



Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022

Zhrnutie

november 2019

Základné informácie o stanoviskách RRZ

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) vznikla v roku 2012 ako nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky. Jej úlohou je poskytovať verejnosti odborné, komplexné a politicky neovplyvnené informácie o vývoji verejných financií. Cieľom stanovísk RRZ je poskytnúť nezávislý pohľad na rozpočet a posúdiť, či je aktuálne nastavenie fiškálnej politiky postačujúce na dosiahnutie stanovených cieľov a identifikovať prípadné riziká, ktoré by bolo nutné následne dodatočnými opatreniami eliminovať. V súlade so svojim mandátom RRZ poukazuje aj na to, či aktuálny rozpočet vytvára predpoklady pre udržanie dlhodobej udržateľnosti verejných financií a plnenie národných fiškálnych pravidiel.

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2019

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

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

Copyright ©

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

Pripomienky alebo komentáre k správe sú vítané na e-mailovej adrese sekretariat@rrz.sk.

Zhrnutie

Vláda predložila Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022, v ktorom odsúva dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu za horizont roka 2020. Vláda tak v oblasti rozpočtovej politiky nepredpokladá splnenie svojho vlastného cieľa, ktorý deklarovala v programovom vyhlásení. Oproti pôvodne rozpočtovanému vyrovnanému hospodáreniu v roku 2019 odhaduje vláda deficit verejnej správy vo výške 0,68 % HDP¹. V roku 2020 návrh rozpočtu predpokladá medziročné zlepšenie deficitu na úroveň 0,49 % HDP. Rozpočtovým cieľom v rokoch 2021 a 2022 je dosiahnutie vyrovnaného hospodárenia, pričom vláda v súčasnosti nemá pre tieto roky pripravené opatrenia, ktoré by viedli k jeho dosiahnutiu. Vplyvom nastavenia aktuálneho návrhu rozpočtu by sa deficit mal postupne prehĺbiť k úrovni 1,15 % HDP do roku 2022. Podľa prepočtov MF SR by mal návrh rozpočtu v roku 2020 plniť európske a národné fiškálne pravidlá, v ďalších rokoch je ich plnenie podmienené prijatím dodatočných opatrení.

Návrh rozpočtu predpokladá znižovanie dlhu z úrovne 49,4 % HDP v roku 2018 na úroveň 46,7 % HDP v roku 2022². Výraznejšiemu poklesu dlhu bráni rastúci deficit. Zastavenie znižovania dlhu v kombinácii s klesaním sankčných pásiem ústavného limitu na dlh spôsobí, že v rokoch 2021 a 2022 by sa dlh opäť dostal do prvého sankčného pásma. V prípade dosiahnutia vyrovnaného hospodárenia v rokoch 2021 a 2022 by dlh klesol výraznejšie, na úroveň 44,8 % HDP v roku 2022 a zostal by mimo sankčných pásiem počas celého horizontu.

Cieľom stanovísk Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) je poskytnúť nezávislý pohľad na rozpočet a posúdiť, či je aktuálne nastavenie fiškálnej politiky postačujúce na dosiahnutie stanovených cieľov a identifikovať prípadné riziká, ktoré by bolo nutné následne dodatočnými opatreniami eliminovať. V súlade so svojim mandátom RRZ poukazuje aj na to, či aktuálny rozpočet vytvára predpoklady pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií a plnenie národných fiškálnych pravidiel. S týmto cieľom RRZ poukazuje na nasledujúce hlavné závery svojho hodnotenia:

- Rok 2019 je východiskovým rokom pre zostavenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022. **Ak nebudú prijaté do konca roka dodatočné opatrenia, deficit môže v roku 2019 dosiahnuť 1,27 % HDP.** V porovnaní so schváleným rozpočtovým cieľom v podobe vyrovnaného hospodárenia a aktuálnym odhadom vlády by to bolo výrazné zhoršenie. Odlišný vývoj v roku 2019 v porovnaní s predpokladmi vlády bude negatívne vplývať aj na vývoj rozpočtu v roku 2020.
- V rokoch 2020 až 2022 dosahujú podľa RRZ celkové riziká návrhu rozpočtu každoročne 1,3 % HDP. Za predpokladu, že sa neprijmú dodatočné opatrenia do konca roka 2019, **deficit môže v roku 2020 dosiahnuť 1,8 % HDP a následne sa zvýšiť na 2,0 % HDP v roku 2021 a 2,5 % HDP v roku 2022.** Dosiahnutie vyrovnaného hospodárenia, tak ako to deklaruje vláda, by si vyžiadalo dodatočné opatrenia vo výške 1,3 % HDP v roku 2020, 2,0 % HDP v roku 2021 a 2,5 % HDP v roku 2022.
- **Štrukturálny deficit by sa z úrovne 1,6 % HDP v roku 2018 postupne zhoršil na 2,1 % HDP v roku 2022.** Takýto vývoj nie je v súlade s požiadavkami národného pravidla o vyrovnanom rozpočte, na základe ktorého by Slovensko malo v strednodobom horizonte smerovať k vyrovnanému rozpočtu (štrukturálny deficit najviac vo výške 0,5 % HDP).
- Vzhľadom na veľkosť rizík RRZ očakáva, že **dlh môže v rokoch 2019 a 2020 dosiahnuť úroveň 48,2 % HDP, čím by zostal v prvom sankčnom pásme.** Bez dodatočných

¹ Odhad vlády na rok 2019, ako aj návrh rozpočtu na roky 2020 až 2022, obsahujú negatívny vplyv zapracovania benchmarkovej revízie národných účtov vo výške 0,1 % HDP ročne. Hrubý dlh v pomere k HDP sa ku koncu roku 2018 zvýšil vplyvom benchmarkovej revízie približne o 0,3 % HDP.

² Ide o prognózu dlhu uvedenú v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2020 (str. 23) za predpokladu naplnenia deficitov verejnej správy uvedených v návrhu rozpočtu.

opatrení bude viesť prehĺbujúci sa deficit k nárastu dlhu o 6,1 mld. eur k úrovni 50,4 % HDP na konci roku 2022. V kombinácii s postupným poklesom hraníc sankčných pásiem by to znamenalo, že sa dlh môže v roku 2022 ocitnúť v treťom sankčnom pásme ústavného limitu na dlh.

- **Bez prijatia dodatočných opatrení sa dlhodobá udržateľnosť verejných financií zhorší.** Horší vývoj deficitu v porovnaní so situáciou bez prijatých opatrení (scenár nezmenených politík) prispieva sumou 0,6 % HDP a zavedenie stropu na dôchodkový vek a zvýšenie minimálneho dôchodku sumou 1,0 % HDP³.
- Splnenie rozpočtových cieľov môže ovplyvniť aj fakt, že **realizácia rozpočtu bude z veľkej časti už v rukách novej vlády.** Odlišné priority novej vlády môžu vplyvať na spôsob dosahovania rozpočtových cieľov. Príkladom je prehodnocovanie plánovaných výdavkov, ktoré môže viesť k spomaleniu ich čerpania s pozitívnym vplyvom na deficit. Na druhej strane, realizácia nových politík bez prijatia kompenzačných opatrení môže riziká zvýšiť.
- **Vládou schválený rozpočet nie je podložený reálnymi predpokladmi o vývoji príjmov a výdavkov verejných financií.** Rozpočet už v čase jeho schvaľovania opakovane obsahuje riziká veľkého rozsahu. RRZ vníma negatívne, že v roku 2019 došlo k výraznému zhoršeniu deficitu, a zároveň vláda upustila od prijatia dodatočných opatrení na dosiahnutie pôvodne stanoveného rozpočtového cieľa. Aktuálne riziká identifikované RRZ na roky 2020 až 2022 dosahujú najvyššiu úroveň od začiatku hodnotení návrhov rozpočtu zo strany RRZ. Návrh rozpočtu opakuje rovnaké nedostatky ako predošlé rozpočty (nahodnocovanie nedaňových príjmov, podhodnocovanie výdavkov samospráv a zdravotníctva, správny fond Sociálnej poisťovne), ktorých negatívne vplyvy na hospodárenie sa **pred rokom 2019 darilo kompenzovať neočakávanými dodatočnými daňovými príjmami.** Kým však odchýlky pri odhade daní sú zdôvodniteľné ich povahou⁴, chyby na ktoré upozorňuje RRZ, vznikajú nerealistickým rozpočtovaním alebo nesprávnym zohľadňovaním metodiky ESA2010.
- **Vlády opakovane odsúvajú dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu.** Napriek negatívnym dôsledkom ekonomickej krízy v rokoch 2008 a 2009 na úroveň deficitu a dlhu Slovenska, ekonomický vývoj v nasledujúcich rokoch poskytoval dostatočné príležitosti na dosiahnutie vyrovnaného alebo prebytkového rozpočtu⁵. Opakované odsúvanie splnenia cieľov znižuje kredibilitu rozpočtových plánov vlády. V situácii, kedy na dosiahnutie vládou deklarovaného cieľa – vyrovnaného rozpočtu – je potrebné podľa ministerstva financií prijať opatrenia vo výške viac než 1 % HDP a podľa RRZ až 2,5 % HDP, je prezentovanie vyrovnaného rozpočtu v návrhu rozpočtu v rokoch 2021 a 2022, vrátane hlavných indikátorov pri splnení tohto cieľa (hrubý dlh, štrukturálne saldo, výdavkové pravidlo) skresľujúce. Tento spôsob prezentácie rozpočtu neodôvodnene vytvára pozitívnejší obraz o návrhu rozpočtu a potláča do úzadia informácie o skutočných rozpočtovaných hodnotách a dôsledkoch pre plnenie európskych a národných fiškálnych pravidiel.
- **Napriek tomu, že vláda deklaruje dlhodobú udržateľnosť ako hlavný cieľ fiškálnej politiky, návrh rozpočtu tento cieľ neodráža.** Ak sa prijímajú opatrenia, ktoré zásadným

³ Príspevok minimálneho dôchodku je predbežne kvantifikovaný na úrovni 0,15 % HDP. Spresnené výsledky budú prezentované v Správe o dlhodobej udržateľnosti za rok 2019 (v apríli 2020).

⁴ Odchýlky prognóz Výboru sú z medzinárodného pohľadu porovnateľné a zároveň nedochádza k systematickému podhodnocovaniu/nahodnocovaniu daňových príjmov. (L.Ódor, Blog: Krištáľová guľa, RRZ; <https://www.rozpocetvarada.sk/svk/rozpocet/336/kristalova-gula>)

⁵ Po posúdení smerovania k vyrovnanému rozpočtu nastala podľa RRZ výrazná odchýlka v roku 2015 (termín na splnenie cieľa bol 2017) a v roku 2018 (termín splnenia cieľa vláda posunula z roka 2017 na rok 2019). V oboch prípadoch RRZ navrhovala spustenie korekčného mechanizmu, ktorý by prostredníctvom záväzných výdavkových limitov zabezpečil dosiahnutie stanoveného cieľa v pôvodnom alebo novom termíne. Ministerstvo financií sa s návrhom RRZ nestotožnilo.

spôsobom zhoršujú vývoj verejných financií v dlhodobom horizonte, nie je dobré, ak sa to pri príprave rozpočtu nezohľadní. Nedávne zmeny v dôchodkovom systéme zhoršili dlhodobú udržateľnosť o 1,0 % HDP, čo je suma, ktorá by sa mala premietnuť do kompenzačných opatrení tak, aby sa eliminoval negatívny vplyv týchto opatrení na dlhodobú udržateľnosť⁶. V takejto situácii je aj prípadné dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu nepostačujúce a v súlade so závermi správ o dlhodobej udržateľnosti verejných financií publikovaných RRZ je potrebné cieľovať prebytkové hospodárenie alebo prijímať iné opatrenia s pozitívnym dlhodobým vplyvom. Odsúvanie termínu dosiahnutia vyrovnaného rozpočtu je v rozpore s touto požiadavkou.

- Napriek ekonomickému spomaleniu sa podľa prognózy, z ktorej vychádza návrh rozpočtu, bude ekonomika pohybovať v roku 2020 na úrovni svojho potenciálu a v rokoch 2021 a 2022 mierne nad jeho úrovňou. Z pohľadu ekonomického vývoja ide teda o štandardné ekonomické časy, ktoré výrazne neovplyvňujú hospodárenie rozpočtu (ani pozitívne, ani negatívne). **Z očakávaného zhoršovania deficitu za týchto ekonomických podmienok vyplýva, že štruktúra príjmov a výdavkov rozpočtu verejnej správy nie je optimálne nastavená z pohľadu udržateľného vývoja verejných financií.** Prijímanie opatrení si preto vyžaduje dôslednejšie dopadové analýzy v strednodobom a dlhodobom horizonte. Na strane výdavkov by mali pokračovať revízie výdavkov a výsledné odporúčania by mali vo väčšej miere ovplyvňovať prípravu rozpočtu.
- Návrh rozpočtu predpokladá, že k zníženiu rozpočtovaného deficitu na rok 2020 prispeje pokles investícií o 0,8 % HDP. **Z pohľadu RRZ týmto spôsobom plánované zlepšené hospodárenia verejných financií môže byť len dočasné,** nakoľko odsúva potrebu investovania do nasledujúcich rokov. Obmedzovanie investícií tiež nepriaznivo vplyva na potenciálny rast ekonomiky.
- **Kvalita a transparentnosť rozpočtového rámca na Slovensku sa dlhodobo nezlepšuje.** RRZ opakovane upozorňuje na nedostatočnú záväznosť trojročného rozpočtu a chýbajúce výdavkové limity. Existencia nezávislého Výboru pre makroekonomické prognózy a Výboru pre daňové prognózy pomáhajú nastaviť realistické očakávania ohľadne daňových a odvodových príjmov. V rozpočte však pretrvávajú nerealistické predpoklady najmä v oblasti nedaňových príjmov a výdavkov, ktoré takémuto nezávislému posúdeniu nepodliehajú. Bolo by dobré, aby sa posilnili mechanizmy, ktoré by zabezpečili zahrnutie realistických predpokladov do rozpočtu aj v týchto oblastiach.

Príčinou horšieho vývoja rozpočtového deficitu v roku 2019 nie je horší makroekonomický vývoj. Nesplnenie rozpočtového cieľa v roku 2019 je najmä dôsledkom nadhodnotenia nedaňových príjmov a podhodnotenia výdavkov v rozpočte.

V čase schvaľovania rozpočtu na rok 2019 RRZ identifikovala⁷ riziká na úrovni 0,7 % HDP. Podľa aktuálneho odhadu RRZ riziká pre splnenie rozpočtovaného cieľa – vyrovnaného hospodárenia – dosahujú 1,27 % HDP⁸. Minister financií avizoval prijatie úsporných opatrení vo výdavkoch na úrovni 0,2 % HDP (214 mil. eur), ktoré sú už v odhade RRZ zohľadnené⁹. Za predpokladu, že

⁶ Podľa odhadu MF SR sa vplyvom zavedenia stropu na vek odchodu do dôchodku a zmien v určovaní dôchodkového veku zvýšil odhad implicitných záväzkov o 206,4 % HDP na úroveň 388,7 % HDP.

⁷ RRZ: [Dodatok k hodnoteniu Rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021](#) (január 2019)

⁸ V porovnaní s aktuálnym odhadom MF SR, t.j. deficit vo výške 0,68 % HDP, sú riziká identifikované RRZ vyššie a dosahujú 0,59 % HDP.

⁹ Podľa dodatočne vyžiadanych informácií od MF SR (písomné odpovede MF SR sú zverejnené spolu s týmto materiálom) sú opatrenia vyčíslené voči výške upravených rozpočtov kapitál ŠR, čo sú prostriedky aktuálne k dispozícii na čerpanie. Výška upravených rozpočtov bola rozpočtovými opatreniami výrazne navýšená oproti úrovni schváleného rozpočtu, pričom zdrojom tohto rastu boli napríklad rozpočtové rezervy. Odhad RRZ vychádza z aktuálneho čerpania jednotlivých výdavkových položiek, pričom zohľadňuje aj zmeny vo výške upravených rozpočtov.

v závere roka nebudú prijaté žiadne ďalšie opatrenia, deficit verejnej správy by v roku 2019 na základe aktuálnych informácií a predpokladov RRZ dosiahol úroveň 1,27 % HDP.

Zhoršenie výhľadu ekonomického vývoja nemá zásadný vplyv na vývoj salda v tomto roku. Daňové príjmy súvisiace s makroekonomickým vývojom sú proti rozpočtu vyššie o 34 mil. eur. Výpadok v daniach na úrovni 0,2 % HDP je spôsobený v plnej miere nerealizovaním resp. posunom realizácie konkrétnych legislatívnych opatrení, ktoré boli rozpočtované nad rámec prognózy nezávislého Výboru pre daňové prognózy (posunutím účinnosti eKasy, zrušením osobitného odvodu obchodných reťazcov a nezavedením označovania palív tzv. nanomarkermi).

Deficit odhadovaný vládou len čiastočne zohľadňuje aktuálny vývoj a v plnej miere neodráža existujúce riziká. Zreálny bol odhad len časti nedaňových príjmov (emisné kvóty), výdavkov na sociálne dávky a transfery a výdavkov zdravotníctva. Nad rámec odhadu vlády stále pretrvávajú riziká v oblasti nedaňových príjmov (208 mil. eur), výdavkov samospráv (199 mil. eur) a výdavkov štátneho rozpočtu (351 mil. eur).

Hlavné riziká návrhu rozpočtu spočívajú v podhodnotení výdavkov štátneho rozpočtu, samospráv, Sociálnej poisťovne a v zdravotníctve.

Návrh rozpočtu obsahuje v rokoch 2020 až 2022 riziká, ktoré po zohľadnení rozpočtovaných rezerv dosahujú každoročne 1,3 až 1,4 mld. eur (1,3 % HDP). Znamená to, že **ak sa neprijmú dodatočné opatrenia, deficit podľa RRZ môže dosiahnuť 1,8 % HDP v roku 2020 a následne sa zvýši na 2,0 % HDP v roku 2021 a na 2,5 % HDP v roku 2022¹⁰.**

V roku 2020 riziká v **nedaňových príjmoch** dosahujú 231 mil. eur a vyplývajú najmä z opakovane nadhodnotených príjmov z emisných povoleniek, nedostatočne vysvetlených očakávaných vyšších príjmov z dividend a zatiaľ neschváleného zvýšenia poplatku za správu núdzových zásob ropy. RRZ odhaduje aj nižšie výnosy z **daňových príjmov** o 99 mil. eur, čo súvisí najmä s rizikom nezavedenia označovania pohonných látok nanomarkermi.

Významná časť rizík sa v roku 2020 koncentruje na strane **výdavkov** a dosahuje 960 mil. eur:

- Podhodnotené sú výdavky štátneho rozpočtu najmä na vlastné investície a financovanie investícií na výstavbu a rekonštrukciu nemocníc a diaľnic (riziko dosahuje 443 mil. eur). Zdrojom financovania dodatočných výdavkov môžu byť prostriedky prenesené z predchádzajúcich rokov¹¹.
- Nie sú dostatočne vysvetlené nízke predpokladané investície samospráv (celkové riziko hospodárenia samospráv dosahuje 215 mil. eur), úspory vo výdavkoch Sociálnej poisťovne na prevádzku a mzdy (51 mil. eur) a nižšie očakávané bežné výdavky Železničnej spoločnosti Slovensko (25 mil. eur).
- V rámci bežných výdavkov existujú riziká najmä v sociálnych dávkach (246 mil. eur). Ide najmä o podhodnotené výdavky na nemocenské a dávku v nezamestnanosti bez uvedenia

¹⁰ RRZ do odhadu zapracovalo aj vplyvy legislatívnych zmien schválených v NR SR na 51. schôdzi, ktorá bola ukončená 29. októbra 2019, t.j. po dátume schválenia návrhu rozpočtu vládou (ide napríklad o zvyšovanie minimálnych dôchodkov). V odhade je zahrnutý aj vplyv zvýšenia spotrebnej dane z tabaku, ktoré ešte nebolo schválené NR SR, pričom podpora tohto návrhu je neistá. Na druhej strane, odhad RRZ, ani návrh rozpočtu neobsahujú dodatočné príjmy zo zvýšenia osobitného odvodu finančných inštitúcií, ktoré vláda schválila dňa 6. novembra 2019.

¹¹ Podľa predpokladov MF SR bude v roku 2019 realizované viazanie a presun kapitálových výdavkov (mimo zdrojov EÚ a spolufinancovania) vo výške 960 mil. eur, ktoré môžu financovať dodatočné výdavky v roku 2020, prípadne aj neskôr (za predpokladu dodržania rozpočtových pravidiel).

konkrétnych úsporných opatrení, pričom k nárastu výdavkov prispeje aj schválené navyšovanie minimálnych dôchodkov, ktoré návrh rozpočtu neobsahuje.

- Riziká existujú aj v oblasti zdravotníctva (138 mil. eur) v dôsledku možných sklzov v implementácii úsporných opatrení, nerozpočtovaných splátok záväzkov súkromnými poisťovňami a podhodnotenia prevádzkových výdavkov poisťovní. Riziká vyplývajú aj z toho, že po troch etapách oddľžovania nedošlo k stabilizácii oddľžených nemocníc, keďže pokračujú v tvorbe záväzkov po lehote splatnosti.
- Riziká vo výdavkoch budú sčasti kompenzované pozitívnymi vplyvmi (v celkovej sume 158 mil. eur), ktoré spočívajú najmä v nižšom odhadovanom odvode do rozpočtu EÚ a úsporách v iných subjektoch verejnej správy.

Pozitívny príspevok makroekonomického vývoja ku zlepšovaniu salda sa výrazne znížil, hospodárenie zhoršujú najmä opatrenia vlády.

- Ak vláda neprijme dodatočné opatrenia, štrukturálny deficit dosiahne v roku 2019 podľa RRZ úroveň 1,7 % HDP. V ďalších rokoch by sa štrukturálny deficit kumulatívne zhoršil o 0,4 % HDP a v roku 2022 by dosiahol úroveň 2,1 % HDP. V scenári nezmenených politík RRZ odhaduje zlepšenie štrukturálneho deficitu do roku 2022 o 0,3 % HDP. Čistý príspevok opatrení prijatých vládou k trvalému zlepšeniu salda je preto negatívny, za roky 2020 až 2022 dosahuje celkovo -0,8 % HDP.
- Upravené výdavky budú rásť v rokoch 2019 a 2020 rýchlejšie ako potenciálny HDP a budú prispievať k zhoršovaniu štrukturálneho salda. V ďalších rokoch by tempo rastu upravených výdavkov malo postupne spomaliť pod úroveň potenciálneho rastu ekonomiky. Medzi rokmi 2019 až 2022 výdavky prispejú k zhoršeniu štrukturálneho salda o 0,4 % HDP.
- V rokoch 2014 až 2018 sa odhadovaná úroveň neočakávaných pozitívnych vplyvov¹² pohybovala v intervale 0,4 % až 2,0 % HDP. Ak by sa v každom roku využili tieto neočakávané vplyvy na zlepšenie salda aktuálneho roka (neuvažuje sa s prenášaním pozitív), od roku 2014 by mohol byť deficit pod hranicou 1 % HDP. Skutočnosť, že tieto pozitíva nevedli k rýchlejšiemu zlepšovaniu hospodárenia verejných financií, je dôsledkom naplnenia významných rizík vopred identifikovaných RRZ ako aj zrealizovania dodatočných opatrení vládou, ktorá využívala priestor poskytnutý týmito pozitívami. V roku 2019 sú neočakávané vplyvy blízke nule a z tohto pohľadu nemajú vplyv na aktuálny vývoj rozpočtu. V rozpočte na rok 2020 (porovnaním aktuálneho návrhu rozpočtu so schváleným rozpočtom na roky 2019 – 2021) sa situácia zmenila a neočakávané vplyvy negatívne ovplyvnili rozpočet vo výške 0,5 % HDP (najmä v dôsledku nižších daňových príjmov¹³, vyšších výdavkov v sociálnej oblasti a zdravotníctve), pričom saldo sa zhoršilo o 0,6 % HDP.

¹² Cieľom vyčíslenia neočakávaných vplyvov je vyhodnotiť disponibilné prostriedky vlády v porovnaní s predpokladmi rozpočtu zo zdrojov, ktoré vláda nemá pod priamou kontrolou. RRZ sem zahŕňa najmä daňové príjmy a odvody bez vplyvov nových legislatívnych zmien, vplyvy vzťahov s rozpočtom EÚ vrátane výdavkov na spolufinancovanie, zmeny v úrokových nákladoch ako aj zmeny v hospodárení samospráv v porovnaní s predpokladmi rozpočtu.

¹³ V porovnaní s rozpočtom na roky 2018-2020 je aktuálny odhad daňových príjmov v roku 2020 po zohľadnení legislatívnych zmien vyšší o 788 mil. eur (0,8 % HDP).

Transparentnosť a dôveryhodnosť rozpočtu by sa zvýšila posilnením záväznosti používania daňových prognóz schválených nezávislým výborom a nezávislým posudzovaním výšky nedaňových príjmov a sociálnych transferov.

- Realistickosť makroekonomických predpokladov a daňových príjmov bola posúdená nezávislými výbormi v súlade s ústavným zákonom. Negatívom je zvýšenie daňových a odvodových príjmov nad rámec tých, ktoré boli schválené Výborom pre daňové prognózy (VpDP). Celkovo došlo k navýšeniu príjmov o 180 mil. eur v roku 2020, o 190 mil. eur v roku 2021 a o 200 mil. eur v roku 2022. Nezahrnutie aktuálnych prognóz VpDP a dodatočné zvýšenie prognóz bez ich schválenia nemožno z pohľadu RRZ považovať za dôveryhodné, pričom v minulosti sa takýto krok už viackrát opakoval. Znižuje sa tým zároveň funkčnosť fiškálneho pravidla umožňujúceho navýšenie hotovostných výdavkov štátneho rozpočtu najviac o 1 %¹⁴. Po získaní dodatočných informácií¹⁵ je možné tiež skonštatovať, že MF SR rozpočtuje pozitívny vplyv na rok 2020 zo zavedenia označovania palív, pričom v skutočnosti chýbajú reálne kroky k tomu, aby boli tzv. nanomarkery uvedené do praxe v priebehu roka 2020.
- V návrhu rozpočtu sa opakovane objavujú nepresné informácie o celkovej výške daňových a odvodových príjmov. Návrh rozpočtu v textovej časti prezentuje tabuľky, ktoré nezodpovedajú daňovým príjmom skutočne zahrnutým v rozpočte (uvedená je prognóza VpDP zo septembra 2019, t.j. bez spomínaného navýšenia)¹⁶.
- RRZ opakovane poukazuje na to, že návrh rozpočtu v niektorých položkách (emisné kvóty, úrokové náklady dlhu) nie je zostavený v zmysle metodiky ESA2010. Významným nedostatkom je nezahrnutie vplyvu schémy dotovania elektrickej energie z obnoviteľných zdrojov do návrhu rozpočtu pre roky 2019 až 2022, keďže v roku 2018 zvýšila daňové príjmy a výdavky o 0,7 % HDP. Došlo tým k skresleniu vývoja výdavkov v roku 2019, pričom zároveň existuje aj riziko negatívneho vplyvu na saldo verejnej správy.
- V návrhu rozpočtu opätovne chýbajú informácie o hospodárení podnikov MH Manažment, a.s. a zdravotníckych zariadení s majetkovou účasťou Ministerstva zdravotníctva SR. Napriek žiadostiam o dodatočné vysvetlenie neboli poskytnuté vierohodné informácie o predpokladoch pre rozpočtovanie dividend SPP a VSE.
- Pozitívom je prezentovanie opatrení v rezorte zdravotníctva. Ide o jedinou oblasť, v ktorej je návrh rozpočtu zostavený na základe scenára nezmenených politík na najbližšie tri roky, ku ktorému sú v roku 2020 pripočítané vplyvy nových opatrení. Jednotlivé opatrenia sú zároveň popísané. V budúcnosti by bolo potrebné rozšíriť tento prístup aj na ďalšie roky trojročného rozpočtu, ako aj na ostatné zložky rozpočtu verejnej správy.
- Chýbajú transparentné pravidlá pre použitie rezerv zahrnutých v návrhu rozpočtu a povinnosť zverejnenia ich skutočného použitia. Veľkosť rezerv štátneho rozpočtu sa v porovnaní s minuloročným rozpočtom znížila, pričom všetky rezervy majú špecifikovaný svoj účel. Z pohľadu miery kontroly NR SR nad výdavkami rozpočtu to možno vnímať pozitívne. Na druhej strane, aj napriek ich špecifikovaniu môžu byť tieto prostriedky na základe rozhodnutia ministra financií alebo vlády použité aj na iný účel.

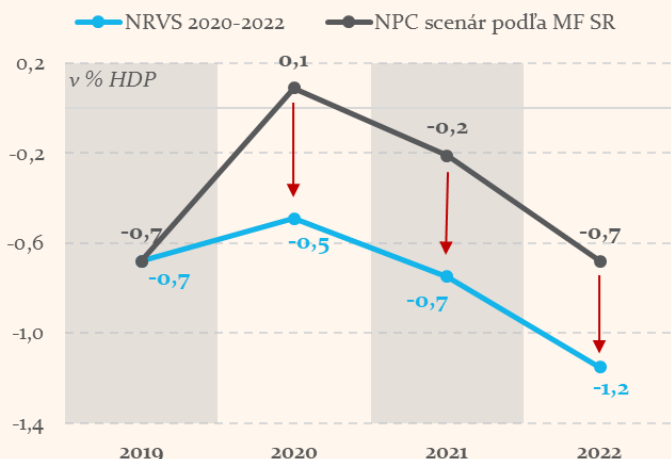
¹⁴ Navýšením príjmov nad rámec prognózy výboru a vytvorením im zodpovedajúcej rezervy vo výdavkoch sa zvyšuje báza pre hotovostné výdavky štátneho rozpočtu (v porovnaní so situáciou, ak by sa v štátnom rozpočte zahrnula iba prognóza výboru). Dosiahnutie vyšších ako rozpočtovaných príjmov štátneho rozpočtu umožní tieto výdavky použiť v plnej miere. Zároveň 1 % priestor na nárast výdavkov sa vypočítava z vyššej základne. Vyhodnotenie plnenia tohto pravidla nebolo v minulosti zverejňované.

¹⁵ Na základe odpovede od Finančného riaditeľstva SR, ktorá je zverejnená spolu s týmto materiálom.

¹⁶ Vplyvy opatrení zahrnutých do návrhu rozpočtu, ktoré neboli schválené VpDP, sú uvedené v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2020, str. 54.

Hodnotenie návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022

Podľa MF SR celkový vplyv opatrení v návrhu rozpočtu zhoršuje saldo v porovnaní so scenárom nezmenených politík.



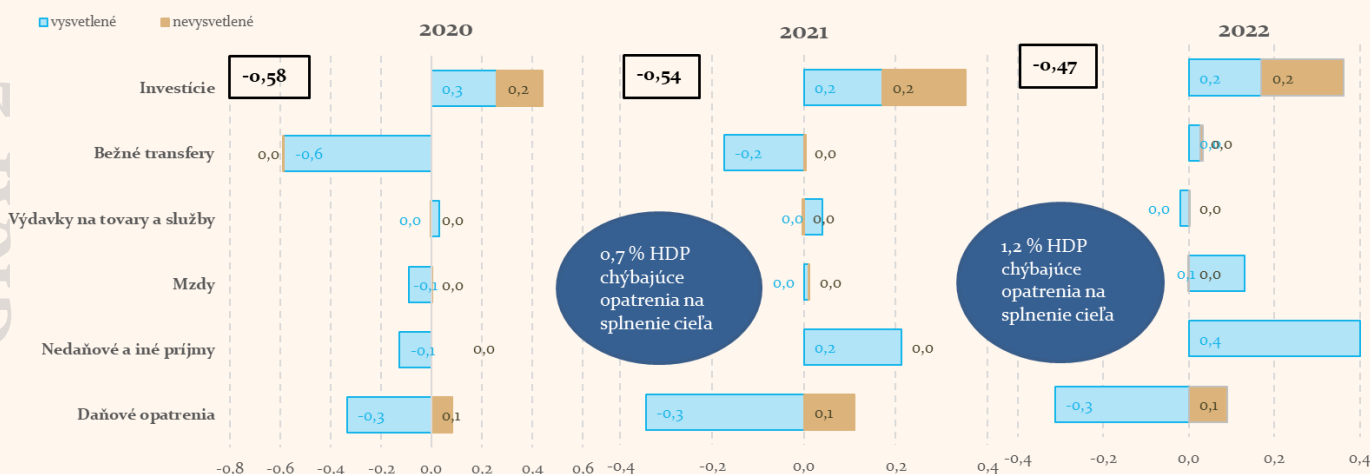
NPC – scenár nezmenených politík

Ak by vláda neprijímal žiadne nové opatrenia a verejné financie by sa vyvíjali podľa existujúcej legislatívy a makroekonomického vývoja, v roku 2020 by podľa MF SR boli verejné financie v prebytku 0,1 % HDP.

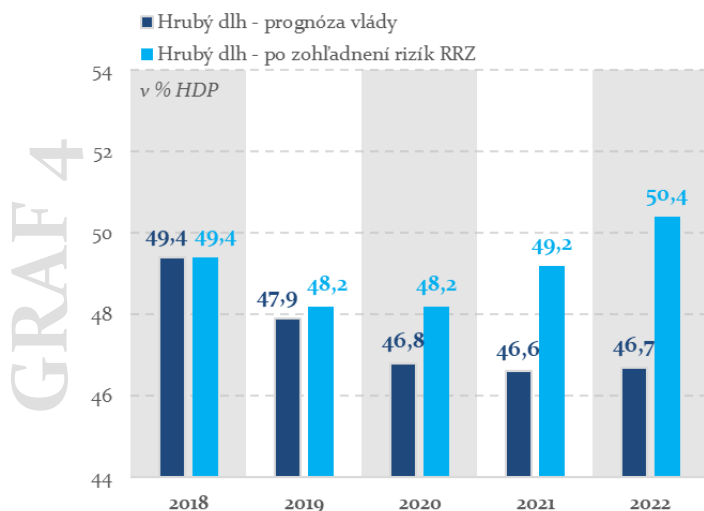
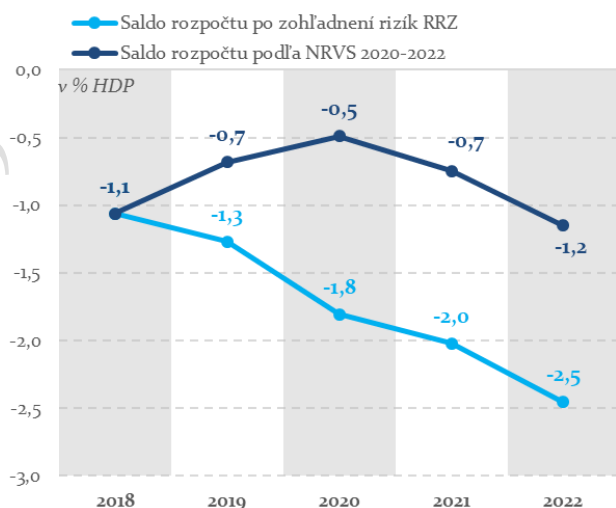
Návrh rozpočtu obsahuje opatrenia, ktorých celkový vplyv podľa MF SR zhoršuje saldo verejnej správy.

K zhoršeniu salda prispievajú najmä rozsiahle opatrenia v rámci sociálnej politiky (zvýšenie rodičovského príspevku, zdvojnásobenie vianočného príspevku, navýšenie príspevku na opatrovanie ŤZP, a.i.). Vyššie výdavky sú plánované v zdravotníctve. Očakávané sú úspory najmä v investíciách pri vybraných kapitolách ŠR.

Prevažne negatívny vplyv budú mať aj legislatívne úpravy v oblasti daní (zvýšenie spotrebnej dane z tabaku; nižšia sadzba DPH na vybrané potraviny; zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane; zníženie sadzby dane z príjmu pre SZČO a firmy na 15 %).

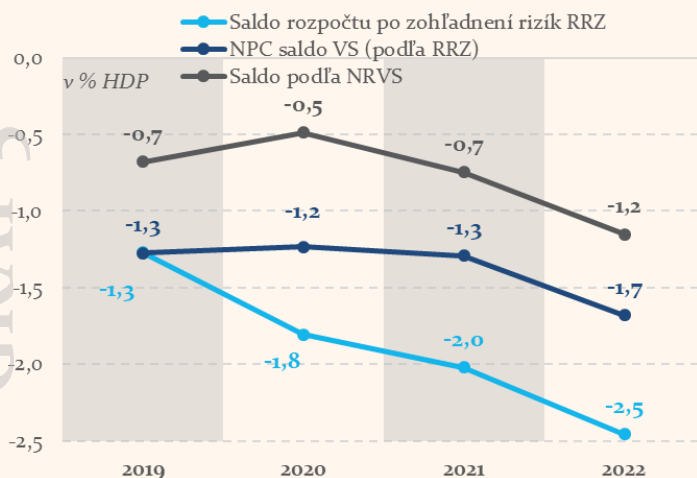


RRZ identifikovala viaceré riziká, ktoré aj po zohľadnení zdrojov ich krytia vedú k potrebe prijatia dodatočných opatrení.



RRZ vyčíslila, že opatrenia zapracované v návrhu rozpočtu a identifikované riziká prispievajú k zhoršeniu hospodárenia verejných financií.

GRAF 5



NPC – scenár nezmenených politík

Ak by vláda neprijímalala žiadne nové opatrenia a verejné financie by sa vyvíjali podľa existujúcej legislatívy a makroekonomického vývoja, v roku 2020 by podľa RRZ boli verejné financie v deficite 1,2 % HDP.

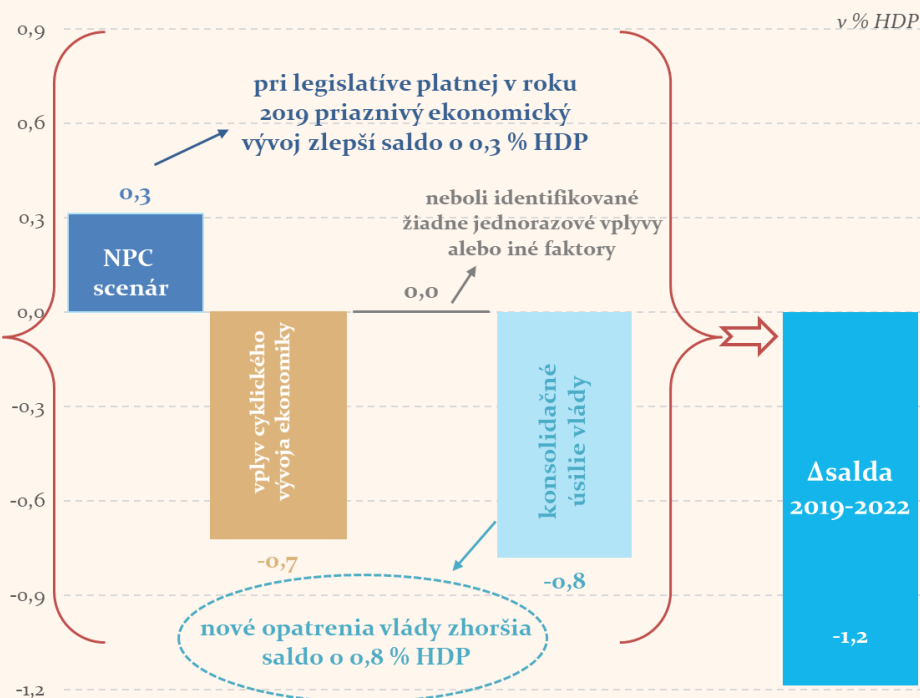
Dosiahnutie rozpočtového cieľa v roku 2020 si vyžaduje prijatie konsolidačných opatrení vo výške 0,7 % HDP. Opatrenia zapracované v návrhu rozpočtu a riziká identifikované RRZ túto potrebu zvyšujú na 1,3 % HDP.

Štrukturálne saldo sa medzi rokmi 2019 až 2022 zhorší o 0,5 % HDP.

Očakávaný priaznivý makroekonomický vývoj prispeje do roku 2022 k zlepšeniu štrukturálneho salda o 0,3 % HDP.

Na druhej strane, čistý príspevok opatrení vlády po zohľadnení rizík RRZ zhorší štrukturálne saldo o 0,8 % HDP.

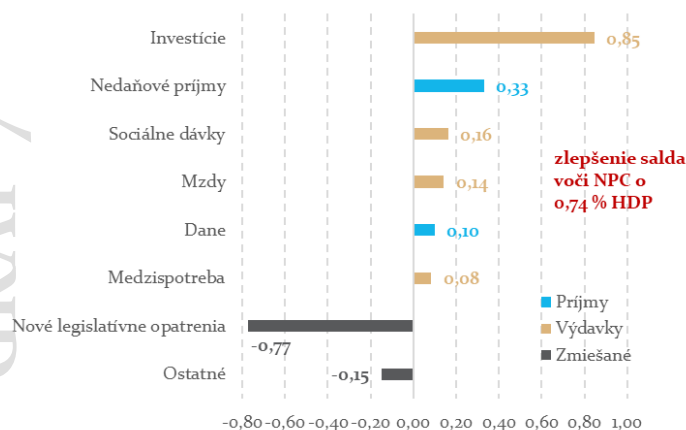
GRAF 6



Rozpočtový cieľ v roku 2020 plánuje vláda splniť najmä úsporami v investíciách.

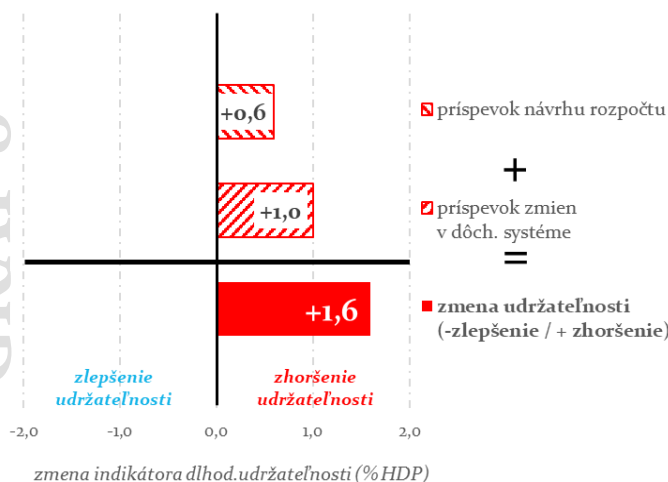
Bez prijatia dodatočných opatrení sa dlhodobá udržateľnosť zhorší o 1,6 % HDP.

GRAF 7



Pozn.: Ide o veľkosť opatrení voči NPC scenáru RRZ.

GRAF 8

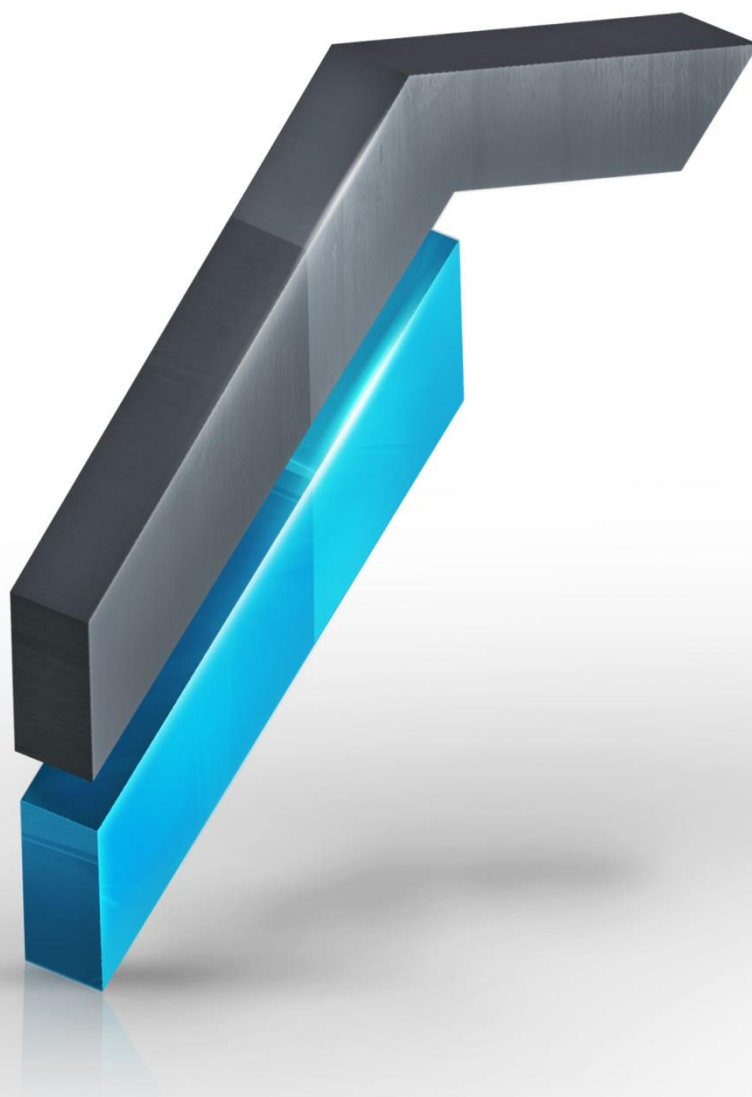


Tab: Riziká a zdroje krytia pre splnenie rozpočtu v rokoch 2019 až 2022 (ESA2010, mil. eur)

	2019	2020	2021	2022
Saldo rozpočtu NRVS 2020-2022 v mil. eur	-640	-480	-770	-1246
Saldo rozpočtu podľa NRVS 2020-2022 v % HDP	-0,68	-0,49	-0,75	-1,15
Vplyvy na saldo VS spolu:	-555	-1 290	-1 308	-1 412
- v % HDP	-0,59	-1,32	-1,27	-1,30
1. Daňové a odvodové príjmy	-6	-99	-67	49
2. Nedaňové príjmy	-208	-231	-103	-186
- dividendy ŠR a MH Manažment	-165	-67	-71	-64
- kapitálové príjmy ŠR	0	-40	-32	-32
- emisné kvóty	1	-104	12	-86
- poplatok EOSA	-1	-32	-30	-27
- iné nedaňové príjmy (adm. poplatky, hazard)	-43	13	18	24
3. Sociálne dávky a transfery:	-11	-246	-271	-288
- výdavky Sociálnej poisťovne	-21	-161	-163	-157
- sociálne dávky MPSVaR	10	-85	-108	-131
4. Vzťahy s rozpočtom EÚ	33	63	133	101
- transfer do rozpočtu EÚ	7	95	114	121
- výdavky na spolufinancovanie	-31	-156	-61	-101
- rezerva na odvody do EÚ a prostriedky EÚ	62	128	81	82
- korekcie k čerpaniu EÚ fondov	-5	-4	-2	0
5. Výdavky štátneho rozpočtu:	-351	-423	-634	-867
- bežné rezervy (okrem miezd)	80	271	278	275
- mzdové výdavky ŠR (vrátane rezerv)	-1	-24	-137	-138
- tovary a služby (bez rezerv)	-43	-88	-41	26
- ostatné bežné výdavky	-118	-139	-258	-409
- kapitálové výdavky	-269	-443	-475	-620
6. Hospodárenie samospráv (bez daňových príjmov):	-199	-215	-50	78
- obce	-203	-195	-69	38
- VÚC	3	-20	19	40
7. Výdavky v zdravotníctve:	62	-138	-229	-168
- výdavky na zdravotnú starostlivosť	96	-13	-147	-91
- splátky záväzkov voči akcionárom súkr. zdrav. poisťovní	-40	-50	-50	-50
- hospodárenie nemocníc	-55	-133	-89	-82
- pohľadávky Soc. poisťovne voči nemocniciam	85	85	85	85
- prevádzkové výdavky zdravotných poisťovní	-24	-26	-28	-30
8. Hospodárenie ostatných subjektov VS:	142	1	-75	-94
- správny fond Sociálnej poisťovne	-27	-51	-55	-53
- ŽSR	16	9	-3	-15
- ZSSK	27	-25	-46	-47
- NDS	29	23	12	0
- príspevkové organizácie	21	-4	5	-3
- environmentálny fond	8	-16	-45	-26
- národný jadrový fond	25	33	30	41
- Jadrová a vyradovacia spoločnosť	21	29	31	32
- Ostatné subjekty	20	4	-5	-23
9. Ostatné vplyvy	-16	-3	-12	-38
- zmeny úrok. nákladov z dôvodu rizík RRZ	0	-1	-10	-35
- iné faktory	-16	-2	-2	-2
Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ v mil. eur	-1195	-1770	-2079	-2658
Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ v % HDP	-1,27	-1,81	-2,02	-2,46

Pozn.: znamienka vyjadrujú vplyv na saldo VS

Zdroj: RRZ



Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia

www.rozpoctovarada.sk