



Dodatok k hodnoteniu Rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019

(na základe zmien v Rozpočte verejnej správy na roky 2017 až 2019 schválených Národnou radou SR dňa 29. novembra 2016)

december 2016

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2016

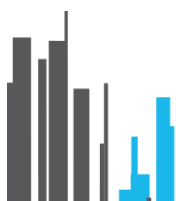
Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<http://www.rozpocctovarada.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.



Obsah

Zhrnutie	4
1. Zmeny v rozpočte verejnej správy	6
2. Posúdenie zmien a ich vplyv na splnenie cieľov	9
3. Transparentnosť rozpočtu	11
Príloha 1 – Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2016 až 2019	12
Príloha 2 – Aktualizácia konsolidačného úsilia vlády	13

Zoznam tabuliek, grafov a boxov

Tab 1: Zmeny zapracované v rozpočte verejnej správy na roky 2017 až 2019	7
Tab 2: Vplyvy zvyšovania miezd vo verejnej správe – odhad MF SR	8
Tab 3: Zmena rizík a zdrojov ich krytia v porovnaní s návrhom rozpočtu	9
Tab 4: Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2016 až 2019 – odhad RRZ	12
Tab 5: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2015 až 2019 podľa RRZ	13
Tab 6: Rozdiel v zmene štrukturálneho salda VS 2015-2019 podľa RRZ oproti RVS 2017-2019	14
Tab 7: Rozdiel v jednorazových vplyvoch v roku 2015 oproti RVS 2017-2019	14
Graf 1: Zmeny v salde VS po zohľadnení rizík	10
Graf 2: Zmeny v hrubom dlhu po zohľadnení rizík	10
Box 1: Rozdiely v odhade štrukturálneho salda do roku 2019	14



Zhrnutie

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) pripravila aktualizáciu hodnotenia rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019 v nadväznosti na schválený zákon o štátnom rozpočte v parlamente. Hodnotenie zohľadňuje aj dodatočné informácie, najmä doplňujúce podklady zo strany Ministerstva financií SR (MF SR) a aktualizáciu prognózy Výboru pre daňové prognózy.

V porovnaní s vládou schváleným návrhom rozpočtu **nedošlo k zmenám v cieľoch rozpočtu** a prijaté zmeny by mali mať podľa MF SR neutrálny vplyv na saldo rozpočtu v metodike ESA₂₀₁₀. Na strane príjmov došlo ku zvýšeniu maximálnych vymeriavacích základov v sociálnom poistení a k ich zrušeniu v prípade zdravotného poistenia. Upravili sa tiež podmienky odvodu v neživotnom poistení. Na strane výdavkov došlo ku zvýšeniu výdavkov na nemocenské dávky, rodičovský príspevok, aktívne opatrenia trhu práce, kapitálové výdavky v rezorte zdravotníctva na zabezpečenie a rekonštrukciu nemocníc a k zníženiu rezerv na vykrytie negatívnych vplyvov uvedených opatrení. Nad rámec týchto legislatívnych zmien bolo uzavreté kolektívne vyjednanie o mzdových nárokoch vo verejnej správe a schválené navýšenie poplatku za udržiavanie núdzových zásob ropy a ropných výrobkov.

Riziká identifikované RRZ v návrhu rozpočtu sú aktuálne aj po schválení rozpočtu v parlamente. Po znížení odhadovaného vplyvu korekcií k EÚ fondom sa v porovnaní s návrhom rozpočtu mierne znížili riziká na rok 2016¹. Naopak, pre roky 2017 až 2019 riziká veľmi mierne vzrástli s vplyvom do 0,1 % HDP ročne. Najväčší negatívny vplyv v porovnaní s vládou schváleným rozpočtom sa očakáva z nižšieho než rozpočtovaného zvýšenia poplatku za udržiavanie núdzových zásob ropy a ropných výrobkov, vyššieho než odhadovaného výpadku zo zrušenia daňových licencií a v roku 2018 aj z vyššieho než odhadovaného vplyvu zo zvyšovania miezd vo verejnej správe. V roku 2017 sú nové riziká čiastočne kompenzované znížením rizík v zdravotníctve z dôvodu navýšenia výdavkov v tomto sektore.

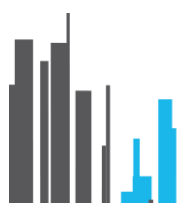
Pri naplnení všetkých rizík a využití zdrojov krytia by deficit v roku 2017 mohol dosiahnuť 1,6 % HDP, čo je o 0,3% HDP viac ako cieľová hodnota v schválenom rozpočte. Nadalej platí, že strednodobý rozpočtový cieľ by sa mal podľa prepočtov RRZ dosiahnuť v roku 2019. V scenári nezmenených politík by štrukturálny deficit v roku 2019 dosiahol 0,4 % HDP, čo znamená, že aj bez dodatočných zásahov vlády by došlo k splneniu strednodobého rozpočtového cieľa.

Rada vníma pozitívne, že prognóza daňových a odvodových príjmov schválená nezávislým Výborom pre daňové prognózy² (VpDP) nebola v parlamente arbitrárne upravená tak ako v minulých rokoch. Na druhej strane, **rozpočtové vplyvy v parlamente zrušených daňových licencií neboli posúdené VpDP³.** Z pohľadu prehľadnosti schváleného rozpočtu rada považuje za nedostatok skutočnosť, že výpadok daňových príjmov zo zrušenia daňových licencií je rozpočtovaný vo forme rezervy na strane výdavkov a nie ako pokles príjmov rozpočtu.

¹ RRZ pri hodnotení vládou schváleného návrhu rozpočtu kvantifikovala deficit pri naplnení všetkých vyčíslených rizík, zdrojov ich krytia a bez prijatia dodatočných opatrení v roku 2016 vo výške 2,5 % HDP.

² [Zasadnutie Výboru pre daňové prognózy z novembra 2016](#)

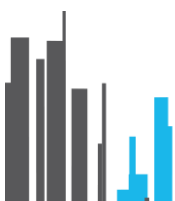
³ Výborom nebol formálne posúdený ani vplyv zrušenia maximálnych vymeriavacích základov v zdravotnom poistení, tento bol však na novembrovom zasadnutí uvedený ako memorandová položka, pričom RRZ sa s kvantifikáciou vplyvu stotožnila.



Spôsob zapracovania zmien do trojročného rozpočtu⁴ ukazuje, že súčasný legislatívny rámec schvaľovania rozpočtu v NR SR nie je vyhovujúci. Schvaľovanie hotovostného štátneho rozpočtu NR SR na najbližší rok je dané historicky a v súčasnosti už nepostačuje na zachytenie všetkých zmien vo verejných financiách v súlade s európskymi štandardami definovanými metodikou ESA2010. RRZ na uvedenú skutočnosť poukazuje opakovane⁵.

⁴ NR SR schválila hotovostné zmeny na rok 2017, pričom nebolo zrejmé, ako sa tieto zmeny prejavujú v metodike ESA2010 v rokoch 2017 až 2019. Túto neistotu odstránilo až MF SR, keď nad rámec zmien schválených v NR SR zahrnulo do rozpočtu dodatočné úpravy. Dodatočné zásahy do trojročného rozpočtu schváleného vládou a vzatého na vedomie NR SR, RRZ nepovažuje za štandardný postup.

⁵ RRZ, [Dodatok k hodnoteniu Rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017](#), str. 14 a RRZ, [Dodatok k hodnoteniu Rozpočtu verejnej správy na roky 2016 až 2018](#), str. 11.



1. Zmeny v rozpočte verejnej správy

Vláda SR dňa 5. októbra 2016 schválila Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019, ku ktorému Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) zverejnila 16. novembra 2016 svoje hodnotenie⁶. Od schválenia návrhu rozpočtu vládou došlo k viacerým zmenám, na základe ktorých RRZ pripravila aktualizáciu svojho stanoviska. Konkrétne ide o schválenie novej prognózy daňových príjmov Výborom pre daňové prognózy dňa 9. novembra 2016, schválenie návrhu rozpočtu v Národnej rade SR (NR SR) dňa 29. novembra 2016 s viacerými pozmeňovacími návrhmi, uzatvorenie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na rok 2017, ktorá rieši odmeňovanie zamestnancov verejnej správy s výnimkou pedagogických a odborných zamestnancov a učiteľov vysokých škôl a ďalšie zmeny, ktoré nastali po schválení rozpočtu.

V porovnaní s vládnym návrhom rozpočtu nedošlo k zmenám v cieľoch rozpočtu. Súčasne nedošlo k žiadnym zmenám v makroekonomických predpokladoch. **Zmeny zapracované do schváleného rozpočtu by podľa ich predkladateľov mali mať neutrálny vplyv na saldo.**

V rámci mimoriadneho zasadnutia Výboru pre daňové prognózy dňa 9. novembra 2016 došlo k **schváleniu vplyvu zvýšenia maximálneho vymeriavacieho základu pre sociálne odvody z 5 násobku na 7 násobok priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve.** Odhadovaný vplyv **zrušenia maximálneho vymeriavacieho základu pre zdravotné poistenie** bol uvedený ako memorandová položka⁷. Obidve tieto legislatívne zmeny schválila NR SR a boli zapracované do rozpočtu.

Počas rokovania o zákone o štátnom rozpočte na rok 2017 a rozpočte verejnej správy na roky 2017 až 2019 boli v **NR SR schválené dva pozmeňovacie návrhy:**

- Spoločná správa výborov NR SR⁸ obsahovala úpravy, ktoré premietajú vplyvy dodatočne schválených legislatívnych zmien a opatrení vlády do hotovostných príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu na rok 2017⁹. Konkrétne ide o vyššie uvedené zvyšovanie maximálnych vymeriavacích základov v sociálnom a zdravotnom poistení, úpravu podmienok pre odvod v neživotnom poistení, zvýšenie výdavkov na nemocenské (zvýšenie maximálneho vymeriavacieho základu pre výpočet dávok z 1,5 násobku na 2 násobok priemernej mesačnej mzdy, zvýšenie dávky materské zo 70 % na 75 % vymeriavacieho základu), zvýšenie rodičovského príspevku od 1. mája 2017, dodatočné výdavky na aktívne opatrenia trhu práce, navýšenie kapitálových výdavkov v kapitole

⁶ RRZ, [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019](#).

⁷ Ide o údaj predložený členom výboru na informáciu. Vplyvy tohto opatrenia neboli zapracované do daňovej prognózy výboru, a teda o ňom členovia nehlasovali.

