



Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021

Zhrnutie

november 2018

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, 2018

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 2019 až 2021, v ktorom deklaruje, v súlade s jej programovým vyhlásením, snahu dosiahnuť vyrovnaný rozpočet do roku 2020. V roku 2018 vláda odhaduje deficit verejnej správy vo výške 0,6 % HDP, čo je menej ako rozpočtovaný cieľ na úrovni 0,83 % HDP. V ďalších rokoch predpokladá postupné zlepšovanie deficitu z úrovne 0,1 % HDP v roku 2019 až k mierne prebytkovému rozpočtu na úrovni 0,2 % HDP v roku 2021. Podľa prepočtov MF SR by mal predložený rozpočet viesť k splneniu strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019.

V súlade s deklarovateľnými cieľmi vláda očakáva aj znižovanie dlhu z odhadovanej úrovne 48,7 % HDP v roku 2018 na úroveň 44,8 % HDP do roku 2021, čím by sa dlh dostal mimo sankčných pásiem dlhového limitu v roku 2018 a mal by sa udržať mimo nich počas celého horizontu, a to aj napriek postupnému klesaniu jeho hraníc od roku 2018.

Rozpočtový cieľ na rok 2019 sa postupne revidoval z plánovaného prebytku 0,16 % HDP (Rozpočet verejnej správy 2017-2019) na deficit 0,1 % HDP (Návrh rozpočtu verejnej správy 2019-2021)¹. Zhoršenie cieľa o 0,3 % HDP, spolu s aktualizáciou odhadu daní a odvodových príjmov (1,1 % HDP), novými legislatívnymi príjmovými opatreniami a poklesom výdavkov na spolufinancovanie umožnilo realizovať dodatočné výdavky verejnej správy v celkovej výške 1,7 % HDP. Na druhej strane, napriek zhoršeniu cieľa sa prognóza hrubého dlhu na konci roku 2019 v rovnakom období znížila z 49,1 % HDP na 47,3 % HDP.

Priaznivé ekonomické podmienky výrazným spôsobom prispievajú k zlepšovaniu hospodárenia verejných financií. Z pohľadu naplnenia zámerov zákona o rozpočtovej zodpovednosti vláda v návrhu rozpočtu nevyužíva tieto pozitíva na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií². Voči rozpočtovým cieľom existujú v roku 2019 a 2020 riziká na úrovni 0,6 % HDP, čo by v prípade ich naplnenia znamenalo, že dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2019 a vyrovnaného rozpočtu v roku 2020 bude možné len prijatím dodatočných opatrení. Úroveň dlhu by mala klesnúť v roku 2018 mimo sankčných pásiem, v rokoch 2019 až 2021 však existuje riziko mierneho prekročenia prvej hranice. Vládou plánované zlepšenie hospodárenia v roku 2019 bude prispievať k zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Ciele v rokoch 2020 a 2021, ktoré zhoršujú hospodárenie vlády v porovnaní so scenárom nezmenených politik³, budú viesť naopak k celkovému zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti. Transparentnosť a dôveryhodnosť rozpočtu by sa zvýšila posilnením záväznosti používania daňových prognóz schválených nezávislým výborom a nezávislým posudzovaním výšky nedaňových príjmov.

¹ V Programe stability na roky 2018 až 2021 (apríl 2018) bola stanovená cieľová hodnota deficitu verejnej správy na rok 2019 vo výške 0,32 % HDP. Aktuálne stanovený cieľ je v porovnaní s týmto dokumentom lepší o 0,22 % HDP.

² Referenčným bodom hodnotenia RRZ je dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky, čo je základným cieľom ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (článok 1, zákona č. 493/2011 Z.z.).

³ Ciele vlády v oblasti salda verejnej správy sú málo ambiciózne v porovnaní so scenárom nezmenených politik (NPC scenár), ktorý slúži na výpočet ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. Cieľom vlády je dosiahnuť prebytok vo výške 0,2 % HDP v roku 2021. Podľa NPC scenára RRZ by sa v roku 2021 dosiahol prebytok 0,4 % HDP (podľa MF SR by tento prebytok bol ešte výraznejší, vo výške 0,8 % HDP).

Riziká rozpočtu na rok 2018 sa darí znižovať vďaka lepšiemu ekonomickému vývoju a dodatočným daňovým príjmom

Schválený rozpočet na rok 2018 obsahoval podľa hodnotenia RRZ⁴ riziká na úrovni 0,6 % HDP. Aktuálny odhad RRZ identifikuje riziká pre splnenie rozpočtovaného cieľa vo výške 0,10 % HDP⁵. Nárast daňových príjmov nad rozpočtovanú úroveň o 0,8 % HDP čiastočne kompenzuje vyššie výdavky ako aj výpadok nedaňových príjmov. Za predpokladu, že vláda neprijme v závere roka žiadne ďalšie opatrenia (napríklad v oblasti výdavkov štátneho rozpočtu, nad ktorými má priamu kontrolu), deficit verejnej správy by v roku 2018 na základe aktuálnych informácií a predpokladov RRZ dosiahol úroveň 0,92 % HDP.

Mnohé z pôvodne identifikovaných rizík sa aj podľa odhadu MF SR naplňajú (výdavky samospráv, ŽSSK, správneho fondu Sociálnej poisťovne, niektoré nedaňové príjmy), pričom deficit znižovali pozitívne dodatočné daňové a odvodové príjmy vyplývajúce z lepšieho vývoja na trhu práce. Nad rámec odhadu uvedeného v návrhu rozpočtu existujú podľa názoru RRZ dodatočné riziká pre vývoj deficitu v roku 2018 v celkovej výške 287 mil. eur (0,3 % HDP). Ide najmä o riziká v príjmoch z emisných kvót (103 mil. eur), výdavkoch na spolufinancovanie EÚ fondov (92 mil. eur), výdavkoch štátneho rozpočtu najmä v oblasti miezd a investícií (93 mil. eur) a investíciách samospráv (117 mil. eur). Zároveň RRZ očakáva pozitívny vplyv oproti predpokladom návrhu rozpočtu v príjmoch z dividend (nižší výpadok o 71 mil. eur). Na rozdiel od predchádzajúcich rokov sa podarilo eliminovať riziká v zdravotníctve, najmä vďaka opatreniam na strane výdavkov súvisiacich s ozdravným plánom Všeobecnej zdravotnej poisťovne.

Rezervami nekryté riziká v nedaňových príjmoch a vo výdavkoch ostatných subjektov mimo štátneho rozpočtu zvyšujú riziko nesplnenia rozpočtových cieľov v rokoch 2019 až 2021

Rozpočet obsahuje v rokoch 2019 až 2021 na krytie niektorých rizík a opatrení rezervy⁶ v objeme 1,5 mld. eur v roku 2019 až 2,4 mld. eur v roku 2021. Radou identifikované riziká v oblasti nárastu miezd v sektore verejnej správy (nerozpočtované v príslušných kapitolách), vyšších výdavkov na spolufinancovanie EÚ prostriedkov, v zdravotníctve v roku 2019 a neistých vplyvov z nových výdavkových a daňových opatrení⁷ sú vo veľkej miere kryté týmito vytvorenými rezervami.

Nad rámec týchto rezervami krytých rizík RRZ identifikovala dodatočné riziká, ktoré v roku 2019 dosahujú celkovú výšku 577 mil. eur (0,6% HDP):

- V oblasti **nedaňových príjmov** predstavujú v roku 2019 riziká 297 mil. eur, v ďalších rokoch riziko klesne na približne polovičnú úroveň. Ide opätovne o nedostatočne vysvetlené očakávané vyššie príjmy z dividend, nešpecifikované nové opatrenie⁸, nešpecifikovaný výnos z predaja majetku a zatiaľ neschválené zvýšenie poplatku za správu núdzových zásob ropy a ropných produktov. V porovnaní s predchádzajúcimi

⁴ RRZ: [Dodatok k hodnoteniu Rozpočtu verejnej správy na roky 2018 až 2020](#) (január 2018)

⁵ V porovnaní s aktuálnym odhadom MF SR, t.j. deficit vo výške 0,6 % HDP, sú riziká identifikované RRZ vyššie a dosahujú 0,32 % HDP.

⁶ Vrátane viazania výdavkov súvisiacich so zatiaľ neschváleným odvodom obchodných reťazcov vo výške 119 mil. eur ročne.

⁷ Výdavkové opatrenia: zvýšenie vianočných dôchodkov, daňového bonusu na deti, bezplatné stravovanie v školách
Daňové opatrenia: zníženie sadzby DPH na ubytovanie, zavedenie rekreačných šekov, e-kasa, nanomarkery, odvod z obchodných reťazcov

⁸ Výnosy tohto opatrenia sú zaznamenané v ostatných nedaňových príjmoch (podpoložka ekonomickej klasifikácie 292027) vo výške 106 mil. eur v roku 2019, vo výške 28 mil. eur v roku 2020 a 20 mil. eur v roku 2021.

rokmi sa znížili riziká z príjmov z predaja emisných povoleniek. Na druhej strane, pre rok 2019 pribudli nové riziká v oblasti príjmov z hazardných hier a príjmov zo spustenia 3. a 4. bloku elektrárne Mochovce.

- Podhodnotenie **výdavkov subjektov verejnej správy** (mimo štátneho rozpočtu) zvyšuje riziká o 230 mil. eur v rokoch 2019 a 2020. V roku 2021 sa očakáva pokles rizík na 150 mil. eur. RRZ predpokladá vyššie bežné aj kapitálové výdavky samospráv, prevádzkové výdavky Sociálnej poisťovne a Železničnej spoločnosti.
- Za predpokladu, že sa zrealizuje plánovaná revízia úhrad kategorizovaných liekov⁹, RRZ neidentifikuje významné riziká vo **výdavkoch v zdravotníctve** v roku 2019. V ďalších rokoch riziká dosahujú 246 mil. eur a 285 mil. eur v dôsledku rozpočtovania nízkeho rastu výdavkov poisťovní a nemocníc bez špecifikácie opatrení a nerozpočtovaných splátok záväzkov súkromnými poisťovňami. Riziká vyplývajú aj z toho, že po prvej etape oddlžovania ešte nedošlo k stabilizácii oddlžených nemocníc, keďže pokračujú v tvorbe záväzkov po lehote splatnosti. Neistotou pri odhade rizík vo všetkých rokoch je aj skutočnosť, že návrh rozpočtu, ako aj odhad rizík RRZ predpokladá, že časť výdavkov v sektore zdravotníctva (nad rámec vplyvov miezd a špecifikovaných opatrení) bude rásť len o mieru inflácie. Tento prístup nemusí v dostatočnej miere zohľadňovať ďalšie špecifické potreby v sektore, ktoré môžu súvisieť so snahou zlepšovať dostupnosť a kvalitu zdravotnej starostlivosti.
- Nad rámec kvantifikovaných rizík existujú v strednodobom horizonte ďalšie riziká, ktoré by mohli ohroziť trajektóriu a splnenie strednodobého cieľa do roku 2021. Medzi najvýznamnejšie z nich patria korekcie súvisiace s nezrovnalosťami pri čerpaní fondov EÚ, ktoré od roku 2013 každoročne ovplyvňujú saldo verejnej správy. V rezorte obrany prebiehajú nákupy vojenskej techniky, pričom vzhľadom na ich utajovaný režim RRZ nemá k dispozícii údaje potrebné pre posúdenie prípadných rizík vyplývajúcich z týchto transakcií. Neistota vyplýva aj z toho, že výdavky sa v metodike ESA₂₀₁₀ zaznamenávajú v čase dodania techniky a nie v čase hotovostných úhrad. Takýto časový nesúlad je zahrnutý aj v návrhu rozpočtu, kedy hotovostné výdavky vo výške približne 1,5 mld. eur (500 mil. eur ročne v rokoch 2019 až 2021) negatívne ovplyvnia saldo v metodike ESA₂₀₁₀ až po roku 2021.

Po zohľadnení kvantifikovaných rizík, možných zdrojov ich krytia a za predpokladu, že sa neprijmú dodatočné opatrenia, deficit podľa RRZ môže v roku 2019 dosiahnuť 0,7 % HDP¹⁰ a následne by mohol klesnúť na 0,6 % HDP v roku 2020 a 0,2 % HDP v roku 2021. V prípade naplnenia kvantifikovaných rizík si splnenie rozpočtových cieľov vyžiada dodatočné opatrenia vo výške 0,6 % HDP v rokoch 2019 a 2020 a 0,4 % HDP v roku 2021.

Ak sa neprijmú dodatočné opatrenia na elimináciu rizík identifikovaných RRZ, deficit verejnej správy klesne medzi rokmi 2017 až 2021 o 0,6 % HDP. V rovnakom období klesne podiel daňových príjmov na HDP (najmä u dane z pridanej hodnoty a spotrebných daní) o 0,6 % HDP a nedaňové príjmy sa znížia o 0,5 % HDP. Negatívny príspevok vo výške 0,4 % HDP bude mať aj plánované zvyšovanie miezd, pričom rast miezd v štátnom rozpočte predbehne dlhodobý vývoj miezd v súkromnom sektore. Najvýznamnejšie úspory sa očakávajú vo výdavkoch v sociálnej oblasti a zdravotníctve (1,3 % HDP). Keďže väčšina sociálnych dávok je naviazaná na infláciu

⁹ Návrh rozpočtu predpokladá úsporu z revízie úhrad kategorizovaných liekov vo výške 50 mil. eur od roku 2019, keďže výška úhrad niektorých liekov nie je stanovená (v rozpore s legislatívou) na úrovni najlacnejšieho lieku v referenčnej skupine. V súčasnosti ešte nebolo rozhodnuté o realizácii tohto opatrenia.

¹⁰ Európska komisia odhaduje deficit verejnej správy v roku 2019 vo výške 0,3 % HDP.

alebo rozhodnutie vlády/zmenu zákona a v ostatných rokoch sa tieto dávky výraznejšie neupravovali, rizikom s negatívnym vplyvom na rozpočet je ich prípadné prehodnotenie. Klesnú aj vlastné výdavky na investície, čo čiastočne zmierni zvýšené čerpanie EÚ fondov a s tým súvisiaci nárast výdavkov na spolufinancovanie (čistý pozitívny vplyv vo výške 0,4 % HDP). K zlepšeniu deficitu prispeje aj pokles úrokových nákladov o 0,3 % HDP v dôsledku pretrvávajúcich nízkych úrokových sadzieb na finančných trhoch a predpokladaného poklesu podielu dlhu na HDP. Mierny pozitívny vplyv bude mať aj vývoj v ostatných bežných výdavkoch (0,2 % HDP).

Ak sa naplnia radou identifikované riziká, po roku 2018 bude na udržanie dlhu mimo sankčných pásiem ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti potrebné prijať dodatočné opatrenia. Rada odhaduje, že po zohľadnení rizík návrhu rozpočtu bude pokles dlhu pomalší ako predpokladá návrh rozpočtu. Dlh klesne na úroveň 48,7 % HDP na konci roku 2018 a na konci roku 2021 dosiahne 46,3 % HDP. Znamená to, že v roku 2018 by mal klesnúť po prvýkrát od roku 2012 mimo sankčných pásiem. V rokoch 2019 až 2021 hrozí mierne prekročenie prvej hranice sankčného pásma. V dobrých časoch, kedy ekonomika produkuje vyššie daňové príjmy a nižšie výdavky rozpočtu je žiaduce vytvorenie dostatočného manévrovacieho priestoru pre fiškálnu politiku. Pozitívom je, že aj po zahrnutí rizík sa úroveň dlhu bude znižovať vďaka trvalým opatreniam vlády, ktoré zlepšujú čisté bohatstvo Slovenskej republiky.

Oficiálnou prognózou pre hodnotenie predpokladov o vývoji makroekonomického prostredia je pre RRZ prognóza VpMP. Len vplyvom neistoty spojennej s prognózami makroekonomických indikátorov (citlivostný scenár) a z nej vyplývajúcej výšky daňových a odvodových príjmov na rok 2019 môžeme kvantifikovať pozitívne aj negatívne riziko pre saldo verejnej správy v priemere vo výške 0,3 % HDP a pre dlh verejnej správy približne 0,7 % HDP¹¹.

Priaznivé ekonomické podmienky výrazne pomáhajú k zlepšovaniu hospodárenia verejnej správy, celkový vplyv vládou prijatých opatrení hospodárenie zhoršuje

- K znižovaniu deficitu a dosiahnutiu strednodobého cieľa významným spôsobom pomáha nastavenie politík v roku 2018 a priaznivý makroekonomický vývoj. Ak by vláda po roku 2018 neprijala žiadne nové opatrenia, deficit by sa podľa odhadu RRZ do roku 2021 zlepšil o 1,4 % HDP a strednodobý rozpočtový cieľ by sa dosiahol v roku 2019. Znamená to, že existujúce nastavenie politík a makroekonomický vývoj prispievajú k väčšiemu zlepšeniu štrukturálneho salda ako predpokladá návrh rozpočtu. Čistý príspevok opatrení prijatých vládou k trvalému zlepšeniu salda VS bude po zohľadnení opatrení s vplyvom na iné faktory negatívny a za tri roky dosiahne celkom -0,6 % HDP.
- Ak sa naplnia identifikované riziká a vláda neprijme dodatočné opatrenia, RRZ odhaduje, že deficit verejnej správy sa zlepší z 0,9 % HDP v roku 2018 na 0,2 % HDP v roku 2021. Takýto vývoj by znamenal, že počas nasledujúcich štyroch rokov sa štrukturálny deficit kumulatívne zlepší o 0,8 % HDP a dosiahne 0,2 % HDP v roku 2021. Strednodobý rozpočtový cieľ sa podľa prepočtov RRZ podarí splniť v roku 2019 len prijatím dodatočných konsolidačných opatrení.
- V rokoch 2018 až 2021 by upravené výdavky návrhu rozpočtu mali každoročne rásť v reálnom vyjadrení priemerne o 2,9 % (nominálne o 5,4 %), čo je pod úrovňou potenciálneho rastu ekonomiky v rovnakom období (4 % ročne). Takéto tempo rastu výdavkov prispeje k zlepšeniu štrukturálneho salda celkovo o 1,8 % HDP. Na druhej strane príjmy verejnej správy

¹¹ Pri výpočte vychádzame z chýb prognóz nominálneho rastu HDP a vážených základní pre rozpočtové príjmy od krízy v roku 2009 pri 60 % pravdepodobnosti realizácie odchýlok od aktuálnej skutočnosti. Bližšie v Prílohe 4 Hodnotenia Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2019 až 2021 (Analytický dokument).

sa budú zvyšovať nižším tempom ako je rast potenciálneho produktu¹², výsledkom čoho je, že odhadované zlepšenie štrukturálneho salda v rovnakom období dosiahne 0,8 % HDP.

- V rokoch 2017 a 2018 odhadovaná úroveň neočakávaných pozitívnych vplyvov¹³ prevyšovala úroveň 0,5 % HDP. Ak by sa v každom roku využili tieto pozitívne neočakávané vplyvy na zlepšenie salda aktuálneho roka (neuvažuje sa s prenášaním pozitív), od roku 2014 by mohol byť deficit pod hranicou 1 % HDP. V porovnaní so schváleným rozpočtom na roky 2018 až 2020 dosahujú neočakávané pozitívne vplyvy (najmä vyššie daňové príjmy) 1,3 % HDP, pričom saldo sa zlepšilo len o 0,2 % HDP. Ak by sa v plnej miere premietli do zlepšenia salda, v roku 2019 mohol byť dosiahnutý prebytok na úrovni 0,9 % 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 tak využívala priestor poskytnutý týmito pozitívami.
- Podľa RRZ by zavedenie výdavkových limitov, ktoré predpokladá ústavný zákon, mohlo výrazne pomôcť k efektívnejšiemu riadeniu verejných financií a realizácii proticyklickej hospodárskej politiky. Rada vníma pozitívne, že ministerstvo financií predstavilo v septembri 2018 diskusnú štúdiu, ktorá popisuje návrh zavedenia výdavkových limitov v súlade s požiadavkou zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Ministerstvo financií upustilo od verejného testovania tohto návrhu už počas najbližšieho rozpočtového roka 2019 tak ako to bolo avizované v Programe stability na roky 2018 – 2021. Bolo by žiaduce, aby ministerstvo financií navrhlo harmonogram a proces vedúci k ich implementácii. Súčasťou harmonogramu by malo byť testovanie návrhu aj na historických údajoch, čím by sa mohol skrátiť termín ich implementácie.

Na zlepšenie dlhodobej udržateľnosti by bolo potrebné stanoviť prísnejšie ciele v rokoch 2020 a 2021

Naplnenie rizík identifikovaných v návrhu rozpočtu by prispelo k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti o 0,6 % HDP. Za predpokladu, že by vláda prijala dodatočné opatrenia s trvalým vplyvom, ktoré by zabezpečili splnenie jej cieľov v oblasti salda verejnej správy, vplyvy na dlhodobú udržateľnosť by boli miernejšie. Dosiahnutie deficitu vo výške 0,1 % HDP v roku 2019 by viedlo k zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti o 0,2 % HDP. Na druhej strane, stanovené ciele v rokoch 2020 a 2021 by prispeli k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti, keďže opatrenia vlády zhoršujú saldo rozpočtu oproti scenáru nezmenených politík. Dosiahnutie prebytku 0,2 % HDP v roku 2021 by zhoršilo dlhodobú udržateľnosť o 0,2 % HDP¹⁴.

Z pohľadu dlhodobej udržateľnosti by bolo vhodné, aby neboli prijímané opatrenia, ktoré oslabujú kľúčové prvky dôchodkovej reformy z roku 2012, najmä zastropovanie dôchodkového veku bez toho, aby boli zároveň prijaté kompenzačné opatrenia.

¹² Výdavkové pravidlo predpokladá reálny rast príjmov verejnej správy (bez vplyvu novej legislatívy) na úrovni rastu potenciálneho produktu.

¹³ 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.

¹⁴ Podľa NPC scenára RRZ (bližšie popísaný v Analytickom dokumente, príloha 8) by sa v roku 2021 dosiahol prebytok 0,4 % HDP (podľa MF SR by tento prebytok bol ešte výraznejší, vo výške 0,8 % HDP). Cieľ vlády na daný rok je v porovnaní s NPC scenárom menej prísny o 0,2 % HDP.

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

- 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 nezávislým Výborom pre daňové prognózy (VpDP). Celkovo došlo k navýšeniu príjmov o 209 mil. eur v roku 2019, o 299 mil. eur v roku 2020 a o 309 mil. eur v roku 2021. 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 opakoval¹⁵. Znižuje sa tým zároveň funkčnosť fiškálneho pravidla umožňujúceho navýšenie hotovostných výdavkov štátneho rozpočtu najviac o 1 %¹⁶.
- V porovnaní s návrhom rozpočtu na roky 2018 až 2020 nedošlo k odstráneniu niektorých identifikovaných nedostatkov (chýbajúce informácie o hospodárení podnikov MH Manažment, a.s., zdravotníckych zariadení s majetkovou účasťou Ministerstva zdravotníctva SR, nerozpočtovanie časti príjmov a výdavkov verejných vysokých škôl¹⁷).
- Z hľadiska transparentnosti je dôležité aj používanie metodiky ESA2010 konzistentne s tým, ako vykazuje údaje Štatistický úrad SR po overení Eurostatom. RRZ opakovane poukazuje na to, že návrh rozpočtu v niektorých položkách (emisné kvóty, úrokové náklady dlhu) nie je zostavený v zmysle metodiky ESA2010, čo zároveň potvrdzujú aj skutočné údaje notifikované Eurostatom.
- Z pohľadu celkovej zrozumiteľnosti fiškálneho rámca sa zlepšila komunikácia veľkosti opatrení prostredníctvom scenára nezmenených politík. Nedostatkom aktuálneho scenára je spôsob odhadu výdavkov v sektore zdravotníctva, ktorý je ovplyvnený opatrením vlády stanovujúcim úroveň štátom plateného poistného¹⁸.
- Spôsob rozpočtovania výdavkov zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť v roku 2019 je dobrým príkladom, ako môže byť projekt Hodnota za peniaze previazaný s rozpočtovým procesom. V budúcnosti by bolo potrebné rozšíriť tento prístup aj na ďalšie roky trojročného rozpočtu, ako aj na ostatné zložky rozpočtu verejnej správy. Silnejšie previazanie rozpočtu s výsledkami získanými z VFM v ostatných oblastiach by významne prispelo k efektívnejšiemu vynakladaniu verejných prostriedkov.
- Rozpočet obsahuje viacero opatrení, ktorých konečná podoba a vplyvy neboli v čase schvaľovania návrhu rozpočtu vládou známa. Spolu s opatreniami zvyšujúce mzdy vo verejnej správe sa tak prevažná väčšina zásadných zmien v politikách vlády rozpočtuje v

¹⁵ Ministerstvo financií členom VpDP listom oznámilo, že plánuje v priebehu novembra 2018 zvolať zasadnutie k doteraz nediskutovaným opatreniam. V čase uzávierky tohto materiálu sa zasadnutie ešte neuskutočnilo.

¹⁶ 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). Dosiachnutie 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.

¹⁷ Aktuálny odhad hospodárenia verejných vysokých škôl na rok 2018 zohľadňuje nerozpočtované príjmy a výdavky.

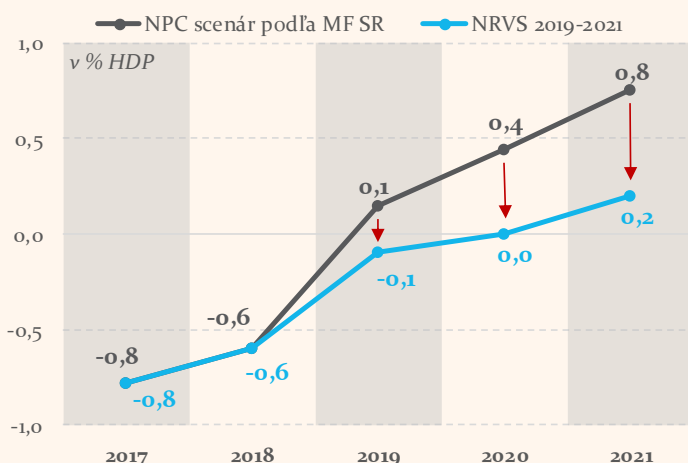
¹⁸ Výdavky zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť sú indexované tempom rastu príjmov, pričom príjmy sú ovplyvnené vývojom odvodov od ekonomicky aktívnych osôb a poistného plateného štátom za zákonom definované osoby. Vláda v návrhu zákona o štátnom rozpočte stanovuje výšku sumy štátom plateného poistného, čo sa premietlo aj do tempa rastu výdavkov v NPC scenári.

kapitole Všeobecná pokladničná správa. Veľký objem rezerv zároveň znižuje transparentnosť rozpočtu, keďže nie sú stanovené pravidlá, akým spôsobom, na aké výdavky ich možno použiť a nezverejňuje sa ich skutočné použitie¹⁹.

- Nedaňové príjmy štátneho rozpočtu nie sú predmetom nezávislého posúdenia, čoho dôsledkom je nedostatočné vysvetlenie ich rozpočtovanej úrovne a ich opakované nadhodnocovanie. Najmä v prípade príjmov z dividend SPP a VSE Holding rozpočtované hodnoty nereflektujú menej priaznivý vývoj skutočných resp. odhadovaných dividend v aktuálnom roku, pričom na základe návrhu rozpočtu, ani dodatočne vyžiadanych údajov od ministerstva financií a ministerstva hospodárstva nie sú RRZ zrejmé dôvody optimistických predpokladov o ich vývoji. Netransparentnosť rozpočtovania nedaňových príjmov zvyšuje aj skutočnosť, že vláda v návrhu rozpočtu plánuje získať dodatočné prostriedky z nešpecifikovaného opatrenia bez bližšieho vysvetlenia.

¹⁹ Výnimku tvorí rezerva na riešenie krízových situácií, ktorej použitie je vymedzené zákonom. V rokoch 2019 až 2021 je táto rezerva rozpočtovaná každoročne vo výške 11 mil. eur a tvorí menej ako 1% z celého objemu rezerv. Z hľadiska zverejňovania je výnimkou použitie rezervy vlády SR, rezervy predsedu vlády SR a rezervy na prostriedky Európskej únie a odvody EÚ (v rokoch 2019 až 2021 ide o 8-16% celkový rezerv)..

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



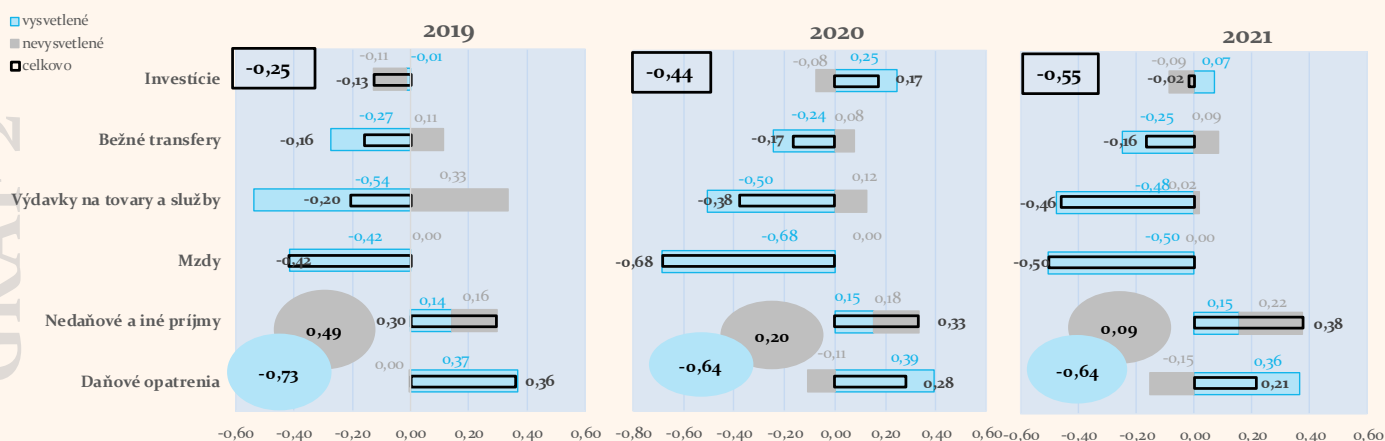
NPC – scenár nezmenených politík

Ak by vláda neprijímal žiadne nové opatrenia a verejné financie by sa vyvíjali podľa existujúcej legislatívy a makroekonomického vývoja, v roku 2021 by podľa MF SR boli verejné financie v prebytku 0,8 % HDP.

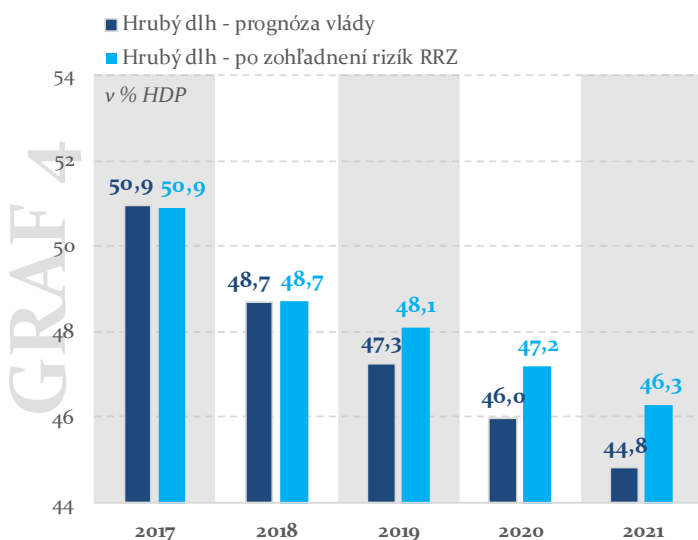
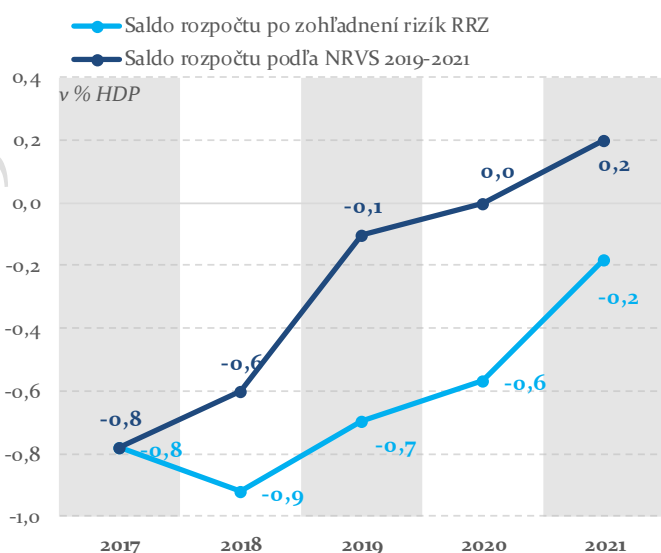
Návrh rozpočtu obsahuje opatrenia, ktorých celkový vplyv podľa MF SR zhoršuje saldo verejnej správy.

K zhoršeniu salda prispievajú vyššie výdavky na mzdy, na investície v oblasti obrany a dopravy, ďalej vyššie výdavky na tovary a služby vrátane pripravovaných zákonných úprav (napr. bezplatné stravovanie v materských a základných školách) a na bežné transfery (zapracovaná úprava plátov v zdravotníctve).

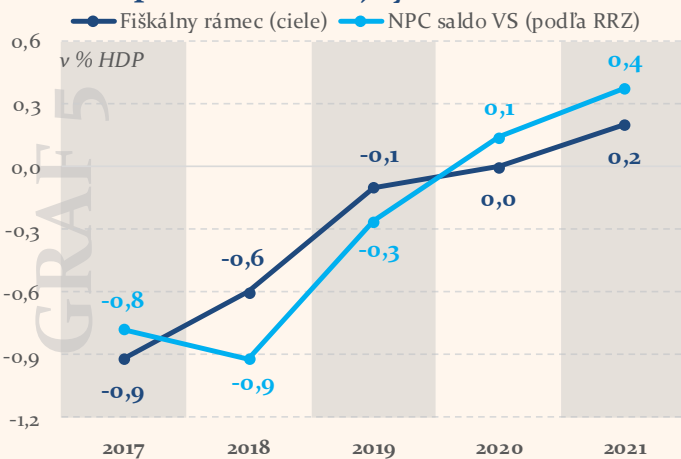
Opačný vplyv budú mať opatrenia v oblasti daní (napr. zmeny v zdanení hazardu) a nedaňových príjmov (nárast poplatkov za uloženie odpadu).



RRZ identifikovala viaceré negatívne riziká, ktoré aj po zohľadnení pozitív vedú k potrebe prijatia dodatočných opatrení na dosiahnutie cieľov.



Podobne ako MF SR, aj RRZ vyčíslila, že opatrenia vlády prispievajú k zhoršeniu hospodárenia verejných financií.



NPC – scenár nezmenených politík

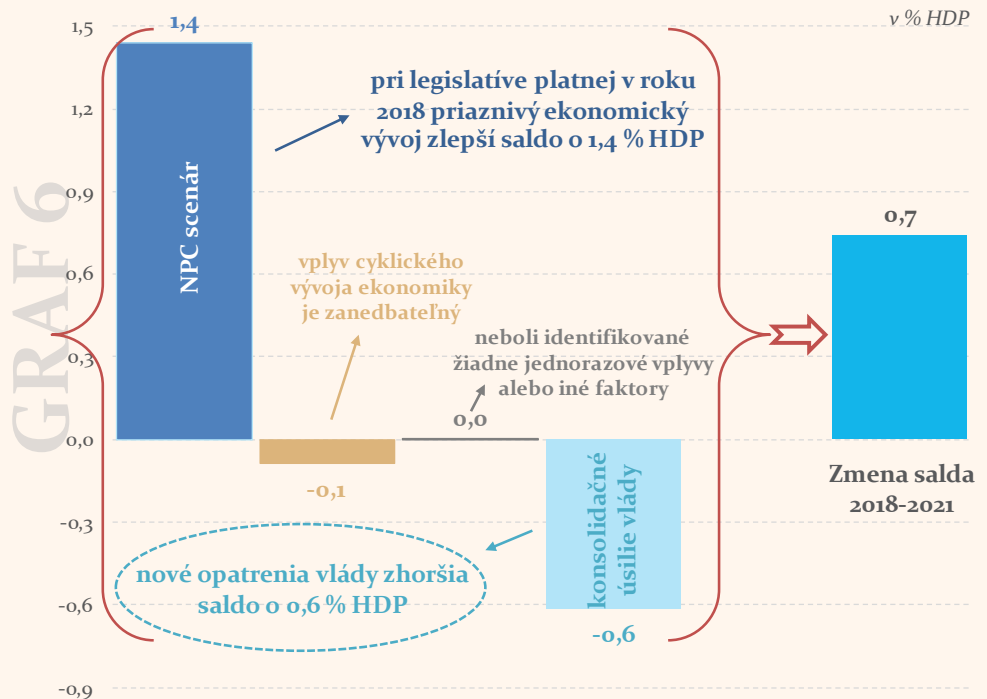
Na dosiahnutie rozpočtových cieľov v rokoch 2019 až 2021 je podľa RRZ potrebné prijať konsolidačné opatrenia vo výške 0,2 % HDP v roku 2019.

Za predpokladu naplnenia rozpočtového cieľa v roku 2019 trvalými opatreniami by pri stanovených cieľoch návrhu rozpočtu v rokoch 2020 a 2021 neboli potrebné žiadne dodatočné úsporné opatrenia.

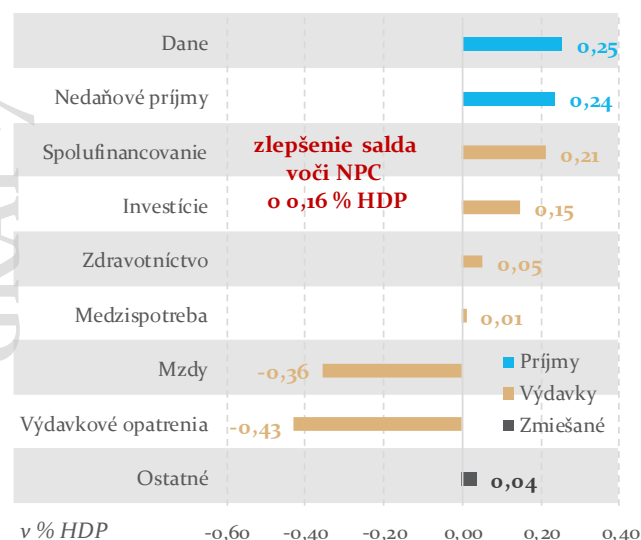
Štrukturálne saldo sa medzi rokmi 2018 až 2021 zlepšilo o 0,8 % HDP.

Očakávaný priaznivý makroekonomický vývoj prispeje do roku 2021 k zlepšeniu štrukturálneho salda o 1,4 % HDP.

Na druhej strane, čistý príspevok opatrení vlády po zohľadnení rizík RRZ zhorší štrukturálne saldo o 0,6 % HDP.



Opatrenia na rok 2019 obsiahnuté v návrhu rozpočtu zlepšia saldo VS o 0,2 % HDP



Stanovené ciele v rokoch 2020 a 2021 budú viesť k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti.

- Splnenie vládou stanoveného cieľa vo výške 0,1 % HDP v roku 2019 by viedlo k zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti vplyvom opatrení vlády o 0,2 % HDP.
- Dosiahnutie stanoveného cieľa v roku 2021 (prebytok 0,2 % HDP) nepovedie k zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti (dôjde k zhoršeniu o 0,2 % HDP), nakoľko prijímané opatrenia zhoršujú saldo rozpočtu oproti scenáru NPC.
- Naplnenie rizík identifikovaných v návrhu rozpočtu by prispelo k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti o 0,6 % HDP.

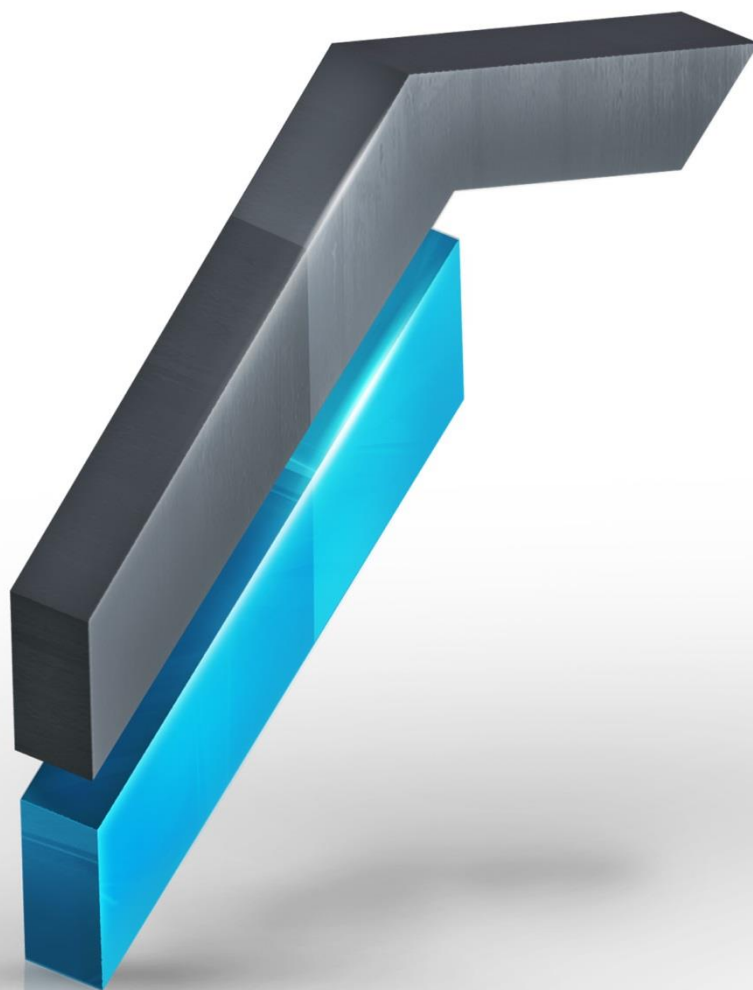
Tab 1: Riziká v rokoch 2018 až 2021 (ESA2010, mil. eur)

	2018	2019	2020	2021
Saldo rozpočtu NRVS 2019-2021*	-543	-97	0	219
- v % HDP	-0,6	-0,1	0	0,2
Rezervami nekrýté riziká spolu:	-243	-557	-631	-563
- v % HDP	-0,3	-0,6	-0,6	-0,5
1. Nadhodnotenie nedaňových príjmov:	-39	-297	-158	-126
- príjmy z dividend (SPP, VSE)	71	-68	-68	-68
- príjmy z nešpecifikovaného nového opatrenia	0	-106	-28	-20
- príjmy z predaja majetku ŠR	-31	-33	-33	-33
- príjmy štátneho rozpočtu z hazardných hier	18	-17	0	19
- príjmy z predaja emisných povoleniek	-103	-18	4	bez kvantif.
- zvýšenie príjmov Agentúry pre núdzové zásoby ropy	1	-32	-27	-23
- príjmy zo spustenia 3. a 4. bloku elektrárne Mochovce	3	-23	-5	0
2. Podhodnotenie výdavkov v zdravotníctve:	-19	-29	-246	-285
- výdavky na zdravotnú starostlivosť	38	13	-123	-165
- hospodárenie nemocníc	10	-42	-72	-70
- splátky záväzkov voči akcionárom súkr. zdravotných poisťovní	-67	-50	-50	-50
- rezerva v zdravotníctve	0	50	0	0
3. Podhodnotenie výdavkov ostatných subjektov VS:	-185	-231	-228	-152
- samosprávy	-117	-145	-123	-38
- výdavky Sociálnej poisťovne na sociálne transfery	-51	-	-	-
- správny fond Sociálnej poisťovne	-11	-55	-69	-72
- ŽSSK (tovary a služby)	-6	-31	-36	-42
Riziká z časti kryté rezervami spolu:	-44	-13	64	163
- v % HDP	0,0	0,0	0,1	0,1
4. Vzťahy s EÚ	-17	37	276	34
- vyššie výdavky na spolufinancovanie	-92	-206	-14	-151
- rezerva na prostriedky EÚ a odvody EÚ	48	218	260	184
- vplyv čerpania EÚ fondov na daňové príjmy	0	25	30	1
- odvod do rozpočtu EÚ	26	-	-	-
- korekcie voči fondom EÚ	0		bez kvantifikácie	
5. Výdavky štátneho rozpočtu:	-33	-143	-310	-377
- mzdové výdavky ŠR (v rokoch 2019 až 2021 vrátane školstva)	-47	-642	-1 195	-1 336
- rezerva na mzdy a poistné	16	592	1 138	1 265
- nové legislatívne opatrenia vlády kryté rezervou	0	-400	-400	-400
- rezerva na riešenie vplyvov nových zákonných úprav	4	400	400	400
- tovary a služby (bez rezerv)	41	-25	-98	-131
- kapitálové výdavky (vrátane rezerv)	-153	-68	-155	-176
- sociálne dávky	19	0	0	0
- ostatné vplyvy vrátane ostatných bežných rezerv	86	0	0	0
6. Daňové príjmy:	6	93	98	506
- príjmy zo zavedenia e-kasy a nanomarkerov	0	-90	-180	-190
- príjmy z odvodu obchodných reťazcov	0	-119	-119	-119
- ostatné daňové príjmy	-2	33	98	196
- rezerva na rok 2019 a na vývoj ekonomického cyklu	0	150	180	500
- viazanie výdavkov z odvodu obchodných reťazcov	0	119	119	119
- rezerva na zhoršenie daňových a nedaňových príjmov	8	-	-	-
Ostatné nekvantifikované riziká:				
- výdavky v rezorte obrany podliehajúce utajeniu	-	bez kvantif. (neg. vplyv 1,5 mld. eur po roku 2021)		
- rekapitalizácia dlhodobo stratových štátnych podnikov	-	bez kvantifikácie		
Celkový vplyv rizík na saldo VS:	-287	-570	-567	-399
Zmeny úrok. nákladov z dôvodu rizík a zdrojov ich krytia	0	-7	-14	-14
Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ	-830	-674	-581	-194
- v % HDP	-0,9	-0,7	-0,6	-0,2

* Po zohľadnení vplyvu revízie HDP na prognózu.

Zdroj: RRZ

Pozn.: znamienka vyjadrujú vplyv na saldo VS. Rozdelenie rizík na jednotlivé skupiny (kryté rezervami, resp. nekrýté rezervami) je zamerané na hodnotenie cieľov návrhu rozpočtu pre roky 2019 až 2021. Podrobnejšie informácie o odhade rizík na rok 2018 sú uvedené v kapitole 2.3 analytického dokumentu.



**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia