna časť Paktu stability a rastu upravuje pravidlá, ktoré majú členské štáty dodržiavať, aby sa zabránilo vzniku nadmerných deficitov. Fiškálna pozícia má byť nasmerovaná tak, aby vytvárala podmienky pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií, pričom základom je stanovenie **strednodobého rozpočtového cieľa tzv. MTO**. Ten je definovaný ako cyklicky očistené saldo verejnej správy upravené o jednorazové opatrenia (štruktúrne saldo). Jeho splnenie by malo zabezpečiť, že sa neprekročí hranica deficitu stanovená v rámci SGP na úrovni 3 % HDP berúc do úvahy aj riziká vyplývajúce z cyklického vývoja.

To, či členský štát dostatočne smeruje k svojmu MTO (teda k jeho referenčnej hodnote) Európska komisia vyhodnocuje na základe dvoch ukazovateľov – **konsolidačného úsilia** (medziročná zmena štruktúrneho salda) a **výdavkového benchmarku**. Priemerná ročná odporúčaná konsolidácia predstavuje 0,5 % HDP, po splnení určitých kritérií SGP umožňuje dočasné odchylenie od MTO.

Slovensko si v rámci Programu stability na roky 2013-2016 stanovilo MTO vo výške -0,5 % HDP. Rada EÚ vo svojich odporúčaniach tento cieľ potvrdila s termínom jeho dosiahnutia v roku 2017.

Pre účely kvantifikácie plnenia pravidiel preventívnej časti SGP táto časť prezentuje odhad štruktúrneho salda a cestu k stanovenému strednodobému cieľu. Treba zdôrazniť, že napriek existujúcej metodike, odhady jednotlivých inštitúcií sa môžu líšiť v nasledujúcich bodoch: v odhade hospodárskeho cyklu, citlivosti salda rozpočtu na zmeny v ekonomickej aktivite (tzv. elasticite) a v identifikovaní jednorazových opatrení (ktorých výklad podľa definície nie je vždy

⁵⁶ V rámci medzispotreby sú rozpočtované aj rezervy vo výške 250 mil. eur na lepší výber DPH a 65 mil. eur na dosiahnutie fiškálneho cieľa.

⁵⁷ Podrobnejšie údaje v prílohe č. 8.



jednoznačný). Nižšie uvedená tabuľka uvádza kvantifikáciu RRZ tak v európskej ako aj v národnej metodike. Pre výpočet cyklickej zložky bol použitý hospodársky cyklus⁵⁸ odhadnutý MF SR a zverejnený na Výbore pre makroekonomické prognózy v septembri 2013. Aplikovaná elasticita je prevzatá z odhadov OECD a pre svoje účely ich používa aj EK. Tabuľka dokumentuje jednorazové opatrenia podľa RRZ.

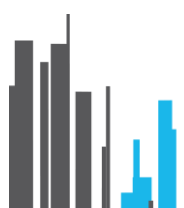
Tab 17: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2010 až 2016 (ESA95, % HDP)

	2010	2011	2012	2013OS	2014RVS	2015RVS	2016RVS
1. Saldo rozpočtu (čisté pôžičky poskytnuté / prijaté)	-7,7	-5,1	-4,5	-3,0	-2,8	-2,6	-1,5
2. Cyklická zložka	-0,4	-0,1	-0,1	-0,4	-0,3	-0,2	0,0
3. Jednorazové efekty	-0,1	-0,2	0,5	1,0	1,6	0,4	0,4
- možnosť výstupu z 2. piliera			0,1	0,3			
- DPFO - dočasné zvýšenie NČZD DPFO	-0,3						
- daň z emisných kvót (vrátane DPPO)		0,0					
- príjmy SP z oddĺženia zdravotníctva		0,1					
- príjem DPH z PPP projektu		0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- príjmy z predaja telek. licencií		0,1					
- odpustenie pohl. voči nefin. spoločnostiam	-0,1						
- náklady spojené so suchom/povodňami	-0,2						
- čas. rozlíšenie záväzkov nem. a želez. spol.	0,4	-0,9					
- mimoriadny odvod v bankovom sektore			0,1				
- odvod z podnikania v regul. odvetviach			0,0	0,2	0,1	0,1	0,1
- zdanenie nerozdelených ziskov z pred roku 2004				0,0			
- mimoriadne príjmy Telekomunikačného úradu					*		
- zvýšený odvod bankového sektora			0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
- predaj ropných hmotných rezerv				0,6	0,0	0,0	0,0
- prevod peň. prostriedkov na doručiteľa					0,0		
- dividendy	0,0	0,2	0,3	-0,4	0,8	0,2	0,2
- príjem z predaja vlastn. štátu (majetok)					0,1		
- JAVYS (dobrovoľný príspevok)				0,0	0,0		
- rezerva na dosiahnutie fiškálneho cieľa					-0,1		
- splácanie NFV Cargo a.s.			0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
- splátka NFV VHV, š.p.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1		
4. Štrukturálne saldo (metodika EK) (1-2-3)	-7,2	-4,7	-4,9	-3,6	-4,1	-2,8	-1,9
5. Zmena štrukturálneho salda (Δ_4)/ Konsolidačné úsilie podľa metodiky EK	-0,7	2,4	-0,2	1,3	-0,5	1,3	0,9
6. Medziročná zmena v II. pilieri	0,0	0,0	0,2	0,4	0,0	0,0	0,0
7. Zmena štrukturálneho salda očisteného o II. pilier (5-6)	-0,7	2,4	-0,4	0,9	-0,5	1,3	0,9
8. Medziročná zmena v platených úrokoch	0,1	-0,2	-0,3	0,0	0,0	-0,1	-0,2
9. Medziročná zmena vo výstavbe diaľnic	0,3	-0,4	-0,4	-0,2	0,1	0,0	0,0
10. Zmena štrukturálneho primárneho salda očisteného o diaľnice a II. pilier (národná metodika)(7-8-9)	-1,1	3,0	0,3	1,0	-0,7	1,4	1,0
11. Medziročná zmena vzťahov s EÚ	0,9	0,1	-0,3	-0,3	1,6	-0,4	-1,2
- príjmy z rozpočtu EÚ	0,7	0,2	-0,2	-0,2	1,5	-0,5	-1,2
- odvod do rozpočtu EÚ	-0,2	0,1	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0
12. Fiškálny impulz (10-11)	-2,0	2,9	0,6	1,3	-2,2	1,8	2,2
p.m. produkčná medzera	-1,1	-0,4	-0,4	-1,3	-1,0	-0,6	0,1

* Kvôli signalizačnému efektu sa predmetná suma nezverejňuje.

Zdroj: RRZ

⁵⁸ Výpočet produkčnej medzery prezentovaný na Výbore pre makroekonomické prognózy je konzistentný s makroekonomickou prognózou použitou pri rozpočte a navyše viac zohľadňuje špecifiká slovenskej ekonomiky. Odhady EK sú volatilnejšie oproti odhadom iných inštitúcií, čo má za následok, že sa štrukturálne saldo v čase recesie „opticky“ zlepšuje a naopak. Z uvedeného dôvodu RRZ pre výpočet berie produkčnú medzeru prezentovanú na výbore. V budúcnosti RRZ plánuje používať vlastnú kvantifikáciu produkčnej medzery.



V roku 2013 sa štrukturálny deficit zlepšil o 1,3% HDP, keď klesne na 3,6 % HDP zo 4,9 % HDP v roku 2012. Štrukturálny deficit sa zlepšil o 0,2% HDP menej v porovnaní s predpokladaným znížením deficitu verejnej správy, ktorý medziročne klesne až o 1,5% HDP. Na samotný deficit síce viac vplyva negatívny ekonomický vývoj vo výške 0,3% HDP, na druhej strane však bude deficit dosiahnutý vďaka väčšiemu využívaniu jednorazových opatrení v sume 0,5% HDP v porovnaní s rokom 2012.

V roku 2014 štrukturálny deficit⁵⁹ vzrastie o 0,5 % HDP na 4,1 % HDP a to aj napriek miernemu poklesu skutočného deficitu verejnej správy na 2,8 % a priaznivejším makroekonomickým očakávaniam. Schodok sa znižuje len vďaka nárastu jednorazových opatrení (o 0,6 % HDP), z ktorých značná časť predstavuje presun výplat dividend s majetkovou účasťou štátu a FNM a očakávaný príjem Telekomunikačného úradu. **Rok 2014 je preto možné považovať za rok uvoľnenia fiškálnej disciplíny.**

V rokoch 2015 a 2016 by mala konsolidácia v zmysle metodiky EK dosahovať priemerné tempo 1,1 % za predpokladu, že bude realizovaná trvalými opatreniami (v roku 2015 predpokladá zníženie salda o 0,2 % HDP, v roku 2016 o 0,9 % HDP) pri postupnom uzatváraní produkčnej medzery.

Pri predpoklade cieľa štrukturálneho salda vo výške 0,5 % HDP **v roku 2017 bude potrebné pre splnenie MTO v rokoch 2015-2017 prijať každoročne dodatočné trvalé opatrenia v sume 1,2 % HDP⁶⁰.**

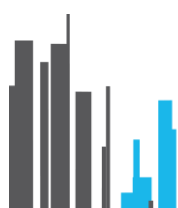
V porovnaní s konsolidačným úsilím, tak ako ho vníma Európska komisia (cez zmenu štrukturálneho salda), RRZ štrukturálne saldo⁶¹ navyše očisťuje o ďalšie faktory: náklady spojené s implementáciou kapitalizačného piliera dôchodkového systému, náklady na obsluhu verejného dlhu a výdavky spojené s financovaním diaľnic a rýchlostných ciest z PPP projektov. Ide o položky, ktoré by podľa názoru RRZ mali byť v prepočtoch zohľadnené, nakoľko lepšie odrážajú zmeny politík. Úrokové náklady sú výdavky, ktoré priamo nesúvisia s aktuálnym vývojom, ale sú dôsledkom existujúceho dlhu, ktorý vznikol kumuláciou deficitného hospodárenia v minulosti a odráža aktuálnu situáciu na finančných trhoch. Zmeny v kapitalizačnom pilieri by rovnako nemali mať vplyv na vyčíslenie úsilia. Okamžité zlepšenie salda rozpočtu zvýšením príjmov totiž zároveň automaticky zvyšuje výdavky v budúcnosti a naopak. Pre komplexné posúdenie by sa teda mali vziať aj dlhodobé vplyvy, čo nie je cieľom tohto konceptu.⁶² Cestná infraštruktúra je realizovaná aj cez PPP projekty a NDS, a.s. Pri PPP projektoch existuje časový nesúlad medzi tým, kedy sa investícia realizuje a kedy dochádza k negatívnemu vplyvu na saldo verejnej správy v podobe platieb subjektu verejnej správy. Z hľadiska vplyvu vlády na túto položku je však rozhodujúce obdobie, kedy sa o ňom rozhoduje a nie obdobie, kedy dochádza k jeho splácaniu. Z toho dôvodu sa saldo verejnej správy upravuje tak, aby ovplyvnilo saldo v čase výstavby a nie v čase splácania PPP projektu. Úsilie sa upravuje aj o kumulovaný dlh NDS, a.s., ktorá formálne patrí mimo sektor verejnej správy, ale je

⁵⁹ Podľa prepočtov RRZ v zmysle metodiky EK.

⁶⁰ Podľa prepočtov RRZ v zmysle metodiky EK.

⁶¹ Definícia v zmysle zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti definuje tzv. štrukturálne primárne saldo, ktoré okrem hospodárskeho cyklu, výdavkov spojených s financovaním dlhu a jednorazových opatrení navyše berie do úvahy hospodárenie štátnych podnikov, podnikov územnej samosprávy a NBS. Posledné menované nie sú v aktuálnych prepočtoch zohľadnené.

⁶² Najkomplexnejší prístup predstavuje tzv. ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti, ktorý kvantifikuje RRZ raz ročne v rámci správ o dlhodobej udržateľnosti verejných financií.



alternatívou k financovaniu diaľnic priamo z rozpočtu. V medziročnom porovnaní nedochádza v týchto položkách k zásadným zmenám, výnimkou sú náklady spojené s 2. pilierom v roku 2013, kedy došlo k zmene sadzby príspevkov z 9 % na 4 %.

BOX 4: Alternatívny prístup k meraniu konsolidácie

V súčasnosti sa v dokumentoch MF SR (Program stability) a RRZ (hodnotenie rozpočtu a východísk) používajú na ilustráciu úsilia vlády dva štandardné indikátory: veľkosť konsolidačných opatrení a konsolidačné úsilie. Oba indikátory sú prezentované samostatne, pričom pre čitateľa nie je vždy jednoduché odlíšiť tieto indikátory a vybrať si pre účely svojej interpretácie ten „správny“.

Oba prístupy majú svoje výhody aj nevýhody, pričom ani jeden z nich neposkytuje informáciu, ktorá sa od nich očakáva – skutočnú potrebu opatrení a príspevok k trvalému zlepšeniu štrukturálneho salda spôsobený snahou vlády.

- **Veľkosť konsolidačných opatrení (VKO)** vyjadruje výšku potrebnej konsolidácie ako rozdiel medzi želaným (cieleným) saldom a saldom verejných financií za predpokladu nezmenených politík, t.j. že by vláda neurobila žiadny legislatívny zásah (no policy change scenario – NPC). Neberie do úvahy vplyv mimo kontrolu vlády (napr. cyklus, platené úroky)
- **Konsolidačné úsilie (KÚ)** medziročne porovnáva saldá očistené o jednorazové vplyvy, vplyv hospodárskeho cyklu, druhého piliera, úrokov a iné vplyvy. Ide tak o čistý koncept, ktorý však neberie do úvahy vývoj za predpokladu nezmenených politík.

Alternatívou je **nové konsolidačné úsilie (NKÚ)**. Kombinuje výhody oboch štandardne používaných konceptov. Výsledkom je čistý koncept, ktorý berie do úvahy vývoj na základe NPC scenára.

Pri pohľade na tabuľku 18 je zrejmé, že nezávisle od výberu spôsobu merania konsolidácie je možné pozorovať jej výrazné spomalenie v roku 2014.

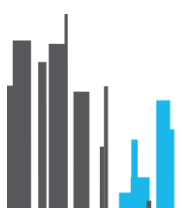
Tab 18: Porovnanie jednotlivých prístupov k meraniu konsolidácie

NPC scenár (% HDP)		2013	2014	2015	2016
1.	NPC saldo verejných financií	-3,0	-4,6	-4,5	-3,9
2.	z toho: cyklus, jednorazové efekty, úroky, 2.pilier, iné	-2,1	-3,0	-2,9	-2,9
3.	Očistené NPC saldo verejných financií (1-2)	-0,9	-1,6	-1,6	-1,1
Rôzne spôsoby merania konsolidácie (% HDP)		2013	2014	2015	2016
4.	Saldo verejných financií	-3,0	-2,8	-2,6	-1,5
5.	z toho: cyklus, jednorazové efekty, úroky, 2.pilier, iné	-2,1	-1,3	-2,4	-2,4
6.	Očistené saldo verejných financií (4-5)	-0,9	-1,5	-0,1	0,9
7.	Konsolidačné úsilie (medziročná zmena riadku 6)	0,8	-0,7	1,4	1,0
8.	Veľkosť konsolidačných opatrení - kumulatívne (4-1)	0,0	1,8	2,0	2,4
9.	Veľkosť konsolidačných opatrení - medziročne (zmena r.8)	2,3*	1,8	0,2	0,5
10.	Konsolidačné úsilie - nový koncept - kumulatívne (6-3)	0,0	0,1	1,5	1,9
11.	Konsolidačné úsilie - nový koncept - medziročne (zmena r.10)	1,3*	0,1	1,4	0,5

* Hodnoty vychádzajú z podkladov a NPC scenára RRZ

Zdroj: RRZ, MF SR

Rozdiel medzi súčasnou a alternatívnou definíciou konsolidačného úsilia spočíva v prihliadnutí na NPC scenár. Súčasný koncept kvantifikuje konsolidáciu v roku 2014 ako zhoršenie očisteného salda na úrovni 0,7 % HDP. Alternatívny koncept indikuje pozitívne úsilie vlády na úrovni 0,1 % HDP. Pri pohľade do štruktúry rozdielu týchto hodnôt vyplynie, že 0,5 % HDP tvorí medziročná zmena výšky spolufinancovania, 0,1 % HDP je rozdiel medzi očistenými saldami (riadky 6 a 3 v tabuľke) a 0,1 % HDP pripadá najmä na cyklus a náklady spojené s výstavbou cestnej infraštruktúry. V roku 2014 je pre hodnotenie úsilia vlády priaznivejší nový koncept. V prípade roku 2016 je nový koncept v porovnaní so štandardným prístupom menej priaznivý o 0,5 % HDP. Vyplýva to z faktu, že ak by aj vláda nič neurobila (NPC scenár), dosiahla by zlepšenie očisteného salda presne o túto hodnotu.



Nižšie uvedená tabuľka porovnáva odhady štrukturálneho salda a jeho zmien podľa výpočtov rôznych inštitúcií. V prípade Komisie je možné porovnávať len rok 2014, nakoľko rok 2015 je vypracovaný bez zmeny politik so zohľadnením len niektorých opatrení. Odhady MF SR a RRZ vychádzajú v ďalších rokoch zo stanovených cieľov návrhu rozpočtu. Ministerstvo financií kvantifikovalo v roku 2014 uvoľnenie vo výške 0,2 % HDP, Európska Komisia až na úrovni 0,8 % HDP. Je to dôsledok rôzneho prístupu pri identifikovaní jednorazových opatrení a odhadu veľkosti cyklickej zložky rozpočtu. Pomerné značné rozdiely sú aj v prípade samotnej výšky štrukturálneho salda, ktoré by sa malo do roku 2017 znížiť na deficit 0,5 % HDP.

Tab 19: Zmena štrukturálneho salda v rokoch 2012-2015 (ESA95, % HDP)

	2012	2013OS	2014RVS	2015RVS
RRZ (metodika EK)				
Štrukturálne saldo	-4,9	-3,6	-4,1	-2,8
Medziročná zmena štrukturálneho salda		1,3	-0,5	1,3
RRZ (národná metodika)				
Medziročná zmena štrukturálneho salda		1,0	-0,7	1,4
EK				
Štrukturálne saldo	-4,0	-2,3	-3,1	-2,9
Medziročná zmena štrukturálneho salda		1,7	-0,8	0,2
MF SR (metodika EK)				
Štrukturálne saldo	-4,2	-2,9	-3,1	
Medziročná zmena štrukturálneho salda	0,1	1,3	-0,2	

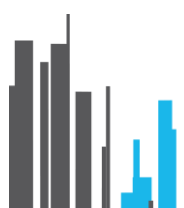
Zdroj: RRZ, MF SR, EK

BOX 5: Uplatnenie investičnej výnimky

V súvislosti s požiadavkami preventívnej časti Paktu stability a rastu na konsolidáciu verejných rozpočtov Európska komisia umožnila členským štátom dočasné odchylenie sa od strednodobého rozpočtového cieľa (MTO) v dôsledku pretrvávajúcej ekonomickej krízy a to uplatnením tzv. investičnej výnimky. Tá by mala byť nasmerovaná do oblasti výdavkov podporujúcich dlhodobý rast ekonomiky. Spustenie investičnej výnimky závisí od splnenia nasledovných kritérií:

- Rast HDP je stále negatívny alebo ostáva hlboko pod svojim potenciálom.
- Krajina spĺňa numerické fiškálne pravidlá – deficit pod 3 % HDP, dlh pod 60 % HDP (resp. s dlhom nad 60% HDP pri dostatočne rýchlo klesajúcom dlhu).
- Povolené odchylenie od MTO sa týka národných výdavkov nasmerovaných na projekty spolufinancovania s EÚ (štrukturálna a kohézna politika bez výdavkov na poľnohospodársku politiku a politiku rybného hospodárstva) s priamym a preukázateľne dlhodobým pozitívnym vplyvom na verejné financie a potenciálny rast. Výška odchylenia sa od MTO bude priamo závisieť od skutočnej výšky výdavkov na spolufinancovanie EÚ projektov.
- Ak sa predpokladaný ekonomický rast navráti k pozitívnym číslam, povolené odchylenie vyplývajúce z investičnej výnimky **bude musieť byť kompenzované tak, aby nedošlo k posunu v plnení MTO.**

Slovensko požiadalo o udelenie investičnej výnimky na rok 2014, pričom Európska komisia vyhodnotí splnenie požiadaviek na základe svojej jesennej prognózy, zároveň bude jej rozhodnutie podmienené ukončením procedúry nadmerného deficitu, v ktorej sa Slovensko aktuálne nachádza. V prípade, že Slovensku bude investičná výnimka udelená, upraví sa konsolidačné úsilie v roku 2014 o výšku zodpovedajúcu výške rozpočtovaného spolufinancovania prostriedkov EÚ (0,6 % HDP po úprave o programy, ktoré sa nemôžu zohľadniť).



Podľa predloženého návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2014-2016 sa očakáva uvoľnenie fiškálnej politiky v roku 2014. Navyše, podľa prepočtov Komisie aj po zohľadnení klauzuly je konsolidačné úsilie záporné. Ak by Európska Rada trvala na splnení strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2017, tak by priemerné konsolidačné úsilie v rokoch 2015-2017 muselo dosahovať podľa prepočtov RRZ (v súlade s metodikou EK) 1,2 % HDP, čo je veľmi ambiciózne.

3.5 Riziká pre naplnenie strednodobých cieľov

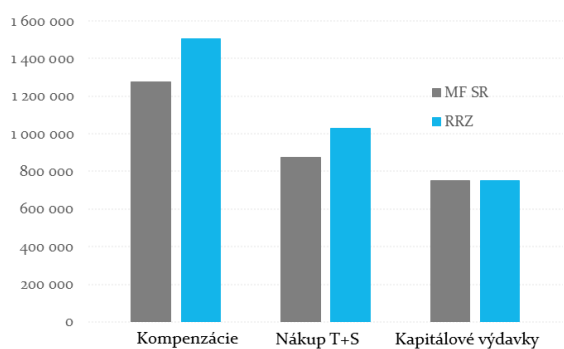
V tejto časti sú popísané riziká, ktoré RRZ vníma v oblasti rozpočtovania jednotlivých príjmových a výdavkových položiek a sú nad rámec možných rizík identifikovaných v súvislosti s prognózou ekonomického vývoja a daňovo-odvodových príjmov (popísané v časti 3.1 a 3.2).

Riziká v návrhu rozpočtu na rok 2014

V porovnaní s rozpočtom na rok 2013 je návrh rozpočtu na rok 2014 v prípade **obcí** opatrnejší, mali by skončiť len v miernom prebytku. Oproti odhadu ministerstva na rok 2013 sa predpokladá v roku 2014 ďalší pokles celkových výdavkov obcí o 4,4 %, v bežných výdavkoch 69 mil. eur a rovnako o 52 mil. eur by mali byť nižšie aj kapitálové výdavky. Podľa názoru RRZ, aktuálny vývoj hospodárenia obcí ukazuje, že štruktúra príjmov a výdavkov v roku 2013 bude výrazne odlišná od očakávaní ministerstva financií. Nárast bežných výdavkov v roku 2013 nad úroveň ministerstva sa premietne pravdepodobne aj do ďalších rokov. Negatívny efekt budú obce pravdepodobne kompenzovať ďalším poklesom kapitálových výdavkov. Vo volebnom roku 2014 však bude motivácia znižovať výdavky nižšia ako zvyčajne. RRZ odhaduje riziko na úrovni 100 až 150 mil. eur.

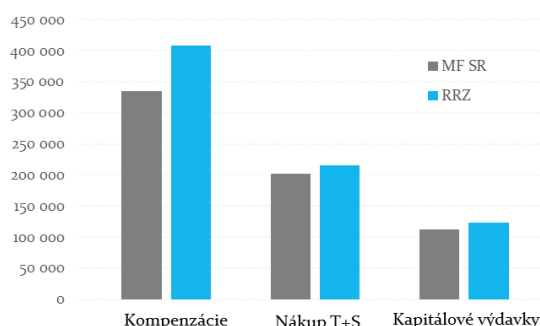
V prípade **VÚC** predstavuje riziko najmä vývoj v roku 2013, ktorý je odlišný od očakávaní ministerstva financií. Rast mzdových výdavkov o 15 % v prvom polroku 2013 sa pravdepodobne prenesie aj do ďalších rokov, s čím sa budú musieť VÚC vysporiadať. RRZ odhaduje riziko na úrovni 20 až 50 mil. eur.

Graf 20: Odhad výdavkov obcí na rok 2014 (tis. eur)

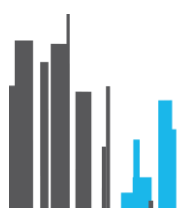


Zdroj: RRZ

Graf 21: Odhad výdavkov VÚC na rok 2014 (tis. eur)



Zdroj: RRZ



Návrh rozpočtu očakáva v roku 2014 zvýšenie efektivity v **zdravotníctve**, ktoré by viedlo k zníženiu celkových výdavkov na poistenie o 1,4 % (po zohľadnení nárastu záväzkov 2013⁶³). Bez prijatia razantných a jasne identifikovateľných opatrení predstavuje takýto scenár riziko pre rozpočet. Navyše opätovne sa nepočíta s nárastom záväzkov zdravotníckych zariadení. RRZ počíta s rastom výdavkov na úrovni 1,5 %, čo predstavuje riziko na úrovni 100 mil. eur oproti návrhu rozpočtu.

V štátnych finančných aktívach sa počíta so splátkou návratnej finančnej výpomoci od **ŽS Cargo Slovakia, a.s.** v objeme takmer 98 mil. eur. V minulosti sa predpokladalo, že Cargo, a.s. nebude v pozícii splácať túto výpomoc a preto sa klasifikoval ako kapitálový transfer s negatívnym vplyvom na deficit. Rozpočtovaná splátka preto teraz zlepšuje saldo rozpočtu. Samotné Cargo uvažuje, že skončí so stratou približne 18 mil. eur, pričom je otáznosť do akej miery sa podarí tieto zdroje získať z predaja majetku⁶⁴. Predaj aktív spoločnosti Carga a použitie týchto príjmov na bežné výdavky má negatívny vplyv na čisté bohatstvo.

Ďalším potenciálnym rizikom sú **vklady do základného imania** štátom kontrolovaných subjektov ako SZRB, a.s. a EXIMBANKA SR. Návrh rozpočtu predpokladá celkom 100 mil. eur vložených do týchto subjektov v roku 2014. Transakcia je označená ako finančná operácia bez vplyvu na deficit a dlh. Napriek tomu, že ide o subjekty mimo verejnej správy, ich výsledky hospodárenia neprinášajú adekvátny zisk voči štátom vloženým zdrojom, preto existuje riziko, že Eurostat posúdi tieto vklady nie ako finančnú operáciu ale ako dotáciu (kapitálový transfer) s vplyvom na deficit a dlh. Takáto situácia nastala už v roku 2012 v objeme celkom 60 mil. eur.

Návrh rozpočtu predpokladá príjmy z **predaja emisných kvót** na úrovni približne 100 mil. eur. Vzhľadom na aktuálne trhové podmienky (nízka cena, nízky dopyt) existuje riziko, že sa tieto príjmy nepodarí v roku 2014 naplniť. Na druhej strane, čistý negatívny vplyv môže byť nižší, nakoľko sa pravdepodobne nebudú realizovať ani niektoré projekty naviazané na zdroje získané z predaja kvót.

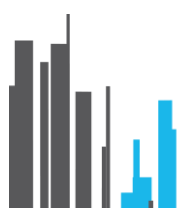
Medzi konsolidačné opatrenia patrí aj **predaj majetku a zefektívnenie fungovania verejnej správy** v rámci programu ESO. Z podkladov návrhu rozpočtu nebolo možné získať štruktúru predávaného majetku ani ich odhadovanú predajnú cenu, miera konzervativizmu je preto v tomto prípade namieste. Skutočná výška získaných prostriedkov závisí od reálneho záujmu kupujúcich, čo závisí aj od lukrativity predávaných nehnuteľností. V prípade úspor vo výdavkoch verejnej správy nebola k dispozícii bližšia špecifikácia akými opatreniami sa tieto úspory plánujú dosiahnuť.

Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy umožňuje v niektorých prípadoch **presúvať nevyčerpané výdavky do ďalšieho roka**. V roku 2013 sa očakáva, že tento vplyv presunov mal pozitívny vplyv na deficit v sume 120 mil. eur, pričom sa očakáva ich minutie v roku 2014. Vplyv na saldo roka 2014 bude závisieť od toho, v akej miere sa presunú prostriedky roka 2014 do roku 2015, čo je v súčasnosti ťažké odhadnúť. Vplyv tak môže byť pozitívny aj negatívny.

Nečerpanie EÚ fondov a výdavkov na **spolufinancovanie** predstavujú v aktuálnom roku úsporu. Nevyčerpané prostriedky sa presúvajú do ďalších rokov, čo pri snahe o ich využitie do

⁶³ Záväzky predstavujú objem výkonov, ktoré neboli kryté finančnými prostriedkami zdravotných poisťovní a prejavili sa v náraste záväzkov (dlhu) zdravotníckych zariadení.

⁶⁴ Vláda dňa 10.7.2013 schválila materiál „Návrh opatrení na konsolidáciu železničnej nákladnej dopravy SR“.



konca roka 2016⁶⁵ predstavuje potenciálne riziko pre deficit v rokoch 2014-2016. Odhadovaná suma spolufinancovania, ktoré tak môže zhoršiť deficit v ďalších rokoch je na úrovni 0,6 % HDP. Alternatívou voči tomu je nevyčerpanie všetkých prostriedkov alokovaných na 2. programové obdobie.

Pripravovaná **zmena metodiky Eurostatu** (prechod na ESA2010) môže mať negatívny vplyv na deficit. Najvýraznejším vplyvom môže byť úprava sektorovej klasifikácie nefinančných subjektov⁶⁶, pri ktorej sa bude viac prihliadať na kvalitatívne charakteristiky, čo je v súčasnosti len ťažko predpokladať. Prvýkrát budú čísla zverejnené na jeseň roka 2014 za rok 2013.

Niektoré riziká cez prizmu čistého bohatstva

Vyššie v časti 3.4 sú uvedené jednorazové opatrenia, ktoré v roku 2013 vplyvajú na deficit verejnej správy a ktoré nie je možné zarátať do konsolidačného úsilia. Okrem tých položiek sú však v návrhu rozpočtu aj iné, ktoré nemožno jednoznačne a v plnej miere považovať za konsolidáciu, ak sa na ne pozeráme cez optiku čistého bohatstva. Čisté bohatstvo je dôležitým stavebným kameňom ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

Z konsolidovanej bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy je vidieť, že v roku 2014 sa očakávajú **investície** približne na úrovni roka 2013 (rast o 2,2 %). Prípadné dodatočné šetrenie na úkor kapitálových výdavkov (napr. aj nečerpaním EÚ prostriedkov) alebo odpredajom aktív nemusí byť dlhodobou udržateľnou stratégiou. Efektívne verejné investície totiž zvyšujú zásobu kapitálu a dlhodobý rast hospodárstva. Ich znižovanie má opačný efekt.

Pohľad na čisté bohatstvo ponúka odlišný príbeh aj v súvislosti s **osobitnými odvodmi vybraných finančných inštitúcií**. Ak sa predpokladá, že prostriedky by mali slúžiť v budúcnosti na krytie rizík vo finančnom sektore, tak je pri aktuárne férovom nastavení príspevkov efekt na čisté bohatstvo nulový, aj keď odvod vylepšuje aktuálnu bilanciu verejných financií⁶⁷.

Krytie rizík návrhu rozpočtu na rok 2014

Všetky vyššie uvedené riziká vrátane rizík v daňovo-odvodových prognózach dosahujú niekoľko 100 mil. eur. Je pozitívne, že rozpočet obsahuje rezervu, aj keď len v sume 65 mil. eur. Táto rezerva v prípade materializácie len niektorých rizík nebude postačovať na dodržanie cieľa a budú sa musieť prijať v priebehu roka nové opatrenia.

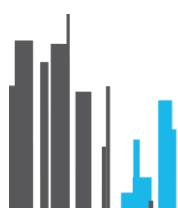
Medzi ďalšie možnosti ako kompenzovať riziká patrí obmedzenie kapitálových výdavkov (čo sa očakáva v prípade samospráv) a úspory na spolufinancovaní EÚ zdrojov. Rozpočtovaná hodnota čerpania EÚ prostriedkov vysoko presahuje priemernú schopnosť čerpať tieto prostriedky v jednom roku, čo môže viesť k úspore výdavkov až 0,3-0,4 % HDP.⁶⁸ Na druhej strane, mali by sme ich v stanovenom termíne vyčerpať. Obidve formy úspor nie je možné považovať za dobré riešenie, či už z pohľadu čistého bohatstva, vplyvu na ekonomický rast a odsúvania deficitov do budúcnosti.

⁶⁵ Rok 2016 by platil len za podmienky, že sa podarí predĺžiť pravidlo n+2 na n+3, v opačnom prípade by posledným rokom na vyčerpanie programového obdobia 2007-2013 bol rok 2015.

⁶⁶ Ide najmä o podniky ako NDS, ZSSK, ŽSR, nemocnice alebo podniky s majetkovou účasťou samospráv.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Za predpokladu čerpania na úrovni priemeru posledných rokov.



Tab 20: Prehľad rizík a rezerv návrhu rozpočtu na rok 2014 (mil. eur)

Riziká pre naplnenie rozpočtových cieľov		Krytie rizika	
1. Dodatočné opatrenia v daniach a odvodoch, ktoré neboli prediskutované vo Výbore pre daňové prognózy	30-60	Bez kvantifikácie	Lepší výber daní v roku 2013
2. Podhodnotenie bežných výdavkov samospráv	120-180		
3. Podhodnotenie nákladov na zdravotníctvo (nerozpočtovaný nárast záväzkov)	100	65	rezerva na dosiahnutie fiškálneho cieľa
4. Vklady do základného imania (Eximbanka, SZRB)	max. 100		
5. Výpadok príjmov z predaja emisných kvót			
6. Nižší vplyv z ESO (Nižšie príjmy z predaja majetku a menšie úspory výdavkov)	50-100	200-300	potenciálna úspora na spolufinancovaní v roku 2014
7. Negatívny vplyv z dôvodu presunu výdavkov z roka 2013			
8. Presun nevyčerpaných EÚ prostriedkov a príslušného spolufinancovania do ďalších rokov*	400		
9. Zmena metodiky ESA2010	bez kvantifikácie		
Riziká z pohľadu čistého bohatstva bez vplyvu na saldo rozpočtu		Krytie rizika	
1. Zníženie hodnoty majetku štátu z dôvodu predaja majetku štátu (ESO)	54		
2. Zníženie hodnoty majetku štátu z dôvodu obmedzenia kapitálových výdavkov	bez kvantifikácie		
3. Predaj aktív štátnych podnikov (CARGO) a použitie týchto príjmov na bežné výdavky	98		
4. Použitie aktív z odvodu finančných inštitúcií na bežné výdavky a vznik podmienených výdavkov	160		

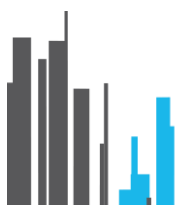
* Ide o riziko pre celý horizont rozpočtu 2014-2016 a nemusí sa prejaviť hneď v roku 2014.

Zdroj: RRZ

Riziká v návrhu rozpočtu na roky 2015 a 2016

Návrh rozpočtu neobsahuje všetky opatrenia na dosiahnutie cielených deficitov verejnej správy. Časť už zapracovaných opatrení je spoločná s opatreniami v roku 2014 a spájajú sa s nimi aj rovnaké riziká. Ide najmä o legislatívne opatrenia v oblasti daní, príjmy z dividend, príjmy z predaja majetku, príjmy z predaja emisných kvót, či úspory v samosprávach (najmä v roku 2015).

Za riziko je možné považovať aj skutočnosť, že opatrenia prijaté v roku 2014 mali jednorazový charakter, čo si vyžiada v rokoch 2015 a 2016 prijať nové opatrenia. Skutočné zlepšenie hospodárenia verejnej správy sa posúva na neskôr, čo so sebou prináša stále aj väčšiu potrebu prijímania trvalých opatrení. Rastie riziko, že pod tlakom konsolidácie sa budú posunúť rozpočtové ciele, vrátane MTO, alebo budú prijímané selektívne nesystémové ad hoc opatrenia.



4. Hodnotenie rozpočtu vo vzťahu k fiškálnym pravidlám

Rozpočet verejnej správy musí rešpektovať domáce pravidlá, ako aj pravidlá vyplývajúce z nášho členstva v eurozóne. Najdôležitejšou domácou legislatívou je ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Na európskej úrovni ide najmä o plnenie požiadaviek Paktu stability a rastu (a súvisiacich nariadení) a Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii (tzv. fiškálny kompakt).

4.1 Pravidlá v ústavnom zákone č. 493/2011

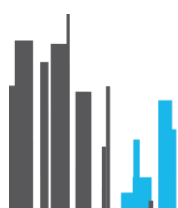
Verejný dlh SR prekročil v roku 2012 prvú hranicu limitu a v rozpočtovom horizonte má prekročiť ďalšie dve hranice vo výške 53 % HDP v roku 2013 a 55 % HDP v roku 2014. K uplatňovaniu sankcie po prekročení 53 % HDP (predloženie opatrení na zníženie dlhu do NR SR a zníženie plátov členov vlády na úroveň predchádzajúceho roka) pravdepodobne dôjde po apríli budúceho roka, keď bude zverejnená výška dlhu za rok 2013. Návrh rozpočtu však už teraz predpokladá zmrazenie plátov ústavných činiteľov na úrovni roka 2013.

Prekročenie hranice 55 % HDP návrh rozpočtu predpokladá v roku 2014, čo by znamenalo viazanie 3 % (očistených) výdavkov štátneho rozpočtu od mája 2015. Zároveň rozpočet na rok 2016 nemôže obsahovať nominálny nárast výdavkov (po očistení o výnimky). V súčasnosti je možné povedať, že v roku 2016 sa očakáva nárast očistených výdavkov, na druhej strane však nie sú v nich zohľadnené všetky opatrenia na zníženie deficitu v rokoch 2015 aj 2016. Vo veľkej miere bude plnenie závisieť od štruktúry opatrení v roku 2015 (box 6). Ak by boli očistené výdavky rozpočtu na rok 2015 na úrovni aktuálneho návrhu, v roku 2016 by muselo byť 58% opatrení na strane výdavkov..

Prekročenie hranice 55 % však reálne hrozí už pri októbrovej notifikácii v roku 2014 pri spresňovaní výšky dlhu za rok 2013. V tom čase sa prvýkrát uplatní nová metodika ESA2010, ktorá môže jednorazovo zvýšiť dlh vo výške 1,0 % HDP.⁶⁹ Pokiaľ ministerstvo financií nezareaguje vopred, viazanie výdavkov mesiacoch november a december môže spôsobiť aj prevádzkové problémy. Keďže v roku 2015 sa očakáva pokles očistených výdavkov, plnenie tohto kritéria by nemal byť väčším problémom.

Zmrazenie výdavkov podľa ústavného zákona musia rešpektovať aj samosprávy. Ich rozpočet by mal obsahovať výdavky maximálne na úrovni rozpočtu predchádzajúceho roka. Keďže návrh rozpočtu neuvádza pri samosprávach informácie o EÚ zdrojoch a spolufinancovaní, nie je možné tieto výdavky vyhodnotiť bez doplnkových informácií. Rizikové však môžu byť výdavky VÚC, ktoré v roku 2015 ako celok v návrhu rozpočtu rastú o 2,5 % a v roku 2016 o 0,7 %. Celkové výdavky obcí v rokoch 2015 a 2016 mierne klesajú.

⁶⁹ Ak dlh za rok 2013 podľa aprílovej notifikácie dosiahne očakávaných 54,3 % HDP, stačí len 0,7 percentuálneho bodu, aby prekročil 55 % HDP.



BOX 6: Zmrazenie výdavkov verejnej správy

Pre posúdenie súladu plánovaných výdavkov v RVS na roky 2014 až 2016 s článkom 5, odsekom 6, písmenom c) ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, je potrebné vedieť, kedy dlh krajiny presiahne hranicu 55 % HDP⁷⁰. Zo spomenutej časti zákona vyplýva povinnosť⁷¹ predložiť rozpočet, v ktorom oproti rozpočtu verejnej správy na predchádzajúci rozpočtový rok nerastú nominálne konsolidované výdavky VS očistené o zákonom stanovené položky. Jednou z nich je položka výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami. Pre potreby nasledujúcej tabuľky je uvažovaná v nulovej hodnote, nakoľko takéto výdavky sa nerozpočtujú.

Tab 21: Výdavky verejnej správy (ESA95, v mil. eur)

	2014 RVS	2015 RVS	2016 RVS
Celkové výdavky	27 875	27 623	28 247
- platené úroky	1 375	1 426	1 559
- EÚ výdavky	1 198	1 245	1 319
- spolufinancovanie	640	496	357
- odvody do rozpočtu EÚ	683	667	686
- likvidácia škôd	0	0	0
Upravené výdavky	23 980	23 789	24 326
medziročná zmena		-190	536
Potreba dodatočných opatrení		479	926
pri plnení rozp. cieľov trvalými op.		479	448

Zdroj: RRZ, MFSR

Z tabuľky vyplýva, že ak by vznikla potreba nezvýšenia upravených výdavkov v roku 2015, je tento cieľ reálne dosiahnuteľný. Návrh rozpočtu aj bez zapracovania dodatočných opatrení vo výške 479 mil. eur. podmienku spĺňa (aj vďaka rozpočtovaniu rezerv na DPH v roku 2014). Predpokladom je výraznejšie nezvyšovanie výdavkov daného roka v rámci rozpočtového procesu. Ak by sa požiadavka na nulový rast výdavkov vzťahovala na rok 2016, dosiahnutie cieľa je otáznne. Závisí totiž od spôsobu zapracovania dodatočných opatrení v roku 2015. V prvom rade hrá úlohu rozdelenie týchto opatrení medzi príjmové a výdavkové položky. V druhom je dôležité, či pôjde o opatrenia jednorazového alebo štrukturálneho charakteru. Výdavková báza roku 2015 je teda v súčasnosti neistá.

Pravidlá pre samosprávy majú účinnosť od roku 2015 a je nutné ich posudzovať na individuálnej úrovni po zistení skutočnosti. Pri návrhu rozpočtu verejnej správy nie je potrebné plnenie týchto pravidiel monitorovať.

Ústavný zákon vyžaduje zavedenie **limitov výdavkov**. Ministerstvo financií predstavilo legislatívnu úpravu, ktorou transformovalo požiadavky fiškálneho kompaktu do našej legislatívy a ktorej súčasťou boli aj limity výdavkov. Vzhľadom na to, že limity výdavkov majú byť hlavným

⁷⁰ Za predpokladu, že táto udalosť reálne nastane.

⁷¹ Povinnosť sa nevzťahuje na obdobie:

- 24 mesiacov po schválení programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde,
- 36 mesiacov po zistení medziročného spomalenia rastu HDP o najmenej 12 p.b.,
- 36 mesiacov ak presiahli identifikované výdavky na obnovu bankového sektora, odstraňovanie následkov živelných pohrôm, alebo výdavky vyplývajúce z plnenia medzinárodných zmlúv v úhrne 3 % HDP,
- od vypovedania vojny alebo od vyhlásenia vojnového stavu do ich skončenia.



nástrojom operatívneho riadenia rozpočtu, definícia výdavkových limitov musí byť vyšpecifikovaná detailnejšie ako je tomu teraz v legislatíve. Navyše má ísť o trvalé opatrenia a nie len ako korekčný mechanizmus.⁷² Absenciu takýchto limitov je potrebné vnímať negatívne. Na druhej strane, pozitívom je iniciatíva ministerstva financií, ktoré plánuje otvoriť širšiu diskusiu o podobe limitov v krátkom čase.

4.2 Európske rozpočtové pravidlá

Slovenská republika sa zaviazala odstrániť tzv. nadmerný deficit vo svojich verejných financiách (procedúra EDP) do roku 2013. Prvý oficiálny odhad skutočnosti schodku verejnej správy za rok 2013 zverejní Eurostat v apríli budúceho roka. Po tomto termíne Európska komisia navrhne, či Slovensko z procedúry nadmerného deficitu, v ktorej sa krajina nachádza od roku 2009, vyradí. Komisia bude pri svojom rozhodovaní okrem skutočnosti zníženia schodku pod tri percentá HDP v tomto roku **hodnotiť aj udržateľnosť schodku pod tromi percentami v budúcich rokoch.**

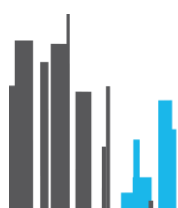
Európska komisia bude posudzovať splnenie kritérií na základe vlastnej prognózy schodku na roky 2014 a 2015, ktoré musia byť pod tromi percentami (definícia tzv. *durable correction*) – tá bude okrem scenára nezmenených politík počítať aj s niektorými už známymi opatreniami očakávanými v týchto rokoch. Aktuálna prognóza Komisie na rok 2014 a 2015 je nad 3 % (3,8 % HDP v roku 2015). **Pre ukončenie procedúry nadmerného deficitu bude nevyhnutné v nasledujúcom programe stability špecifikovať vierohodné opatrenia, na základe ktorých bude môcť Komisia upraviť svoju prognózu deficitu na roky 2014 a 2015 pod 3 % HDP.**

Rizikom pre deficit je aj nová metodológia ESA₂₀₁₀ uplatňovaná od októbra budúceho roka. S veľkou pravdepodobnosťou už do bilancie verejnej správy nebude započítavať jednorazové príjmy z presunu aktív dôchodkového sporenia (u nás: z výstupu sporiteľov z 2. piliera), čo by schodok za rok 2013 oproti aktuálnemu odhadu navýšilo o 0,3 % HDP na 3,3 % HDP. Je otázne či by Slovensko Komisia vyňala z procedúry na základe aprílových čísel a naopak na jeseň by nás do procedúry zaradila opäť. V hre je tiež možnosť, že Komisia bude na zmenu metodiky prihliadať ako na jednorazový vplyv bez opätovného zaradenia do procedúry EDP.

V prípade, ak za rok 2013 presiahne deficit hranicu 3 % HDP, Komisia pri svojom hodnotení môže prihliadnuť aj na náklady prijatia tzv. systémovej dôchodkovej reformy. Náklady na existenciu druhého piliera pre verejnú správu⁷³ dnes predstavujú približne 0,6 % HDP, čo by vytvorilo dostatočnú rezervu pre zrušenie **procedúry nadmerného deficitu voči Slovensku aj v prípade prekročenia 3 % hranice deficitu verejnej správy.** Keďže je však slovenský 2. pilier dobrovoľný a podiel mladých ľudí vstupujúcich do súkromného sporenia je veľmi nízky, môže byť problematické túto schému považovať za systémovú (viac v boxe 7). **Z tohto pohľadu existuje pre Slovensko riziko, že náklady kapitalizačného piliera nemusia byť pre potreby zrušenia EDP zohľadnené.**

⁷² Nová legislatíva definujúca výdavkové limity toto pravidlo spúšťa až po rozhodnutí vlády. Pravidlo pre samosprávy nie je možné vyhodnotiť, pretože sa vzťahuje na jednotlivé obce a VÚC (rozpočet takto podrobný nie je).

⁷³ Vo forme výpadku príjmov Sociálnej poisťovne



BOX 7: Posúdenie dôchodkovej reformy pre účely EDP

V prípade ak krajina v stanovenom termíne neodstráni nadmerný deficit a jej deficit je naďalej vyšší ako 3 % HDP, Európska komisia a Rada môžu **pre účely posúdenia zrušenia procedúry nadmerného deficitu (EDP) vziať do úvahy⁷⁴, či krajina prijala tzv. systémovú dôchodkovú reformu⁷⁵**. Zjednodušene, v prípade Slovenska sa môže posúdiť to, či zavedenie druhého piliera je **pri súčasnom nastavení** možné považovať za systémovú dôchodkovú reformu, a teda jeho náklady pre verejnú správu odpočítavať od deficitu verejnej správy.

Základnými podmienkami pre uznanie čistých nákladov dôchodkovej reformy sú **povinný systém** a **kapitalizačný charakter** druhého piliera. Práve podmienka povinnosti schémy je v prípade Slovenska problematická vzhľadom na neustále zmeny týkajúce sa účasti nových na trhu práce v druhom pilieri. V súčasnosti platí, že účasť v druhom pilieri je dobrovoľná, teda človek prvýkrát prichádzajúci na trh práce musí aktívne prejaviť záujem vstúpiť do druhého piliera. Na rozhodnutie má čas do dosiahnutia veku 35 rokov. Veľmi negatívne môžu byť zároveň vnímané aj časté zmeny systému, najmä tri otvorenia, ktoré znížili mieru participácie v druhom pilieri a vzhľadom na dobrovoľný vstup nových sporiteľov existuje silné riziko na jej ďalšie znižovanie.

Okrem zníženia deficitu pod tri percentá HDP musí SR so svojou bilanciou smerovať k takzvanému strednodobému cieľu (MTO) – „vyrovnanému rozpočtu“. Tento cieľ momentálne stojí na úrovni štrukturálneho schodku vo výške 0,5 % HDP v roku 2017. K tomuto nízkemu deficitu sa musí SR dopracovať po trajektórii zadefinovanej európskymi inštitúciami. Táto „cestovná mapa“ však zatiaľ zverejnená nebola.⁷⁶ Boli však zverejnené odporúčania Európskej komisie, aby SR konsolidovala v rokoch 2010-13 priemerným tempom 1,0 % HDP ročne; v ostatných rokoch platí tempo aspoň 0,5 % HDP ročne (preventívna časť Paktu stability a rastu). Podľa jesennej prognózy Európskej komisie dosahuje konsolidačné tempo v rokoch 2010-2013 v priemere 1,3 % HDP.⁷⁷

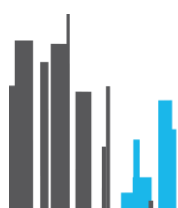
Návrh rozpočtu predpokladá v roku 2014 uvoľnenie rozpočtovej disciplíny, čo je porušením povinnosti konsolidovať aspoň 0,5 percentuálneho bodu HDP ročne pokiaľ nie je dosiahnutý strednodobý cieľ. Vláda si v tomto prípade uplatňuje tzv. investičnú výnimku Európskej komisie. Tá umožňuje poľaviť v konsolidácii za podmienok dostatočne nízkeho dlhu a deficitu a vysokej produkčnej medzery. Zároveň môže byť zaostávanie v konsolidačnom pláne ospravedlnené len z titulu výdavkov na spolufinancovanie EÚ projektov s dlhodobým pozitívnym vplyvom na verejné financie a SR musí stále dosiahnuť strednodobý cieľ v stanovenom termíne. SR žiada o výnimku práve z titulu rastu spolufinancovania EÚ fondov, ktoré má v roku 2013 dosiahnuť niekoľkoročné minimum. Aby SR dosiahla MTO v roku 2017,

⁷⁴ Za podmienky ak deficit verejnej správy klesal podstatne a nepretržite a dosiahol hodnoty blízko referenčnej hodnoty (3 %), môžu sa pri posudzovaní zrušenia EDP zohľadniť aj čisté náklady povinného kapitalizačného piliera.

⁷⁵ Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact, September 2012

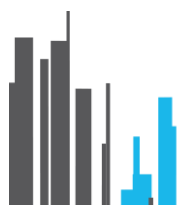
⁷⁶ V Programe stability na roky 2013 až 2016 si vláda stanovila túto trajektóriu sama. Návrh rozpočtu však celkový deficit verejnej správy v roku 2014 zvýšil o 0,23 % HDP (z 2,60 na 2,83 % HDP), pričom konsolidačné úsilie sa znížilo o 0,6 percentuálneho bodu (z 0,4 na -0,2 % HDP podľa MF SR).

⁷⁷ Podľa prepočtov RRZ dosahuje priemerné konsolidačné tempo v rokoch 2010-13 len 0,7 % HDP. MF SR uvádza priemer 1,1 % HDP, keď pri výpočte štrukturálneho salda počíta iba jednorazové opatrenia väčšie ako 0,1 % HDP.



bude musieť kvôli prestávke v roku 2014 v rokoch 2015-17 konsolidovať priemerným tempom až 1,2 % HDP ročne, čo je veľmi ambiciózný plán berúc do úvahy, že rok 2016 je rokom parlamentných volieb.

V rámci preventívnej časti Paktu a stability musí SR plniť aj takzvaný výdavkový benchmark. Ten žiada, aby rast výdavkov nepresahoval tempo strednodobého rastu potenciálu ekonomiky. Výdavky môžu rásť rýchlejšie len v prípade, ak je tento rast pokrytý príjmovými opatreniami. Túto podmienku návrh rozpočtu na rok 2014 spĺňa, keď príjmové opatrenia tvoria podľa MF SR objem 763 mil. eur. Roky 2015 a 2016 RRZ nevie posúdiť, nakoľko nie sú známe výdavky a príjmy potrebné na dosiahnutie cielených deficitov, ani ich štruktúra.



5. Pravidlá rozpočtovej transparentnosti

Za účelom zvýšenia transparentnosti prípravy rozpočtu boli v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti v článkoch 8 a 9 definované pravidlá rozpočtovej transparentnosti, ktoré upravujú vznik a fungovanie Výborov a ako aj povinné zverejňovanie údajov.

Výbor pre makroekonomické prognózy a naň nadväzujúci Výbor pre daňové prognózy⁷⁸ boli zriadené ako poradný orgán ministra financií SR za účelom zvýšenia objektívnosti predkladaných makroekonomických a daňovo-odvodových prognóz ministerstva, ako aj transparentnosti v procese zostavovania rozpočtu verejnej správy. Výbory sú v zmysle zákona o rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti povinné vypracovať a zverejniť prognózy najneskôr do 15. februára a 30. júna príslušného rozpočtového roka. Výbory môžu zasadať aj viackrát ako stanovuje zákon.

V roku 2013 Výbor pre makroekonomické prognózy zasadal trikrát: 29. januára, 10. júna a následne 16. septembra. Aktualizovaná strednodobá makroekonomická prognóza ministerstva financií bola oficiálne prezentovaná 30. januára, 11. júna a 19. septembra. Ekonomické predikcie MF SR v roku 2013 boli zverejnené v súlade so zákonom.

Riadne zasadanie Výboru pre daňové prognózy sa uskutočnilo 6. februára, 24. júna a 24. septembra. Aktualizované prognózy daňových a odvodových príjmov boli zverejnené 8. februára, 27. júna a 26. septembra, čím boli oficiálne dodržané termíny stanovené zákonom o rozpočtovej zodpovednosti. Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2014 až 2016 však v rámci prognóz daňových príjmov **obsahuje opatrenia, ktoré neboli zahrnuté v prognóze prerokovanej na septembrovom zasadnutí Výboru pre daňové prognózy**⁷⁹. Navyše pri prognóze DPH došlo na základe úpravy predpokladov ohľadom úspešnosti výberu ku výraznému zvýšeniu prognózy pre rok 2014 (viac v boxe 8). Návrh rozpočtu zároveň v časti popisujúcej prognózu daňových a odvodových príjmov⁸⁰ tieto úpravy prognóz neobsahuje.

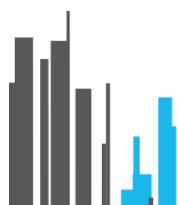
Prognóza použitá v návrhu rozpočtu tak zatiaľ nebola prediskutovaná členmi výboru, RRZ preto očakáva, že na mimoriadnom zasadnutí⁸¹ Výboru budú členovia informovaní o zmenách a najmä príčinách zmien v predkladaných prognózach, nakoľko v opačnom prípade sa znižuje transparentnosť rozpočtového procesu.

⁷⁸ Dôvody vzniku Výboru pre daňové prognózy definuje jeho [štatút](#) v článku 2 nasledovne: „Daňové príjmy a príjmy z poisťovní na sociálne zabezpečenie tvoria prevažnú časť príjmov verejnej správy. Podobne ako v prípade ekonomického prostredia, ich odhad je poznamenaný značnou mierou neistoty. Neistota so sebou prináša prípadný priestor pre podozrenia z úmyselného nadhodnotenia či podhodnotenia príjmov zo strany inštitúcií zodpovedných za prípravu verejných rozpočtov. Činnosť Výboru preto prispieva k zvýšeniu verejnej kontroly nad procesom tvorby rozpočtu verejnej správy prostredníctvom zapojenia odbornej verejnosti do diskusie“.

⁷⁹ [30. zasadnutie výboru pre daňové prognózy \(september 2013\)](#)

⁸⁰ RVS₂₀₁₄₋₂₀₁₆, časť 3.1 str. 19 a 22

⁸¹ MF SR 6.11.2013 informovalo členov Výboru pre daňové prognózy, že ďalšie zasadnutie sa uskutoční 25.11.2013



BOX 8: Rezerva na zlepšenie úspešnosti výberu DPH z pohľadu transparentnosti

Zmenu predpokladov prognózy DPH a zvýšenie jej rozpočtovaných príjmov bez diskusie vo Výbore nie je podľa RRZ možné hodnotiť priaznivo z pohľadu transparentnosti aj napriek vytvoreniu rezervy na výdavkoch v rovnakej sume. Uvedenú operáciu možno vnímať v dvoch rovinách:

- 1) **Prerokovanie opatrení Výborom pre daňové prognózy**
Prognóza daňových a odvodových príjmov pre účely zostavenia rozpočtu verejnej správy musí byť prerokovaná a schválená Výborom pre daňové prognózy. V prípade, ak dôjde k úprave prognózy, Výbor by mal byť informovaný o zmenách v prognóze, oboznámený s predpokladmi kvantifikácie zmien a aktualizáciu prognózy schváliť.
- 2) **Obchádzanie pravidla 1 % podľa zákona o štátnom rozpočte**
Zákon o štátnom rozpočte v § 2 odseku 2 definuje fiškálne pravidlo, podľa ktorého sa celkové výdavky štátneho rozpočtu môžu prekročiť najviac o 1 %. Inými slovami v prípade, ak skutočné príjmy štátneho rozpočtu budú vyššie ako rozpočtované, výdavky je možné prekročiť najviac o 1 %. Arbitrárnym zvýšením prognózy príjmov a vytvorením rezervy na strane výdavkov v rovnakej výške dochádza podľa názoru RRZ k umelému navýšeniu potenciálneho limitu na výdavky.

V zmysle článku 9 zákona o rozpočtovej zodpovednosti 493/2011 Z.z. ods. (1) až (3) sú definované náležitosti, ktoré subjekty verejnej správy pri tvorbe rozpočtu musia formálne splniť. Súčasťou návrhov rozpočtov by mali byť údaje o skutočnom plnení za predchádzajúce rozpočtové roky, rozpočet ako i očakávaná skutočnosť bežného roka, rozpočtované položky na nasledujúce tri roky.

Už vo svojom poslednom hodnotení RRZ konštatovala, že formálne návrh rozpočtu poskytuje všetky potrebné údaje v zmysle, ktorý definuje ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti v rámci ods. (4). Po obsahovej stránke však nie všetky informácie sú dostatočne vysvetlené a zdôvodnené.⁸²

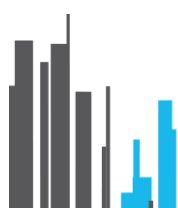
Konsolidovaná bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy už obsahuje oproti návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2013 až 2015 detailnejšie členenie príjmov a výdavkov.

Aktualizácia stratégie riadenia štátneho dlhu na roky 2011 až 2014 podrobnejšie analyzovala vývoj v predchádzajúcom období a z uvedeného dôvodu poskytuje len v obmedzenej miere informácie ohľadom budúceho smerovania.

Návrh rozpočtu obsahuje základné prístupy možného vyčíslenia **daňových výdavkov** vrátane kvantifikácie najvýznamnejších položiek⁸³. V budúcnosti bude potrebné zamerať sa na spresnenie definície daňových výdavkov a zväziť uvádzanie aj menších položiek (aj keď bez vyčíslenia dopadu), čo by mohlo byť súčasťou manuálu.

⁸² RRZ dodatočne požiadala o sprístupnenie dát a zodpovedanie doplňujúcich otázok. MF SR požiadavke vyhovel a niektoré témy boli ďalej hlbšie konzultované.

⁸³ RRZ v rámci kvantifikácie identifikovala chýbajúce vyčíslenie zníženia sadzby DPH z 20 % na 19 % (daňovým výdavkom v tomto prípade je vplyv zníženej sadzby voči základnej sadzbe).



Implicitné záväzky predstavujú skryté zadĺženie verejného sektora nad rámec oficiálnych štatistík o dlhu. Zverejnenie ich odhadu v rozpočte je preto dôležitou súčasťou zvyšovania transparentnosti. Implicitné dlhy vznikajú predovšetkým z titulu starnutia populácie a prejavujú sa vo výdavkových oblastiach citlivých na demografické zmeny: dôchodky, zdravotníctvo, dlhodobá starostlivosť a školstvo. Materiál obsahuje detailnú kvantifikáciu, v porovnaní s predchádzajúcim rokom bola doplnená o vplyv PPP projektov. V budúcnosti bude potrebné rozšíriť analýzu aj o iné typy záväzkov (napríklad náklady na odstavenie jadrových elektrární).

Podmienené záväzky verejnej správy sú zverejnené v prílohe 4 návrhu rozpočtu. Ministerstvo financií ich vyčíslilo spolu na 2,06 mld. eur (2,9 % HDP). Medziročne sa zvýšili o 0,38 mld. eur (0,5 p.b. HDP), čo súvisí aj so zmenenou metodikou získavania údajov. Za rok 2012 **boli po prvý krát automatizovane spracované informácie z poznámok individuálnych účtovných závierok subjektov verejnej správy.**⁸⁴

Oproti návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2013-2015 obsahuje aktuálny návrh rozpočtu tabuľky členené na jednorazové daňovo-odvodové príjmy a jednorazové nedaňové a výdavkové opatrenia. V rámci **jednorazových vplyvov** by bolo dobré kvôli prehľadnosti disponovať jednou súhrnnou tabuľkou, ktorá obsahuje všetky príjmové aj výdavkové položky a ktoré sú konzistentné s jednorazovými vplyvmi pre výpočet štrukturálneho salda.

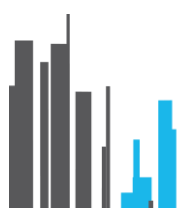
Súčasťou návrhu rozpočtu verejnej správy sú informácie o **hospodárení štátnych podnikov**, pričom v zozname chýbajú údaje o podnikoch, v ktorých má vlastnícky podiel Fond národného majetku, preto odporúčame zoznam podnikov rozšíriť aj o tieto. MF SR na požiadanie zaslalo RRZ výhľad hospodárenia podnikov s majetkovou účasťou FNM na rozpočtovanom horizonte. Bez bližšej špecifikácie a zdôvodnenia na čom sú založené predpoklady ďalšieho smerovanie týchto subjektov sa sťažuje samotné vyhodnotenie dôležitej súčasti čistého bohatstva: súhrnného vlastného imania podnikov štátnej správy.

Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2014 až 2016 formálne obsahoval všetky požadované údajové kategórie, čo by do veľkej miery malo zvýšiť transparentnosť rozpočtu. V porovnaní s predchádzajúcim rozpočtom sa však objavilo viacero transakcií, ktoré boli zachytené nekonzistentne v rozpočte (dane), prípadne neboli v texte dostatočne, resp. vôbec vysvetlené (nedaňové príjmy, napr. dividendy).

Oproti rozpočtu na roky 2013-2015 boli niektoré veci menej transparentné. Nedostatky návrhu rozpočtu oproti minulému roku výraznou mierou kompenzoval **Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2014**, ktorý bol predložený do Komisie. Poskytoval analytický sumár cieľov a opatrení, vrátane vyčíslenia štrukturálneho salda rozpočtu. RRZ oceňuje tiež snahu o bližší pohľad na štruktúru výdavkov podľa oblastí.

Po zohľadnení Návrhu rozpočtového plánu RRZ konštatuje, že **miera transparentnosti sa v porovnaní s predchádzajúcim rozpočtom zvýšila**. Na druhej strane, NRP nemožno vnímať ako náhradu národného rozpočtu, ktorý je schvaľovaný vo vláde a v parlamente (NRP nie je). Pozitíva NRP by sa tak mali v budúcnosti priamo premietnuť do rozpočtu, ktorý by tak slúžil ako hlavný zdroj informácií bez potreby dohľadávania v iných dokumentoch.

⁸⁴ Novela zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve vyžaduje predložiť poznámky k účtovnej závierke aj formou tabuľkových zostáv. V roku 2011 boli podmienené záväzky vykázané len na základe dožiadania týchto údajov zo strany ministerstva financií.



6. Vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií

Dlhodobú udržateľnosť verejných financií ovplyvňuje aktuálne hospodárenie s verejnými financiami a budúce záväzky vyplývajúce najmä z problému starnutia populácie. Napriek tomu, že hodnotením udržateľnosti sa RZZ bude detailne zaoberať až v správe v apríli 2014, návrh rozpočtu je možné stručne kvalitatívne zhodnotiť z tejto perspektívy jednoduchým porovnaním základných parametrov so schváleným rozpočtom na roky 2013 až 2015.

Vplyv aktuálneho hospodárenia s verejnými financiami

Z pohľadu dlhodobej udržateľnosti je nevyhnutné porovnávať rozpočtové ciele na štrukturálnej báze. Dôvodom je, okrem vplyvu ekonomického cyklu, najmä spôsob akým sa rozpočtové ciele majú dosiahnuť. Vzhľadom k tomu, že jednorazové opatrenia nemajú trvalý vplyv na hospodárenie verejnej správy, je potrebné ich očistiť.

Primárne štrukturálne saldo pre rok 2014 je v porovnaní s RVS 2013 – 2015 horšie o 1,96 % HDP. Takéto spomalenie fiškálnej konsolidácie má negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť (meranú prostredníctvom indikátora GAP) v približne rovnakej výške o akú došlo ku zhoršeniu cieľa pre primárne štrukturálne saldo. Pri hodnotení nebol vzatý do úvahy cieľ na roky 2015 a 2016 nakoľko návrh rozpočtu neposkytuje vierohodnú konsolidačnú stratégiu.

Tab 22: Rozpočtové ciele ovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť – porovnanie

(% HDP, mil. eur)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cyklicky upravené primárne saldo*						
1. RVS 2013-2015	-1,89	-1,76	-0,55	0,44	0,94	-
2. NRVS 2014-2016	-2,21	-1,88	-0,86	-1,53	-0,13	0,89
rozdiel (2-1)	-0,31	-0,12	-0,31	-1,96	-1,07	
Dlh verejnej správy						
1. RVS 2013-2015	43,3	52,2	54,9	55,8	56,0	-
2. NRVS 2014-2016	43,3	52,1	54,3	56,8	56,4	55,7
rozdiel (2-1)	0,00	-0,10	-0,60	1,00	0,40	

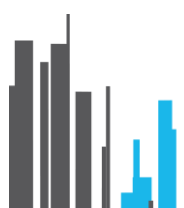
*štrukturálne saldo v zmysle metodiky EK (tab. 17) upravené o náklady z piliera, financovania diaľnic cez PPP a platené úroky - národná metodika

Zdroj: RRZ

Budúce záväzky

Návrh rozpočtu obsahuje zvýšenie vianočných dôchodkov pre rok 2013 (o 8,61 eur na dôchodcu s nárokom). Z pohľadu vplyvu na dlhodobú udržateľnosť znamená toto opatrenie dodatočnú záťaž. Napriek tomu, že nárok na vianočný príspevok nevzniká automaticky a jeho výška sa musí každoročne schváliť, je nepravdepodobné, že by došlo ku jeho zníženiu v budúcich rokoch. Podľa RRZ preto vianočný príspevok, spolu s výdavkami na dôchodky ovplyvňuje kvantifikáciu dlhodobej udržateľnosti.

Naopak, s účinnosťou od mája 2013 schválila NR SR významnú parametrickú reformu výsluhového zabezpečenia policajtov a vojakov, ktorou sa napríklad predĺžila minimálna služobná doba z 15 na 25 rokov, zvýšili sa sadzby odvodov, upravila sa valorizácia dôchodkov. Toto opatrenie bude mať pozitívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií

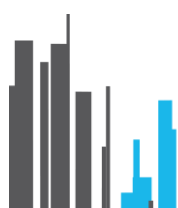


prostredníctvom nižšej potreby dotovať tento systém v budúcnosti cez transfer zo štátneho rozpočtu. V prípade ak by táto reforma zabezpečila vyrovnané hospodárenie systému výsluhového zabezpečenia v každom jednom roku v budúcnosti (čo možno považovať za optimistický predpoklad)⁸⁵, indikátor dlhodobej udržateľnosti GAP sa zlepši maximálne o 0,5% HDP⁸⁶.

Po zohľadnení zmien v predpokladanom hospodárení v roku 2014 a prijatých legislatívnych úprav v dlhodobých výdavkoch citlivých na zmenu demografie musí RRZ konštatovať, že dlhodobá udržateľnosť verejných financií sa medziročne zhorší. Efekt vyššieho dlhu a horšieho štrukturálneho deficitu preváži dlhodobé prínosy z reformy výsluhového zabezpečenia ozbrojených zložiek.

⁸⁵ Čo vzhľadom na postupný nábeh reformy je nerealistické.

⁸⁶ Podľa ekonomickej analýzy IFP č. 26 „[Analýza dlhodobej udržateľnosti a návrhy na zmenu dôchodkového systému SR](#)“, sa má saldo výsluhového zabezpečenia vojakov a policajtov v prípade ak by sa žiadna reforma neprijala zhoršiť o 630 mil. eur (v cenách roku 2010) do roku 2060, čo je o 1% HDP (strana 57 a 58). Vzhľadom k tomu, že zhoršovanie salda sa bude diať postupne, vplyv na indikátor udržateľnosti by vzhľadom na diskontovanie nemal presiahnuť 0,5% HDP.



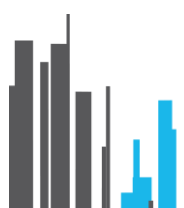
Príloha č. 1 – Odhad salda rozpočtu v roku 2013

Tab 23: Rozdiely oproti rozpočtu 2013	mil. eur	% HDP
Schválený schodok VS	-2 187	-2,94
Daňové a odvodové príjmy verejnej správy	-521	-0,71
daňové príjmy	-426	-0,58
odvodové príjmy	-95	-0,13
Iné ako daňové príjmy verejnej správy	-97	-0,13
príjmy z vlastníctva majetku	7	0,01
dividendy zo spoločností s majetkovou účasťou štátu, resp. FNM SR	-377	-0,52
administratívne a iné poplatky a platby VS	36	0,05
príjmy Telekomunikačného úradu	-130	-0,18
kapitálové príjmy	10	0,01
príjmy z predaja emisných kvót (EF a ŠR)	-46	-0,06
odpredaj núdzových zásob ropy	371	0,51
úrokové príjmy	3	0,00
iné nedaňové príjmy verejnej správy	-5	-0,01
poplatok za správu núdzových zásob ropy	-28	-0,04
prijaté granty (štátneho rozpočtu, VVŠ, NJF)	62	0,08
Výdavky na spolufinancovanie k fondom EÚ	403	0,55
Odvod do rozpočtu EÚ	4	0,01
Úrokové náklady verejnej správy	54	0,07
Ďalšie výdavkové tituly štátneho rozpočtu*	408	0,56
rezerva na otvorenie II. piliera	229	0,31
presun prostriedkov do roku 2014	120	0,16
výdavky na sociálnu inklúziu	16	0,02
ostatné	43	0,06
Dlh zdravotníckych zariadení	-100	-0,14
Výdavky ostatných subjektov verejnej správy	-139	-0,19
územná samospráva*	-84	-0,12
Sociálna poisťovňa	-1	0,00
verejné zdravotné poistenie	83	0,11
FNM SR	-15	-0,02
verejné vysoké školy	-42	-0,06
RTVS	-12	-0,02
Environmentálny fond	-8	-0,01
ostatné subjekty	-60	-0,08
Očakávaná skutočnosť verejnej správy - schodok	-2 175	-2,98

(+) znamená pozitívny vplyv na saldo (vyššie príjmy, úspora výdavkov)

Zdroj: MF SR

* upravené o vplyv navýšenia miezd v regionálnom školstve na výdavky jednotlivých subjektov (mzdy vo výške 68 mil. eur boli rozpočtované v štátnom rozpočte, v skutočnosti sú však výdavkom samospráv)

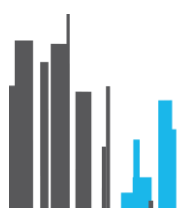


Príloha č. 2 – Vývoj salda rozpočtu v priebehu roka 2013

Tab 24: Vývoj salda rozpočtu v priebehu roka 2013 (mil. eur)

Riziká pre naplnenie rozpočtových cieľov						
stav k	Návrh RVS/ Hodnotenie RRZ	Schválený RVS	15.2.	12.3.	14.8.	11.10.
Schválený rozpočet VS	-2 187	-2 187	-2 187	-2 187	-2 187	-2 187
Schválený rozpočet VS (% HDP)	-2,94	-2,94	-2,96	-2,96	-3,01	-3,00
Oficiálne zverejnené úpravy MF SR		0	16	16	44	11
Aktualizácia daňových prognóz		-266	-628	-628	-974	-842
Zrušenie rezervy na zhoršený makroek. vývoj		313	313	313	313	313
Zníženie kapitálových výdavkov ŠR		21	21	21	21	21
Úprava plátov v regionálnom školstve		-68	-68	-68	-68	-68
Zrušenie rezervy na 2. pilier			229	229	229	229
Dopočet reálneho výsledku z otvorenia 2. piliera				4	4	4
Zníženie výdavkov na núdzové zásoby (nový model)				2	2	2
Selektívne viazanie výdavkov			99			
Dividendy zo spoločností s majetkovou účasťou štátu			49	69	52	-377
Kompen. výpadku odvodov VZP na výdavkoch VZP				39		39
Úspora výdavkov OP doprava				26	42	
Viazanie osob. výd. na valor. plátov úst. činiteľov				1	1	
OÚ MV SR				2	2	
Rekonštrukcia vzdeláv. zariadenia vo Veľkom Mederi				2	2	
Viazanie osobných výdavkov (MZV a EZSR)				1	1	
Obranné výdavky				1	1	
Úspora výdavkov na platbe za dostupnosť PPP proj.				1	1	
Výpadok z príjmov Telekomunikačného úradu					-130	-130
Platené úroky					49	54
Odvod do rozpočtu EÚ					-2	5
Úspora na spolufinancovaní					195	402
Nová koncepcia správy núdzových zásob ropy					380	371
Poplatok za núdzovú správu ropy						-28
DPH platba súvisiaca so splácaním PPP projektu					-6	-6
Kapitálový transfer v garančnom poistení					-19	14
Úspora výdavkov v zdravotníctve					102	125
Nárast záväzkov zdrav. zariadení/prevzatie záväzkov					-100	-100
Príspevky od prevádzkovateľov JZ - 3.a4. blok EMO					-21	
Verejné vysoké školy					22	
Rozhlas a televízia Slovenska					-15	
Envir. fond - príjmy z predaja emisných kvót					-42	
Saldo obcí a VÚC (bez daňových príjmov)						-127
Saldo ostatných subjektov VS						-115
Nedaňové príjmy a G+T						-84
Úspora výdavkov ŠR						310
Rozpočet VS po zohľadnení úprav MF SR	-2 187	-2 187	-2 170	-2 170	-2 143	-2 175
Rozpočet VS (po úpravách, v % HDP)	-2,94	-2,94	-2,94	-2,94	-2,95	-2,98
nom. HDP	74 372	74 372	73 826	73 826	72 632	72 987

Zdroj: RRZ



Príloha č. 3 – Hospodárenie obcí v roku 2013

Schválený rozpočet verejnej správy (RVS) predpokladal prebytkové hospodárenie obcí vo výške 146,2 mil. eur. **Pre účely RVS zostavuje rozpočet ministerstvo financií. Rok 2013 bol špecifický tým, že obce sa zaviazali podpísaním memoranda prispieť ku konsolidácii a návrh ministerstva premietol túto dohodu do rozpočtu** (viac v boxe 9). Samotné obce si schválili prebytkové hospodárenie len na úrovni 3,0 mil. eur. Obce si svoje rozpočty môžu priebežne upravovať, pričom k 30.6.2013 očakávali deficit na úrovni takmer 23 mil. eur. Mechanický prepočet by tak znamenal riziko pre deficit rozpočtu verejnej správy sumu 169 mil. eur.

Napriek tomu, že upravené rozpočty majú odrážať očakávanú realitu ku koncu roka, nie je zriedkavé, že skutočnosť sa od nich významne odlišuje. K 30. júnu 2013 obce vykazovali prebytkové hospodárenie vo výške 229 mil. eur, čo naznačuje, že skutočnosť by mohla byť o niečo lepšia ako si uvádzajú obce v rozpočtoch.

Tab 25: Priebežné plnenie rozpočtu obcí za prvý polrok 2013

(tis. eur)	Rozpočet schválený NR SR	Rozpočet schválený obcami*	Upravený rozpočet obcí k 30.3.2013	Upravený rozpočet obcí k 30.6.2013	Skutočnosť k 30.6.2013	Rozdiel
	1	2	3	4	5	4-1
Príjmy	3 512 428	3 368 096	3 394 588	3 474 544	1 758 175	-37 884
Výdavky	3 366 253	3 365 068	3 401 771	3 497 420	1 529 309	131 167
SALDO	146 175	3 028	-7 183	-22 876	228 867	-169 051
<i>modifikujúce faktory</i>	-10 000					
SALDO (ESA95)	136 175					

* nezohľadňuje pohľadávky/závazky

Zdroj: Štátna pokladnica, RRZ

BOX 9: Memorandum o spolupráci vlády SR a ZMOS na konsolidácii verejných financií

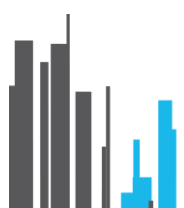
Združenie miest a obcí (ZMOS) sa v rámci memoranda o spolupráci zaviazal, že mestá a obce budú schvaľovať svoje rozpočty v súlade s cieľom memoranda. Znamená to, že obce by mali v roku 2013:

- Znížiť osobné výdavky vo výške 5 % oproti schválenému rozpočtu na rok 2012,
- Znížiť výdavky na nákup tovarov a služieb o 10 % oproti schválenému rozpočtu na rok 2012
- Predmetná úspora sa týka obcí, kde počet obyvateľov dosahuje viac ako 2 000, obce s počtom obyvateľov do 2 000 by osobné výdavky ako i výdavky na tovary a služby mali realizovať vo výške schváleného rozpočtu na rok 2012.

Rozpočet obcí v schválenom RVS bral tieto faktory do úvahy. Obce pri schvaľovaní svojich rozpočtov a ich viacerých revíziách s úsporou deklarovanou v memorande nepočítali.

Obce si neplnia svoje záväzky, nakoľko predpokladaná úspora v rámci osobných výdavkoch vo výške 5 % (efektívne⁸⁷ 3,9 %) a úspora na tovaroch a službách vo výške 10 % (efektívne 7,5 %) nebola dosiahnutá. V osobných výdavkoch obce očakávajú naopak rast o 8,4 % a u tovarov a služieb o 10,5 %.

⁸⁷ Vzhľadom k tomu, že memorandum sa netýkalo všetkých obcí, „skutočná“ rozpočtovaná úspora za všetky obce je nižšia.

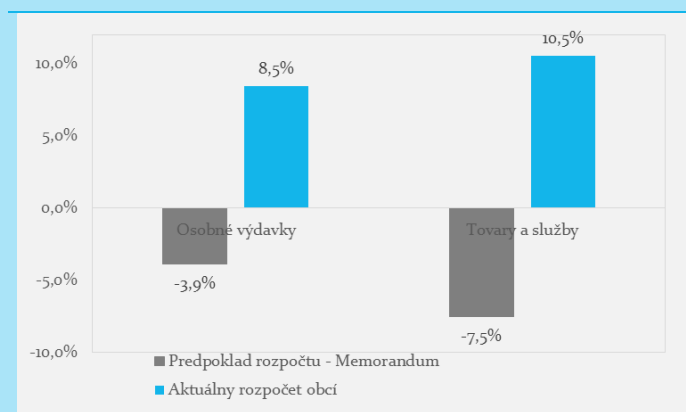


Tab 26: Memorandum a rozpočet obcí v roku 2013

(tis.eur)	R ₂₀₁₂ obce	R ₂₀₁₃ NR SR	R ₂₀₁₃ obce	Upravený rozpočet k 30.6.2013	Rozdiel	Efektívna úspora podľa rozpočtu NRSR	Rast výdavkov obcí oproti R ₂₀₁₃ NR SR
	1	2	3	4	5=2-1	6=5/1	7= (4/2 -100)*100
Bežné výdavky	2 589 895	2 481 356	2 612 260	2 684 831	-108 539	-4,2%	8,2
Osobné výdavky	1 286 773	1 236 924	1 316 565	1 340 984	-49 849	-3,9%	8,4%
Tovary a služby	916 908	848 009	900 244	937 195	-68 899	-7,5%	10,5%
Bežné transfery	354 300	368 423	365 807	376 996	14 123	4,0%	2,3%
Platené úroky	31 914	28 000	29 643	29 656	-3 914	-12,3%	5,9%

Zdroj: RRZ, Štátna pokladnica, MF SR

Graf 22: Rast bežných výdavkov obcí v roku 2013 (%)

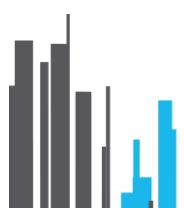


Zdroj: RRZ

Na identifikáciu potenciálneho rizika plynúceho z hospodárenia miestnych samospráv pre rozpočet verejnej správy v roku 2013, RRZ analyzovala vývoj vybraných príjmových⁸⁸ a výdavkových položiek v jednotlivých kvartáloch na horizonte rokov 2006 až 2012, ktoré sú uvedené v nižšie umiestnenej tabuľke. Následne sa vytvorili tri scenáre:

- Prvý scenár bral do úvahy priemerný vývoj rozpočtových položiek po kvartáloch na celom období (2006-2012).
- Druhý scenár sa zúžil na obdobie rokov (2010-2012), v ktorom sa vývoj príjmov a výdavkov vyvíjal mierne odlišne ako v iných rokoch (prvý polrok bol silnejší).
- V súvislosti s nadchádzajúcimi voľbami do územnej samosprávy obcí, ktoré sa majú uskutočniť na jeseň v roku 2014, sa posledný scenár zamerlal na predvolebné roky sledujúc, či práve v týchto rokoch nedošlo k zmene v správaní obcí. Tento predpoklad sa však nepotvrdil.

⁸⁸ Daňové príjmy sme plne prevzali z prepočtov IFP (tak pri obciach ako i VÚC).



Tab 27: Vývoj vybraných položiek obcí v 2. kvartáli vzhľadom na dosiahnutú skutočnosť v príslušnom roku

(% koncoročného plnenia)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Ø (2006-2012)	Ø (2010-2012)
200 Nedaňové príjmy	45,2	44,4	44,3	44,4	46,2	45,9	46,9	45,3	46,3
300 G+T	44,4	45,7	42,2	35,5	42,2	43,2	48,1	43,0	44,5
610+620 Mzdy a poistné	40,4	40,5	41,1	41,9	41,9	42,2	42,6	41,5	42,3
630 Nákup T+S	45,3	45,3	42,6	46,1	45,7	45,2	47,2	45,3	46,0
640 Bežné transfery	49,1	48,2	47,1	48,9	48,6	48,2	49,9	48,6	48,9
650 Úroky	41,0	48,1	48,2	57,6	42,9	48,0	52,3	48,3	47,7
700 Kapitálové výdavky	27,2	35,6	28,6	27,2	32,6	34,7	39,0	32,1	35,5

Zdroj: RRZ, Štátna pokladnica

Výpočet koncoročného odhadu sa realizoval na prvých dvoch scenároch, tie dokumentuje nasledujúca tabuľka. Základom výpočtu koncoročného odhadu bola vykázaná skutočnosť obcí ku koncu júna a aplikovaním vyššie uvedených scenárov sa dopočítali očakávania na koniec roka 2013. V oboch prípadoch sa ukazuje, že obce by mali mať v roku 2013 prebytkové hospodárenie v intervale 70 až 110 mil. eur.

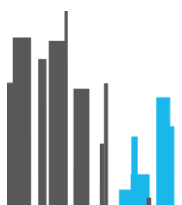
Tab 28: Porovnanie scenárov RRZ – obce

(tis. eur)	2013 OS	2013 OS	2013 OS	sc 1 oproti	sc 2 oproti
	MF SR	RRZ sc1	RRZ sc2	MF SR	MF SR
Príjmy	3 527 814	3 701 008	3 643 273	173 194	115 459
100 Daňové príjmy	1 720 904	1 718 331	1 718 331	-2 573	-2 573
200 Nedaňové príjmy	471 276	611 243	598 304	139 967	127 028
300 Granty a transfery	1 335 634	1 371 433	1 326 638	35 799	-8 996
Výdavky	3 426 386	3 631 880	3 534 000	205 494	107 614
600 Bežné výdavky	2 624 295	3 076 000	3 030 160	451 705	405 865
Mzdy, platy a poistné	1 285 532	1 529 681	1 502 743	244 149	217 211
Tovary a služby	920 946	1 090 382	1 074 089	169 436	153 143
Bežné transfery	389 817	430 388	427 473	40 571	37 656
Platené úroky	28 000	25 550	25 855	-2 450	-2 145
700 Kapitálové výdavky	802 091	555 879	503 841	-246 212	-298 250
SALDO	101 428	69 128	109 273	-32 300	7 845

Zdroj: RRZ

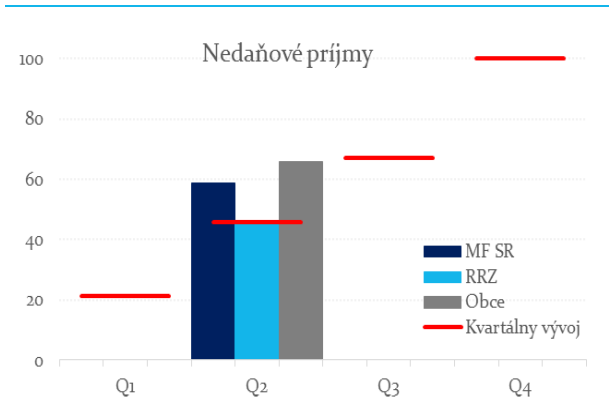
Nasledujúca séria grafov ilustruje vývoj nedaňových príjmov a vybraných výdavkových kategórií v roku 2013. Čiarové grafy predstavujú prepočítané priemerné hodnoty vývoja v príslušných kvartáloch (kumulatívne) s ohľadom na celoročný výnos, stĺpcové grafy vyjadrujú pomer aktuálneho (hotovostného) plnenia obcí k 30.6.2013 ku koncoročnému odhadu podľa predpokladov MF SR, samotných obcí (upravený rozpočet obcí k 30.6.2013) a RRZ. S výnimkou kapitálových výdavkov sa odhad RRZ rozpočtových položiek pohybuje pod odhadmi obcí a MF SR.

Odhad MF SR na rok 2013 vychádza zo skutočného plnenia za rok 2012, pričom to prvýkrát obsahuje aj finančné transakcie vykazované na mimorozpočtových účtoch, čo spôsobuje čiastočnú medziročnú neporovnateľnosť údajov. Tieto finančné transakcie sa navyše nerozpočtujú.



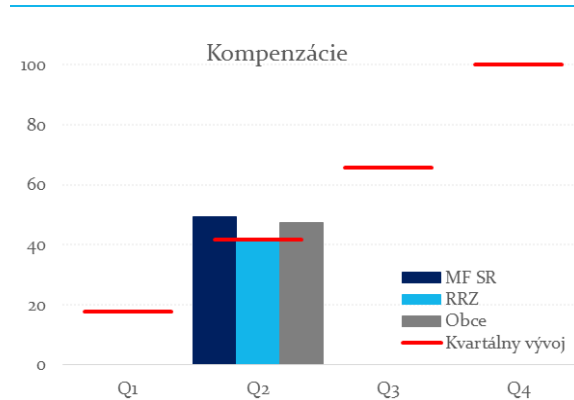
Koncoročné odhady inštitúcií sa odchyľujú v troch rozpočtových položkách. Kým obce a MF SR predpokladajú plnenie nedaňových príjmov za prvých šesť mesiacov na úrovni cca 62 % celoročného výnosu, analýza RRZ ukazuje, že v ostatných rokoch toto dosahovalo okolo 45 % a relatívne stabilný podiel počas celého obdobia 2006 až 2012. Kompenzácie zamestnancov v prípade odhadov MF SR⁸⁹ a obcí pravdepodobne nezohľadňujú avizované zvýšenie plátov zamestnancov školstva (v rozpočte vyčlenených 68 mil. eur), nakoľko nedosahujú ani úroveň vykázanú v roku 2012. MF SR a miestna samospráva navyše očakáva, že do konca roka sa budú kapitálové výdavky čerpať v objeme 80 % odhadovaného výnosu, čo sa javí vzhľadom na aktuálne čerpanie k prvému polroku nereálne. Dá sa však konštatovať, že z pohľadu celkového salda by sa tieto položky mohli vybilancovať a obce by mohli skončiť v kladných číslach, ale len za cenu nižších kapitálových výdavkov.

Graf 23: Vývoj obcí v roku 2013 – nedaňové príjmy



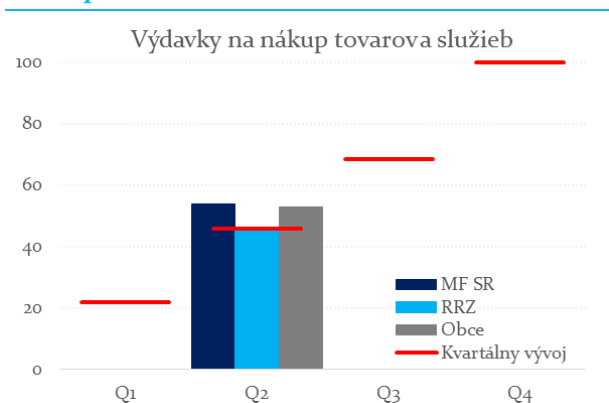
Zdroj: RRZ

Graf 24: Vývoj obcí v roku 2013 – kompenzácie



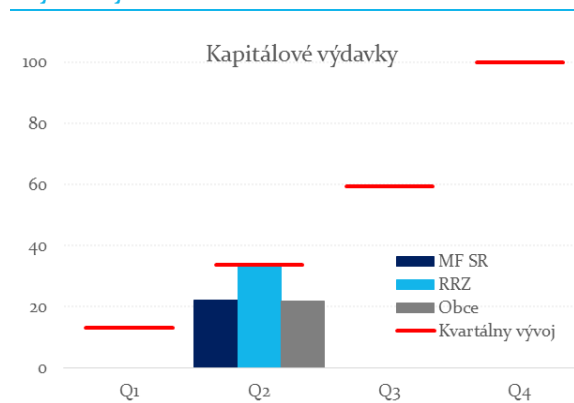
Zdroj: RRZ

Graf 25: Vývoj obcí v roku 2013 – výdavky na nákup tovarov a služieb



Zdroj: RRZ

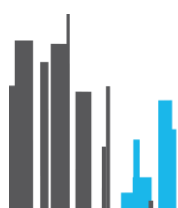
Graf 26: Vývoj obcí v roku 2013 – kapitálové výdavky



Zdroj: RRZ

Nasledujúca tabuľka sumarizuje aktuálny vývoj vybraných položiek rozpočtu, pričom posledné dva stĺpce predstavujú odhad MF SR a odhad RRZ (priemer scenárov).

⁸⁹ Aktuálny odhad MF SR na rok 2013 vychádza z RVS 2013-2015, kde bolo zvýšenie plátov v regionálnom školstve v sume 39 mil. eur zahrnuté, to však znamená, že MF SR očakáva oveľa vyššiu úsporu na ostatných mzdách, pričom neberie do úvahy aktuálne vyššie čerpanie výdavkov k 30.6.2013 v porovnaní s minulým rokom.



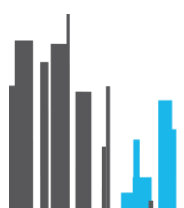
Tab 29: Hotovostné plnenie rozpočtu obcí a odhad do konca roka 2013

(tis. eur)	Skutočnosť 2012	Rozpočet 2013 schválený NR SR	Rozpočet 2013 schválený obcami	Upravený rozpočet obcí k 30.6.2013	1.polrok	2013OS MF SR	2013OS RRZ
Príjmy	3 486 009	3 512 428	3 368 096	3 474 544	1 758 175	3 527 814	3 672 140
100 Daňové príjmy	1 674 254	1 733 873	1 687 032	1 701 137	890 667	1 720 904	1 718 331
200 Nedaňové príjmy	501 053	471 276	399 696	421 270	277 139	471 276	604 774
Príjmy z podnikania	155 671		146 297	150 702	72 667		
Administratívne poplatky	230 451		140 969	143 408	135 741		
Kapitálové príjmy	68 480		77 695	86 789	29 279		
Úroky	1 748		1 197	1 235	736		
Iné nedaňové príjmy	44 703		33 539	39 135	38 717		
300 Granty a transfery	1 310 702	1 307 279	1 281 367	1 352 137	590 369	1 335 634	1 349 036
Tuz. bež. granty a transfery			783 946	835 131	473 745		
Tuz. kap. granty a transfery			483 056	502 109	111 174		
Zahraničné granty			14 365	14 897	5 450		
Výdavky	3 404 743	3 366 253	3 365 068	3 497 420	1 529 309	3 426 386	3 582 940
600 Bežné výdavky	2 737 290	2 481 356	2 612 260	2 684 831	1 350 647	2 624 295	3 053 080
Mzdy, platy a poistné	1 309 136	1 236 924	1 316 565	1 340 984	634 924	1 285 532	1 516 212
Tovary a služby	1 026 594	848 009	900 244	937 195	494 263	920 946	1 082 235
Bežné transfery	371 983	368 423	365 807	376 996	209 116	389 817	428 930
Platené úroky	29 577	28 000	29 643	29 656	12 344	28 000	25 702
700 Kapitálové výdavky	667 453	884 897	752 808	812 589	178 661	802 091	529 860
Obstarávanie kap. aktív	645 595		730 968	788 924	170 604		
Kapitálové transfery	21 858		21 840	23 665	8 057		
SALDO	81 266	146 175	3 028	-22 876	228 867	101 428	89 201
<i>Modifikujúce faktory</i>		-10 000				-10 000	-10 000
SALDO (ESA95)		136 175				91 428	79 201

Zdroj: MF SR, Štátna pokladnica, RRZ

Na základe vyššie uvedeného RRZ očakáva, že hospodárenie obcí by malo v roku 2013 skončiť prebytkom v sume 70 až 110 mil. eur. V porovnaní so schváleným rozpočtom ide o zhoršenie v sume 37 až 77 mil. eur. Aktuálny odhad ministerstva financií je v rámci intervalu odhadu RRZ, pričom riziko by nemalo presiahnuť 30 mil. eur

V súvislosti s rozpočtom územnej samosprávy na roky 2014-2016 predpokladá návrh MF SR prebytkové hospodárenie počas celého obdobia. Vzhľadom na to, že obce si svoje rozpočty tvoria a schvaľujú samostatne, návrh MF SR je indikatívny. Za potenciálne riziko možno označiť zatiaľ nerozpočtované prostriedky na spoločné projekty s EÚ, najmä tie zamerané na spolufinancovanie. Zároveň sa na jeseň v roku 2014 majú uskutočniť voľby do orgánov miestneho zastupiteľstva, ktoré môžu ovplyvniť ďalšie (najmä dlhodobé) aktivity obcí. Otáznym je neustály pokles čerpania kapitálových výdavkoch, ktorý je z dlhodobého hľadiska neudržateľný. Z uvedeného dôvodu RRZ vníma potenciálne negatívne riziko hospodárenia obcí v roku 2014 v intervale 100-150 mil. eur.



Príloha č. 4 – Hospodárenie VÚC v roku 2013

Ministerstvo financií v rozpočte verejnej správy predpokladalo na rok 2013 prebytok vyšších územných celkov vo výške +17,6 mil. eur. **Podobne ako v prípade obcí, aj t.j. s VÚC (SK8) podpísal memorandum, ktoré by malo napomôcť k zníženiu celkového deficitu verejnej správy** (viac v boxe 10). Samotné VÚC si rozpočtovali saldo vo výške +5,6 mil. eur. Upravené rozpočty VÚC k 30.6.2013 predpokladali deficit na úrovni 2,5 mil. eur. V porovnaní s predpokladom rozpočtu verejnej správy by tak riziko pre celkový deficit verejnej správy mohlo dosiahnuť cca 20 mil. eur.

Tab 30: Priebežné plnenie rozpočtu VÚC za prvý polrok 2013

(tis. eur)	Rozpočet schválený NR SR	Schválený rozpočet VÚC*	Upravený rozpočet VÚC k 30.3.2013	Upravený rozpočet VÚC k 30.6.2013	1. polrok	Rozdiel
	1	2	3	4	5	4-1
Príjmy	1 049 796	1 103 633	1 131 230	1 173 185	603 208	123 389
Výdavky	1 032 198	1 098 071	1 133 036	1 175 716	528 078	143 518
SALDO	17 598	5 563	-1 806	-2 531	75 129	-20 129
<i>modifikujúce faktory</i>	-4 688					
SALDO (ESA95)	12 910					

* nezohľadňuje pohľadávky/záväzky

Zdroj: Štátna pokladnica, RRZ

BOX 10: Memorandum o spolupráci vlády SR a SK8 na konsolidácii verejných financií

Vláda a združenie SK8 podpísali memorandum, v ktorom územné celky deklarovali záujem o spolupodieľanie sa na konsolidácii verejných financií tak, aby bolo dosiahnuté zníženie deficitu verejnej správy v roku 2013 na 2,9 % HDP.

Konkrétne naplnenie memoranda spočíva:

- v dodržaní celkových kapitálových výdavkov
- nebudú meniť sumy prijatých úverov, kapitálových výdavkov, výdavkov na splácanie istín a zmenu stavu záväzkov a pohľadávok podľa podkladov, ktoré predložili MF SR pri prijímaní memoranda.
- Akákoľvek zmena memoranda je možné len vo forme dodatkov podpísaných aktérmi memoranda.

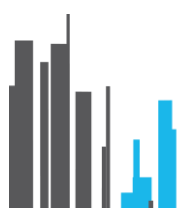
Nasledujúca tabuľka monitoruje vývoj kapitálových výdavkov vyšších územných celkov. Kým rozpočet na úrovni verejnej správy počítal s kapitálovými výdavkami deklarovanými v memorande, VÚC ich výšku niekoľkokrát upravovali (RRZ nemá informácie o súhlase MF SR). Upravený rozpočet k 30.6. predpokladal kapitálové výdavky vyššie o 77 % oproti memorandu.

Tab 31: Memorandum a rozpočet VÚC v roku 2013

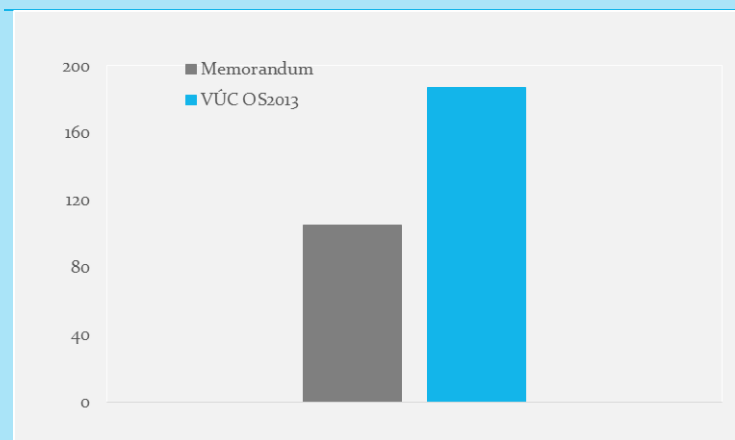
(tis. eur)	Memorandum	R2013 NR SR	R2013 VÚC	Úprava k 30.3.2013	Úprava k 30.6.2013	Prekročenie Memoranda	Prekročenie Memoranda
	1	2	3	4	5	3/1	5/1
Kapit. výdavky	105 343	105 343	146 264	158 205	186 966	139%	177%

Zdroj: RRZ, Pokladnica, MF SR

Nasledujúci graf ilustruje výšku kapitálových výdavkov schválenú v rozpočte verejnej správy na rok 2013 v súlade s podpísaným memorandom a upravený rozpočet VÚC k 1. polroku 2013:



Graf 27: Kapitálové výdavky VÚC v roku 2013 (mil. eur)



Zdroj: RRZ

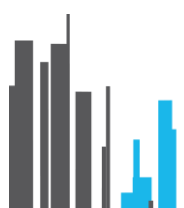
V snahe čo najpresnejšie kvantifikovať možné riziko spôsobené hospodárením VÚC na schodok verejnej správy v roku 2013 sa rovnakým postupom ako v prípade obcí odhadla očakávaná skutočnosť za rok 2013. Porovnali sa plnenia príjmových a výdavkových kategórií rozpočtu v priebehu bežného roka na horizonte od roku 2006 po rok 2012.

Tab 32: Vývoj vybraných položiek VÚC v 2. kvartáli vzhľadom na dosiahnutú skutočnosť v príslušnom roku

(% koncoročného plnenia)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Ø (2006-2012)	Ø (2010-2012)
200 Nedaňové príjmy	48,2	47,4	50,7	51,1	47,8	52,3	63,5	51,6	54,5
300 G+T	46,7	49,7	47,9	48,3	48,2	47,3	47,8	48,0	47,8
610+620 Mzdy a poistné	38,8	38,3	39,8	39,9	41,0	40,5	40,8	39,9	40,8
630 Nákup T+S	39,3	39,5	41,0	44,9	42,9	44,2	49,8	43,1	45,6
640 Bežné transfery	45,3	47,7	46,8	48,5	49,2	47,9	48,4	47,7	48,5
650 Úroky	35,3	37,4	43,9	60,6	46,2	36,9	53,5	44,8	45,5
700 Kapitálové výdavky	21,4	23,0	15,5	27,0	40,0	23,0	29,8	25,7	30,9

Zdroj: RRZ, Štátna pokladnica

Ďalej sa uplatnili sa alternatívne scenáre vývoja vybraných rozpočtových položiek v jednotlivých kvartáloch a berúc do úvahy aktuálne plnenie územných samospráv za prvý polrok 2013, sa vypočítal koncoročný odhad. Na základe prepočtov sa očakáva, že hospodárenie VÚC skončí deficitne v rozmedzí 48 až 100 mil. eur.



Tab 33: Porovnanie scenárov RRZ – VÚC

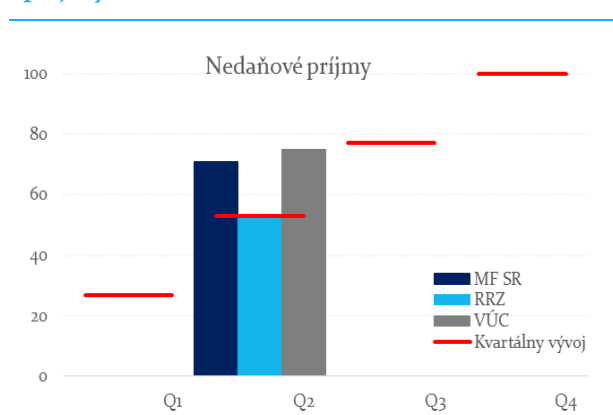
(tis. eur)	2013 OS	2013OS	2013OS	sc1 oproti	sc 2 oproti
	MF SR	RRZ sc1	RRZ sc2	MF SR	MF SR
Príjmy	1 124 320	1 169 960	1 165 609	45 640	41 289
100 Daňové príjmy	550 795	549 331	549 331	-1 464	-1 464
200 Nedaňové príjmy	89 000	122 141	115 488	33 141	26 488
300 Granty a transfery	484 525	498 488	500 790	13 963	16 265
Výdavky	1 107 075	1 269 315	1 213 707	162 240	106 632
600 Bežné výdavky	986 649	1 123 921	1 093 095	137 272	106 446
Mzdy, platy a poistné	347 222	427 719	418 575	80 497	71 353
Tovary a služby	231 019	253 447	239 186	22 428	8 167
Bežné transfery	400 408	436 440	429 118	36 032	28 710
Platené úroky	8 000	6 315	6 216	-1 685	-1 784
700 Kapitálové výdavky	120 426	145 394	120 613	24 968	187
SALDO	17 245	-99 355	-48 098	-116 600	-65 343

Zdroj: RRZ

Nižšie prezentované grafy ilustrujú vývoj nedaňových príjmov a výdavkových kategórií v roku 2013. Filozofia grafov je tá istá ako v prípade obcí. Čiarové grafy predstavujú nami prepočítané priemerné hodnoty vývoja v príslušných kvartáloch (kumulatívne) na dosiahnutú skutočnosť v príslušnom roku, stĺpcové grafy predstavujú pomer aktuálneho (kumulatívneho hotovostného) plnenia VÚC k 30.6.2013 vzhľadom na koncoročný odhad podľa predpokladov MF SR, VÚC (upravený rozpočet VÚC k prvému polroku 2013) a RRZ.

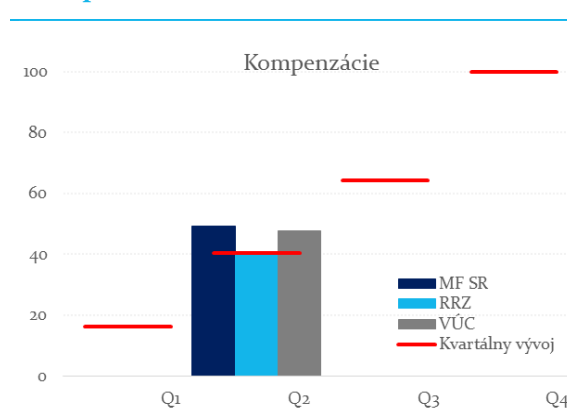
Očakávaný výnos nedaňových príjmov podľa MF SR a VÚC dosahuje k prvému polroku 2013 cez 70 % ročného výnosu, čo sa za celé obdobie, ktoré analyzovala RRZ, neudialo. Podobne ako pri obciach sa ukazuje, že najmä štruktúra odhadovaných výdavkoch nereflektuje aktuálne plnenie VÚC. Odhady MF SR a VÚC predpokladajú, že kompenzácie sa čerpajú na úrovni 50 %, čo je otázne v súvislosti s voľbami samosprávnych krajov, ktoré sú stanovené na 9.novembra 2013 a pravdepodobne sa premietnu do vyšších kompenzácií v závere roka. Neistý je odhad kapitálových výdavkov, kedy samotné VÚC dvakrát prehodnocovali svoje rozpočty napriek podpísanému memorandu.

Graf 28: Vývoj VÚC v roku 2013 – nedaňové príjmy

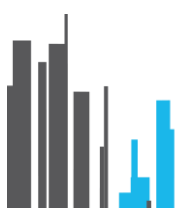


Zdroj: RRZ

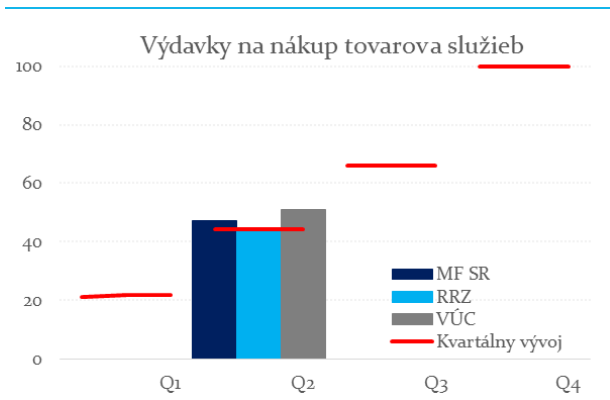
Graf 29: Vývoj VÚC v roku 2013 – kompenzácie



Zdroj: RRZ

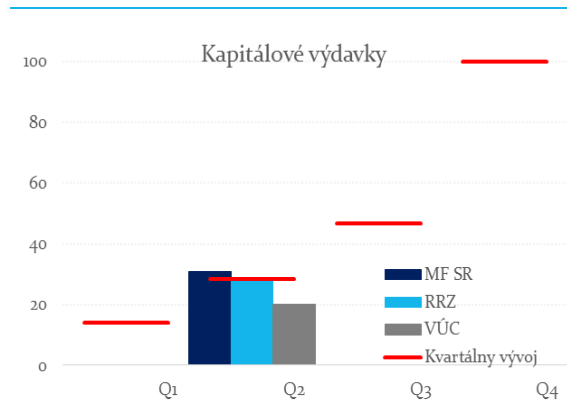


Graf 30: Vývoj VÚC v roku 2013 – výdavky na nákup tovarov a služieb



Zdroj: RRZ

Graf 31: Vývoj VÚC v roku 2013 – kapitálové výdavky



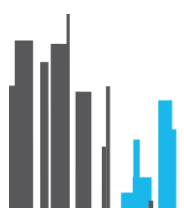
Zdroj: RRZ

Tabuľka prezentuje aktuálne plnenie príjmov a výdavkov rozpočtu vyšších územných celkov v roku 2013, posledné dva stĺpce predstavujú aktuálny odhad MF SR a RRZ (priemer scenárov).

Tab 34: Hotovostné plnenie rozpočtu VÚC a odhad do konca roka 2013

(tis. eur)	Skutočnosť 2012	Rozpočet 2013 schválený NR SR	Rozpočet 2013 schválený VÚC	Upravený rozpočet 2013 VÚC k 30.6.2013	1.polrok	2013 OS MF SR	2013 OS RRZ
Príjmy	1 118 239	1 049 796	1 103 633	1 173 185	603 208	1 124 320	1 167 784
100 Daňové príjmy	535 727	554 287	550 719	550 330	300 886	550 795	549 331
200 Nedaňové príjmy	101 363	89 000	78 675	84 218	62 991	89 000	118 814
Príjmy z podnikania	9 612		5 947	7 038	4 715		
Administratívne poplatky	75 727		59 546	59 785	42 502		
Kapitálové príjmy	11 038		10 554	14 260	5 326		
Úroky	470		337	337	133		
Iné nedaňové príjmy	4 516		2 291	2 798	10 315		
300 Granty a transfery	481 149	406 509	474 239	538 638	239 330	484 525	499 639
Tuz. bež. granty a transfery			394 249	421 678	215 347		
Tuz. kap. granty a transfery			77 363	112 771	19 669		
Zahraničné granty			2 623	3 798	3 926		
Zahraničné transfery			3	390	388		
Výdavky	1 133 526	1 032 198	1 098 071	1 175 716	528 078	1 107 075	1 241 511
600 Bežné výdavky	999 190	926 855	951 807	988 749	490 749	986 649	1 108 508
Mzdy, platy a poistné	345 882	319 124	347 743	357 144	170 630	347 222	423 147
Tovary a služby	223 821	199 323	204 809	214 396	109 151	231 019	246 317
Bežné transfery	421 095	400 408	387 348	406 136	208 137	400 408	432 779
Platené úroky	8 392	8 000	11 908	11 073	2 831	8 000	6 266
700 Kapitálové výdavky	134 336	105 343	146 264	186 966	37 329	120 426	133 003
Obstarávanie kap. aktív	119 612		135 374	172 339	34 442		
Kapitálové transfery	14 724		10 889	14 627	2 887		
SALDO	-15 287	17 598	5 563	-2 531	75 129	17 245	-73 727
Modifikujúce faktory		-4 688				-3 226	-3 226
SALDO (ESA95)		12 910				14 019	-76 953

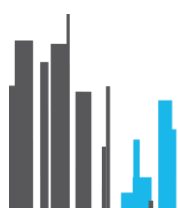
Zdroj: MF SR, Štátna pokladnica, RRZ



Na základe mechanického prepočtu, berúc do úvahy vývoj v prvom polroku roka 2013, by hospodárenie VÚC malo v roku 2013 skončiť deficitne v sume 48 až 100 mil. eur. Vzhľadom na neistotu vyplývajúcu z použitej metódy a možného vplyvu volieb na rýchlejšie čerpanie výdavkov v prvom polroku roka 2013, RRZ odhaduje menší deficit ako indikuje prepočet, a to vo výške 20 až 40 mil. eur. V porovnaní so schváleným rozpočtom ide o zhoršenie v sume 40 až 60 mil. eur. Aktuálny odhad ministerstva financií je v súlade s predpokladmi schváleného rozpočtu VÚC.

Rozpočet vyšších územných celkov zostavený zo strany MF SR na rok 2014 až 2016 predpokladá prebytkové hospodárenie VÚC počas celého obdobia. Napriek vyššie uvedenému riziku, ktoré RRZ identifikovala v roku 2013 a odlišnej dynamike jednotlivých položiek na strane príjmov a výdavkov, sa RRZ domnieva, že časť nárastu bežných výdavkov môže byť korigovaná napr. poklesom kapitálových výdavkov. Menšiu odchýlku od rozpočtu pripraveného MF SR RRZ očakáva aj preto, lebo koordinácia MF SR a VÚC je efektívnejšia. **Odhadované riziko pre rok 2014 je na úrovni 20-50 mil. eur.**

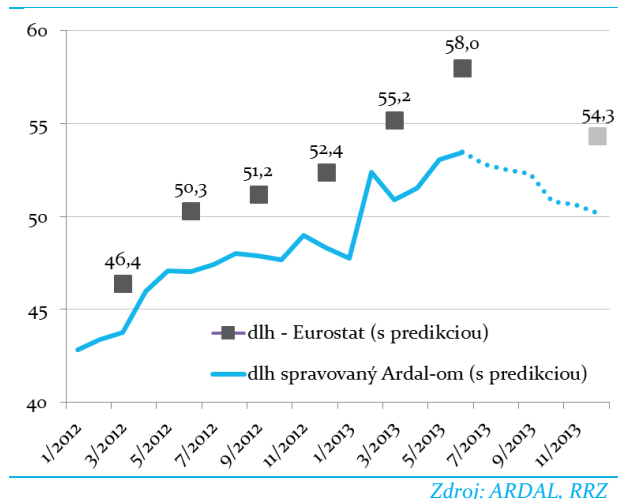
Pre rok 2013 nad rámec aktuálneho odhadu MF SR kvantifikovala RRZ riziká vyplývajúce z hospodárenia obcí a VÚC v celkovej sume 40 až 60 mil. eur. Bežné výdavky v porovnaní s rozpočtom výrazne narástli, naopak pokles kapitálových výdavkov takmer v plnej miere tento nárast kompenzoval. Pre rok 2014 kvantifikovala RRZ riziká celkom na úrovni 120-180 mil. eur a pramena najmä z rozdielného odhadu vývoja príjmov a výdavkov v roku 2013 v porovnaní s očakávaniami MF SR.



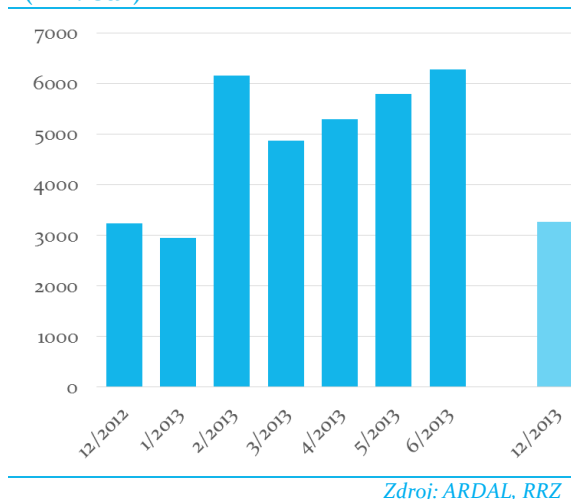
Príloha č. 5 – Vývoj dlhu v roku 2013

V roku 2013 dlh najprv rástol, keď v druhom štvrtroku podľa Eurostatu dosiahol historické maximum 58,0 % HDP. Súvisí to hlavne s nárastom hotovostnej rezervy štátu na takmer z 3,2 mld. eur v decembri 2012 na približne 6,3 miliardy eur ku koncu júna 2013. Od júna tohto roka by sa hotovostná rezerva mala postupne so splácaním dlhopisov (i s ich spätným odkupom) znižovať opätovne na úroveň 3-4 mld. eur., čo zníži aj celkový verejný dlh. Hotovostné rezervy štátu by mala ešte posilniť superdividenda vo výške 0,4 miliardy eur. Ministerstvo financií očakáva, že koncoročný dlh dosiahne podľa budúcoročnej aprílovej notifikácie Eurostatu medzi 54,3 % HDP.

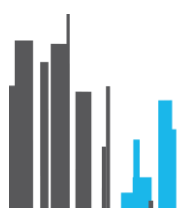
Graf 32: Vývoj dlhu v roku 2013 (% HDP)



Graf 33: Hotovostná rezerva štátu (mil. eur)⁹⁰

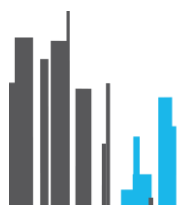


⁹⁰ Pozn.: Ide o hotovostné úložky v komerčných bankách a nákup cenných papierov v mene MF SR



Príloha č. 6 – Jednorazové opatrenia v rokoch 2013-2014

- 1. Dočasný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach** – S účinnosťou od 1. októbra 2012 sa zaviedol odvod z podnikania v regulovaných odvetviach. Týka sa spoločností, ktorých výnosy z regulovanej činnosti dosiahli aspoň 50 % jej celkových výnosov a ktorých hospodársky výsledok prevyšuje 3 mil. eur. Pôvodný návrh tejto legislatívnej úpravy počítal, že opatrenie bude účinné len rokoch 2012 a 2013, pričom návrh RVS 2014-2016 predpokladá predĺženie platnosti tohto opatrenia. Vplyv odvodu v roku 2013 predstavuje 114 mil. eur, v rokoch 2015-2016 sa bude pohybovať okolo úrovne 80 mil. eur.
- 2. Mimoriadne príjmy Telekomunikačného úradu** – V roku 2014 budú nedaňové príjmy jednorazovo pozitívne ovplyvnené avizovaným predajom frekvenčných pásiem realizovaným formou aukcie, tzv. digitálna dividenda. Predaj bude mať pozitívny vplyv na rozpočet.
- 3. Zdanenie nerozdelených ziskov pred roka 2004** – Účinnosť jednorazového opatrenia vo forme zdanenia nerozdelených ziskov z pred roka 2004 zrážkovou daňou (vo výške 15 %) sa vzťahuje len na zdaňovacie obdobie roka 2013. Príjmy verejnej správy budú v roku 2013 pozitívne ovplyvnené sumou cca 8 mil. eur.
- 4. Rozšírený odvod bankového sektora** – Od 1. januára 2012 sa zaviedol odvod vybraných finančných inštitúcií vo výške 0,4 % z upravenej hodnoty pasív. Od 1. septembra 2012 sa rozšírila základňa pre výpočet osobitného odvodu aj o hodnotu chránených vkladov, resp. retailových vkladov, ktoré boli doposiaľ vyňaté. Sadzba odvodu sa môže znížiť až na nulu v závislosti od výšky naakumulovaných odvodov a celkových aktív bankového sektora. V roku 2013 tak odvod navýši príjmy o 87 mil. eur. V rokoch 2014 sa predpokladá pozitívny vplyv na deficit verejnej správy vo výške 70 mil. eur, v roku 2015 a 2016 bude dosahovať hodnoty okolo 50 mil. eur.
- 5. Možnosť výstupu z kapitalizačného piliera dôchodkového systému** – V rámci zmien v kapitalizačnom pilieri sa na prelome rokov 2012 a 2013 (účinnosť od 1.9.2012 do 31.1.2013) dočasne otvoril II. pilier dôchodkového systému, tzn. sporitelia mali možnosť vystúpiť alebo naopak vstúpiť do II. piliera. Celkový efekt v roku 2013 predstavuje 240 mil. eur s pozitívnym vplyvom na saldo rozpočtu.
- 6. Predaj núdzových hmotných rezerv ropy a ropných produktov** – Zmena koncepcie správy núdzových zásob ropy a ropných výrobkov, ktorú si vyžaduje smernica EÚ, predstavuje presun vlastníctva a udržiavania núdzových zásob ropy doteraz spravovaných Správou štátnych hmotných rezerv SR na novovytvorenú právnickú osobu, Agentúru pre núdzové zásoby ropy a ropných produktov. Zavedenie nového systému financovania núdzových zásob ropy ako i odpredaj celého objemu zásob ropy v roku 2013 vo výške 471 mil. eur bude mať pozitívny vplyv na saldo rozpočtu VS.
- 7. Prevod peňažných prostriedkov na doručiteľa** – V roku 2006 boli zrušené vklady na doručiteľa, ktoré boli následne prevedené do správy finančných aktív. Nárok na uplatnenie **záväzku** zaniká koncom roka 2013, na základe čoho sa v roku 2014 očakávajú príjmy v objeme 26 mil. eur.

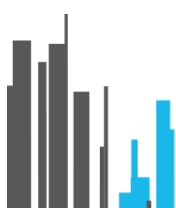


- 8. Príjem DPH z PPP projektu** – V roku 2011 bol schodok rozpočtu pozitívne ovplyvnený imputáciou pohľadávky voči spoločnosti Granvia v dôsledku zaplatenia DPH spojenou s PPP projektom R1 vo výške 174 mil. eur. V nastávajúcich 30 rokov sa bude stav poskytnutého preddavku každoročne znižovať o alikvotnú časť vo výške 5,79 mil. eur. Táto suma negatívne ovplyvní schodok rozpočtu VS počas obdobia 30 rokov.
- 9. Príjem z predaja vlastníctva štátu (majetok)** – V rámci druhej etapy reformy ESO zameranej na zefektívnenie činnosti verejnej správy sa počíta s jednorazovými príjmami plynúcimi z odpredaja nepotrebného majetku štátu v roku 2014 v celkovej sume 54 mil. eur.
- 10. Splátka NFV Vodohospodárska výstavba, š.p.** – V roku 2014 sa očakáva úhrada zostatku dvoch posledných splátok z návratných finančných výpomocí poskytnutých spoločnosti VHV, š.p. pred rokom 2002, ktoré zvýšia príjmy štátnych finančných aktív o 48 mil. eur. Nakoľko bola v minulosti táto NFV zaznamenaná v zmysle metodiky ESA95 ako kapitálový transfer s negatívnym vplyvom na deficit, bude mať transakcia v roku 2014 pozitívny vplyv na saldo verejných financií v roku 2014.
- 11. Splátka NFV Cargo, a.s.** – Vláda schválila 4. marca 2009 použitie štátnych finančných aktív na poskytnutie návratnej finančnej výpomoci Železničnej spoločnosti Cargo Slovakia, a.s. v objeme 166 mil. eur. Cargo podľa zmluvy s MF SR a MDPT použilo návratnú finančnú výpomoc na krytie úhrad záväzkov súvisiacich s financovaním nákladov na mzdy a osobné náklady, poplatku za železničnú dopravnú cestu a na úhradu svojich finančných výdavkov. Splácanie úrokov bolo stanovené od roku 2009, splácanie istiny, teda samotného úveru od roku 2011, pričom úver je splatný v roku 2020. V roku 2013 splátka NFV pozitívne ovplyvní saldo verejných financií vo výške 20 mil. eur, v roku 2014 sa očakáva úhrada vo výške 98 mil. eur, v rokoch 2015 a 2016 by mal byť deficit verejnej správy pozitívne ovplyvnený sumou 20 mil. eur v každom roku.
- 12. Dividendy** – Návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2013 neočakáva vyplatenie riadnych dividend od SPP. Spoločnosť v roku 2012 pritom hospodárila s čistým ziskom 365 mil. eur. Za predpokladu vyplatenia celého čistého zisku akcionárom by štátny rozpočet mohol prijať 186 mil. eur (51 %). Po odrátaní jednorazových dividend za rok 2013, ktoré sa podľa metodiky RRZ⁹¹ identifikovali od dcérskych spoločností vo výške 3 mil. eur, sa predpokladá, že mohli byť vyplatených 183 mil. eur riadnych dividend od SPP. Túto čiastku RRZ zaevidovala so záporným vplyvom na saldo v roku 2013 s predpokladom, že ich vyplatenie sa presúva do roku 2014. Keďže pre rok 2013 sa uvažuje s jednorazovým vplyvom na úrovni 51%-ného odieľu v SPP, z rovnakého dôvodu považuje RRZ za jednorazový vplyv zvyšnú časť dividend (49 %), s ktorým rozpočet počíta v roku 2014 (aj keď štát už formálne bude 100 % akcionárom)⁹².

Na rok 2014 návrh rozpočtu predpokladá prijatie výlučne riadnych dividend vo výške 735 mil. eur. Po odrátaní dividend pripadajúcich na 49 % podiel za zdaňovacie obdobie roka 2012 (183 mil. eur, vysvetlené v predchádzajúcom odstavci) dostaneme sumu dividend za rok 2013 pripadajúcu 100 % vlastníkovi štátu. Keďže podstatou transakcie, ktorou sa mení vlastníctvo k SPP je odčlenenie stratového SPP do rúk štátu a ponechanie 51 % podielu v ostatných ziskových dcérach, je otázne, akým spôsobom je možné v roku 2014 vyplatiť 386 mil. eur, čo zodpovedá celému bežnému zisku dcérskych firiem. Keďže štát bude mať v týchto

⁹¹ Viac v samostatnom materiáli RRZ: [Identifikácia jednorazových dividend v príjmoch verejných financií](#).

⁹² Ďalším argumentom, prečo nie je možné počítať s plnou výškou dividend pre účely štruktúrneho salda, je skutočnosť, že dividendy pripadajúce 49 % - podielu budú súčasťou kúpnej ceny 49 % akcií od EPH, t.j. ide o neopakovateľný príjem.



spoločnostiach naďalej len 51 %, výška dividend by mala zodpovedať tomuto podielu. Všetko nad rámec je preto považované za jednorazový vplyv, ktorý je možné pripísať osobitnej dohode medzi štátom a pôvodným minoritným vlastníkom.

Tab 35: Jednorazové vplyvy z dividend SPP

(mil. eur)	2013	2014	2015	2016
(1) Návrh RVS	0	735	300	300
(2) Predpokladané riadne dividendy RRZ	183	186	153	153
Jednorazový vplyv (1-2)	-183	549	147	147
z presunu	-366	366	-	-
51% podiel z vlastníctva SPP v roku 2013	183	-	-	-
49% podiel u dcér	-	183	147	147

Zdroj: RRZ

Podobný princíp sa aplikoval aj pre spoločnosť SEPS v roku 2013. Návrh rozpočtu neráta s vyplatenými dividendami napriek tomu, že spoločnosť dosiahla v roku 2012 čistý zisk vo výške 78 mil. eur. Nevyplatenie týchto dividend RRZ opäť zaevidovala ako negatívny jednorazový efekt na saldo v roku 2013 s predpokladom vyplatenia v roku 2014. Treba však dodať, že spoločnosť SEPS štandardne nevypláca 100 % zisku. V roku 2014 návrh rozpočtu ráta s vyplatením riadnych dividend od SEPS v sume 131 mil. eur. Použijúc predpoklad vyplývajúci z návrhu rozpočtu, že spoločnosť v roku 2014 vyplatí riadne dividendy vo výške 53 mil. eur, identifikovali sa jednorazové efekty z dividend od SEPS vo výške 78 mil. eur. Jednorazové efekty vznikli presunom výplaty dividend z roku 2013.

Tab 36: Jednorazové vplyvy z dividend SEPS

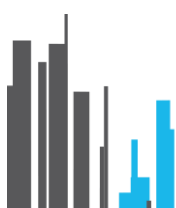
SEPS, a.s. (mil. eur)	2013	2014
(1) Návrh RVS	0	131
(2) Predpokladané riadne dividendy RRZ	78	53
Jednorazový vplyv (1-2)	-78	78
z presunu	-78	78

Zdroj: RRZ

Tab 37: Jednorazové opatrenia v rokoch 2011-2016 (ESA95, mil. eur)

	2011	2012	2013O	2014R	2015R	2016R
- možnosť výstupu z 2. piliera		44	240			
- daň z emisných kvót (vrátane DPPO)	30					
- príjmy Sociálnej poisťovne z oddĺženia zdravotníctva	59					
- príjem DPH z PPP projektu	174	-6	-6	-6	-6	-6
- kapitálové príjmy vr. príjmov z dividend	198	186	211	943	148	148
- časové rozlíšenie záväzkov nemocníc a želez. spoločností	-633					
- mimoriadny odvod v bankovom sektore (vrátane DPPO)		40				
- dočasný odvod z podnikania v regul. odv. (vrátane DPPO)		25	114	80	84	88
- zdanenie nerozdelených ziskov z pred roku 2004			8			
- zvýšený odvod bankového sektora		23	87	70	49	52
- prevod peňažných prostriedkov na doručiteľa				26		
- JAVYS (dobrovoľný príspevok)			30			
- rezerva na dosiahnutie fiškálneho cieľa				-65		
- splácanie NFV Cargo a.s. (kapitálový transfer v 2009)		10	20	98	20	20
- splátka NFV VHV, š.p. (kapitálový transfer pred 2002)	22	27	30	48		
Celkovo	-150	349	734	1,193	295	302
% HDP	-0,2	0,5	1,0	1,6	0,4	0,4

Zdroj: RRZ

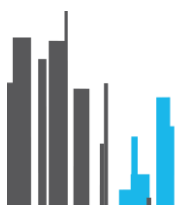


Príloha č. 7 – Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy

Tab 38: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy (ESA95, v mil. eur)

	2012 S	2013 OS	2014 RVS	2015 RVS	2016 RVS
Príjmy spolu	23 606,3	24 012,5	25 731,0	25 102,5	26 067,7
Daňové príjmy	10 983,4	11 393,7	11 841,0	11 758,4	12 233,4
Dane z produkcie a dovozu	7 056,4	7 284,5	7 451,8	7 140,8	7 341,6
- DPH (bez DPH - zdroja EÚ)	4 243,8	4 306,8	4 634,6	4 349,7	4 519,3
- Spotrebné dane	1 973,3	1 941,0	1 944,1	1 955,9	1 966,5
- Dane z majetku a iné	196,4	225,5	233,2	241,4	249,9
Bežné dane z dôchodkov, majetku	3 927,0	4 109,2	4 389,1	4 617,6	4 891,8
- Daň z príjmov fyzických osôb	1 865,1	1 910,6	1 975,9	2 079,8	2 189,0
- Daň z príjmov právnických osôb	1 672,6	1 766,9	1 904,5	2 001,0	2 102,8
- Daň z príjmov vyberaná zrážkou	167,1	183,3	152,8	172,0	226,3
- Dane z majetku a iné	101,5	104,2	107,7	111,6	115,5
Príspevky na sociálne zabezpečenie	9 068,0	9 913,6	9 845,4	10 174,7	10 567,0
Skutočné príspevky na soc. zabezpečenie	8 972,4	9 823,3	9 736,8	10 075,9	10 464,9
Imputované SSC	95,6	90,3	108,6	98,8	102,0
Nedaňové príjmy	1 841,7	1 109,8	1 943,4	1 457,5	1 461,0
Tržby	1 007,2	845,4	842,2	859,3	867,3
Dôchodky z majetku, z ktorých	834,6	264,4	1 101,2	598,2	593,7
- Dividendy	623,7	154,2	997,4	484,3	435,0
- Úroky	163,4	60,1	50,5	59,4	103,3
Granty a transfery	1 713,2	1 595,4	2 101,3	1 711,9	1 806,4
z toho: z EÚ	806,7	1 012,7	1 197,9	1 245,4	1 319,0
Výdavky spolu	26 836,4	26 187,5	27 875,4	27 623,3	28 247,0
Bežné výdavky	24 866,3	25 159,2	26 384,2	26 610,8	27 716,6
Kompenzácie zamestnancov	5 013,5	4 893,7	4 985,3	4 860,8	4 893,1
Medzisúpreba	3 099,7	3 064,5	3 530,8	3 661,4	4 251,8
Dane	69,0	21,6	22,8	23,3	23,5
Subvencie	999,5	894,0	989,1	928,5	954,1
- Dotácie do poľnohospodárstva	120,2	94,0	149,3	91,8	105,1
- Dotácie do dopravy	757,6	690,6	703,1	709,4	725,5
- železničná doprava	504,4	465,0	477,5	478,0	477,9
- autobusová doprava	246,0	219,6	224,6	230,4	246,6
- Ostatné	121,8	109,4	136,7	127,3	123,5
Dôchodky z majetku	1 322,9	1 362,7	1 375,0	1 425,6	1 559,2
- Úrokové náklady	1 322,1	1 362,7	1 375,0	1 425,6	1 559,2
Celkové sociálne transfery	13 291,1	13 454,2	13 652,5	14 084,4	14 540,3
- Sociálne dávky okrem nat. soc. transferov	9 789,6	9 792,1	9 943,7	10 213,4	10 526,0
- Aktívne opatrenia trhu práce	57,1	47,2	20,9	13,2	2,3
- Nemocenské dávky	428,5	435,5	432,0	446,5	462,2
- Dôchodkové dávky zo starob. a invalidného poisť.	5 639,5	5 889,7	6 106,0	6 323,6	6 570,2
- Dávky v nezamestnanosti	175,8	186,5	179,2	177,0	170,0
- Štátne sociálne dávky a podpora	1 375,4	1 364,8	1 402,2	1 420,2	1 437,0
- na prídavok na dieťa	316,0	317,2	319,2	322,2	328,5
- na príspevok pri nar. dieťaťa a prisp. rodičom	8,9	8,6	9,3	9,2	9,2
- na rodičovský príspevok	343,5	348,8	361,0	363,0	371,8
- na dávku v hmot. núdzi a prisp. k dávke	305,8	275,2	282,8	278,5	275,8
- na peňažné príspevky na kompenzáciu	225,5	240,2	246,7	258,6	263,0
- ostatné	175,7	174,8	183,3	188,7	188,7
- Platené poisť. za skupiny osôb ustan. zákonom	1 598,5	1 526,3	1 424,2	1 460,1	1 498,9
- Naturálne soc. transfery (zdravot. zariadenia)	3 501,5	3 662,1	3 708,8	3 871,0	4 014,4
Ostatné bežné transfery	1 070,5	1 468,5	1 828,9	1 626,9	1 494,6
z toho: Odvody do rozpočtu EÚ (bez DPH -EÚ)	556,4	649,9	683,1	667,1	685,9
z toho: 2% z daní na verejnoprospešný účel	44,7	46,4	49,5	44,2	46,9
Kapitálové výdavky	1 970,1	1 028,2	1 491,2	1 012,5	530,4
Kapitálové investície	1 326,1	677,8	926,8	561,1	420,8
Kapitálové transfery	644,0	350,4	564,4	451,5	109,6
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-3 230,1	-2 175,0	-2 144,4	-2 520,8	-2 179,3
Objem opatrení na dosiahnutie cieľového schodku RVS				478,6	926,2
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté - cieľ				-2 042,2	-1 253,1

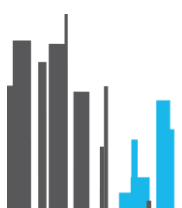
Zdroj: RRZ, MFSR



Tab 39: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy (ESA95, v % HDP)

	2012 S	2013 OS	2014 RVS	2015 RVS	2016 RVS
Príjmy spolu	33,2	32,9	34,0	31,6	31,2
Daňové príjmy	15,4	15,6	15,6	14,8	14,6
Dane z produkcie a dovozu	9,9	10,0	9,8	9,0	8,8
- DPH (bez DPH - zdroja EÚ)	6,0	5,9	6,1	5,5	5,4
- Spotrebné dane	2,8	2,7	2,6	2,5	2,4
- Dane z majetku a iné	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Bežné dane z dôchodkov, majetku	5,5	5,6	5,8	5,8	5,9
- Daň z príjmov fyzických osôb	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
- Daň z príjmov právnických osôb	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5
- Daň z príjmov vyberaná zrážkou	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3
- Dane z majetku a iné	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Príspevky na sociálne zabezpečenie	12,8	13,6	13,0	12,8	12,6
Skutočné príspevky na soc. zabezpečenie	12,6	13,5	12,9	12,7	12,5
Imputované SSC	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Nedaňové príjmy	2,6	1,5	2,6	1,8	1,7
Tržby	1,4	1,2	1,1	1,1	1,0
Dôchodky z majetku, z ktorých	1,2	0,4	1,5	0,8	0,7
- Dividendy	0,9	0,2	1,3	0,6	0,5
- Úroky	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Granty a transfery	2,4	2,2	2,8	2,2	2,2
z toho: z EÚ	1,1	1,4	1,6	1,6	1,6
Výdavky spolu	37,7	35,9	36,8	34,8	33,8
Bežné výdavky	35,0	34,5	34,8	33,5	33,2
Kompenzácie zamestnancov	7,1	6,7	6,6	6,1	5,9
Medzis potreba	4,4	4,2	4,7	4,6	5,1
Dane	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Subvencie	1,4	1,2	1,3	1,2	1,1
- Dotácie do poľnohospodárstva	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
- Dotácie do dopravy	1,1	0,9	0,9	0,9	0,9
- železničná doprava	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
- autobusová doprava	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
- Ostatné	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1
Dôchodky z majetku	1,9	1,9	1,8	1,8	1,9
- Úrokové náklady	1,9	1,9	1,8	1,8	1,9
Celkové sociálne transfery	18,7	18,4	18,0	17,7	17,4
- Sociálne dávky okrem nat. soc. transferov	13,8	13,4	13,1	12,9	12,6
- Aktívne opatrenia trhu práce	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
- Nemocenské dávky	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
- Dôchodkové dávky zo starob. a invalidného poist.	7,9	8,1	8,1	8,0	7,9
- Dávky v nezamestnanosti	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
- Štátne sociálne dávky a podpora	1,9	1,9	1,9	1,8	1,7
- na prídavok na dieťa	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
- na príspevok pri nar. dieťaťa a prisp. rodičom	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- na rodičovský príspevok	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
- na dávku v hmot. núdzi a prisp. k dávke	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
- na peňažné príspevky na kompenzáciu	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
- ostatné	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- Platené poist. za skupiny osôb ustan. zákonom	2,2	2,1	1,9	1,8	1,8
- Naturálne soc. transfery (zdravot. zariadenia)	4,9	5,0	4,9	4,9	4,8
Ostatné bežné transfery	1,5	2,0	2,4	2,0	1,8
z toho: Odvody do rozpočtu EÚ (bez DPH -EÚ)	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8
z toho: 2% z daní na verejnoprošpešný účel	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Kapitálové výdavky	2,8	1,4	2,0	1,3	0,6
Kapitálové investície	1,9	0,9	1,2	0,7	0,5
Kapitálové transfery	0,9	0,5	0,7	0,6	0,1
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-4,5	-3,0	-2,8	-3,2	-2,6
Objem opatrení na dosiahnutie cieľového schodku RVS				0,6	1,1
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté - cieľ				-2,6	-1,5

Zdroj: RRZ, MFSR

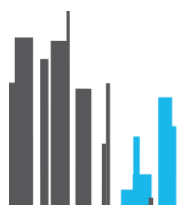


Príloha č. 8 – Štruktúra a vývoj výdavkov verejnej správy

Tab 40: Očistené výdavky verejnej správy a ich medziročné rasty (ESA95)

	v mil. eur				rasty v %		
	2013OS	2014RVS	2015RVS	2016RVS	2014	2015	2016
Výdavky spolu	26 187,5	27 875,4	27 623,3	28 247,0	6,4	-0,9	2,3
Očistené výdavky spolu	21 411,7	22 555,4	22 329,4	22 826,9	5,3	-1,0	2,2
Prevádzkové	9 493,9	9 846,6	9 432,2	9 602,2	3,7	-4,2	1,8
Kompenzácie zamestnancov	4 794,4	4 943,9	4 829,7	4 889,8	3,1	-2,3	1,2
- Mzdy a platy	3 529,5	3 624,2	3 549,2	3 595,4	2,7	-2,1	1,3
- Sociálne príspevky zamestnávateľov	1 264,9	1 319,7	1 280,5	1 294,4	4,3	-3,0	1,1
Medzispotreba	2 844,4	3 005,8	2 700,8	2 742,0	5,7	-10,1	1,5
Dane	21,6	22,8	23,3	23,5	5,4	2,1	1,1
Subvencie	817,5	840,4	840,5	855,9	2,8	0,0	1,8
- Dotácie do poľnohospodárstva	17,5	7,4	7,4	7,4	-57,9	0,0	0,0
- Dotácie do dopravy	690,6	703,1	709,4	725,5	1,8	0,9	2,3
- železničná doprava	465,0	477,5	478,0	477,9	2,7	0,1	0,0
- autobusová doprava	219,6	224,6	230,4	246,6	2,3	2,6	7,0
- Ostatné	109,4	130,0	123,8	123,0	18,8	-4,8	-0,6
Celkové sociálne transfery	342,1	379,0	372,8	385,4	10,8	-1,6	3,4
Ostatné bežné transfery	673,9	654,7	665,2	705,6	-2,8	1,6	6,1
Dané legislatívou	11 610,1	11 890,2	12 285,3	12 702,9	2,4	3,3	3,4
Celkové sociálne transfery	11 563,7	11 840,7	12 241,2	12 656,0	2,4	3,4	3,4
- Sociálne dávky okrem nat. soc. transferov	8 243,7	8 510,9	8 743,0	9 027,0	3,2	2,7	3,2
- Aktívne opatrenia trhu práce	25,2	12,4	2,9	2,3	-50,8	-76,5	-22,1
- Nemocenské dávky	435,5	432,0	446,5	462,2	-0,8	3,4	3,5
- Dôchodkové dávky zo starob. a invalidného poisť.	5 889,7	6 106,0	6 323,6	6 570,2	3,7	3,6	3,9
- Dávky v nezamestnanosti	186,5	179,2	177,0	170,0	-3,9	-1,3	-4,0
- Štátne sociálne dávky a podpora	1 364,8	1 402,2	1 420,2	1 437,0	2,7	1,3	1,2
- na prídavok na dieťa	317,2	319,2	322,2	328,5	0,6	1,0	1,9
- na príspevok pri nar. dieťaťa a prisp. rodičom	8,6	9,3	9,2	9,2	9,1	-1,7	0,0
- na rodičovský príspevok	348,8	361,0	363,0	371,8	3,5	0,5	2,4
- na dávku v hmot. núdzi a prisp. k dávke	275,2	282,8	278,5	275,8	2,7	-1,5	-1,0
- na peňažné príspevky na kompenzáciu	240,2	246,7	258,6	263,0	2,7	4,8	1,7
- ostatné	174,8	183,3	188,7	188,7	4,8	3,0	0,0
- Naturálne soc. transfery (zdravot. zariadenia)	3 662,1	3 708,8	3 871,0	4 014,4	1,3	4,4	3,7
Ostatné bežné transfery	46,4	49,5	44,2	46,9	6,7	-10,8	6,2
z toho: 2% z daní na verejnoprospešný účel	46,4	49,5	44,2	46,9	6,7	-10,8	6,2
Kapitálové	307,7	818,5	611,8	521,8	166,1	-25,3	-14,7
Kapitálové investície	-12,1	448,6	297,1	416,4	-3 811,1	-33,8	40,1
Kapitálové transfery	319,7	370,0	314,7	105,4	15,7	-14,9	-66,5

Zdroj: RRZ, MF SR



Príloha č. 9 – Hospodárenie subjektov verejnej správy

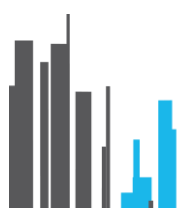
Tab 41: Hospodárenie subjektov verejnej správy (ESA95, tis. eur)

	2011S*	2012S*	2013R	2013OS	2014RVS	2015RVS	2016RVS
A. Štátny rozpočet	-3 608 365	-3 808 962	-2 748 495	-2 109 922	-2 495 664	-3 083 199	-2 653 742
B. Ostatné subjekty	108 959	578 859	561 964	-65 079	351 302	562 426	474 443
Obce	-69 093	82 282	136 175	91 428	22 357	241 416	124 803
Vyššie územné celky	4 135	-5 181	12 910	14 019	16 506	18 001	23 386
Sociálna poisťovňa	173 473	94 317	40 033	-12 270	44 340	23 167	25 435
Verejné zdravotné poistenie	107 028	153 591	16 249	46 943	24 702	7 222	9 064
Národný jadrový fond	99 860	144 191	155 701	139 745	128 192	150 021	170 238
Fond národného majetku SR	-287 681	-23 163	-17 083	-477 666	-15 795	-6 647	-4 712
Environmentálny fond	6 251	12 622	120 505	27 304	39 126	39 146	39 146
Štátny fond rozvoja bývania	84 376	78 527	93 346	91 811	81 553	81 998	82 423
Úrad pre dohľad nad ZS	2 040	1 084	112	148	185	650	835
Slovenský pozemkový fond	10 210	13 752	5 625	5 988	7 824	5 259	5 259
Slovenská konsolidačná, a. s.	-5 853	-20 246	582	-6 782	2 680	1 817	157
Verejné vysoké školy	-1 210	24 190	211	30 921	1	0	1
Rozhlas a televízia Slovenska	24 143	-325	1 211	-13 189	1 072	1 047	887
RTVS	223	185	-109	-140	-	-	-
TASR	-161	186	0	-307	434	384	384
Úrad pre dohľad nad výk. auditu	35	-130	-84	-42	-12	-5	4
Audiovizuálny fond	859	-314	0	430	50	0	0
Kancelária Rady pre rozp. zodp.	-	-	-	-	60	5	-4
Ústav pamäti národa	-16	32	-	-	-	-	-
Slov. nár. stredisko pre ľud. práva	-8	-2	-	-	-	-	-
Príspevkové organizácie spolu	-39 651	23 261	-3 420	-3 420	-1 973	-1 055	-2 863
Rozpočet verejnej správy spolu	-3 499 406	-3 230 103	-2 186 531	-2 175 001	-2 144 362	-2 520 773	-2 179 299
(v % HDP)	-5,1	-4,5	-2,9	-3,0	-2,8	-3,2**	-2,6**
HDP v b. c. v mil. eur	68 974	71 096	74 372	72 987	75 773	79 462	83 539

* Údaje zo Súhrnnej výročnej správy SR za rok 2012

Zdroj: RRZ, MF SR

** Saldá VS bez dodatočných opatrení



Príloha č. 10 – Dynamické vplyvy na trhu práce

Od januára 2013 sú v účinnosti zmeny v daňovo-odvodovom systéme, ktorých cieľom bolo zvýšiť rozpočtové príjmy prostredníctvom zjednotenia a zvýšenia maximálnych vymeriavacích základov, rozšírenia odvodovej základne ako i zvýšenia daňových sadzieb. Pri kvantifikácii rozpočtových vplyvov MF SR počítalo so zmenami v správaní sa ekonomických subjektov v reakcii na rast ich daňovo-odvodového zaťaženia. Keďže išlo o súčasné zavedenie viacerých zmien, RRZ vo svojom [stanovisku k novele zákona o sociálnom poistení](#) upozorňovala na možné negatívne riziká vyplývajúce z neistoty ohľadne veľkosti dynamických efektov, a taktiež poukázala na to, že najzásadnejšie sa legislatívne zmeny dotknú dohodárov (viď zmenu v daňovom kline v grafoch č. 34 a 35).

Aktuálny odhad vplyvu konsolidačného balíčka zo strany MF SR a analýza individuálnych údajov ukazujú, že dynamické vplyvy boli naozaj významné. Negatívne riziko sa však nenaplnilo, najmä vďaka konzervatívne rozpočtovaniu. Napriek pozitívnemu vývoju priebežného plnenia je však dôležité poznať k akým zmenám na trhu práce viedli legislatívne zmeny. Na základe individuálnych údajov Sociálnej poisťovne RRZ identifikovala v období január až apríl 2013 veľkosťou významné dynamické vplyvy:

- Výrazne poklesol počet osôb s dohodami (o 42,3 %), pričom celkový počet zamestnancov sa v priemere v sledovanom období medziročne nezmenil (-0,2 %).
- Z pôvodných dohodárov v roku 2012 ostalo 68 % na trhu práce (ponechali si dohodu alebo zmenili dohodu za inú formu ekonomickej aktivity, najmä za zamestnanecký pracovný pomer) a 32 % vypadlo mimo trh práce.
- Čistý odlev dohodárov mimo trh práce je v priemere 73,6 tisíc osôb, pričom do ekonomickej neaktivity vypadli najmä starobní dôchodcovia a študenti vo veku okolo 25 rokov. Prílev dohodárov je najmä u mladších študentov (viď graf č. 36).

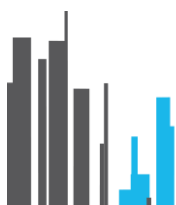
V tabuľke č.43 sú uvedené zmeny v priemernej výške disponibilného príjmu a nákladov práce u:

1. dohôd, ktoré medziročne ostali dohodami
2. dohôd, ktoré sa zlúčili alebo pretransformovali na zamestnanecký pracovný pomer.

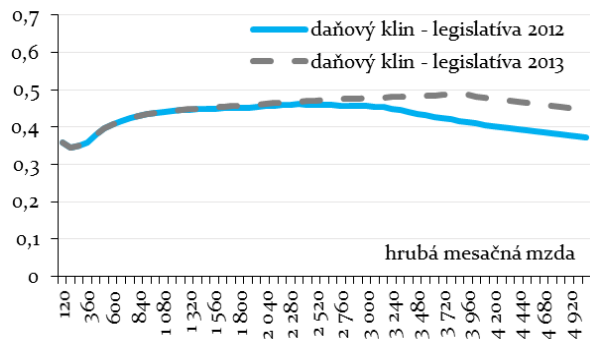
U prvej skupiny sa dodatočné daňovo-odvodové bremeno rozložilo medzi zamestnávateľa a dohodára (pričom pomer závisí od typu dohody, výšky príjmu. a pod.). U dohôd, ktoré sa zmenili na zamestnanecký pracovný pomer výrazne vzrástla priemerná výška hrubého aj čistého príjmu (o vyše 140 %) a tiež nákladov práce (o vyše 220 %). Trh práce zareagoval na novú legislatívu výpadkom vyše 70 tisíc dohodárov mimo trh práce, o ich pracovné úväzky však boli pravdepodobne navýšené úväzky tým dohodárom, ktorí ostali na trhu práce a zmenili alebo zlúčili dohodu so zamestnaneckým pracovným pomerom.

Na agregátnej úrovni (tab. č. 44) sa zamestnávateľom podarilo udržať úroveň nákladov práce na produkciu tovarov a služieb takmer nezmenenú (rast o 0,4 %). V roku 2013 produkujú s nižším počtom kontraktov avšak pri vyššej priemernej odmene. Priemernú mesačnú úsporu z výpadku dohodárov vo výške 25 mil. eur kompenzuje nárast nákladov na zamestnancov (33 mil. eur).

K priemernému medziročnému rastu sociálnych odvodov (o 6,4 %) prispelo vo výške 1,5 p.b. zvýšenie odvodovej povinnosti zostávajúcim dohodárom. Čistý vplyv toku dohodárov mimo trh práce je nulový - čo štát stratil na odvodoch „odídených“ dohodárov, získal na odvodoch nových dohodárov. Naopak, toky dohodárov v rámci trhu práce prispeli k rastu v odvodoch vo výške 2,1 p.b. Ostatných 2,8 p.b. je vplyv rastu odvodov u fyzických osôb - „nedohodárov“.

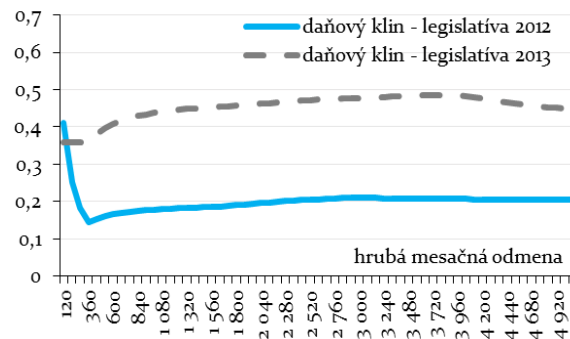


Graf 34: Daňový klin – zamestnanci



Zdroj: RRZ

Graf 35: Daňový klin – dohodári, pravidelný príjem



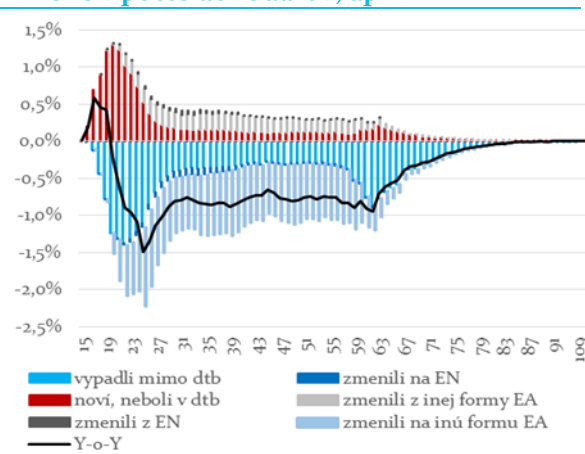
Zdroj: RRZ

Tab 42: Zmeny v štruktúre trhu práce (január - apríl)

	počet	% , p. b.
Dohodári v roku 2012	450 391	100 %
Ostali ekonomicky aktívni	306 614	68%
z toho: ostali dohodármi	153 681	34,1
z toho: ostali na trhu práce ako zam./SZČO	152 933	34,0
Stali sa ekonomicky neaktívni	143 778	32%
z toho: vypadli z dtb SP	136 592	30,4
z toho: stali sa poistencom štátu	7 186	1,6
Dohodári v roku 2013	259 793	100 %
Dohodári z roku 2012	153 681	59,1
z toho: v 2012 boli zam. alebo SZČO	35 979	13,8
z toho: v 2012 boli poistencami štátu	4 158	1,6
Noví dohodári (v 2012 mimo dtb SP)	65 976	25,4
Medziročná zmena počtu dohodárov	-190 598	-42,3 %
Čistý odlev dohodárov do inej formy EA	-116 954	61,4
Čistý odlev dohodárov mimo trh práce	-73 644	38,6

Zdroj: SP, RRZ

Graf 36: Veková distribúcia – príspevky ku zmene v počte dohodárov, apríl



Zdroj: SP, RRZ

Tab 43: Rozloženie odvodového bremena

	Dohoda-dohoda (Y-o-Y)						Dohoda-zamestnanie - 1 p.v. (Y-o-Y)					
	január	február	marec	apríl	priemer	medián	január	február	marec	apríl	priemer	medián
Hrubý príjem	-6,7%	-6,7%	-9,9%	-4,3%	-7,3%	-8,8%	141,5%	133,6%	136,1%	150,8%	140,5%	236,1%
Disp. príjem	-7,7%	-7,7%	-10,8%	-5,3%	-8,2%	-3,8%	140,3%	134,4%	137,4%	152,9%	141,3%	299,5%
Náklady práce	11,2%	11,2%	7,1%	13,9%	10,4%	8,0%	222,1%	211,6%	214,7%	234,5%	220,7%	348,6%
Sociálne odvody	2297,4%	2297,4%	2180,4%	2320,8%	2257,7%	1834,2%	7736,7%	7498,2%	7553,7%	8029,5%	7704,5%	10769,1%

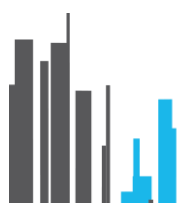
zdroj: SP, RRZ

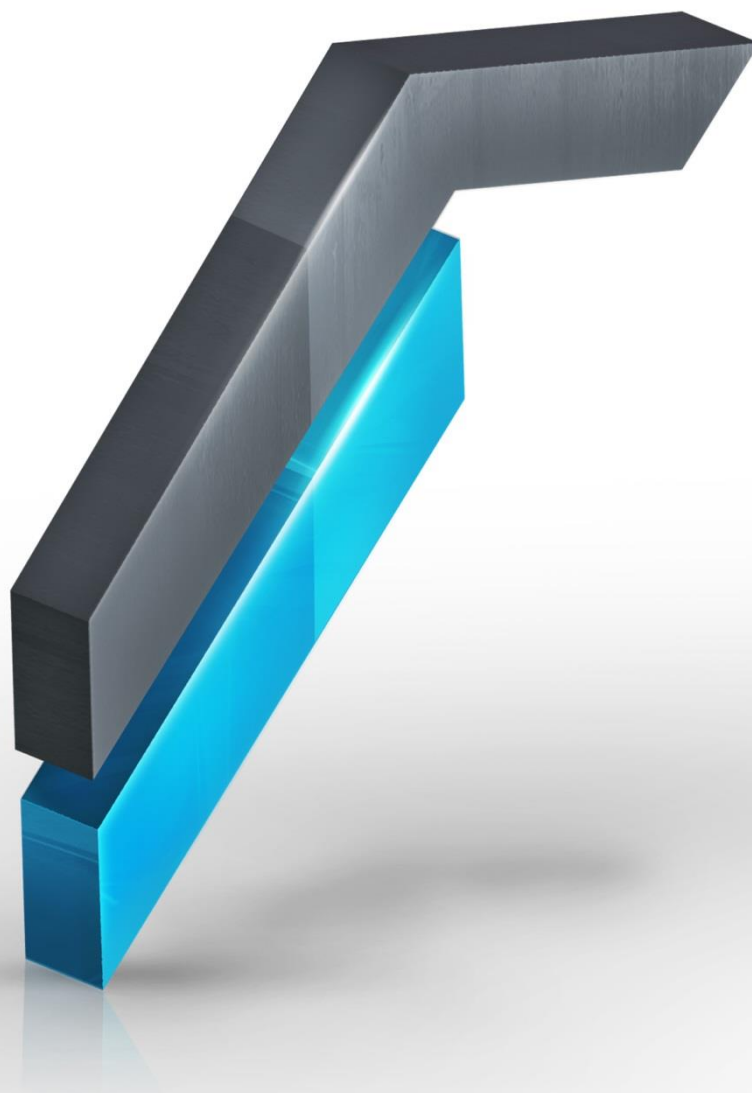
Tab 44: Medziročná agregátne zmeny (priemer za január – apríl)

	Počet p.v.	Zmeny v priemernej výške				Zmeny v objeme			
		Hrubý príjem	Disp. príjem	Náklady práce	Soc. odvody	Hrubý príjem	Disp. príjem	Náklady práce	Soc. odvody
Dohody	-38,4%	-15,6%	-21,8%	0,3%	2386,1%	-48,0%	-47,0%	-38,3%	1227,6%
Zamestnania	-0,2%	1,3%	-2,5%	2,1%	4,4%	1,1%	0,2%	1,9%	4,4%
Spolu	-7,7%	7,0%	1,8%	8,8%	19,6%	-1,2%	-2,3%	0,4%	6,4%
Dohody (v mil. eur)						-30,8	-25,9	-24,8	8,1
Zamestnania (v mil. eur)						14,2	1,6	32,9	18,2
Spolu (v mil. eur)						-16,6	-24,3	8,1	26,3

Pozn: Počítané pre poistné vzťahy s kladným príjmom

zdroj: SP, RRZ





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia

www.rozpoctovarada.sk