⁸ Ide o [Spoločnú správu](#) výborov Národnej rady Slovenskej republiky o výsledku prerokovania vládneho návrhu zákona o štátnom rozpočte na rok 2017 a návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019 (tlač 230a).

⁹ Vplyvy zmien na trojročnom horizonte v metodike ESA2010 poskytlo Ministerstvo financií SR (MF SR) na vyžiadanie RRZ a sú zobrazené v tabuľke 1.



ministerstva zdravotníctva na zabezpečenie a rekonštrukciu nemocníc a zníženie rezerv na vykrytie negatívnych vplyvov uvedených opatrení¹⁰.

- Do návrhu uznesenia k rozpočtu sa zapracovala požiadavka¹¹, aby sa v kapitole Všeobecná pokladničná správa v roku 2017 vyčlenili finančné prostriedky vo výške 50 mil. eur na krytie potenciálnych negatívnych vplyvov v sektore zdravotníctva vyplývajúcich z aktuálnych odhadov vývoja tohto sektora v roku 2016 a implementácie jednotlivých opatrení z projektu Hodnota za peniaze.

Tab 1: Zmeny zapracované v rozpočte verejnej správy na roky 2017 až 2019 (ESA2010, mil. eur)

	2017	2018	2019
Celkový vplyv zmien:	0	0	0
1. Zvýšenie max. VZ pre sociálne odvody z 5 na 7 násobok	57	59	62
2. Zrušenie max. VZ pre zdravotné odvody	73	76	81
3. Odvod z neživotného poistenia	-23	-36	-36
4. Zvýšenie výdavkov na nemocenské	-26	-33	-35
5. Zvýšenie kapitálových výdavkov v sektore zdravotníctva	-70	-76	-81
6. Zmena výdavkov zdravotných poisťovní na zdravotné poistenie	-12	0	0
7. Výdavky na rodičovský príspevok	-10	-17	-17
8. Výdavky na aktívne politiky trhu práce	-21	-9	-10
9. Zníženie výdavkov na odvod do rozpočtu EÚ	33	30	30
10. Zníženie rezervy na mzdy	0	6	6
11. Zmeny v ostatných rezervách	0	0	0
- zvýšenie rezervy v zdravotníctve	-50	-	-
- zníženie rezervy na rok 2017	50	-	-

Pozn.: Tabuľka obsahuje vplyvy na saldo verejnej správy.

Zdroj: MF SR

Okrem uvedených zmien nastali ďalšie, ktoré neboli alebo boli len čiastočne zapracované v rozpočte verejnej správy:

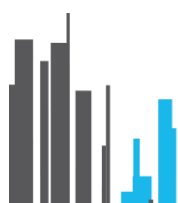
- Dňa 30. novembra 2016 schválila členská schôdza¹² Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropné výrobky zvýšenie **poplatku za udržiavanie núdzových zásob ropy a ropných výrobkov od roku 2017** z 19,65 eur/1000 l (alebo kg) na 29,65 eur/1000 l (alebo kg). Poplatok sa teda zvýši o 51 %, pričom rozpočet uvažuje so 100 % nárastom.
- MF SR aktualizovalo v rámci hodnotenia¹³ plnenia pravidiel o vyrovnanom rozpočte na rok 2015 **odhad korekcií k EÚ fondom v roku 2016**. Ich suma sa znížila z 201 mil. eur na 175 mil. eur.

¹⁰ Okrem týchto zmien sa mení ešte výška transferu zo štátneho rozpočtu do Sociálnej poisťovne a štátom platené poistné na zdravotné poistenie. Obidve transakcie majú neutrálny vplyv, keďže ide iba o presuny prostriedkov medzi jednotlivými subjektmi verejnej správy.

¹¹ Ide o [Pozmeňujúci a doplňujúci návrh](#) poslancov NR SR Juraja Blanára a Ladislava Kamenického k vládnemu návrhu zákona o štátnom rozpočte na rok 2017.

¹² [Cenník](#) účinný od 1. januára 2017 je zverejnený na internetovej stránke agentúry.

¹³ MF SR, [Plnenie pravidiel vyrovnaného rozpočtu za rok 2015](#), november 2016, str. 22.



- Dňa 1. decembra 2016 boli podpísané **kolektívne zmluvy v štátnej a verejnej službe** na rok 2017. Na základe nich sa od 1. januára 2017 zvýšia tarifné platy zamestnancov¹⁴ o 4 % a od 1. septembra 2017 sa zvýšia ich funkčné platy o 2 %, pričom zvýšenie funkčných plátov sa vyplatí vo forme odmien (t.j. táto zložka nárastu sa nepremietne do ďalších rokov). V memorande, ktoré je prílohou kolektívnych zmlúv, sa navrhuje obdobná úprava aj pre rok 2018, t. j. 4 % od 1. januára 2018 a zvýšenie funkčných plátov na úrovni 2 % v termíne od 1. septembra 2018. Vplyvy zvyšovania miezd odhadované MF SR sú zobrazené v tabuľke 2, pričom zvýšené výdavky by mali byť kryté z existujúcich rezerv rozpočtu a úspor iných nešpecifikovaných výdavkov.
- Podľa medializovaných informácií¹⁵ by **Všeobecná zdravotná poisťovňa** mala v roku 2016 dosiahnuť vysokú stratu, ktorá povedie k zápornému vlastnému imaniu a k potrebe doplnenia hotovosti na jej účtoch. V súčasnosti ešte nie sú známe konkrétne kroky v tejto oblasti. Podľa informácií poskytnutých Ministerstvom zdravotníctva SR by mala poisťovňa predložiť v priebehu decembra ozdravný plán.

Tab 2: Vplyvy zvyšovania miezd vo verejnej správe – odhad MF SR (ESA2010, mil. eur)

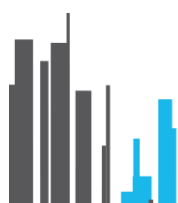
	2017	2018	2019
1. Mzdy vo verejnej správe - zvyšovanie v roku 2017	-168	-143	-143
- štátny rozpočet	-120	-102	-102
- z toho: transfery samospráve na prenesený výkon	-7	-6	-6
- z toho: transfery VVŠ	-6	-5	-5
- samospráva	-48	-41	-41
2. Mzdy vo verejnej správe - zvyšovanie v roku 2018		-175	-149
- štátny rozpočet		-125	-107
- z toho: transfery samospráve na prenesený výkon		-7	-6
- z toho: transfery VVŠ		-6	-5
- samospráva		-50	-42
Celkový vplyv	-168	-318	-292

Pozn.: Tabuľka obsahuje vplyvy na saldo verejnej správy.

Zdroj: MF SR

¹⁴ Zvyšovanie sa nevzťahuje na pedagogických, odborných zamestnancov a učiteľov vysokých škôl. O zvýšení ich plátov rokovali školskí odborári s ministrom školstva. Zatiaľ však nedospeli k žiadnej dohode.

¹⁵ Ide napríklad o tieto články: <http://www.etrend.sk/ekonomika/vseobecna-zdravotna-poistovna-je-v-rekordnej-strate.html>, <http://www.etrend.sk/ekonomika/vszip-chysta-ozdravny-plan-predlozi-ho-v-decembri.html>.



2. Posúdenie zmien a ich vplyv na splnenie cieľov

Zmeny v rozpočte sa premietli aj do hodnotenia rizík. V porovnaní s návrhom rozpočtu sa **znížili riziká na rok 2016 a zhoršil sa odhad RRZ v rokoch 2017 až 2019** (tabuľka 3).

Tab 3: Zmena rizík a zdrojov ich krytia v porovnaní s návrhom rozpočtu (ESA2010, mil. eur)

	2016	2017	2018	2019
1. Aktualizácia vplyvu korekcií	26	-	-	-
2. Príjmy Agentúry pre núdzové zásoby ropy	-	-30	-31	-32
3. Vplyv zrušenia daňových licencií	-	-	-30	-30
4. Mzdy v štátnom rozpočte	-	-7	-27	-2
5. Zníženie rizík vo výdavkoch na zdravotnú starostlivosť	-	12	-	-
6. Financovanie dodatočných výdavkov z rezerv	-	-	-6	-6
Celkový vplyv na saldo VS	26	-24	-63	-39
Aktuálny odhad salda VS	-2 042	-1 341	-809	-66
- v % HDP	-2,5	-1,6	-0,9	-0,1

Zdroj: RRZ

V odhade roku 2016 RRZ premietla **aktualizáciu vplyvu korekcií k EÚ fondom**, keďže MF SR očakáva menší negatívny vplyv na saldo o 26 mil. eur.

V rokoch 2017 až 2019 bude mať negatívny vplyv **zvýšenie poplatku za udržiavanie núdzových zásob ropy a ropných výrobkov**. Rozpočet uvažuje so 100 % zvýšením poplatku, pričom od roku 2017 sa poplatok zvýši o 51 %, čo povedie k výpadku príjmov približne 30 mil. eur ročne.

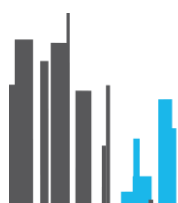
Zahrnutie **negatívneho vplyvu zo zrušenia daňových licencií** u dani z príjmov právnických osôb zníži podľa MF SR príjmy rozpočtu (v rozpočte uvedené na strane výdavkov vo forme rezervy) o takmer 70 mil. eur od roku 2018. RRZ očakáva, že vplyv môže byť vyšší približne o 30 mil. eur¹⁶ ročne.

RRZ zároveň zaktualizovala vplyvy **zvyšovania miezd vo verejnej správe v rokoch 2017 a 2018** na základe podpísanej kolektívnej zmluvy. V prípade výdavkov štátneho rozpočtu aktualizovala svoje predpoklady (rast na úrovni odhadovaného rastu miezd v súkromnom sektore) o odhad MF SR, čo zvýšilo riziká o 2 až 27 mil. eur v rokoch 2017 a 2019. Odhadované vplyvy zvyšovania miezd na iné subjekty (najmä samosprávu) nevedli k zmene veľkosti rizík u týchto subjektov.

Okrem toho RRZ ešte znížila v roku 2017 riziká vo **výdavkoch zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť**. Pri schvaľovaní rozpočtu v NR SR sa navýšili výdavky o 12 mil. eur, pričom zvýšenie nespôsobilo konkrétne dodatočné opatrenie¹⁷. Na druhej strane sa znížili

¹⁶ Diskusia ku kvantifikácii vplyvu zrušenia daňových licencií prebehla vo Výbore pre daňové prognózy dňa 23. júna.2016, kde KRRZ upozornila na podhodnotenie kvantifikácie ([Zápisnica zo zasadnutia Výboru pre daňové prognózy z júna 2016](#)).

¹⁷ Išlo o technickú úpravu bez špecifikovaného opatrenia, ktorá zabezpečila neutrálny vplyv schválených zmien v štátnom rozpočte na saldo verejnej správy v roku 2017.



zdroje krytia rizík v oblasti rezerv, keďže ich časť (6 mil. eur v rokoch 2018 a 2019) bude použitá na krytie dodatočných výdavkov schváleného rozpočtu.

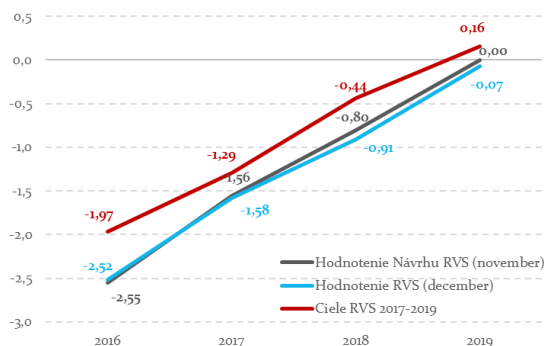
Vykrytie straty Všeobecnej zdravotnej poisťovne v roku 2016 (napríklad prostredníctvom zvyšovania základného imania alebo krytia nedostatku hotovosti) by podľa RRZ nemalo mať vplyv na saldo a hrubý dlh verejnej správy, keďže by išlo iba o presun prostriedkov medzi jednotlivými subjektmi verejnej správy. Vyššie výdavky v sektore RRZ zohľadnila už pri pôvodnom vyčíslení celkových rizík v zdravotníctve.

Ostatné riziká a zdroje ich krytia identifikované RRZ v návrhu rozpočtu zostávajú v platnosti (kompletný zoznam je uvedený v prílohe č. 1).

Po zohľadnení dodatočných rizík, zdrojov ich krytia a za predpokladu, že vláda neprijme dodatočné opatrenia by deficit verejnej správy v roku 2017 mohol dosiahnuť 1,6 % HDP, čo je o 0,3 % HDP viac ako cieľ stanovený v rozpočte verejnej správy. V porovnaní s odhadom RRZ z hodnotenia vládou schváleného návrhu rozpočtu (november 2016) nedošlo takmer k žiadnej zmene.

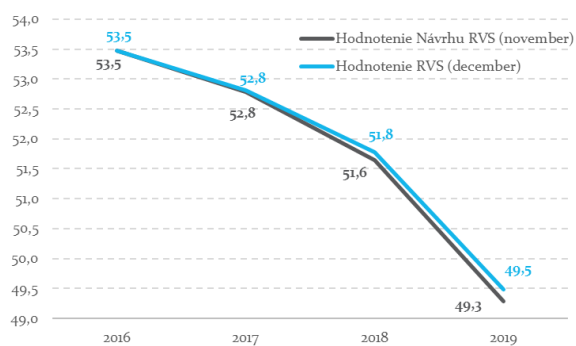
V rokoch 2018 a 2019 by v porovnaní s hodnotením RRZ z novembra 2016 mohol byť deficit vyšší približne o 0,1 % HDP ročne, čo sa premietne aj do vývoja podielu hrubého dlhu na HDP. Odhad hrubého dlhu na konci roku 2019 sa zvýšil o 0,2 perc. bodov z 49,3 % HDP na 49,5 % HDP.

Graf 1: Zmeny v salde VS po zohľadnení rizík (ESA2010, % HDP)



Zdroj: RRZ, MF SR

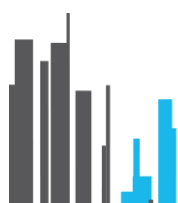
Graf 2: Zmeny v hrubom dlhu po zohľadnení rizík (% HDP)



Zdroj: RRZ

Zmeny v salde sa premietli aj do vývoja štrukturálneho salda¹⁸. **Ďalej platí, že strednodobý rozpočtový cieľ by sa mal podľa prepočtov RRZ dosiahnuť v roku 2019 (vyrovnaná štrukturálna bilancia).** V scenári nezmenených politík by štrukturálny deficit v roku 2019 dosiahol 0,4 % HDP, čo znamená, že aj bez zásahov vlády by došlo k splneniu strednodobého rozpočtového cieľa.

¹⁸ Okrem zmeny salda verejnej správy došlo aj k aktualizácii cyklickej zložky počas celého horizontu prognózy a jednorazových vplyvov v roku 2015 (viac v prílohe 2).



3. Transparentnosť rozpočtu

RRZ hodnotí pozitívne, že prognóza daňových a odvodových príjmov (ďalej daňové príjmy) schválená nezávislým Výborom pre daňové prognózy¹⁹ (VpDP) **nebola v parlamente arbitrárne upravená tak ako v minulých rokoch**²⁰.

Na druhej strane, rozpočtové vplyvy v parlamente zrušených daňových licencií **neboli posúdené VpDP**²¹. Dôsledkom absencie schvaľovania vo VpDP je podhodnotenie vplyvu zrušenia daňových licencií o 30 mil. eur.

Z pohľadu prehľadnosti schváleného rozpočtu RRZ považuje za nedostatok skutočnosť, že **príjmová strana rozpočtu nezohľadňuje výpadok daňových príjmov zo zrušenia daňových licencií**. Negatívny vplyv tohto opatrenia je v rozpočte uvedený na výdavkovej strane vo forme rezervy. Napriek tomu, že sa toto opatrenie očakávalo²², ministerstvo financií ho nezpracovalo do rozpočtu transparentným spôsobom²³.

Súčasný **legislatívny rámec schvaľovania rozpočtu v NR SR nie je** z pohľadu predmetu a obsahu schvaľovaných dokumentov **vyhovujúci**, na čo RRZ upozorňuje opakovane. Schvaľovanie hotovostného štátneho rozpočtu NR SR na najbližší rok je dané historicky a už nepostačuje na zachytenie kľúčových sledovaných parametrov verejných financií a všetkých zmien vo verejných financiách v súlade s európskymi štandardmi definovanými metodikou ESA2010.

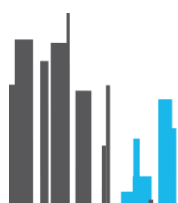
¹⁹ [Zasadnutie Výboru pre daňové prognózy z novembra 2016](#)

²⁰ Prognóza daňových príjmov RVS pre rok 2015 bola priamo v parlamente zvýšená o 300 mil. eur, RVS pre rok 2016 o 250 mil. eur, pričom zároveň nedošlo ku zapracovaniu vplyvu zníženia sadzby DPH na 10 % pre vybrané potraviny.

²¹ Výborom nebol formálne posúdený ani vplyv zrušenia maximálnych vymeriavacích základov v zdravotnom poistení, tento bol však na novembrovom zasadnutí uvedený ako memorandová položka, pričom RRZ sa s kvantifikáciou vplyvu stotožnil.

²² [Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019](#)

²³ Správny spôsob zaznamenania by spočíval v zrušení rezervy (znížení výdavkov) a znížení výnosu dane z príjmov právnických osôb.



Príloha 1 – Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2016 až 2019

Tab 4: Riziká a zdroje ich krytia v rokoch 2016 až 2019 – odhad RRZ (ESA₂₀₁₀, mil. eur)

	2016	2017	2018	2019
Saldo rozpočtu RVS 2017-2019 v mil. eur*	-1 587	-1 084	-390	151
Saldo rozpočtu podľa RVS 2017-2019 v % HDP*	-2,0	-1,3	-0,4	0,2
Riziká spolu:	-569	-879	-1 042	-1 107
1. Nadhodnotenie nedaňových príjmov:	-198	-193	-174	-178
- príjmy z dividend (SPP, VSE, SEPS)**	-168	-115	-117	-123
- príjmy z predaja emisných kvót	-30	-61	-57	-55
- príjmy z administratívnych poplatkov	-	-17	-	-
2. Korekcie voči fondom EÚ	26	-186	-145	-145
3. Podhodnotenie výdavkov štátneho rozpočtu	-283	-109	-383	-577
- zvýšenie plátov v štátnej správe a školstve	0	-107	-307	-496
- výdavky na tovary a služby	-175	-2	-58	-37
- kapitálové výdavky	-108	0	-18	-45
4. Podhodnotenie výdavkov v zdravotníctve	-102	-224	-177	-94
- výdavky na zdravotnú starostlivosť a hospodárenie nemocníc	-98	-196	-149	-66
- splátky záväzkov voči akcionárom súkr. zdravotných poisťovní	-4	-27	-27	-27
5. Vplyv vyšších výdavkov samospráv	-12	-137	-102	-51
6. Vplyv čerpania EÚ fondov na saldo subjektov mimo štátneho rozpočtu		bez kvantifikácie		
7. Výdavky v rezorte obrany podliehajúce utajeniu		bez kvantifikácie		
8. Rekapitalizácia dlhodobu stratových štátnych podnikov		bez kvantifikácie		
9. Príjmy Agentúry pre núdzové zásoby ropy	-	-30	-31	-32
10. Zrušenie daňových licencií právnických osôb	-	-	-30	-30
Zdroje krytia rizík:	114	622	623	890
1. Úspora na spolufinancovaní	50	106	194	145
2. Úspory na sociálnych dávkach	10	23	14	10
3. Krytie rizík z rezerv:	20	493	415	734
- rezerva na riešenie vplyvov nových zákonných úprav	5	22	23	19
- rezerva na rok 2017	-	50	-	-
- rezerva na prostriedky EÚ a odvody EÚ	-	186	145	145
- rezerva na hospodárenie zdravotníckych zariadení	15	74	27	27
- nešpecifikované rezervy	-	161	220	544
4. Aktualizácia príspevkov Národného rezolučného fondu	34	-	-	-
Celkový vplyv rizík na saldo VS:	-455	-257	-389	-187
Saldo rozpočtu podľa odhadu RRZ v mil. eur	-2 042	-1 341	-809	-66
Saldo rozpočtu podľa odhadu RRZ v % HDP	-2,5	-1,6	-0,9	-0,1

Pozn.: znamienka vyjadrujú vplyv na saldo VS, zmeny voči návrhu rozpočtu sú vyznačené tučným písmom

Zdroj: RRZ

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

** Pri vyčíslňovaní dividend za štátne podniky v metodike ESA₂₀₁₀ sa posudzujú pôvod zisku (t.j. či je z riadnej alebo mimoriadnej činnosti) aj u dcérskych spoločností. Iba dividendy zo zisku z riadnej činnosti sú považované za príjmy verejnej správy v metodike ESA₂₀₁₀. Konečné rozhodnutie o výške dividend podľa ESA₂₀₁₀ urobí ŠÚSR a Eurostat v rámci notifikácie deficitu a dlhu v apríli 2017.



Príloha 2 – Aktualizácia konsolidačného úsilia vlády

Deficit verejnej správy by sa po zohľadnení rizík rozpočtu, zdrojov ich krytia a bez dodatočných opatrení vlády mohol zlepšiť z 2,5 % HDP v roku 2016 na 0,1 % HDP v roku 2019. Počas nasledujúcich štyroch rokov sa **štrukturálny deficit kumulatívne zlepší o 2,6 % HDP** a dosiahne 0,0 % HDP v roku 2019. Strednodobý rozpočtový cieľ by sa tak mal podľa prepočtov RRZ dosiahnuť v roku 2019.

Bez zásahov vlády sa štrukturálny deficit do roku 2019 zlepši celkovo o 2,2 % HDP, pričom aj v tomto prípade by sa strednodobý cieľ dosiahol v roku 2019. Znamená to, že veľkú časť prognózovaného zlepšenia štrukturálneho salda možno pripísať už existujúcemu nastaveniu politik, makroekonomickému vývoju a spomaleniu čerpania prostriedkov z fondov EÚ. **Čistý príspevok vlády k trvalému zlepšeniu salda VS by po zohľadnení opatrení s vplyvom na iné faktory mal dosiahnuť za tri roky celkom 0,2 % HDP.**

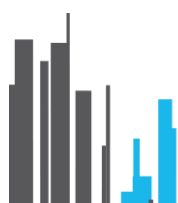
Tab 5: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2015 až 2019 podľa RRZ (ESA2010, % HDP)

	2015	2016	2017	2018	2019
1. Saldo verejnej správy	-2,7	-2,5	-1,6	-0,9	-0,1
2. Cyklická zložka	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
3. Jednorazové efekty	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-2,7	-2,4	-1,6	-0,9	0,0
5. Zmena štrukturálneho salda (Δ_4)/ Fiškálny kompakt	0,0	0,3	0,8	0,7	0,9
6. Saldo verejnej správy v NPC scenári	-2,7	-2,5	-1,8	-1,0	-0,5
7. Štrukturálne saldo v NPC scenári	-2,7	-2,4	-1,8	-1,0	-0,4
8. Zmena štrukturálneho salda v NPC scenári	-	0,3	0,6	0,8	0,6
9. Veľkosť opatrení (1-6)		0,0	0,2	0,1	0,4
10. Medziročná zmena veľkosti opatrení (Δ_9)			0,2	-0,1	0,3
11. Konsolidačné úsilie vlády (5-8)			0,2	-0,1	0,3
12. Iné faktory:					
- opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť	0,1	0,2	0,5	0,0	0,1
- PPP projekty	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
- úrokové náklady	0,0	0,0	0,3	-0,1	0,0
13. Opatrenia vlády s vplyvom na iné faktory*			0,2	0,1	0,1
14. Zmena štrukturálneho salda po zohľadnení iných faktorov (5-12)		0,0	0,3	0,7	0,7
15. Konsolidačné úsilie vlády po zohľadnení opatrení s vplyvom na iné faktory (11-13)			0,2	-0,1	0,2

* Zahŕňa vplyv zvýšenia odvodu finančných inštitúcií, posun v termíne dostavby 3. a 4. bloku jadrovej elektrárne Mochovce a zmenu úrokových nákladov vplyvom konsolidácie.

Poznámka: Z dôvodu prezentovania údajov zaokrúhlených na jedno desiatinné číslo, môžu vznikať pri súčtoch a rozdieloch odchýlky.

Zdroj: metodika RRZ



Box 1: Rozdiely v odhade štrukturálneho salda do roku 2019

Oproti správe RRZ z novembra 2016 došlo k miernym zmenám v odhade štrukturálneho salda VS v rokoch 2015-2019. Na základe dostupných informácií RRZ zaktualizovala odhad rizík a zdrojov ich krytia v rozpočte, čo ovplyvnilo výšku salda verejnej správy v rokoch 2016 až 2019. V rámci cyklickej zložky došlo k aktualizácii odhadu produkčnej medzery RRZ, kde boli do odhadov produkčných medzier²⁴ zapracované revízie HDP (štvrtročné časové rady) a súčasne bol zohľadnený najnovší odhad produkčnej medzery MF SR²⁵. Zo zoznamu jednorazových vplyvov boli vylúčené časové posuny korekcií k EÚ fondom²⁶ a revidoval sa odhad časovo-správneho zaznamenania DPH na základe dodatočných kontrol. Rozdiely v odhade sú uvedené v nižšie umiestnených tabuľkách.

Tab 6: Rozdiel v zmene štrukturálneho salda VS 2015-2019 podľa RRZ oproti NRVS 2017-2019 (ESA2010, % HDP)

	2015	2016	2017	2018	2019
1. Saldo verejnej správy	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
2. Cyklická zložka	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2
3. Jednorazové efekty	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-0,3	0,0	0,0	-0,1	0,1
5. Zmena štrukturálneho salda (Δ_4)/ Fiškálny kompakt	-0,1	0,3	-0,1	-0,1	0,2

Zdroj: metodika RRZ

Vplyv revízie jednorazových vplyvov v roku 2015 dokumentuje nasledujúca tabuľka. V ďalších rokoch sa jednorazové vplyvy nemenili.

Tab 7: Rozdiel v jednorazových vplyvoch v roku 2015 (ESA2010, % HDP)

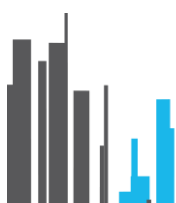
	Hodnotenie - dec. 2016	Hodnotenie - nov. 2016	rozdiel
korekcie k EÚ fondom	-	-180,0	180,0
časové rozlíšenie príjmov z DPH	31,5	6,2	25,3
spolu	31,5	-173,8	205,3
spolu (% HDP)	0,0	-0,2	0,3

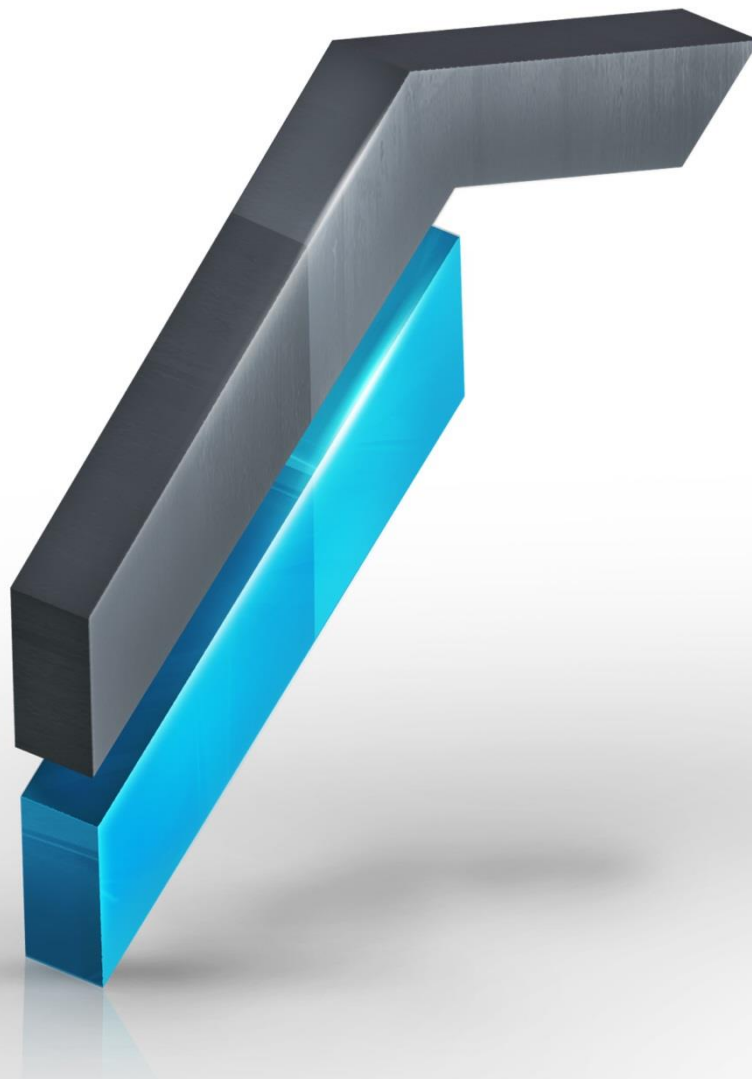
Zdroj: RRZ, MF SR

²⁴ RRZ používa viaceré prístupy na odhad produkčnej medzery, ktoré na záver spriemeruje do výsledného odhadu. Detailnejšie v štúdií RRZ (2014): [Finding Yeti](#).

²⁵ Tzv. národný odhad produkčnej medzery pre účely materiálu MF SR: [Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2015](#).

²⁶ Napriek tomu, že časovo správne zaznamenanie korekcií k EÚ fondom (t.j. zaznamenané v období, keď došlo k realizácii daného projektu, ktorého sa korekcie týkajú, namiesto zaznamenania v období, kedy sa o korekcií rozhodlo) by spresnilo výšku štrukturálneho salda, RRZ ich nezahrnulo medzi jednorazové vplyvy. Proces overovania správnosti použitia EÚ fondov je náročný, výška korekcií prislúchajúcich k danému časovému obdobiu sa môže meniť aj niekoľko rokov po ukončení programového obdobia. Ich nezohľadnením sa eliminuje výška ich vplyvu v budúcom období, rovnako sa predíde rozsiahlym spätným revíziám v aktuálnom období. Navyše, RRZ v súčasnosti nemá k dispozícii podkladové údaje potrebné na overenie predpokladov použitých MF SR, a zároveň predpoklady použité MF SR nie sú k dispozícii včas tak, aby ich RRZ používala konzistentne aj vo svojich hodnoteniach týkajúcich sa monitoringu vývoja verejných financií (viď [odpoveď MF SR](#) na otázku č. 72 týkajúcu sa Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2017 až 2019).





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk