

Program stability Slovenskej republiky na roky 2019 až 2022

| apríl 2019

OBSAH

OBSAH.....	2
ZHRNUTIE	5
1. EKONOMICKÝ VÝHLAD A PREDPOKLADY	7
1.1 Ekonomický vývoj na Slovensku v roku 2018	7
1.2 Strednodobá prognóza vývoja ekonomiky na roky 2019 až 2022.....	7
1.3 Cyklický vývoj ekonomiky.....	10
1.4 Porovnanie prognóz slovenskej ekonomiky MF SR s prognózami ostatných inštitúcií	12
2 POZÍCIA VEREJNÝCH FINANCIÍ	13
2.1 Saldo verejnej správy v roku 2018	14
2.2 Aktuálny vývoj v roku 2019	16
2.3 Strednodobý rozpočtový výhľad na roky 2020 až 2022	18
2.4 Štrukturálne saldo	18
2.5 Výdavkové pravidlo	20
2.6 Scenár nezmenených politík	21
2.7 Verejný dlh	24
3 ANALÝZY SENZITIVITY A POROVNANIE S PREDCHÁDZAJÚCOU AKTUALIZÁCIOU.....	27
3.1 Rizikové scenáre vývoja.....	27
3.2 Porovnanie s predchádzajúcou aktualizáciou	29
4 UDRŽATEĽNOSŤ VEREJNÝCH FINANCIÍ	30
4.1 Hodnotenie celkovej udržateľnosti verejných financií	30
4.2 Aktuálne zmeny v politikách citlivých na starnutie populácie	32
5 KVALITA VEREJNÝCH FINANCIÍ	34
5.1 Príjmové ciele rozpočtu verejnej správy.....	34
Boj proti daňovým únikom.....	35
5.2 Výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy	36
Revízia výdavkov	37
6 INŠTITUCIONÁLNE ASPEKTY VEREJNÝCH FINANCIÍ	39
7 ŠTRUKTURÁLNE POLITIKY	41
PRÍLOHY.....	43

ZOZNAM BOXOV, TABULIEK A GRAFOV

BOX 1 - Predpoklady externého prostredia.....	10
BOX 2 - Metodické rozdiely pri výpočte potenciálneho produktu zo strany MF SR a EK.....	11
BOX 3 - Vyhodnotenie daňových príjmov za rok 2018, ktoré prognózuje Výbor pre daňové prognózy.....	15
BOX 4 - Zosúladenie dlhu a deficitu (tzv. stock - flow adjustment).....	26
BOX 5 - Hodnotenie udržateľnosti verejných financií podľa Európskej komisie.....	31
TABUĽKA 1 - Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR pre roky 2019 až 2022.....	8
TABUĽKA 2 - Príspevky výrobných faktorov k rastu potenciálneho produktu - prístup MF SR.....	11
TABUĽKA 3 - Vývoj produkčnej medzery* - prístup MF SR.....	11
TABUĽKA 4 - Produkčná medzera (% HDP).....	11
TABUĽKA 5 - Porovnanie prognóz slovenskej ekonomiky MF SR a ostatných inštitúcií.....	12
TABUĽKA 6 - Zmena fiškálnych cieľov verejnej správy (% HDP).....	18
TABUĽKA 7 - Konsolidačné úsilie (ESA 2010, % HDP).....	19
TABUĽKA 8 - Výpočet plnenia výdavkového pravidla (ESA 2010).....	21
TABUĽKA 9 - Scenár nezmenených politík a bilancia verejnej správy (ESA 2010, % HDP).....	21
TABUĽKA 10 - Zoznam nových opatrení vo fiškálnom rámci na roky 2020 až 2022 (ESA 2010, vplyv na saldo).....	23
TABUĽKA 11 - Zosúladenie dlhu a deficitu (% HDP).....	26
TABUĽKA 12 - Scenár 1: Tvrdý Brexit.....	28
TABUĽKA 13 - Scenár 2: Stagnácia eurozóny v prvom polroku 2019.....	28
TABUĽKA 14 - Scenár 3: Zvýšenie amerických cieľov na európske automobily na 25 %.....	29
TABUĽKA 15 - Porovnanie predchádzajúcej a aktualizovanej prognózy.....	29
TABUĽKA 16 - Rozpočtové vplyvy zo zavedenia nových opatrení v penzijnom systéme (% HDP).....	33
TABUĽKA 17 - Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG.....	37
TABUĽKA 18 (Tabuľka 1a) - Makroekonomický prehľad (ESA 2010, mld. eur).....	43
TABUĽKA 19 (Tabuľka 1b) - Cenový vývoj (ESA 2010).....	43
TABUĽKA 20 (Tabuľka 1c) - Ukazovatele trhu práce (ESA 2010).....	43
TABUĽKA 21 (Tabuľka 1d) - Sektorová bilancia (ESA 2010, % HDP).....	44
TABUĽKA 22 (Tabuľka 2a) - Vývoj rozpočtov verejnej správy.....	44
TABUĽKA 23 (Tabuľka 2b) - Scenár nezmenených politík.....	45
TABUĽKA 24 (Tabuľka 2c) - Výdavky vylúčené z výdavkového agregátu.....	45
TABUĽKA 25 (Tabuľka 3) - Výdavky verejnej správy (% HDP).....	45
TABUĽKA 26 (Tabuľka 4) - Vývoj dlhu verejnej správy (% HDP).....	46
TABUĽKA 27 (Tabuľka 5) - Cyklický vývoj.....	46
TABUĽKA 28 (Tabuľka 6) - Porovnanie predchádzajúcej a aktualizovanej prognózy.....	47
TABUĽKA 29 (Tabuľka 7) - Dlhodobá udržateľnosť verejných financií (% HDP)*.....	47
TABUĽKA 30 (Tabuľka 7a) - Podmienené záväzky.....	48
TABUĽKA 31 (Tabuľka 8) - Základné predpoklady.....	48
TABUĽKA 32 - Výdavkové pravidlo.....	50
TABUĽKA 33 - Diskrečné príjmové opatrenia – medzročné vplyvy opatrení (mil. eur, ESA2010).....	51
TABUĽKA 34 - Hotovostné vplyvy na zmenu nominálneho hrubého dlhu verejnej správy (v mil. eur).....	52
TABUĽKA 35 - Predpoklady MF SR pre výpočet indikátora udržateľnosti S1.....	53
TABUĽKA 36 - Rozbor indikátora udržateľnosti S1.....	53
TABUĽKA 37 - Predpoklady MF SR pre výpočet indikátora udržateľnosti S2.....	53
TABUĽKA 38 - Rozbor indikátora udržateľnosti S2.....	53
TABUĽKA 39 - Hodnotenie februárovej prognózy MF SR vo Výbore pre makroekonomické prognózy.....	54
TABUĽKA 40 - Priemerná prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR členov Výboru pre makroekonomické prognózovanie (okrem MF SR) a prognóza MF SR.....	54
TABUĽKA 41 - Hodnotenie prognózy MF SR vo Výbore pre daňové prognózy.....	54
TABUĽKA 42 - Zoznam opatrení (vplyv v porovnaní s bázou 2018), mil. eur.....	55
TABUĽKA 43 - Výdavky na obranu.....	56
TABUĽKA 44 - Rozpočet MV SR okrem transferov na vzdelávanie.....	58



GRAF 1 - Príspevky k rastu HDP (p. b.).....	8
GRAF 2 - Príspevky k rastu zamestnanosti (p. b.)	8
GRAF 3 - Externé nerovnováhy - zložky salda bežného účtu platobnej bilancie (% HDP).....	9
GRAF 4 - Štruktúra spotrebiteľskej inflácie –medziročné príspevky zložiek k CPI (v p. b.).....	9
GRAF 5 - Predstihové indikátory v eurozóne naznačujú ekonomické spomalenie.....	10
GRAF 6 - Krajiny V3 zatiaľ odolávajú nepriaznivému vývoju v Európe	10
GRAF 7 - Príspevky výrobných faktorov k rastu potenciálneho produktu (p. b.) - prístup MF SR.....	11
GRAF 8 - Produkčná medzera* (% pot. HDP) - prístup MF SR.....	11
GRAF 9 - Konsolidačné úsilie verejnej správy (% HDP)	14
GRAF 10 - Hrubý dlh verejnej správy (% HDP).....	14
GRAF 11 - Plnenie schváleného rozpočtu 2018 - rozdiely na hlavných položkách (ESA 2010)	14
GRAF 12 - Príspevky k zmene odhadu daňových príjmov 2018 oproti rozpočtu (mil. eur)	15
GRAF 13 - Príspevky k zmene odhadu daňovo-odvodových príjmov 2018 oproti rozpočtu (mil. eur).....	15
GRAF 14 - Plnenie schváleného rozpočtu - rozdiely na hlavných položkách (ESA 2010), príspevky v mil. eur ...	16
GRAF 15 - Zmena primárneho štrukturálneho salda oproti úrovni produkčnej medzery (% HDP).....	19
GRAF 16 - Vývoj výdavkového agregátu oproti výdavkovému pravidlu (% medziročný nárast)	20
GRAF 17 - Vývoj daňovo-odvodových príjmov oproti potenciálnemu rastu HDP (% medziročný nárast)	20
GRAF 18 - Hrubý dlh verejnej správy (% HDP).....	24
GRAF 19 - Príspevky faktorov k medziročnej zmene hrubého dlhu (% HDP).....	25
GRAF 20 - Rozdiel medzi nominálnym rastom HDP a úrokovými sadzbami (% medziročné rasty).....	25
GRAF 21 - Čistý dlh (% HDP)	26
GRAF 22 - Predpoklady emisného plánu (% HDP).....	26
GRAF 23 - Saldo VS v základnom a rizikových scenároch (% HDP).....	27
GRAF 24 - Hrubý dlh VS v základnom a rizikových scenároch (% HDP).....	27
GRAF 25 - Strednodobá udržateľnosť S1 (EK, MF SR % HDP)*	32
GRAF 26 - Dlhodobá udržateľnosť S2 (EK, MF SR % HDP)*	32
GRAF 27 - Porovnanie vývoja celkových príjmov VS.....	34
GRAF 28 - Porovnanie vývoja daní a odvodov VS (% HDP).....	34
GRAF 29 - Podiel daní a odvodov na HDP (% HDP)	35
GRAF 30 - Daňová medzera na DPH (% potenciálneho výnosu), národná aj EK metodika	35
GRAF 31 - Zmena daňovej medzery na DPH v EÚ (2016)	35
GRAF 32 - Vývoj výdavkov VS (% HDP).....	36
GRAF 33 - Vývoj kapitálových výdavkov VS (% HDP)	36
GRAF 34 - Výdavky verejnej správy posúdené revíziou výdavkov (v % HDP).....	37



ZHRNUTIE

Strednodobý rozpočtový rámec SR sa opiera o silný ekonomický rast, ktorý bude ku koncu obdobia mierne zvoľňovať. Slovenská ekonomika dosiahla v roku 2018 svoj cyklický vrchol na úrovni 4,1%. V roku 2019 vzrastie o 4 %. Zvoľnenie prichádza so slabším dopytom v zahraničí, no nová automobilová výroba a trh práce by mali ekonomiku podporiť. V nasledujúcich rokoch 2020 a 2021 si ekonomika udrží dynamiku nad 3 % a bude naďalej mierne nad svojou potenciálnou úrovňou.

Hospodárenie verejnej správy v roku 2018 dosiahlo deficit 0,7 % HDP a opätovne tak prekonallo ciele rozpočtu. Okrem toho, že ide o historicky najnižší schodok verejnej správy, tento výsledok znamená aj dosiahnutie druhého primárneho prebytku (nominálne saldo očistené o úrokové náklady). K lepšiemu výsledku prispeli najmä vyššie daňovo-odvodové príjmy, ktoré boli čiastočne kompenzované na strane výdavkov, najmä vyššími investičnými výdavkami zo silnejšieho čerpania EÚ fondov. Po očistení plnenia rozpočtu o vplyvy čerpania európskych fondov došlo na výdavkovej strane k výraznejšiemu než rozpočtovanému rastu kapitálových výdavkov a kompenzácií zamestnancov.

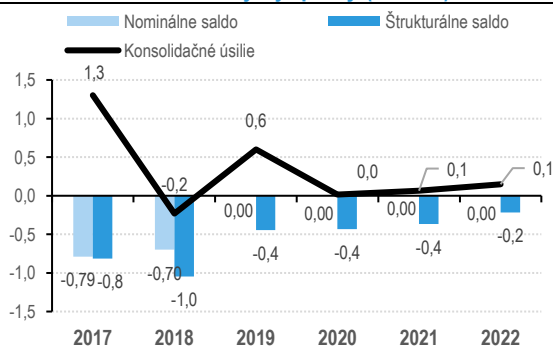
Úroveň hrubého dlhu verejnej správy klesol piaty rok po sebe a už sa nenachádza v žiadnom sankčnom pásme definovanom zákonom o rozpočtovej zodpovednosti. Predbežne dosiahol hrubý dlh v roku 2018 úroveň 48,9 % HDP. K poklesu dlhu v pomere k HDP prispel najmä nominálny rast ekonomiky a dosiahnutie vyššieho než rozpočtovaného primárneho prebytku verejných financií. Čistý dlh klesol medziročne výraznejšie a dosiahol úroveň 43 % HDP.

Rozpočtový cieľ pre rok 2019 na úrovni vyrovnaného rozpočtu sa plní. K zmenám dochádza predovšetkým pri kapitálových výdavkoch z titulu rýchlejšieho čerpania EÚ zdrojov. Príjmová stránka rozpočtu plne zohľadňuje legislatívne opatrenia schválené parlamentom v decembri 2019. Dosiahnutím vyrovnaného rozpočtu bude hospodárenie verejných financií vytvárať priestor pre proti-cyklickú fiškálnu politiku a zároveň bude pozitívne vplývať na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Od roku 2010 dôjde k štrukturálnemu ozdraveniu verejných financií o viac ako 6 p. b. HDP.

V súlade s programovým vyhlásením vlády predpokladá Program stability udržanie vyrovnaného rozpočtu a strednodobého rozpočtového cieľa v celom horizonte. Vzhľadom na uzatváranie ekonomického cyklu znamená plánované vyrovnané hospodárenie v rokoch 2020 až 2022 štrukturálnu konsolidáciu kumulatívne vo výške 0,2 % HDP. Strednodobý rámec obsahuje od roku 2020 aj rezervy na rýchlejšiu realizáciu investičných projektov a rezervu na prípadné spomalenie ekonomického rastu. Ako strednodobý rozpočtový cieľ (MTO) stanovuje Program stability štrukturálny deficit na úrovni 1 % HDP.

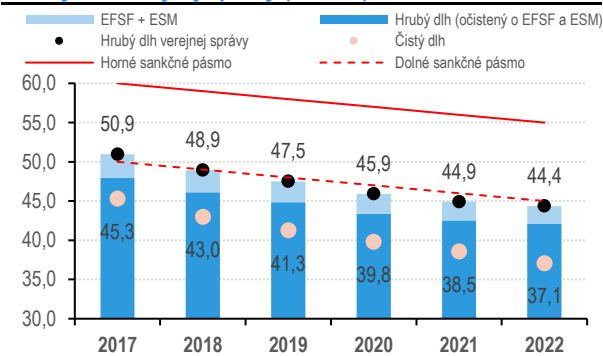
Hrubý dlh klesne výraznejšie pod najnižšie sankčné pásmo, ktoré sa až do roku 2027 každoročne sprisňuje o 1 percentuálny bod HDP. Hrubé zadĺženie bude klesať počas horizontu celej prognózy. Pokles dlhu bude výraznejší najmä v roku 2020 (o 1,6 p. b. HDP). Ku koncu 2022 dosiahne hrubý dlh 44,4 % HDP, čo bude 0,6 p. b. pod najnižším sankčným pásmom. Čistý dlh klesne do roku 2022 výraznejšie pod úroveň 40% HDP. Ku konsolidácii dlhu prispievajú najmä primárne prebytky hospodárenia verejnej správy a naďalej solídny hospodársky rast, ktorý sa bude pohybovať nad úrokovými sadzbami.

Konsolidačné úsilie verejnej správy (% HDP)



Zdroj: MF SR

Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)



Zdroj: MF SR



Aktuálne hodnotenie udržateľnosti verejných financií zo strany Európskej komisie potvrdzuje nízke riziko v strednodobom horizonte a stredné riziko dlhodobej udržateľnosti. Naplnenie aktuálnych rozpočtových cieľov do roku 2022 bude mať pozitívny vplyv na hodnotenie udržateľnosti. Zároveň dochádza k zmenám v oblasti starobných dôchodkov s vplyvom za horizont rozpočtového výhľadu, najmä v prípade zavedenia stropu na vek odchodu do dôchodku na úrovni 64 rokov. Na dlhodobú udržateľnosť budú mať prijaté opatrenia negatívny vplyv. Slovensko by však malo byť aj naďalej hodnotené so stredným rizikom dlhodobej udržateľnosti.

Pokračuje boj proti daňovým únikom. Podľa odhadov EK znížilo Slovensko daňovú medzeru na DPH na úroveň 25,7 %, čo predstavuje piate najrýchlejšie uzatváranie daňovej medzery v roku 2016 v rámci EÚ. V rámci boja proti daňovým únikom boli s účinnosťou od roku 2019 prijaté ďalšie opatrenia. Od júla bude zavedená povinnosť evidovať tržby prostredníctvom elektronických registračných pokladní s online prepojením na Finančnú správu, tzv. eKasa.

Posilní sa aj inštitucionálny rámec riadenia rozpočtu. Do konca volebného obdobia sa pripraví viaceré varianty stanovenia výdavkových stropov, ktoré by mohli byť do budúcnosti operatívnym rozpočtovým pravidlom. Projekt Hodnoty za peniaze sa stáva súčasťou rozpočtových pravidiel. Od roku 2020 bude najmenej polovica verejných výdavkov prechádzať raz za 4 roky pravidelným hodnotením. Zavádza sa tiež systém financovania zdravotníctva na základe reálnych potrieb rezortu.



1. EKONOMICKÝ VÝHLAD A PREDPOKLADY

Slovenská ekonomika dosiahla v roku 2018 svoj cyklický vrchol na úrovni 4,1 %. V roku 2019 vzrastie o 4 %. Zvoľnenie prichádza so slabším dopytom v zahraničí, no nová automobilová výroba a trh práce by mali ekonomiku podporiť. Zvýšenie platových taríf vo verejnej správe sa spolu s rýchlym rastom miezd v súkromnom sektore pretaví do vyššej spotreby domácností. V rokoch 2020 a 2021 si ekonomika udrží dynamiku nad 3 % a bude sa naďalej mierne prehrievať. Inflácia bude ukotvená blízko úrovne 2,5 % na celom prognózovanom horizonte. V rokoch 2019 a 2020 bude prehrievanie kulminovať na úrovni 1,1 % potenciálneho HDP aj napriek ponukovému impulzu novej automobilovej produkcie. Riziká makroekonomickej prognózy sú vychýlené smerom nadol.

1.1 Ekonomický vývoj na Slovensku v roku 2018

Slovenská ekonomika dosiahla cyklický vrchol v roku 2018 s rastom 4,1 %. Najväčší príspevok k rastu zaznamenali investície a spotreba domácností. Investície výrazne podporili najmä Jaguar Land Rover (JLR) a samosprávy. Spotreba domácností sa oprela o zvyšujúcu sa mzdovú bázu. Export stúpal najmä vďaka novej produkcii vo Volkswagene (VW), výroba v JLR začala nabiehať iba postupne. Zamestnanosť sa medziročne zvýšila o takmer 50 tisíc osôb a presiahla úroveň 2,4 milióna ľudí. Silný rast zamestnanosti podporil pokles miery nezamestnanosti na nové minimum a to 6,6 % ekonomicky aktívnych ľudí. Výrazne stúpol aj počet pracujúcich cudzincov, ktorí obsadili tretinu novovzniknutých pracovných miest. Nominálna mzda presiahla hranicu 1 000 eur. Rast miezd akceleroval nad 6 %, čo je najviac od krízy. Inflácia zrýchlila, keď ceny merané indexom CPI stúpili o 2,5 %. K vyššej inflácii tlačil predovšetkým rast cien služieb reagujúci na vyššie mzdy. Výrazne však stúpili aj ceny potravín a pohonných hmôt.

1.2 Strednodobá prognóza vývoja ekonomiky na roky 2019 až 2022

Aktuálna prognóza¹ očakáva mierne spomalenie dynamiky slovenskej ekonomiky na úroveň 4 % v roku 2019. Nepriaznivý vývoj zahraničného dopytu sa odzrkadlí aj na exportnej výkonnosti slovenskej ekonomiky, ktorú však čiastočne podporí pokračujúci nábeh výroby vo VW a JLR. Nová produkcia v automobilkách prispeje k rastu exportov spolu vo výške 2 p. b., HDP sa vďaka nim zvýši o 0,5 p. b.. Aktuálny vývoj tak pripomína obdobie rokov 2012 a 2013, keď nová produkcia vo VW podržala export aj napriek spomaleniu v EÚ. Tohtoročný rast podporí najmä spotreba domácností, ktorá si vďaka zvyšovaniu miezd a sociálnym opatreniam udrží dynamiku porovnateľnú s predchádzajúcimi rokmi. Nepriaznivý vývoj zahraničného prostredia, kumulujúce sa riziká a aj bázický efekt spôsobia spomalenie tvorby investícií. Produkčná medzera sa bude ďalej otvárať, hoci miernejším tempom ako v predchádzajúcom roku. Tlaky na mzdy a spotrebiteľské ceny tak budú naďalej pretrvávať.

V roku 2020 stúpne slovenská ekonomika o 3,7 % a rovnako aj jej potenciál. Produkčná medzera sa tak zastabilizuje tesne nad úrovňou 1 % potenciálneho HDP a nebude sa ďalej otvárať. Výkon ekonomiky sa bude opierať o domácu spotrebu a export, čo je klasický obraz slovenskej ekonomiky v posledných rokoch. Export bude ešte stále benefitovať z novej výroby v JLR, kde sa očakáva štart produkcie druhého modelu. Zvyšovanie miezd, najmä vo verejnom sektore, podporí spotrebu domácností a investície sa čiastočne zotavia po predchádzajúcom prepade.

Počnúc rokom 2021 sa ekonomika začne približovať svojmu dlhodobému potenciálu a zvoľní. Export bude opäť najdôležitejším ťahúňom, keď by mal JLR dosiahnuť plnú produkciu. Kvôli nižšej dynamike miezd sa očakáva aj spomalenie spotreby domácností. Investície môžu mierne zrýchľovať s blížiacim sa záverom tretieho programového obdobia. Výraznejšia tvorba verejných investícií financovaných z fondov EÚ sa však očakáva až v nasledujúcom roku.

Na konci sledovaného horizontu očakávame spomalenie ekonomiky pod tri percentá, s postupným uzatváraním produkčnej medzery. Ekonomika bude stáť na troch pilieroch. Ku exportu a súkromnej spotrebe sa pridajú investície posilnené o blížiaci sa záver programového obdobia a volebný cyklus v samosprávach.

¹ [Prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy.](#)

TABUĽKA 1 - Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR pre roky 2019 až 2022²

P. č.	Ukazovateľ	m. j.	Skutočnosť			Prognóza		
			2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	HDP, bežné ceny*	mln. eur	84,9	90,2	96,3	102,2	108,0	113,4
2	HDP, stále ceny	%	3,2	4,1	4,0	3,7	3,2	2,5
3	Konečná spotreba domácností a NISD ³	%	3,5	3,0	3,5	3,2	2,8	2,5
4	Konečná spotreba verejnej správy	%	1,7	1,9	1,8	1,7	1,0	1,2
5	Tvorba hrubého fixného kapitálu	%	3,4	6,8	1,9	2,9	3,1	3,6
6	Export tovarov a služieb	%	5,9	4,8	6,9	6,1	5,2	4,1
7	Import tovarov a služieb	%	5,3	5,3	5,9	5,3	4,5	3,8
8	Produkčná medzera (podiel na potenciálnom produkte)	%	0,1	0,9	1,1	1,1	0,9	0,6
9	Priem. mesačná mzda za hospodárstvo (nominálny rast)	%	4,6	6,2	6,8**	6,3	5,3	4,5
10	Priemerný rast zamestnanosti, podľa VZPS	%	1,5	1,4	0,6	0,4	0,2	0,2
11	Priemerný rast zamestnanosti, podľa ESA 2010	%	2,2	2,0	1,1	0,8	0,6	0,5
12	Priemerná miera nezamestnanosti, podľa VZPS	%	8,1	6,6	6,0	5,6	5,5	5,3
13	Priemerná evidovaná miera nezamestnanosti	%	7,1	5,4	4,8	4,5	4,4	4,3
14	Harmonizovaný index spotrebiteľských cien (HICP)	%	1,4	2,5	2,6	2,4	2,4	2,4
15	Bilancia bežného účtu (podiel na HDP)	%	-2,0	-2,5	-2,0	-1,5	-1,1	-1,0

* Prognóza HDP v bežných cenách na roky 2019 až 2022 bola zostavená reťazením medziročných zmien HDP (publikovaných Výborom pre makroekonomické prognózy v januári 2019) na zverejnenú skutočnosť za 2018 podľa ŠÚ SR. Vzniknutý nový časový rad je použitý aj v ďalších častiach dokumentu.

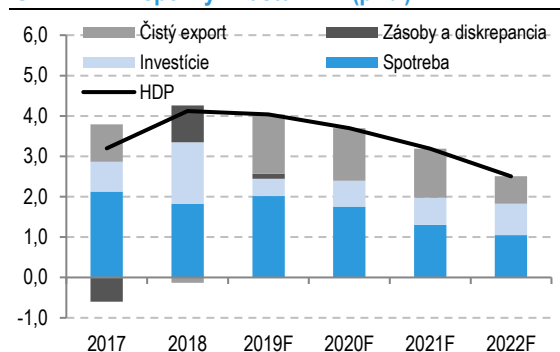
**Rast je upravený na základe zverejnenej skutočnosti pre rok 2018.

Zdroj: MF SR

Trh práce v tomto roku mierne zvoľní a zamestnanosť sa zvýši o 1,1 %. V ekonomike vznikne takmer 30 tisíc nových pracovných miest - polovica v sektore trhových služieb. Aktívneho obyvateľstva mierne ubudne, no na druhej strane ubudne aj počet pracujúcich Slovákov v zahraničí. Znižovanie migračného salda spolu s neskoršími odchodmi do dôchodku prispeje k zvyšovaniu miery participácie. **Miera nezamestnanosti v tomto roku poklesne na 6 %.** Spomalenie ekonomickej aktivity spolu so stagnáciou ekonomicky aktívneho obyvateľstva v nasledovných rokoch zmierni dynamiku zamestnanosti smerom k 0,5 % na konci horizontu prognózy. Miera nezamestnanosti sa zníži k 5 %.

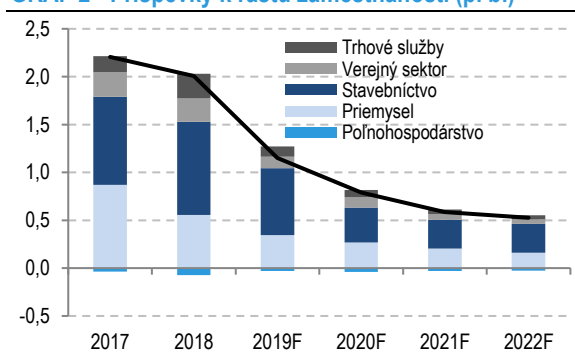
Rast priemernej nominálnej mzdy v ekonomike v roku 2019 akceleruje na 6,7 %. Verejná správa predbehne vo zvyšovaní plátov súkromný sektor aj v roku 2019 vďaka valorizácii platových taríf. V nasledovných rokoch sa nožnice medzi rastom priemernej mzdy v ekonomike a produktivity práce postupne uzavrujú. **Reálna mzda sa v roku 2019 zvýši o 4 %.** V ďalších rokoch sa bude zvyšovať pomalšie a na konci prognózovaného horizontu by mala reálna mzda vzrásť o 2 %.

GRAF 1 - Príspevky k rastu HDP (p. b.)



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

GRAF 2 - Príspevky k rastu zamestnanosti (p. b.)



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

² Prognóza pre roky 2019 až 2022 bola schválená Výborom pre makroekonomické prognózy v januári 2019 a oficiálne zverejnená vo februári 2019.

³ V nasledujúcom texte budeme pod spotrebou domácností rozumieme spotrebu domácností a neziskových inštitúcií slúžiacim domácnostiam (NISD).

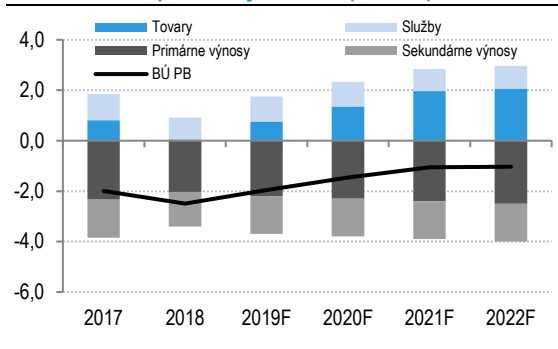


Deficit platobnej bilancie sa začne postupne zmiernovať a ku koncu prognózovaného obdobia by mal dosiahnuť -1,0 % HDP. Za znižovaním deficitu bude stáť najmä rast prebytku bilancie tovarov, ktorý bude podporený rastom exportu v automobilovom priemysle súvisiaci so spustením novej výroby. Bilancia služieb by mala zostať v prebytku. Na druhej strane vyplácanie dividend a úrokové platby zahraničných investícií povedú k miernemu prehĺbovaniu deficitu primárnych výnosov.

Ceny v roku 2019 stúpnu o 2,6 %. Prehrievanie trhu práce tlačí nahor rast cien služieb, ktoré budú aj v roku 2019 hlavným motorom inflačného vývoja. Tento rok však ceny ovplyvnia aj legislatívne zmeny (spolu do 0,3 p. b.). Jedná sa najmä o zavedenie odvodu reťazcov⁴ a rast spotrebnej dane z tabaku. Opačným smerom budú pôsobiť obedy zdarma najmä v materských školách a ceny sa mierne znížia aj pre nižšiu sadzbu DPH z ubytovania. Regulované ceny stúpnu najmä pre zvýšenie cien energií, nadol ich však stiahne vyššie uvedené zavedenie obedov zdarma. Ceny pohonných hmôt klesnú v reakcii na klesajúcu cenu ropy. Ceny obchodovateľných tovarov vzrastú zrkadlivo s cenovým vývojom v zahraničí.

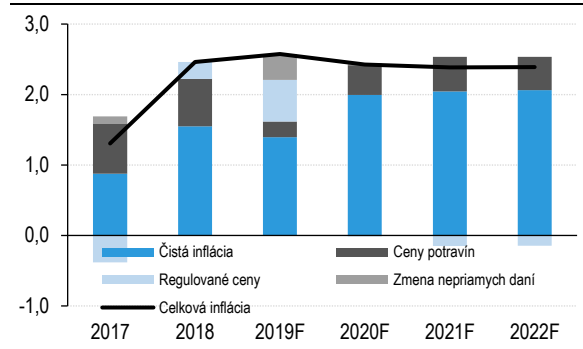
V ďalších rokoch bude inflácia miernejšia. Ceny energií by mali po počiatočnom náraste začať postupne mierne klesať na základe vývoja cien energetických komodít na svetových trhoch a vývoja future kontraktov. V roku 2020 ovplyvnia infláciu aj obedy zdarma na základných školách. Rast cien služieb bude odrážať pokračujúce prehrievanie trhu práce a s ním spojený mzdový vývoj. Dynamika cien služieb udrží celkovú infláciu v strednodobom horizonte na úrovni 2,4 %.

GRAF 3 - Externé nerovnováhy - zložky salda bežného účtu platobnej bilancie (% HDP)



Zdroj: NBS, MF SR

GRAF 4 - Štruktúra spotrebiteľskej inflácie –medziročné príspevky zložiek k CPI (v p. b.)



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

Hlavné riziká prognózy⁵

Bilancia rizík prognózy je naklonená nadol. V externom prostredí dominujú negatívne riziká, najmä možné tvrdé pristátie ekonomiky eurozóny, stupňujúci sa protekcionizmus v medzinárodnom obchode a tvrdý Brexit (viď rizikové scenáre v kapitole 3). Odhadujeme, že Brexit bez dohody by mohol znížiť HDP Slovenska o 0,7 až 1,4 % HDP v dlhom horizonte. Vplyv bude však najvýraznejší v prvých dvoch rokoch. Negatívne dôsledky môže mať slabší dopyt po automobiloch v zahraničí a výraznejšie spomalenie na trhu práce. Rast zamestnanosti a miezd je nateraz solídny, ale prípadná silnejšia reakcia trhu práce na zvoľnenie zahraničného dopytu sa môže prejaviť v spomalení spotreby slovenských domácností. Prognóza vychádza zo starších predpokladov ohľadom výdavkov vlády a čerpania EÚ fondov.⁶

⁴ Parlament 3. apríla 2019 schválil zrušenie osobitného odvodu obchodných reťazcov. Program stability 2019 vychádza z februárovej makroekonomickej prognózy, ktorá túto zmenu legislatívy ešte nezohľadňovala.

⁵ Niektoré rizikové scenáre obsahuje Kapitola 3.1.

⁶ Makroekonomickej prognóza na ktorej je postavený Program stability 2019 bola schválená výborom pre makroekonomickej prognózy 4. februára 2019. Program stability 2019 vychádza z dodatočných údajov dostupných k aprílu 2019, ako aj rozhodnutí vlády na základe aktualizácie makroekonomickej prognózy a aktuálneho výberu daní a odvodov. Makroekonomickej prognóza predpokladá vyššie čerpanie EÚ fondov vzhľadom na to, že vychádza z historických trendov ako aj objemu nevyčerpaných výdavkov prenesených z minulých rokov. Výdavky financované z EÚ fondov, ktoré boli rozpočtované v minulých rokoch a neboli vyčerpané, je možné preniesť do nasledujúceho obdobia. V roku 2019 predstavovali prenesené výdavky financované z EÚ fondov 2,96 mld. eur. Tieto zdroje je možné čerpať v nasledujúcom období aj keď nie sú súčasťou pripravovaného rozpočtu na roky 2020 až 2022. Program stability 2019 uvažuje s rezervou na náklady na kofinancovanie z titulu rýchlejšieho čerpania EÚ fondov.



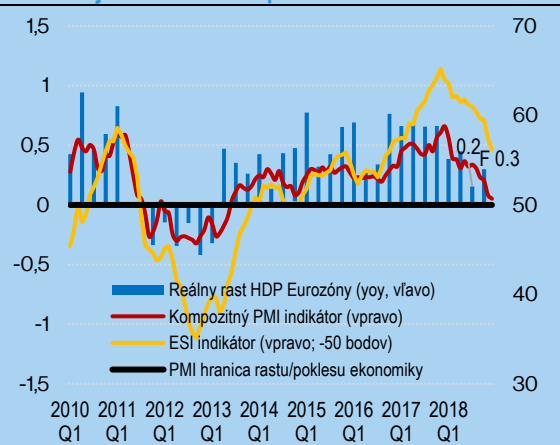
BOX 1 - Predpoklady externého prostredia

Finančné trhy pokračovali v klesajúcom trende celý druhý polrok 2018. Na akciovom trhu prebiehali výpredaje globálne vo všetkých regiónoch. Obavy sa sústreďujú najmä na nepriaznivý vývoj v Číne, kde k stratám mohli prispieť aj obchodné spory s USA. Dlhodobé úrokové sadzby reagovali takisto všeobecným poklesom a ďalšia normalizácia menovej politiky sa v USA aj v eurozóne odkladá. ECB v decembri 2018 ukončila svoj program kvantitatívneho uvoľňovania, avšak očakávané prvé zvýšenie kľúčových sadzieb sa posunulo najskôr na záver roka 2019. Kurz eurodolára sa pohyboval v relatívne úzkom pásme okolo úrovne 1,14 EUR/USD.

Spolu s finančným trhom **prudko klesla aj cena ropy.** Dôvodom bolo nielen spomalenie niektorých regiónov globálnej ekonomiky, ale aj zvýšenie produkcie zo strany Saudskej Arábie o 1 mil. barelov denne. Na horizonte prognózy očakávame pozvoľný nárast cien ropy, ktorá by sa mala stabilizovať na úrovni 61 USD za barel.

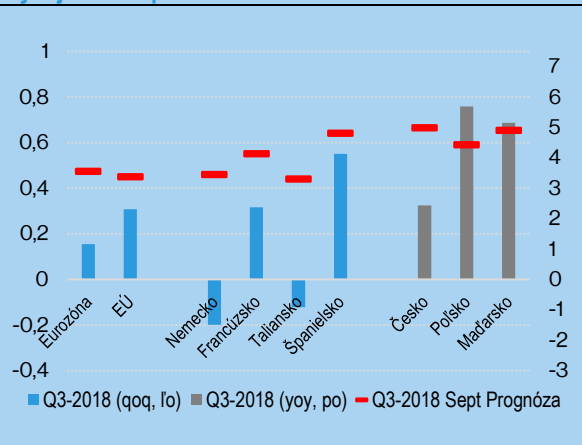
Viaceré regióny globálnej ekonomiky zasiahlo spomalenie výkonu. Ekonomika eurozóny pokračovala v druhom polroku 2018 v cyklickom ochladení (GRAF 5). V treťom štvrťroku 2018 rástla eurozóna len 0,2 % medzikvartálne. ⁷Ekonomiky Nemecka a Talianska zaznamenali dokonca mierny pokles. Ekonomika USA, stimulovaná fiškálnymi opatreniami, dosiahla v treťom kvartáli stabilný výkon, aj keď o čosi pomalší ako v predchádzajúcom štvrťroku. Výkon Číny spomalil kvôli obchodným konfliktom s USA na vlažných 6,5 % medziročne. V3 zatiaľ odoláva nepriaznivému vývoju v eurozóne (GRAF 6).⁸ Vďaka silným trhom práce a zvyšovaním miezd rásli svižným tempom predovšetkým Poľsko a Maďarsko.

GRAF 5 - Predstihové indikátory v eurozóne naznačujú ekonomické spomalenie



Zdroj: Markit, EK, Eurostat

GRAF 6 - Krajiny V3 zatiaľ odolávajú nepriaznivému vývoju v Európe



Zdroj: IFP, Eurostat

Konjunkturálne prieskumy pre eurozónu aj Nemecko naznačujú pomalý, no pozitívny rast ekonomiky. V poslednom štvrťroku 2018 preto očakávame, že ekonomika eurozóny stúpne o 0,3 % medzikvartálne. Pre rok 2019 však pristupujeme k výraznej revízií HDP a importov takmer u všetkých významných obchodných partnerov Slovenska. Uzávierka predpokladov vonkajšieho prostredia vrátane úrokových sadzieb, cien komodít a výmenných kurzov bola 15. januára 2019.

1.3 Cyklický vývoj ekonomiky

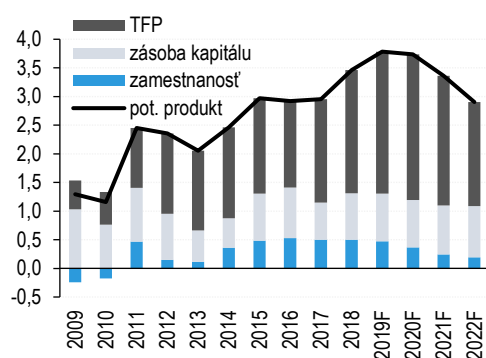
Podľa odhadov MF SR rast potenciálu ekonomiky v roku 2019 zrýchli na 3,8 %. Hlavným impulzom do potenciálneho rastu je zvýšenie celkovej produktivity výrobných faktorov, ktoré so sebou prináša automobilový závod JLR. Zvýšená investičná aktivita vedie aj k rastúcemu príspevku kapitálu. Príspevok potenciálnej zamestnanosti sa na konci horizontu prognózy naopak zmierni v dôsledku demografického vývoja.

⁷ Tento vývoj sa zopakoval aj v 4. kvartáli (po uzávierke predpokladov prognózy Výboru).

⁸ Údaje za 4. kvartál neboli v čase januárovej prognózy ešte dostupné.



GRAF 7 - Príspevky výrobných faktorov k rastu potenciálneho produktu (p. b.) - prístup MF SR



* celková produktivita výrobných faktorov

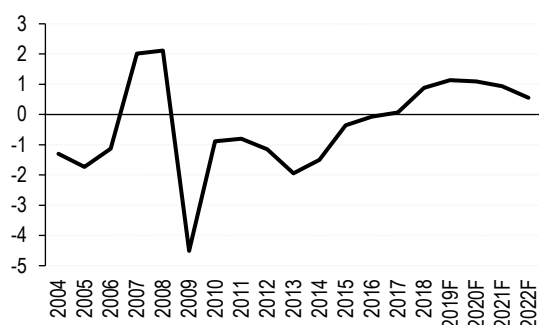
TABUĽKA 2 - Príspevky výrobných faktorov k rastu potenciálneho produktu - prístup MF SR

	Pot. HDP (rast, %)	TFP*	Zásoba kapitálu	Práca
2014	2,5	1,6	0,5	0,4
2015	3,0	1,7	0,8	0,5
2016	2,9	1,5	0,9	0,5
2017	3,0	1,8	0,6	0,5
2018	3,5	2,2	0,8	0,5
2019F	3,8	2,5	0,8	0,5
2020F	3,7	2,5	0,8	0,4
2021F	3,4	2,3	0,9	0,2
2022F	2,9	1,8	0,9	0,2

Zdroj: MF SR

Po výraznom otvorení produkčnej medzery v minulom roku sa bude ekonomika naďalej mierne prehrievať na celom prognózovanom horizonte. V rokoch 2019 a 2020 bude kladná produkčná medzera kulminovať na úrovni 1,1 % potenciálneho HDP aj napriek ponukovému impulzu novej automobilovej produkcie. Prehrievanie ekonomiky sa od roku 2021 začne postupne zmiernovať.

GRAF 8 - Produkčná medzera* (% pot. HDP) - prístup MF SR



* ide o odhad z VpMP z februára 2019

TABUĽKA 3 - Vývoj produkčnej medzery* - prístup MF SR

	HDP (reál. rast, %)	Pot. HDP (rast, %)	Prod. medzera (% pot. HDP)
2015	4,2	3,0	-0,4
2016	3,1	2,9	-0,1
2017	3,2	3,0	0,1
2018	4,3	3,5	0,9
2019F	4,0	3,8	1,1
2020F	3,7	3,7	1,1
2021F	3,2	3,4	0,9
2022F	2,5	2,9	0,6

Zdroj: MF SR

BOX 2 - Metodické rozdiely pri výpočte potenciálneho produktu zo strany MF SR a EK

Rovnako ako v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2019, odhad potenciálneho produktu a produkčnej medzery sa opiera výlučne o národnú metodiku Ministerstva financií z oficiálnej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy. Národná metodika sa výsledkami dlhodobo väčšmi približuje k odhadu Európskej komisie (EK), než metodika EK so vstupmi z prognózy MF SR. Zároveň sú výsledky národnej metodiky MF SR konzistentnejšie s inými ukazovateľmi makroekonomických nerovnováh, ako sú čistá inflácia či saldo bežného účtu. Národná metodika je v tomto dokumente využitá aj pre odhad produkčnej medzery v rámci výpočtu štrukturálneho salda na stanovenie rozpočtových cieľov.

TABUĽKA 4 - Produkčná medzera (% HDP)

	2018	2019	2020
Jesenná prognóza EK 2018	0,7	1,3	1,2
Národná metodika MF SR (február 2019)	0,9	1,1	1,1
Metodika EK s prognózou MF SR (február 2019)	0,9	1,3	1,4

Zdroj: MF SR, EK

Rozdiel v odhadoch produkčnej medzery EK a MF SR (národná metodika) vo všeobecnosti spôsobuje rozdielny horizont prognóz a rozdielna celková produktivita faktorov (TFP). Kým metodika EK odhaduje produkčnú medzeru na dva roky dopredu, prognóza MF SR robí odhad až na štyri roky. Metodika EK je postavená na trendoch a filtrácii premenných, takže predĺženie horizontu prognózy môže mať za následok rozdielne odhady produkčnej medzery na kratšom horizonte, hoci je vstupná makroekonomická prognóza v daných rokoch nezmenená. Pre korektné porovnanie sme teda horizont vstupných údajov do prognózy MF SR s metodikou EK skrátili na dva nasledujúce roky. Druhý rozdiel tkvie najmä



v historických údajoch celkovej produktivity faktorov (TFP). Hoci obe inštitúcie počítajú potenciálny produkt pomocou Cobb-Douglasovej produkčnej funkcie, MF SR zvyšuje potenciálny produkt cez TFP v rokoch 2019 až 2021 tak, aby zodpovedal štrukturálnym zmenám v ekonomike, ktoré priniesla investícia JLR a ktoré spoločná metóda EK nedokáže zachytiť.

Prognóza MF SR z dôvodu investičnej aktivity JLR zvýšila dodatočný príspevok rastu TFP k potenciálnemu rastu v 2019 až 2021 kumulatívne o 0,5 p. b.. Zvýšenie príspevku rastu TFP bolo založené na základe odhadu príspevku exportu k rastu HDP z dopytovej strany. Tieto úpravy sú konzistentné s úpravami pre obdobie 2005 až 2008, kedy na Slovensko prišli viaceré významné investície v automobilovom a elektrotechnickom priemysle. V dôsledku novej investičnej aktivity sa skokovo zvýši nielen aktuálny rast ekonomiky, ale aj jej potenciál. Produkčná medzera bude preto rásť len v obmedzenej miere. Kým národná metodika MF SR tento jav zachytáva, metodika EK bude pravdepodobne indikovať vyššie prehrievanie ekonomiky, podobne ako to robila v rokoch 2005 až 2008. Tento efekt naznačuje aj vyššie uvedený odhad produkčnej medzery vypočítaný metodikou EK s použitím makroekonomickej prognózy MF SR, ktorý predikuje na rok 2019 o niečo väčšie prehrievanie v porovnaní s národnou metodikou. Takisto aj pre rok 2020, kde dokonca pokračuje otváranie produkčnej medzery.

1.4 Porovnanie prognóz slovenskej ekonomiky MF SR s prognózami ostatných inštitúcií

Novšie prognózy niektorých inštitúcií sú mierne pesimistickejšie v porovnaní s MF SR, pokiaľ ide o rast HDP v 2019 (viď NBS, MMF). Prognóza MF SR je staršia a nezohľadňuje údaje zo štvrtého štvrťroku 2018, ktorý by znížil rast HDP aj v 2019 o 0,2 p.b. Prognóza inflácie sa od ostatných inštitúcií takmer nelíši, s výnimkou OECD v 2020. Rozdiely v bežnom účte vyplývajú najmä z revízie historických údajov, ostatné inštitúcie však očakávajú jeho prudšie zatváranie

TABUĽKA 5 - Porovnanie prognóz slovenskej ekonomiky MF SR a ostatných inštitúcií

	2018	2019	2020
Reálny rast HDP (%)			
MF SR	4,3	4,0	3,7
Makrovýbor (medián)	4,2	4,0	3,6
NBS	4,1	3,5	4,0
EK	4,2	4,1	3,4
OECD	4,1	4,3	3,6
MMF	4,1	3,7	3,5
HICP (%)			
MF SR	2,5	2,6	2,4
Makrovýbor (medián)	2,5	2,6	2,4
NBS	2,5	2,5	2,5
EK	2,5	2,5	2,4
OECD	2,7	2,7	3,0
MMF	2,5	2,4	2,2
Bežný účet (% HDP)			
MF SR	-2,6	-2,0	-1,5
Makrovýbor (medián)	-1,9	-0,9	-0,9
NBS	-2,5	-2,9	-3,1
EK	-	-	-
OECD	-1,2	0,1	0,0
MMF	-2,0	-1,0	-0,7

Zdroj: MF SR (február 2019), Výbor pre makroekonomické prognózy (február 2019), NBS (marec 2019), EK (február 2019), OECD (november 2018) a MMF (apríl 2019).



2 POZÍCIA VEREJNÝCH FINANCIÍ

Hospodárenie verejnej správy v roku 2018 prekonalo ciele rozpočtu, keď deficit dosiahol 0,7 % HDP. Od aktuálneho roku bude hospodárenie verejnej správy plne vyrovnané. Zároveň bude naplnený aj strednodobý rozpočtový cieľ v zmysle európskych fiškálnych požiadaviek. Pokračujúce zlepšovanie fiškálnej pozície potvrdzuje kontinuálny pokles hrubého aj čistého zadĺženia verejnej správy. Ku koncu roku 2018 dosiahol hrubý dlh verejnej správy 48,9 % HDP a po prvýkrát klesol pod najnižšie sankčné pásmo ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Čistý dlh verejnej správy klesol ku koncu roka 2018 ešte výraznejšie, keď dosiahol výšku 43,0 % HDP.

V súlade s programovým vyhlásením vlády predpokladá fiškálny rámec udržanie vyrovnaného rozpočtu v celom horizonte a rovnako aj rešpektovanie strednodobého rozpočtového cieľa. Hrubý dlh sa udrží aj naďalej pod sankčnými pásmami, ktoré sa medzi rokmi 2018 až 2027 každoročne sprísňujú o 1 percentuálny bod HDP. Ku koncu roku 2022 dosiahne hrubý dlh 44,4 % HDP, 0,6 p. b. pod najnižším sankčným pásmom. Od roku 2018 tak hrubý dlh poklesne o takmer 5 p.b. HDP. Čistý dlh sa zníži oproti hrubému dlhu rýchlejšie a v roku 2022 klesne k 37 % HDP.

Deficit verejnej správy dosiahol v roku 2018 podľa údajov zaslaných do jarnej notifikácie Eurostatu 0,70 % HDP, čo je lepší výsledok ako predpokladal schválený rozpočet (0,83 % HDP). Oproti rozpočtovým predpokladom sa podarilo dosiahnuť výrazne lepší výber odvodových príjmov, predovšetkým vďaka pozitívnemu vývoju na trhu práce. Pokračovanie úspešného boja proti daňovým únikom prinieslo vyšší výnos na dani z pridanej hodnoty. Výraznejšie zvýšenie kapitálových výdavkov prispelo na druhej strane k vyšším celkovým výdavkom verejnej správy, predovšetkým vďaka silnejšej absorpcii európskych fondov pri výstavbe dopravnej infraštruktúry a tiež v prípade samospráv. V menšej miere došlo oproti rozpočtu aj k navýšeniu výdavky na kompenzácie zamestnancov.

Aktuálny odhad hospodárenia verejnej správy (VS) sa v roku 2019 pohybuje už na úrovni cieleného vyrovnaného rozpočtu. Po aktualizácii daňovej prognózy⁹ dochádza oproti schválenému rozpočtu k miernemu poklesu daňovo-odvodových príjmov, čo súvisí so zrealizovaním nových legislatívnych opatrení na príjmovej strane. Negatívny efekt legislatívy je naopak sčasti kompenzovaný pokračujúcou pozitívnou situáciou na trhu práce. Celkové príjmy verejnej správy sú oproti rozpočtu vyššie kvôli silnejšiemu čerpaniu EÚ fondov. Z rovnakého dôvodu prekračujú rozpočet celkové výdavky VS, pričom sú zaznamenané aj mierne vyššie náklady na spolufinancovanie. Rovnako sa očakávajú vyššie výdavky sociálnej poisťovne, predovšetkým na prevádzkových nákladoch. Naopak, tieto vplyvy sú kompenzované úsporou v rámci ostatných bežných transferov.

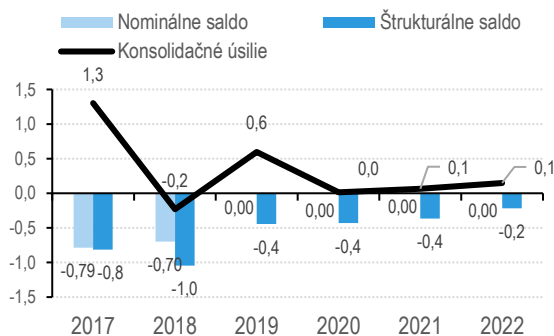
Verejná správa bude aj v rokoch 2020 až 2022 výhľadovo hospodáriť s vyrovnaným rozpočtom. Taktiež sa udrží strednodobý rozpočtový cieľ. Strednodobý rozpočtový cieľ (MTO) stanovuje Program stability od roku 2020 na úrovni štrukturálneho deficitu 1 % HDP. Strednodobý rozpočtový rámec predpokladá mierne zvoľnenie ekonomického rastu a predpokladá udržanie vyrovnaného rozpočtu. Fiškálna politika bude pôsobiť naďalej neutrálne až proti-cyklicky, pri plnom súlade s požiadavkami Paktu stability a rastu. Rozpočtové ciele zodpovedajú fiškálnemu priestoru voči stanovenej úrovni strednodobého rozpočtového cieľa (MTO), aj s cieľom absorbovať prípadné spomalenie ekonomického rastu bez ohrozenia strednodobej fiškálnej pozície.

Hrubý aj čistý dlh verejnej správy bude naďalej klesať a udrží sa pod sankčnými pásmami ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Od roku 2018 sa hrubý dlh nachádza po prvýkrát mimo sankčných pásiem zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Do roku 2022 by malo hrubé zadĺženie klesnúť až na úroveň 44,4 % HDP a aj naďalej sa tak udrží pod najnižším sankčným pásmom dlhovej brzdy. Čistý dlh, ktorý je očistený o postupne rastúce likvidné aktíva verejnej správy, klesne až k úrovni 37 % HDP (oproti roku 2018 o vyše 6 p. b.). K poklesu hrubého a čistého zadĺženia prispievajú najmä očakávané primárne prebytky hospodárenia VS okolo 1 % HDP, spolu so silnou podporou makroekonomického vývoja (rast ekonomiky výrazne nad implicitnou úrokovou mierou).

⁹ Prognóza Výboru pre daňové prognózy z 8.2.2019.

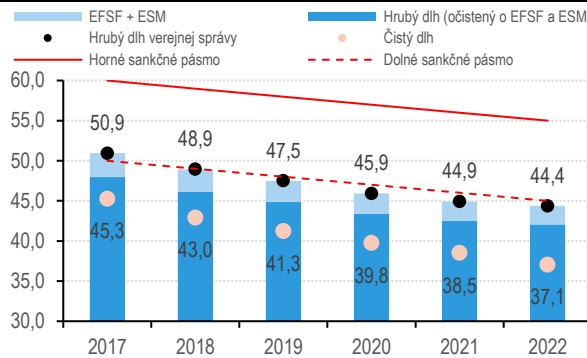


GRAF 9 - Konsolidačné úsilie verejnej správy (% HDP)



Zdroj: MF SR

GRAF 10 - Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)

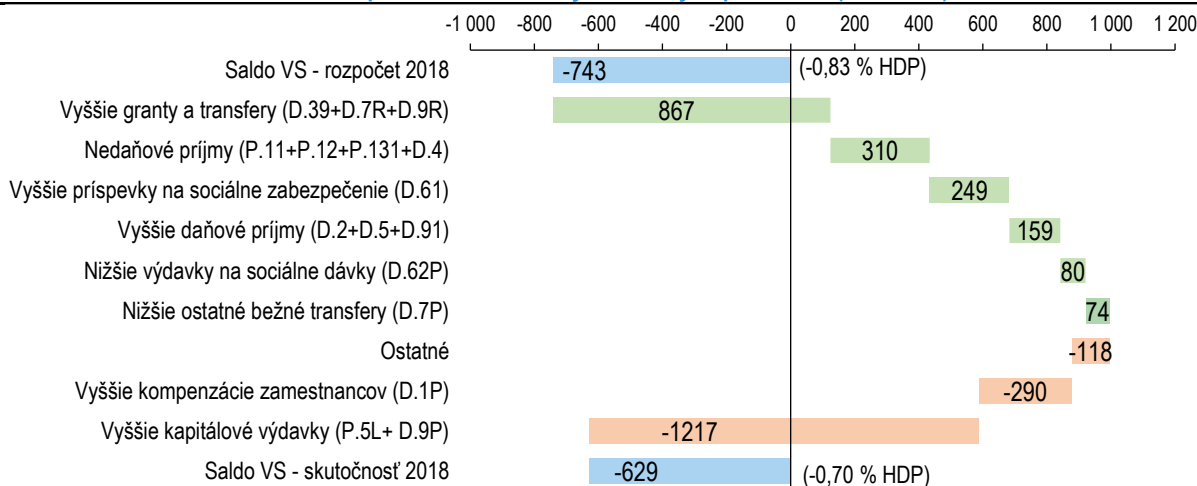


Zdroj: MF SR

2.1 Saldo verejnej správy v roku 2018

Deficit verejnej správy dosiahol v roku 2018 podľa údajov zaslaných do notifikácie Eurostatu úroveň 0,7 % HDP. Stanovený deficit v schválenom rozpočte (0,83 % HDP) bol prekonalý o 0,13 p. b.. K lepšiemu výsledku prispeli najmä vyššie daňovo-odvodové príjmy. Tie boli čiastočne kompenzované na strane výdavkov, najmä vyššími investičnými výdavkami financovanými prevažne z EÚ fondov.

GRAF 11 - Plnenie schváleného rozpočtu 2018 - rozdiely na hlavných položkách (ESA 2010)



(+) / (-) znamená pozitívny / negatívny vplyv na saldo VS
V zátvorke sú uvedené príslušné kódy klasifikácie ESA 2010.

Zdroj: MF SR

Príjmová strana rozpočtu

Celkové príjmy boli v porovnaní so schváleným rozpočtom vyššie o 1584 mil. eur, z čoho takmer polovica súvisí s nárastom zdrojov zo silnejšieho čerpania EÚ fondov.

Daňové príjmy prekročili predpoklady schváleného rozpočtu o 159 mil. eur. Hlavným dôvodom je vyšší výber daní z pridanej hodnoty ako aj daní z fyzických a právnických osôb. Pozitívny vplyv makroekonomického vývoja a efektívnejšieho výberu pri väčšine daňových položiek (podrobnejšie BOX 3) kompenzuje výpadok v iných daňových príjmoch (mimo rozsah Výboru pre daňové prognózy), najmä príjmu z emisných kvót a príjmov z hazardných hier. Na položke daňových príjmov uvažoval rozpočet (na rozdiel od vykázaných skutočností) aj s nárastom príjmov z tržieb zo skladovania núdzových zásob ropy a ropných výrobkov.¹⁰

Príjmy na sociálne zabezpečenie predstavujú oproti rozpočtu navýšenie o 249 mil. eur¹¹. Lepší než očakávaný vývoj zamestnanosti a miezd viedli k prekonaleniu rozpočtu na zdravotných a sociálnych odvodoch.

¹⁰ Rozpočet uvažoval s tržbami EOSA na položke daňových príjmov ale notifikácia ich zaraďuje na nedaňové príjmy.

¹¹ V dosiahnutých príjmoch nie sú zaznamenané jednorazovo vyššie príjmy sociálnej poisťovne v súvislosti s oddĺžením zdravotníckych zariadení (na rozdiel od popisu očakávanej skutočnosti v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2019).

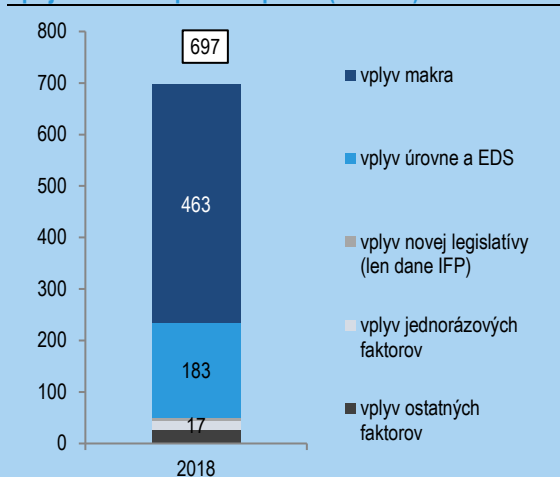


BOX 3 - Vyhodnotenie daňových príjmov za rok 2018, ktoré prognózuje Výbor pre daňové prognózy

Aktuálny odhad daňovo-odvodových príjmov verejnej správy na rok 2018, ktoré prognózuje VpDP, sú oproti schválenému rozpočtu na rok 2018 vyššie o 697 mil. eur. Z analytického hľadiska je možné prisúdiť rozdiely vo vývoji jednotlivých daní viacerým faktorom - vplyvu makroekonomického vývoja, efektívnej daňovej sadzby (EDS) vrátane zmeny úrovne, novej legislatíve nezahrnutej v rozpočte a jednorazovým faktorom. Za rok 2018 išlo najmä o tieto faktory:

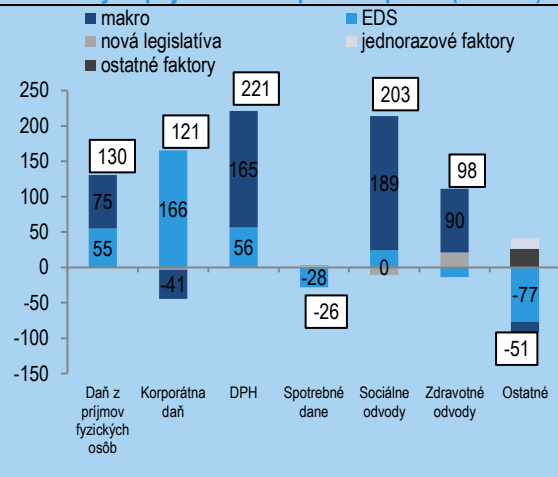
- Približne dve tretiny vyšších príjmov z daní a odvodov je z dôvodu lepšieho ako očakávaného makroekonomického vývoja, najmä lepšieho vývoja na trhu práce. Ten ovplyvnil výnosy dane z príjmov fyzických osôb, sociálne a zdravotné odvody. Vyššia konečná spotreba domácností prispela k vyššiemu výnosu DPH.
- Viac ako pätina vyšších príjmov je spôsobená vyššou úrovňou výberu daní, čo je viditeľné najmä pri DPPO, DPH a dani z príjmov fyzických osôb¹².
- Daň z právnických osôb sa zvýšila (+121 mil. eur) kvôli tomu, že v čase tvorby rozpočtu 2018 neboli ešte známe finálne údaje za rok 2017 a očakával sa nižší výnos.
- Negatívny vývoj pri ostatných daniach je spôsobený najmä nadhodnoteným očakávaním výnosu zo zavedenia dane z dividend (-33 mil. eur). V ostatných daniach je započítaný aj odvod z povinného zmluvného poistenia¹³ (27 mil. eur).
- Nová legislatíva, ktorej vplyv nebol zahrnutý v rozpočte na rok 2018, prispela k vyšším príjmom minimálne.

GRAF 12 - Príspevky k zmene odhadu daňových príjmov 2018 oproti rozpočtu (mil. eur)



Zdroj: MF SR

GRAF 13 - Príspevky k zmene odhadu daňovo-odvodových príjmov 2018 oproti rozpočtu (mil. eur)



Zdroj: MF SR

Výbor pre daňové prognózy (VpDP) hodnotí v súlade so svojim [statútom](#) len aktuálne daňové a odvodové príjmy, ktoré sú považované za dane aj v súlade s národnou ekonomickou klasifikáciou. Neprognozované príjmy tvoria približne 10 % na celkových príjmoch VS. Výbor neprognozuje napr. vývoj štátom plateného poistného (cca. 1,4 mld. eur), ktoré má neutrálny vplyv na výsledné saldo VS. Nie je tak možné zjednodušene bez analytických úprav porovnávať prognózu výboru s celkovými notifikovanými daňovými a odvodovými príjmami v metodike ESA.

Nedaňové príjmy výraznejšie prekonal predpoklady rozpočtu (310 mil. eur), z čoho veľkú časť spôsobujú metodické faktory. Významnú úlohu majú podobne ako v minulých rokoch spomínané zaznamenanie príjmov Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov, nerozpočtované príjmy z úrokov¹⁴ a nerozpočtované tržby z podnikateľskej činnosti verejných vysokých škôl¹⁵. Vyššie tržby zaznamenali oproti rozpočtu obce a Jadrová a vyradovacia spoločnosť, a.s.

Oproti rozpočtu boli naopak výrazne vyššie príjmy z grantov a transferov (o 867 mil. eur), najmä kvôli silnejšiemu čerpaniu EÚ fondov. Predpoklady rozpočtu prekonal aj iné zahraničné granty (o 160 mil. eur).

¹² Tento vplyv zohľadňuje aj úspešnosť výberu, existujúce výnimky, oslobodenia a zmenu správania sa daňových subjektov ale aj chybu prognózy.

¹³ Schválený rozpočet daňových a odvodových príjmov podľa EKRK neobsahoval výnos z odvodu časti poistného z povinného zmluvného poistenia zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorového vozidla. Tento výnos vo výške 23 mil. eur bol rozpočtovaný ako nedaňový príjem podľa EKRK. Odvod bol preklasifikovaný na daňový a v aktuálnom odhade daňových príjmov je tento odvod už započítaný (26,7 mil. eur). Z tohto dôvodu je vplyv na deficit len 3,7 mil. eur.

¹⁴ Agentúra pre riadenie dlhu a likviditu rozpočtuje čistý vplyv úrokov len na výdavkovej strane zatiaľ čo notifikované údaje Eurostatom uvažujú s príjmami aj výdavkami.

¹⁵ Tieto príjmy sa nerozpočtujú v zmysle zákona o vysokých školách.



Výdavková strana rozpočtu

Celkové výdavky verejnej správy sú vyššie oproti rozpočtu o 1471 mil. eur, pričom tento vývoj je spôsobený najmä rýchlejšou absorpciou EÚ zdrojov.

Kompenzácie zamestnancov rástli nad rámec rozpočtu o 290 mil. eur. Vyššie než rozpočtované príjmy umožnili zvýšenie kompenzácií zamestnancov, najmä v prípade samospráv a sociálnej poisťovne. Vyššie kompenzácie oproti rozpočtu sú aj na strane štátneho rozpočtu, príspevkových organizácii a verejných vysokých škôl. Do veľkej miery bol nárast výdavkov krytý silnejšou absorpciou EÚ zdrojov.

Rozpočet naopak uvažoval s vyšším čerpaním sociálnych dávok (-80 mil. eur), vzhľadom na v rozpočte predpokladané vyššie platby za poistencov štátu a tiež kvôli metodickému faktoru¹⁶. Tieto vplyvy viac než kompenzujú mierny nárast nemocenských dávok a dávok v nezamestnanosti (spolu + 69 mil. eur).

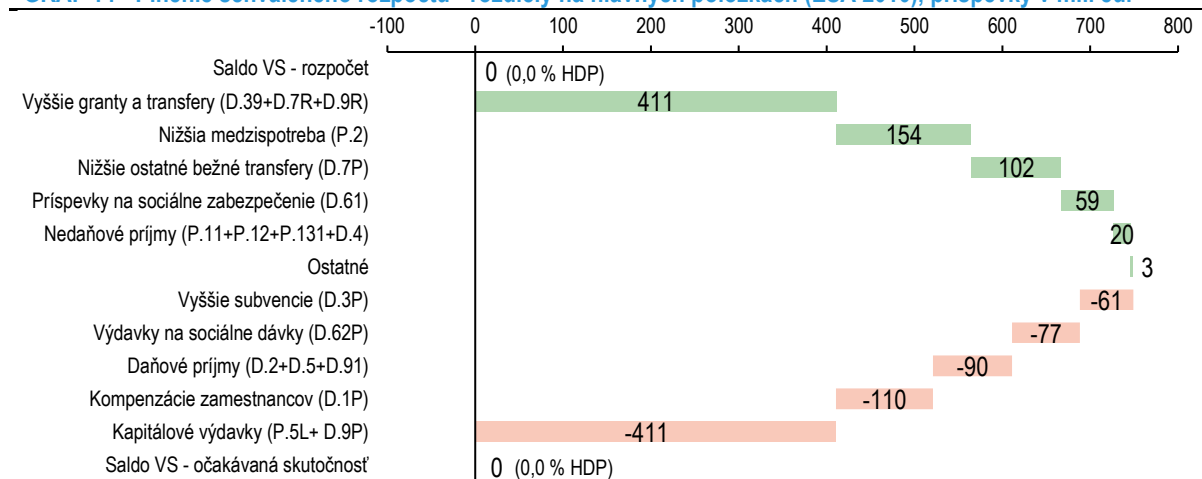
Oproti rozpočtu skončili nižšie aj bežné transfery (-74 mil. eur), čo súvisí najmä s položkou znižujúcou EÚ korekcie z minulých rokov.

Najvýraznejšie prekonal predpoklady rozpočtu kapitálové výdavky, ktoré boli vyššie o 1217 mil. eur. Dôvodom je najmä silnejšie využívanie EÚ zdrojov zo strany Národnej diaľničnej spoločnosti, Železníc Slovenskej republiky a samospráv, než sa očakávalo v rozpočte. Najmä v prípade samospráv prispelo k vyšším výdavkom aj financovanie z národných zdrojov v kontexte uskutočnených komunálnych volieb. Za vyššími kapitálovými transfermi (mimo sektoru VS) je aj vyššia výplata dividend akcionárom zdravotných poisťovní.

2.2 Aktuálny vývoj v roku 2019

Na základe doterajšieho vývoja klesne schodok VS v roku 2019 medziročne o 0,7 p. b. HDP, až k plánovanému vyrovnanému hospodáreniu. Oproti predpokladom schváleného rozpočtu, ktorý už uvažoval s vyrovnaným rozpočtom, dochádza k realokácii rozpočtových položiek aj z titulu zapracovania legislatívnych zmien schválených v decembri 2018 (podrobnejšie nižšie). Na výdavkovej strane dochádza k zmenám predovšetkým na kapitálových výdavkoch financovaných najmä z EÚ zdrojov.

GRAF 14 - Plnenie schváleného rozpočtu - rozdiely na hlavných položkách (ESA 2010), príspevky v mil. eur



(+) / (-) znamená pozitívny / negatívny vplyv na saldo VS
V zátvorke sú uvedené príslušné kódy klasifikácie ESA 2010.

Zdroj: MF SR

Príjmová strana rozpočtu

Celkové príjmy verejnej správy sú oproti rozpočtu vyššie o 400 mil. eur, čo podobne ako v minulom roku súvisí najmä so silnejšou absorpciou EÚ fondov.

¹⁶ Rozpočet uvažoval na tejto položke s transferom silovým zložkám, ktorý je v údajoch vykázaných za skutočnosť vykonsolidovaný.



Aktuálny odhad daňovo-odvodových príjmov VS je oproti schválenému rozpočtu na rok 2019 nižší o 31 mil. eur. Výnos je ovplyvnený najmä novou makroekonomickou prognózou zverejnenou vo februári 2019 a zapracovanými legislatívnymi zmenami. Viaceré legislatívne opatrenia predložené poslancami boli schválené parlamentom až po hlasovaní o rozpočte¹⁷, ktorý uvažoval s rezervou na tieto vplyvy na výdavkovej strane.

- **Dane z produkcie sú oproti rozpočtu nižšie o 46 mil. eur,** čo pramení najmä z posunutia plánovaného nárastu poplatku za skladovanie núdzových zásob ropy a ropných výrobkov o rok neskôr (-33 mil. eur) a z poklesu výnosu spotrebnej dane (-17 mil. eur). Tieto negatívne vplyvy mierne kompenzuje vyšší výber dane z pridanej hodnoty, pri ktorej zároveň dochádza k zníženiu sadzby DPH pre ubytovacie služby (spolu +13 mil. eur).
- **Positívny vývoj na trhu práce naďalej pomáha nárastu daňových príjmov fyzických osôb (DPFO), ktorých výber je oproti schválenému rozpočtu vyšší o 29 mil. eur.** Tento pozitívny makroekonomický efekt je čiastočne kompenzovaný vplyvom legislatívnych zmien (napr. oslobodenie rekreačných šekov od daní a odvodov a zmeny v oslobodení pri 13. a 14. plate).
- **Sociálne a zdravotné odvody sú oproti rozpočtu vyššie o 59 mil. eur,** najmä kvôli navýšeniu platby štátu za svojich poistencov.
- **Na pokles dani z príjmov právnických osôb oproti rozpočtu (-62 mil. eur) vplyva najmä spresnenie výkladu legislatívy z osobitného odvodu z obchodných reťazcov¹⁸.** Na zníženie výnosu oproti rozpočtu vplyva aj nižší odhad ziskovosti než indikovali makroekonomické ukazovatele a pomalší rast ekonomiky v roku 2019.

Nedaňové príjmy sa odhadujú mierne nad predpokladmi rozpočtu (o 20 mil. eur), čo je spôsobené najmä vyššími dividendami zo štátnych podnikov.

Príjmy z grantov a transferov sú vyššie o 411 mil. eur, vzhľadom na rýchlejšiu absorpciu čerpania EÚ fondov.

Výdavková strana rozpočtu

Celkové výdavky VS sa pri rýchlejšom čerpaní zdrojov z EÚ rovnako pohybujú nad predpokladmi rozpočtu (celkovo o 400 mil. eur). Dochádza zároveň k miernym zmenám v štruktúre, najmä zvýšením kapitálových výdavkov a výdavkov na kompenzácie zamestnancov.

Oproti predpokladom rozpočtu sú náklady na kompenzácie zamestnancov vyššie o 110 mil. eur, a to najmä v súvislosti s vyššou absorpciou EÚ zdrojov (najmä v prípade samospráv, verejných vysokých škôl).

Výdavky na medzispotrebu sú oproti rozpočtu nižšie o 154 mil. eur, čo súvisí najmä s viazaním rezervy určenej na legislatívne opatrenia na daniach a odvodoch¹⁹, s ktorou uvažoval schválený rozpočet. Zapracovanie opatrení z rezervy na príslušných rozpočtových položkách sčasti kompenzujú vyššie prevádzkové náklady správneho fondu sociálnej poisťovne a vyššie čerpanie EÚ fondov (najmä pri samosprávach a príspevkových organizáciách).

Výdavky na subvencie prekonávajú rozpočet o 61 mil. eur. Dôvodom je najmä zapracovanie výdavkov v rezorte pôdohospodárstva. Tento nárast výdavkov je sčasti kompenzovaný nižšou než rozpočtovanou platbou na spolufinancovanie subvencií v poľnohospodárstve.

Na sociálnych dávkach sa oproti rozpočtu očakávajú vyššie výdavky o 77 mil. eur. Dôvodom je najmä zapracovanie schváleného nárastu daňového bonusu na dieťa (60 mil. eur), ktorý je v metodike ESA 2010 účtovaný na výdavkoch. Rozdiel oproti rozpočtu spôsobuje aj vyššie spolufinancovanie na aktívne politiky trhu práce. Vyššiu platbu zo štátneho rozpočtu za poistencov štátu kompenzuje očakávaná úspora na iných sociálnych dávkach.

¹⁷ O rozpočtových dopadoch opatrení informoval [Výbor pre daňové prognózy v decembri 2018](#).

¹⁸ Parlament 3. apríla 2019 schválil zrušenie osobitného odvodu obchodných reťazcov. Rozhodnutie bude mať vplyv na rozpočtovaný výnos odvodu ako aj DPPO. Na pozastavenie účinnosti zákona bude v záujme dodržania deficitu potrebné v priebehu roka reagovať aj na výdavkovej strane. Program stability 2019 vychádza z februárovej daňovej prognózy, ktorá túto zmenu legislatívy ešte nezohľadňovala.

¹⁹ Rekreačné poukazy, nižšia DPH na ubytovacie služby, osobitný odvod pre obchodné reťazce a zvýšenie daňového bonusu na dieťa do 6 rokov.



V rámci ostatných bežných transferov identifikujeme úsporu na úrovni 102 mil. eur. Tá vyplýva predovšetkým z realokácie prostriedkov EÚ a spolufinancovania v rámci štátneho rozpočtu.

Kapitálové výdavky naopak prekračujú rozpočet o 411 mil. eur, predovšetkým na strane samospráv, Železníc Slovenskej republiky a Národnej diaľničnej spoločnosti. Oproti rozpočtu zaznamenávajú nárast aj kapitálové transfery (+55 mil. eur), najmä vyššie výdavky na spolufinancovanie.

2.3 Strednodobý rozpočtový výhľad na roky 2020 až 2022

Predkladaný Program stability²⁰ potvrdzuje záväzok vyrovnaného rozpočtu v roku 2020 (a jeho zachovanie aj v ďalších rokoch), pričom plánuje aj udržanie strednodobého rozpočtového cieľa. V rokoch 2020 až 2022 sa očakáva udržanie nominálne vyrovnanej bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy. Fiškálna politika bude pôsobiť naďalej proti-cyklicky, pri plnom naplnení požiadaviek Paktu stability a rastu (ďalej len Pakt). Štrukturálny deficit by mal do konca roku 2022 klesnúť k úrovni 0,2 % HDP. Stanovené nominálne fiškálne ciele reflektujú na najnovšiu makroekonomickú prognózu, ktorá predpokladá mierne zvolnenie tempa ekonomického rastu v súvislosti s rizikami externého prostredia.

TABUĽKA 6 - Zmena fiškálnych cieľov verejnej správy (% HDP)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Rozpočet VS na roky 2017 až 2019	-1,29	-0,44	0,16	-	-	-
2. Rozpočet VS na roky 2018 až 2020	-	-0,83	-0,10	0,00	-	-
3. Rozpočet VS na roky 2019 až 2021	-	-	0,00	0,10	0,30	-
4. Fiškálny rámec rozpočtu VS v PS na roky 2020-2022	-	-	-	0,00	0,00	0,00
Zmena oproti rozpočtu VS 2017 až 2019 (4-1)	-	-	-	-	-	-
Zmena oproti rozpočtu VS 2018 až 2020 (4-2)	-	-	-	0,00	-	-
Zmena oproti rozpočtu VS 2019 až 2021 (4-3)	-	-	-	-0,10	-0,30	-

Zdroj: MF SR

2.4 Štrukturálne saldo

Od roku 2014 podlieha fiškálna politika SR pravidlám preventívnej časti Paktu, ktorej cieľom je dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa (MTO). Úroveň MTO by mala zodpovedať takej rozpočtovej pozícii (blízko štrukturálne vyrovnaného rozpočtu), ktorá je udržateľná aj v dlhodobom horizonte, po zohľadnení negatívneho vplyvu na verejné financie zo starnutia populácie. V krátkodobom horizonte by zároveň plnenie MTO malo poskytnúť plný priestor pre proti-cyklickú úlohu fiškálnej politiky, pôsobením automatických stabilizátorov. Z tohto dôvodu sa vyžaduje postupné medziročné zlepšovanie štrukturálneho salda na základe pravidiel Paktu (tzv. požadované konsolidačné úsilie, podrobnejšie v [Prílohe 2](#)), až do dosiahnutia MTO. Slovenská ekonomika sa od roku 2017 nachádza v expanzívnej fáze hospodárskeho cyklu, no bez výraznejšieho prehrievania. Podľa pravidiel Paktu sa v tomto prípade požaduje medziročné znižovanie štrukturálneho schodku aspoň o 0,5 p. b. HDP, a to až do dosiahnutia MTO.

Vývoj štrukturálneho salda do roku 2019

Štrukturálny deficit dosiahol v roku 2018 úroveň 1,0 % HDP, v kontexte silnejúcej ekonomiky nad svojim potenciálom. Medziročne vzrástol vplyv ekonomického cyklu na hospodárenie verejnej správy o 0,3 p. b. zatiaľ čo nominálne saldo sa zlepšilo o takmer 0,1 p. b.. Silnejšie ako požadované konsolidačné úsilie z roku 2017 viac než kompenzuje približne neutrálnu fiškálnu politiku v roku 2018. Z tohto dôvodu je vhodnejšie posudzovať konsolidačné úsilie práve na dvojročnom horizonte. Po zohľadnení vývoja v rokoch 2017 a 2018 je dosiahnutá konsolidácia za oba roky približne v súlade s pravidlami Paktu (nevýrazná odchýlka 0,2 % HDP) a po zohľadnení skutočnej konsolidácie (podľa najaktuálnejších hodnôt)²¹ plne v súlade.

²⁰ V kontexte legislatívnych požiadaviek Európskeho semestra sa takto stanovený fiškálny rámec Programu stability považuje za národný strednodobý rozpočtový rámec (ďalej len fiškálny rámec). Požiadavka zverejniť národný strednodobý rozpočtový rámec vyplýva z nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 473/2013. z 21. mája 2013, čl. 4.

²¹ V skutočnosti je dosiahnuté konsolidačné úsilie v priemere za dva roky 0,5 p. b. HDP, čo znamená hospodárenie bez akejkoľvek odchýlky. Nevýrazná odchýlka vzniká kvôli metodickému „zmrazeniu“ hodnôt podľa údajov z jarnej notifikácie Eurostatu 2018, podľa ktorej deficit v roku 2017 dosiahol 1,04 % HDP, hoci na základe najaktuálnejších údajov dosiahol deficit 0,79 % HDP (t.j. zlepšenie oproti rozpočtovému cieľu o 0,5 p.b.)

V tomto roku klesne štrukturálny deficit na úroveň 0,4 % HDP. Splnením rozpočtového cieľa dôjde k štrukturálnemu ozdraveniu verejných financií o viac ako 6 p. b. HDP v porovnaní s rokom 2010.

TABUĽKA 7 - Konsolidačné úsilie (ESA 2010, % HDP)

	2010S	2017S	2018S	2019OS	2020PS	2021PS	2022PS
1. Saldo verejnej správy	-7,8	-0,8	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Cyklická zložka	-0,2	0,0	0,3	0,4	0,4	0,4	0,2
3. Jednorazové efekty	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-6,7	-0,8	-1,0	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2
5. Konsolidačné úsilie		1,3	-0,2	0,6	0,0	0,1	0,1
Jednoročná odchýlka*		0,4*	-0,7	MTO	MTO	MTO	MTO
Dvojročná odchýlka*		0,5*	-0,2	MTO	MTO	MTO	MTO
p.m. Dvojročná nezafixovaná odchýlka		0,4	0,0				
p.m. požadovaná konsolidácia podľa EK		0,5	0,5	0,5 (resp. dosiahnuť MTO)	udržať MTO	udržať MTO	udržať MTO

* Odchýlky v roku 2017 a 2018 vychádzajú zo „zafixovaných“ hodnôt z jamého hodnotenia Európskej komisie v roku 2018.

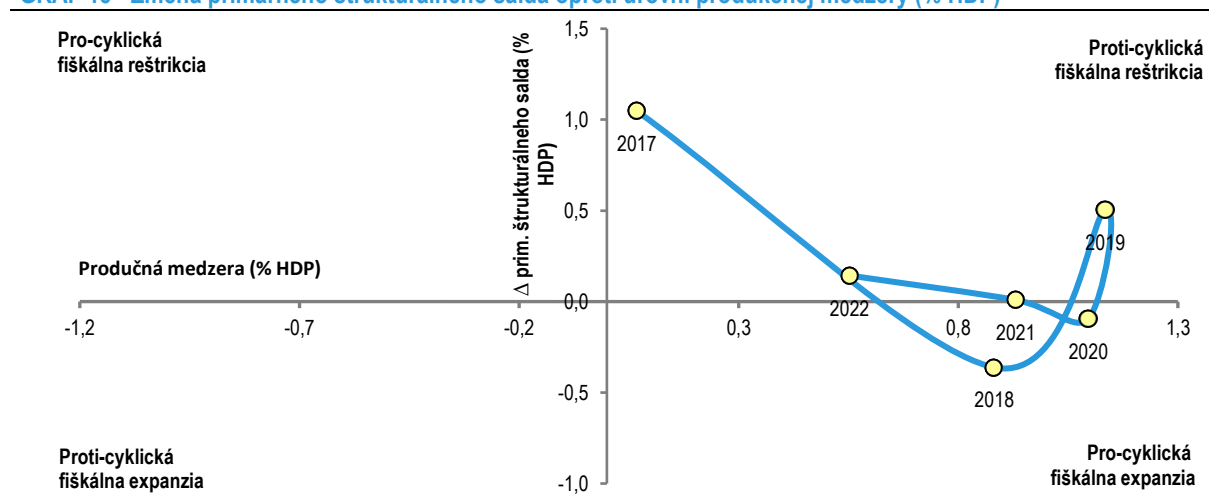
Zdroj: MF SR

Výhľad štrukturálneho salda v rokoch 2020-2022

Program stability stanovuje cieľ strednodobého rozpočtového cieľa na úrovni štrukturálneho deficitu 1 % HDP. Minimálne hodnoty MTO určuje Pakt stability a rastu pre každú krajinu osobitne na základe očakávaného vplyvu starnutia populácie, fiškálneho vplyvu štandardnej ekonomickej krízy a členstva v eurozóne²². Vládou zvolená úroveň MTO v aktuálnom rozpočtovom rámci reflektuje najnovšiu aktualizáciu vstupných predpokladov Európskej komisie, ktoré určujú minimálne MTO pre SR na úrovni štrukturálneho schodku 1 % HDP. Bilancia hospodárenia verejnej správy si v rokoch 2020 a 2022 vytvorí v porovnaní so stanoveným MTO rezervu. Udržanie nominálne vyrovnaných rozpočtov zodpovedá v časoch otáčania ekonomickeho cyklu miernej konsolidácii. Štrukturálny deficit by sa mal znížiť do roku 2022 na úroveň 0,2 % HDP (z úrovne 0,4 % HDP v roku 2019).

Smerovanie fiškálnej politiky bude pôsobiť na horizonte Programu stability neutrálne až mierne proti-cyklicky. Vzhľadom na aktuálne identifikovanú pozitívnu produkčnú medzeru (nad 1 % HDP) je dodatočné konsolidačné úsilie v roku 2019 primerané. Na konci strednodobého horizontu už bude dochádzať k postupnému uzatváraniu produkčnej medzery k rovnovážnemu stavu ekonomiky, čomu prináleží približne neutrálna fiškálna politika (GRAF 15).

GRAF 15 - Zmena primárneho štrukturálneho salda oproti úrovni produkčnej medzery (% HDP)



Zdroj: MF SR

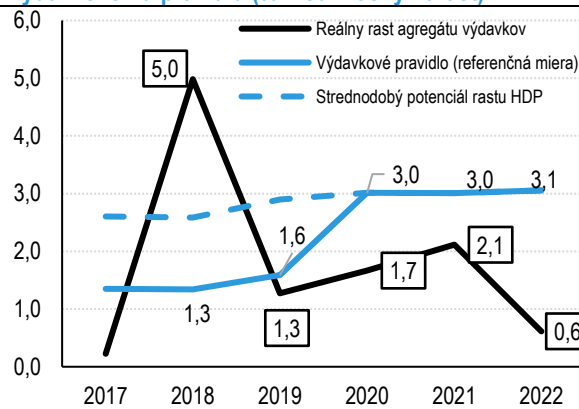
²² Podrobnejšia informácia vo [Vademecum on Stability and Growth Pact](#).

2.5 Výdavkové pravidlo

Druhým pilierom preventívnej časti Paktu je **výdavkové pravidlo**. Podľa neho nemajú rásť výdavky VS (očistené o položky mimo kontroly vlády a nové príjmové opatrenia²³) rýchlejšie ako strednodobý potenciálny rast ekonomiky²⁴. Takéto tempo by malo zabezpečiť stabilizáciu úrovne salda VS. V prípade, že krajina ešte nedosiahla svoj MTO (prípád SR v roku 2018), rast výdavkov musí zohľadniť aj potrebu postupnej konvergenencie k tomuto cieľu. V takomto prípade sa výdavkové pravidlo v jednotlivých rokoch upravuje o tzv. konvergenčnú mieru, ktorá sa odvíja od požadovaného konsolidačného úsilia štrukturálneho salda (viac v [Prílohe 3](#)).

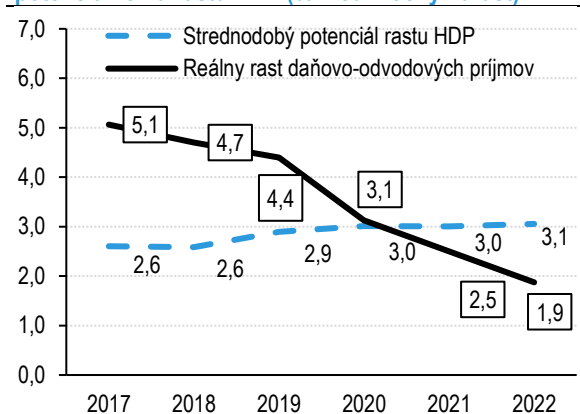
V posledných rokoch sa stáva **výdavkové pravidlo dôležitejšie pri hodnotení súladu s pravidlami Paktu**. Výhodou výdavkového pravidla oproti štrukturálnemu saldu je predpoklad dlhodobého a stabilnejšieho odhadu potenciálneho rastu, ktorý podlieha menej výrazným revíziám než odhady produkčnej medzery v jednotlivých rokoch. Výdavkové pravidlo tak zároveň abstrahuje nielen od ponukových šokov do ekonomiky, ale aj odlišnej než štandardnej dynamiky výberu daní (predpokladá sa jednotková elasticita výberu daní voči rastu HDP). V dobrých časoch, kedy daňovo-odvodové príjmy rastú rýchlejšie ako HDP a zlepšujú fiškálnu pozíciu vo výraznejšej miere, je výdavkové pravidlo v porovnaní so štrukturálnym saldom prísnejším a viac proti-cyklickým indikátorom pre hodnotenie konsolidačného úsilia.

GRAF 16 - Vývoj výdavkového agregátu oproti výdavkovému pravidlu (% medziročný nárast)



Pozn.: povolený rast výdavkov podľa výdavkového pravidla sa na konci horizontu zvyšuje vzhľadom na naplnenie úrovne MTO Zdroj: MF SR

GRAF 17 - Vývoj daňovo-odvodových príjmov oproti potenciálnemu rastu HDP (% medziročný nárast)



Pozn.: Reálny rast daňovo-odvodových príjmov je vyčíslený cez deflátor HDP a očistený o zmenu v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení Zdroj: MF SR

Výdavkové pravidlo naznačuje dočasné odchýlenie od smerovania k MTO v roku 2018, ktoré však súvisí aj s lepším výsledkom z predošlého roku a s metodickými faktormi. Posun slovenskej ekonomiky do pozitívnej fázy cyklu si vyžaduje od roku 2017 výraznejšie tlmenie rastu výdavkov (na úrovni referenčnej miery 1,3 % ročne až do dosiahnutia MTO). Agregát výdavkov rástol v roku 2018 rýchlejšie ako povolený reálny rast (o 3,6 p.b.). Dôvodom je aj silnejší rast príjmov nad strednodobým potenciálom ([GRAF 16](#)), ktorý pri zachovaní pôvodného nominálneho rozpočtového cieľa zodpovedal vyššiemu rastu výdavkov, nad úrovňou výdavkového pravidla. Na jednoročnom ako aj dvojročnom horizonte tak vzniká výrazná odchýlka. Silnejší medziročný rast výdavkov však súvisí aj s lepším výsledkom roka 2017, ktorý odchýlku v roku 2018 čiastočne zvyšuje. Zároveň, odchýlku podobne ako v prípade štrukturálneho salda negatívne ovplyvňuje aj metodický faktor (tzv. „zafixovanie“ vývoja výdavkov v roku 2017²⁵ na základe predbežnej jarnej notifikácie Eurostatu - viď popis k štrukturálnemu saldu), bez ktorého by bol vývoj pozitívnejší a odchýlka by bola na úrovni 0,4 % HDP.

V roku 2019 sa predpokladá medziročný rast výdavkov v súlade s výdavkovým pravidlom. Vzhľadom na to, že v roku 2019 sa očakáva dosiahnutie MTO, výdavkové pravidlo slúži predovšetkým na prípadnú identifikáciu rizík pre jeho udržanie aj pri ex-post revíziách hospodárskeho cyklu. Na jednoročnom horizonte dochádza k plneniu pravidla s miernou rezervou. Na dvojročnom horizonte je identifikovaná výrazná odchýlka, spôsobená najmä

²³ Tzv. diskrečné príjmové opatrenia predstavujú dodatočné medziročné rozpočtové vplyvy príjmových opatrení (viac v [Prílohe 3](#))

²⁴ Potenciál ekonomiky sa vyjadruje referenčnou mierou rastu výdavkov, vypočítaný ako 10-ročný priemer potenciálneho rastu (v rokoch t-5 až t+4).

²⁵ Princíp zafixovania výdavkov v roku 2017 na základe jarnej notifikácie Eurostatu navyšuje odchýlku na dvojročnom horizonte o ďalších 0,2 % HDP.

vývojom výdavkov v roku 2018.

Predkladaný Program stability v rokoch 2020 až 2022 rešpektuje povolenú mieru reálneho rastu výdavkov. Voľnejšie výdavkové pravidlo od roku 2020 vychádza z očakávaného splnenia MTO v roku 2019²⁶. Výdavkový plán je postavený na prognóze daňovo-odvodových príjmov, ktoré v rokoch 2020 až 2022 nerastú nad potenciálny rast ekonomiky (GRAF 17). Tým sa znižuje prípadné riziko revízie produkčnej medzery smerom k väčšiemu prehrievaniu a následnému odklonu od MTO. Rezerva voči výdavkovému pravidlu sa pohybuje okolo 0,3 % HDP až 0,8 % HDP a vychádza najmä z dodatočnej miernej konsolidácie do roku 2022. Vývoj výdavkov je tak plne v súlade s výdavkovým pravidlom.

TABUĽKA 8 - Výpočet plnenia výdavkového pravidla (ESA 2010)

		2017S	2018S	2019OS	2020PS	2021PS	2022PS
Celkové výdavky	mil. eur	34 107	36 426	37 616	39 271	40 950	42 769
Primárny výdavkový agregát	mil. eur	32 290	34 356	35 826	37 423	38 879	40 059
Diskrečné príjmové opatrenia (DRM)	mil. eur	348	-54	156	62	-246	10
Nominálny rast agregátu výdavkov po zohľadnení DRM	%	1,4	6,6	3,8	4,3	4,5	3,0
Reálny rast agregátu výdavkov	%	0,2	5,0	1,3	1,7	2,1	0,6
Výdavkové pravidlo (referenčná miera pre rast výdavkov)	%	1,3	1,3	1,6	3,0	3,0	3,1
Odchýlka od výdavkového pravidla	p. b.	1,1	-3,6	0,3	1,3	0,9	2,4
Jednoročná odchýlka*	% HDP	0,0	-1,3	0,1**	0,5	0,3	0,8
Dvojiročná odchýlka*	% HDP	0,1	-0,7	-0,6**	0,3	0,4	0,6
<i>p.m. Dvojiročná nezafixovaná odchýlka</i>	% HDP	0,5	-0,4				

* Odchýlky v roku 2017 a 2018 vychádzajú zo „zafixovaných“ hodnôt z jarného hodnotenia Európskej komisie v roku 2018.

Zdroj: MF SR

** Odchýlky od roku 2019 sú informatívneho charakteru vzhľadom na očakávané dosiahnutie MTO.

2.6 Scenár nezmenených politík

Scenár nezmenených politík (NPC) prezentuje referenčný vývoj príjmov aj výdavkov podľa najnovšieho makroekonomického vývoja a pri pôsobení opatrení prijatých pred rokom 2019²⁷. Základom pre zostavenie scenára nezmenených politík na roky 2020 až 2022 je aktuálny odhad vyrovnaného rozpočtu verejnej správy pre rok 2019²⁸. V ďalších rokoch sa položky vyvíjajú len v súlade s makroekonomickými fundamentmi a existujúcou legislatívou pred 1. januárom 2019²⁹. Porovnaním NPC scenára a strednodobého rozpočtového rámca je možné identifikovať najnovšie prijaté príjmové a výdavkové opatrenia vlády.

Bez nových opatrení by bol v NPC scenári dosiahnutý rozpočtový prebytok na úrovni 0,4 % HDP v rokoch 2020 a 2021 a v roku 2022 by prebytok klesol na 0,2 % HDP. Rozdiely oproti plánovaným vyrovnaným rozpočtom vychádzajú najmä z prijatých opatrení na výdavkovej strane a v menšej miere na strane príjmov. Vo výdavkoch sa prejavuje najmä vplyv opätovnej valorizácie plátov vo verejnej správe v roku 2020 a tiež silnejší nárast investičných výdavkov v sektore obrany. Strednodobý rámec obsahuje od roku 2020 aj rezervy na rýchlejšiu realizáciu investičných projektov a rezervu na prípadné spomalenie ekonomického rastu. V roku 2022 už rozpočtované výdavkové položky rastú pod úrovňou makroekonomických fundamentov, čím sa rozpočtový stimul mierni.

TABUĽKA 9 - Scenár nezmenených politík a bilancia verejnej správy (ESA 2010, % HDP)

	OS		NPC scenár				PS			PS-NPC		
	2019	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022		
1.Príjmy spolu	39,1	38,3	37,9	37,7	38,4	37,9	37,7	0,1	0,0	0,1		
Daňové príjmy	18,4	18,2	17,9	17,7	18,3	17,9	17,7	0,0	0,0	0,0		

²⁶ Od dosiahnutia MTO je povolený rast výdavkov v súlade s potenciálnym rastom slovenskej ekonomiky okolo 3 %.

²⁷ Všetky opatrenia, bez ohľadu na dátum schválenia, sú uvedené v Prílohe 7.

²⁸ Pre určenie scenára nezmenených politík na roky 2020-2022 je z východiskovej bázy roka 2019 vylúčená rezerva pre rok 2019 v hodnote 53 mil. eur.

²⁹ Napr. medzisúprava vo verejnej správe tak v NPC scenári rastie podľa očakávanej miery inflácie, v súlade s najnovšou makroekonomickou prognózou. Podrobnejšie sú predpoklady NPC scenára uvedené v [Metodike zostavenia scenára nezmenených politík](#).



Príspevky na sociálne zabezpečenie	14,7	14,4	14,3	14,3	14,4	14,3	14,2	0,0	0,0	0,0
Nedaňové príjmy	4,4	4,3	4,2	4,0	4,4	4,2	4,1	0,1	0,1	0,1
Granty a transfery	1,7	1,4	1,5	1,7	1,3	1,5	1,7	-0,1	0,0	0,0
2. Výdavky spolu	39,1	37,9	37,5	37,5	38,4	37,9	37,7	0,5	0,4	0,2
Bežné výdavky	36,2	35,2	34,7	34,1	35,5	35,1	34,3	0,4	0,4	0,2
Kompensácie zamestnancov	9,4	9,2	9,2	9,2	9,5	9,4	9,2	0,3	0,1	0,0
Medzispotreba	5,5	5,1	4,9	4,8	5,0	5,1	4,9	-0,1	0,1	0,1
Subvencie	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,0	0,0	0,0
Úrokové náklady	1,2	1,1	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0
Celkové sociálne transfery	17,7	17,0	16,7	16,4	17,1	16,8	16,5	0,1	0,1	0,1
- Sociálne dávky okrem naturálnych soc. transferov	12,8	12,3	12,0	11,7	12,3	12,0	11,7	0,0	0,0	0,0
- Naturálne sociálne transfery	4,9	4,7	4,7	4,7	4,8	4,8	4,8	0,1	0,1	0,1
Ostatné bežné transfery	1,9	2,2	2,3	2,1	2,2	2,4	2,2	0,0	0,0	0,1
Kapitálové výdavky	2,9	2,7	2,8	3,4	2,9	2,8	3,4	0,1	0,1	0,0
Kapitálové investície	2,7	2,5	2,5	3,2	2,7	2,7	3,3	0,2	0,2	0,1
- Tvorba hrubého fixného kapitálu	2,7	2,4	2,3	3,0	2,7	2,5	3,1	0,2	0,2	0,1
Kapitálové transfery	0,3	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,2	-0,1
3. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	0,0	0,4	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	-0,4	-0,4	-0,2

Zdroj: MF SR

Vývoj na strane príjmov

Nové príjmové opatrenia pre roky 2020 až 2022 majú v porovnaní so scenárom NPC kladný vplyv na saldo VS. Nové legislatívne opatrenia identifikované v oblasti daňových a odvodových príjmov majú mierne expanzívny charakter, ktorý však kompenzuje najmä nárast zdrojov v zdravotníckych zariadeniach nad rámec NPC scenára.

- **Novela zákona upravujúceho poskytovanie 13. a 14. platu priniesla zníženie minimálnej výšky odmeny pre uplatnenie zvýhodnenia 13. platu na 500 eur.** Táto zmena spôsobí v období rokov 2020 až 2022 dodatočný výpadok daňovo-odvodových príjmov o 30 až 50 mil. eur oproti predošlej legislatíve. Predošlé legislatívne znenie definovalo minimálnu výšku 13. platu ako priemernú mzdu zamestnanca za predchádzajúce 3 mesiace. Vzhľadom na vyšší počet osôb, ktoré si uplatnia 13. plat, sa zvýhodnenie dotkne aj počtu osôb s nárokom na zvýhodnenie 14. platu.³⁰
- **Od roku 2020 počítá fiškálny rámec s dodatočným navýšením poplatku za správu núdzových zásob ropy a ropných výrobkov vo výške 33 mil. eur.** Nárast príjmov vychádza z dodatočného zvýšenia poplatku o jeden eurocent oproti súčasnosti.
- **Nedaňové príjmy budú rásť skrz vyššie príjmy zdravotníckych zariadení nad rámec scenára NPC.** Tie vychádzajú zo silnejšieho rastu výdavkov v zdravotníctve v porovnaní s predpokladmi NPC scenára. Na celom horizonte to predstavuje priemerné navýšenie príjmov o 0,1 % HDP ročne.

Vývoj na strane výdavkov

Program stability predpokladá vyššie výdavky oproti NPC na celom horizonte v priemere o 0,4 % HDP. Rýchlejšie ako NPC rastú najmä kapitálové výdavky, kompenzácie a naturálne sociálne transfery.

- **Program stability predpokladá výdavky na kompenzácie zamestnancov nad úrovňou NPC na celom horizonte.** Strednodobý rámec uvažuje s ďalšou 10 % valorizáciou plátov zamestnancov verejnej správy v roku 2020 (podobne ako v roku 2019. Ku koncu obdobia sa rozdiel oproti NPC znižuje, nakoľko strednodobý rámec počítá po roku 2020 s valorizáciou približne na úrovni 2 %.

³⁰ Ak bol zamestnanec vyplatený 13. plat, bude mať oslobodený aj 14. plat od dane z príjmov najviac do výšky 500 €. Zároveň vyplatené peňažné plnenie najviac do výšky 500 € je oslobodené aj od zdravotných odvodov.



- **Nepravidelný vývoj výdavkov na medzispotrebu oproti NPC** (nižšie výdavky v roku 2020 a vyššie výdavky v rokoch 2021 a 2022) je spôsobený nárastom výdavkov na modernizáciu obrany, ktoré sú čiastočne alokované aj na tejto položke.
- **Nad rámec NPC sa uvažuje na celom horizonte s vyššími výdavkami na naturálne sociálne transfery** (najmä výdavky verejného zdravotníctva) z titulu vyšších príjmov zo zdravotných odvodov.
- **Za vyššími bežnými transfermi oproti NPC na konci horizontu sú prostriedky vyhradené na spolufinancovanie zatiaľ nealokovaných zdrojov z fondov EÚ.**
- **Program stability predpokladá vyššie kapitálové výdavky nad rámec NPC v rokoch 2020 a 2021.** Dodatočné výdavky súvisia s modernizáciou obrany vyplývajúcou z medzinárodných záväzkov, opatreniami na podporu rastu a zatiaľ bližšie nešpecifikovanými opatreniami vlády. V roku 2022 je pokles pod úroveň NPC zapríčinený pomalším rastom kapitálových transferov v porovnaní s rastom nominálneho HDP.

TABUĽKA 10 - Zoznam nových opatrení vo fiškálnom rámci na roky 2020 až 2022 (ESA 2010, vplyv na saldo)

Opatrenie	Sub- sektor	ESA 2010	2020		2021		2022	
			mil. eur	% HDP	mil. eur	% HDP	mil. eur	% HDP
Spolu príjmy (1+2+3+4)			95	0,09	25	0,02	60	0,05
1.Daňové príjmy	S13	D.2 + D.5 + D.91	17	0,0	17	0,0	17	0,0
- Zvýšenie poplatku za správu (EOSA)		D.2	33	0,0	33	0,0	33	0,0
- 13 a 14 plat - novela legislatívy		D.5	-15	0,0	-15	0,0	-15	0,0
2.Sociálne zabezpečenie	S13	D.61	-15	0,0	-35	0,0	-35	0,0
- 13 a 14 plat - novela legislatívy		D.61	-15	0,0	-35	0,0	-35	0,0
3.Nedaňové príjmy (P.11+P.12)	S13	P.11+P.12+ P.131	146	0,1	76	0,1	120	0,1
- Vyššie tržby zdravotníckych zariadení (VZP)		P.11+P.12	142	0,1	65	0,1	109	0,1
- Iné		P.131	4	0,0	11	0,0	11	0,0
4.Granty a transfery (D.7R)	S13	D.39+D.7R+ D.9R	-53	-0,1	-34	0,0	-43	0,0
- Iné		D.7R	-53	-0,1	-34	0,0	-43	0,0
Výdavky spolu (5+6+7+8+9+10)			-505	-0,49	-482	-0,45	-241	-0,21
5.Kompenzácie, z toho	S.13	D.1	-338	-0,33	-158	-0,15	40	-0,04
- valorizácia plátov zamestnancov VS v 2020 na úrovni 10 %			-338	-0,33	-338	-0,31	-338	-0,3
6.Medzispotreba	S.13	P.2	62	0,06	-161	-0,15	-95	-0,1
7.Subvencie	S.13	D.3p	4	0,0	8	0,01	13	0,01
8.Sociálne transfery, z toho	S.13	D.6P	-90	-0,1	-90	-0,1	-103	-0,1
- Naturálne sociálne transfery		D.632	-90	-0,1	-90	-0,1	-103	-0,1
9.Ostatné bežné transfery	S.13	D.7P	-13	-0,01	-24	-0,02	-57	-0,05
10.Kapitálové výdavky	S.13	P.5+D.9P	-132	-0,13	-57	-0,05	42	0,04
Spolu (objem konsolidácie/stimulu oproti NPC)	-	-	-411	-0,4	-458	-0,42	-181	-0,16

Pozn. (+) zvýšenie príjmov resp. zníženie výdavkov voči NPC scenáru.

Zdroj: MF SR

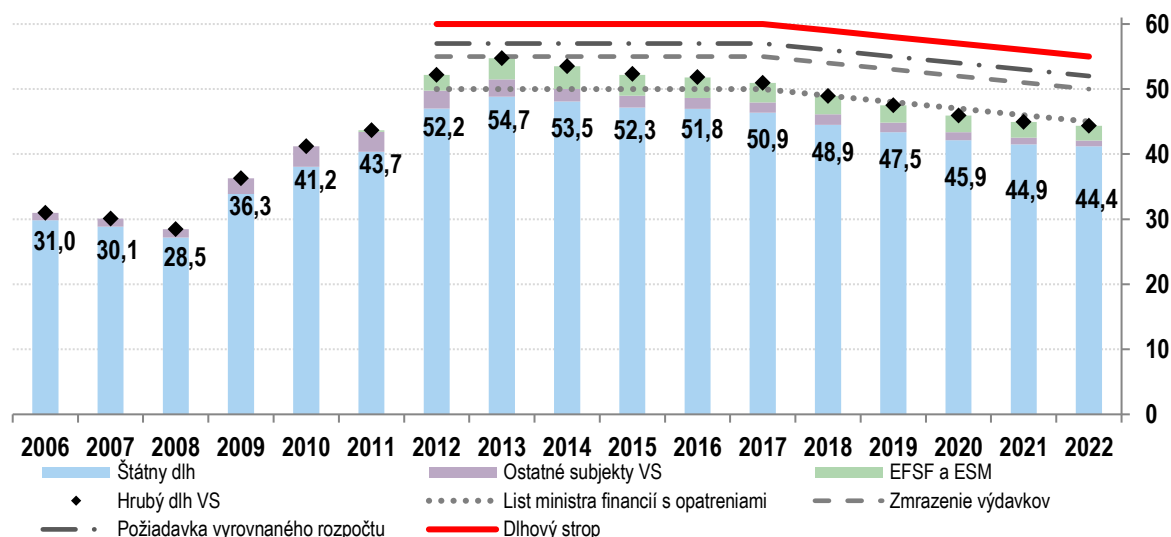
2.7 Verejný dlh

Hrubý dlh

Hrubý dlh verejnej správy dosiahol ku koncu roka 2018 výšku 48,9 % HDP³¹ a klesol mimo sankčné pásma dlhovej brzdy³². Medziročne sa podiel dlhu znížil o 2,0 p. b., čo predstavuje najväčší pokles od roku 2006³³. Spolu so silným rastom ekonomiky, podporeným inflačným vývojom nad 2 %, prispelo k zníženiu aj dosahovanie primárneho prebytku³⁴ vo výške 0,5 % HDP. Od kulminácie dlhu v roku 2013 kleslo zadlženie verejnej správy už piaty rok po sebe, celkovo takmer o 6 p.b. HDP.

Celková zadlženosť sa v roku 2019 zníži na 47,5 % HDP a udrží sa aj naďalej mimo sankčných pásiem dlhovej brzdy. Hlavným faktorom medziročného poklesu dlhu o 1,4 p. b. bude naďalej rast ekonomiky (GRAF 19), ktorý sa bude pohybovať vysoko nad úrokovými sadzbami (GRAF 20). K zníženiu dlhu prispieje aj narastajúci primárny prebytok hospodárenia verejnej správy nad 1 % HDP. Pomalší pokles dlhu oproti minulému roku vysvetľuje rozdiel medzi hotovostnými a akruálnymi výsledkami hospodárenia verejnej správy a opätovný nárast celkového stavu hotovosti z hospodárenia verejnej správy (tzv. zosúladenie dlhu a deficitu, anglicky tzv. „stock-flow adjustment“ – BOX 4)³⁵. Oba faktory budú prevládať aj v ďalších rokoch prognózy.

GRAF 18 - Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)



Zdroj: MF SR

Pokles hrubého dlhu zaznamená počas rokov 2020 až 2022 viac než 3 p. b. a dostane sa pod úroveň 45 % HDP (najnižšie sankčné pásmo dlhovej brzdy v roku 2022³⁶). Dynamika poklesu dlhu začne mierne spomaľovať kvôli zvoľneniu ekonomického rastu smerom k svojmu potenciálu. Nominálny rast ekonomiky bude aj v tomto období naďalej výrazne nad úrokovými sadzbami a pomôže tak k zníženiu dlhu v pomere k HDP cez efekt tzv. snehovej gule³⁷. Od roku 2020 sa primárny prebytok ustáli okolo 1 % HDP, hoci na dynamiku dlhu bude naďalej pôsobiť hotovostný výsledok štátneho rozpočtu. Samotný štátny rozpočet bude hospodáriť hotovostne s deficitom 2,1 % HDP, pri plánovanom poklese na 1,2 % HDP v roku 2022. K rozdielu hospodárenia na akruálne

³¹ Prezentovaná prognóza hrubého dlhu uvažuje aj so spätnou revíziou HDP za rok 2018 (podľa očakávanej jarnej notifikácie Eurostatu). Režaním nominálnych medziročných rastov HDP pre roky 2019 až 2022 z poslednej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy je zostavený revidovaný časový rad očakávaných úrovni HDP. Tieto predpoklady sú použité aj pri iných ukazovateľov v pomere na HDP.

³² Z pohľadu vyhodnotenia výšky zadlženia VS podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je rozhodujúcou hodnota hrubého dlhu potvrdená Eurostatom počas jesennej notifikácie.

³³ V roku 2006 dosiahol medziročný pokles hrubého dlhu hodnotu 3 p. b.

³⁴ Primárne saldo predstavuje saldo verejnej správy očistené o úrokové náklady.

³⁵ Tento efekt vyplýva najmä z dôvodu otvárania medzery medzi pretrvávajúcim hotovostným deficitom VS a plánovaným dosiahnutím vyrovnanej bilancie VS v akruálnom vyjadrení. Pridruženým faktorom je aj nedostatočné využívanie rastúcich voľných prostriedkov Štátnej pokladnice s pozitívnym vplyvom na výšku hotovostnej rezervy štátu.

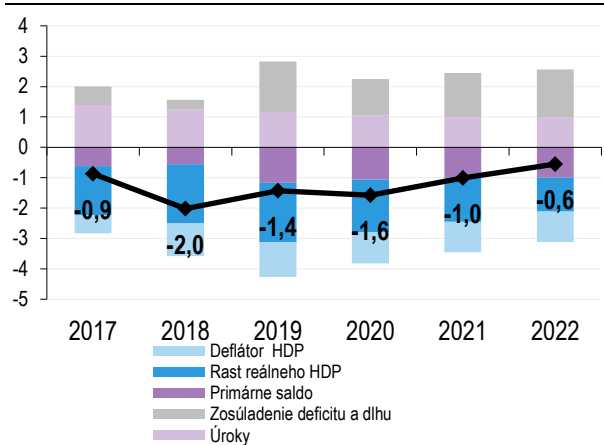
³⁶ Od roku 2018 sa sankčné pásmo dlhovej brzdy každoročne znižujú o 1 p.b. až do roku 2027.

³⁷ Definovaná ako rozdiel medzi rastom ekonomiky a úrokovými nákladmi.



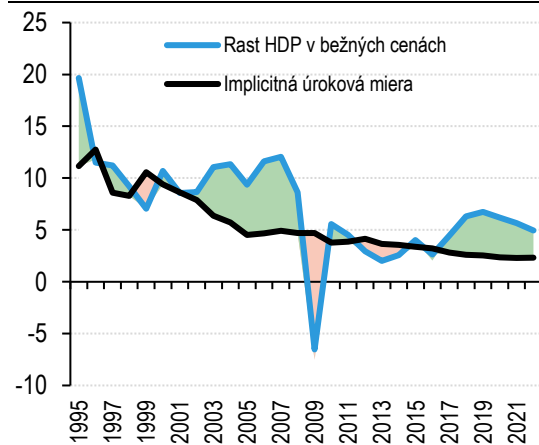
a hotovostnej báze prispeje okrem výdavkov na obranu³⁸ a iných faktorov aj jednorazový vklad SR do Európskeho stabilizačného mechanizmu v roku 2020³⁹. Podiel dlhu tvorený záväzkami SR v európskych stabilizačných mechanizmoch bude aj naďalej tvoriť vyše 2 p. b. HDP. Medziročné spomalenie poklesu dlhu ku koncu prognózy (na úroveň 44,4 % HDP v roku 2022) pramení z výraznejšieho nárastu hotovosti na účtoch viacerých subjektov verejnej správy, ktoré nie je využité na pokles záväzkov. Dlh by sa mal v rokoch 2020 až 2022 nachádzať v priemere 0,9 p. b. pod dolným sankčným pásmom dlhovej brzdy.

GRAF 19 - Príspevky faktorov k medziročnej zmene hrubého dlhu (% HDP)



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

GRAF 20 - Rozdiel medzi nominálnym rastom HDP a úrokovými sadzbami (% medziročné rasty)



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

Čistý dlh

Čistý dlh⁴⁰ klesol v roku 2018 na úroveň 43 % HDP, čím prekonal dynamiku poklesu hrubého dlhu o 0,3 p. b.. Dôvodom je najmä navýšenie stavu finančných aktív z hotovostných prebytkov jednotlivých subjektov VS. Zatiaľ čo v prípade hrubého dlhu nevyužitie nárastu hotovosti na krytie finančných potrieb tempo jeho poklesu spomaľuje, čistý dlh je o nárast aktív očistený.

Aj na horizonte prognózy bude čistý dlh klesať rýchlejšie ako hrubý dlh a do konca roka 2022 dosiahne úroveň 37,1 % HDP. Dôvodom je opäť kumulovanie hotovosti na účtoch VS z očakávaných prebytkov viacerých subjektov (najmä štátnych fondov, Sociálnej poisťovni a samospráv) a z vyššej miery predfinancovania sa likviditou v roku 2022 na nadchádzajúce obdobie (GRAF 22). Likvidné finančné aktíva verejnej správy tak do konca prognózy stúpnu z 6,0 % HDP v roku 2018 na 7,2 % HDP v roku 2022.

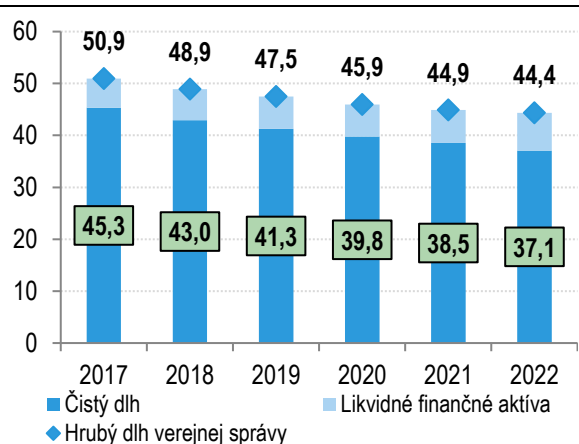
³⁸ Z hotovostného pohľadu sú tieto výdavky započítané v salde podľa splátkového kalendára rozloženého v rokoch 2020 až 2021. Vplyv na akruálne vyjadrenie sa prejaví až po dodaní vojenskej techniky v roku 2022.

³⁹ V roku 2020 predpokladá hotovostný fiškálny rámec jednorazový vklad do Európskeho stabilizačného mechanizmu (0,1 % HDP) z dôvodu ukončenia prechodnej výnimky, ktorá pre Slovensko dočasne upravovala výšku splateného vkladu do ESM. Výnimka bola určená pre štáty, ktorých HDP nedosahovalo 75 % priemeru EÚ na 12 rokov počnúc ich vstupu do EMÚ. Počas tohto obdobia mali tieto štáty upravený kľúč, na základe ktorého sa vypočítava výška hotovostného príspevku do ESM.

⁴⁰ MF SR kvantifikuje čistý dlh ako hodnotu hrubého dlhu očisteného o likvidné finančné aktíva⁴⁰, ktoré verejná správa historicky naakumulovala. Týmto spôsobom vypočítaný čistý finančný dlh berie do úvahy hotovosť na účtoch všetkých subjektov verejnej správy. V súčasnosti verejná správa nemá na účtoch zaznamenané žiadne kótované akcie, ani zlato a SDR. V súčasnosti neexistuje štandardizovaná metodika, ktorá by jednoznačne definovala kvantifikáciu čistého dlhu. V rámci Programu stability je použitý koncept očisťovania výšky hrubého dlhu o likvidné finančné aktíva (LFA), najmä o vklady na účtoch jednotlivých subjektov VS.

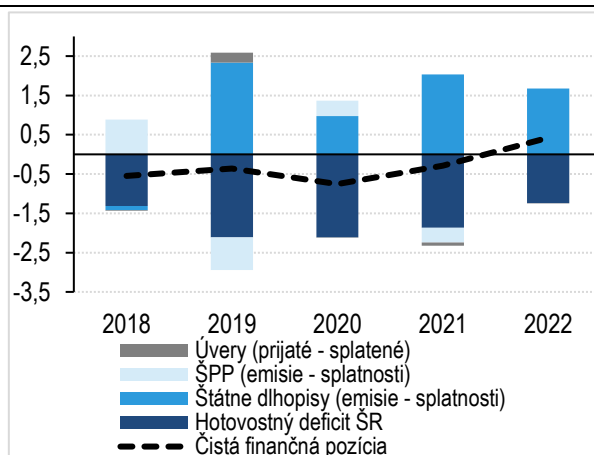


GRAF 21 - Čistý dlh (% HDP)



Zdroj: MF SR

GRAF 22 - Predpoklady emisného plánu (% HDP)



Zdroj: MF SR

* čistá finančná pozícia znázorňuje rozdiel medzi získanými zdrojmi emisiou dlhopisov, ŠPP a úverov a celkovými potrebami financovania (súčet objemu splatnosti úverov a dlhu a hotovostného deficitu štátneho rozpočtu)

BOX 4 - Zosúladienie dlhu a deficitu (tzv. stock - flow adjustment)

Zosúladienie dlhu a deficitu (SFA) vyjadruje hodnotu nesúladiu medzi skutočnou (resp. očakávanou) medziročnou zmenou hrubého dlhu VS a dosiahnutým (resp. očakávaným) deficitom za celú VS v akruálnom vyjadrení. Hlavnými príčinami sú odlišné metodiky výpočtu. Saldo verejnej správy je založené na akruálnych údajoch, kým výšku dlhu primárne determinujú hotovostné toky bilancie VS. Zároveň, saldo verejnej správy vychádza z čistého konceptu (príjmy znížené o výdavky), kým dlh predstavuje hrubý koncept, neznižený o aktíva. Ich využitie resp. nadobudnutie ovplyvňuje výšku dlhu ale nie saldo VS.

V roku 2018 prispievalo SFA k medziročnej zmene hrubého dlhu negatívne. Hlavným dôvodom bol rast zostatku hotovosti na účtoch VS. Predovšetkým ostatné subjekty VS (samospráva, štátne fondy a pod.) opätovne kumulovali peňažnú likviditu, ktorá nebola v plnej miere využitá na znižovanie ich vlastných záväzkov.

Aj v rokoch 2019 až 2022 bude položka SFA naďalej pôsobiť na zmenu dlhu negatívne. V priemere bude SFA spomaľovať pokles dlhu o 1,5 p.b. HDP. Hlavnými faktormi tohto vývoja by mala byť pozitívna medzera medzi akruálnym a hotovostným saldum VS. Tú vysvetľuje najmä nákup vojenskej techniky, ktorý ovplyvňuje hotovostný schodok najmä v rokoch 2019 až 2021, pričom akruálne je vplyv zaznamenaný až v roku 2022. Na rozdiel medzi akruálnymi a hotovostnými tokmi vplyva aj časové rozlíšenie daňových príjmov a úrokových nákladov. Aj v rokoch 2019 až 2021 bude hrubý dlh klesať pomalšie z titulu kumulácie likvidných zostatkov VS. V menšej miere bude brzdiť dynamiku poklesu dlhu aj vplyv emisného diskontu na 30 a 50 ročných dlhopisoch s vplyvom od roku 2020.

TABUĽKA 11 - Zosúladienie dlhu a deficitu (% HDP)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Zosúladienie dlhu a deficitu (1+2+3+4+5)*	0,6	0,3	1,7	1,2	1,5	1,6
1. Rozdiel medzi akruálnymi a hotovostnými údajmi	0,0	-0,3	1,2	1,0	0,7	0,1
2. Zmena stavu finančných aktív	0,7	0,7	0,7	0,3	0,6	1,2
Zmena hotovosti VS	0,7	0,8	0,7	0,2	0,6	1,2
Zmena iných aktív (stav pohľadávok)	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Diskont pri emisii dlhopisov	-0,2	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3
4. Diskont pri splácaní dlhopisov	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
5. Ostatné	0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0

* Pozitívne SFA znamená, že dlh nominálne rastie rýchlejším tempom ako deficit resp. sa znižuje pomalšie ako by predpokladala hodnota dosiahnutého prebytku. Záporné SFA znamená, že nárast hrubého dlhu je v porovnaní s vykázaným deficitom pomalší.



3 ANALÝZY SENZITIVITY A POROVNANIE S PREDCHÁDZAJÚCOU AKTUALIZÁCIOU

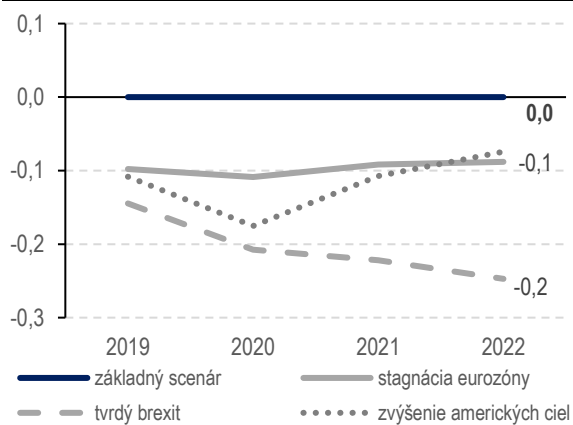
Nad rámec základného scenára ekonomického vývoja obsiahnutého v ostatných častiach Programu stability existujú dodatočné riziká, ktorých realizácia by mala vplyv aj na verejné financie. Najväčšie riziko plynie zo scenára tvrdého Brexitu, ktorý by výraznejšie a dlhodobejšie zasiahol ekonomiku a verejné financie. Stagnácia eurozóny v prvom polroku 2019 alebo vyššie americké clá na automobily by priniesli v strednodobom horizonte síce miernejší, ale naďalej nezanedbateľný vplyv na ekonomiku. Pri všetkých rizikových scenároch by sa však hrubé zadĺženie v pomere k HDP znižovalo smerom k 45 % HDP, teda k dolnému sankčnému pásmu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

Program stability SR je postavený na základnom scenári ekonomického vývoja s exogénnymi predpokladmi o vývoji externého prostredia tak, ako bolo popísané v kapitole 1. V tejto časti sú prezentované vybrané rizikové scenáre, ktoré sú založené na modelových simuláciách predpokladajúcich ekonomickú stagnáciu v krajinách eurozóny v prvom polroku 2019, tvrdý Brexit a zvýšenie amerických ciel na dovoz áut z Európy na 25 %.

3.1 Rizikové scenáre vývoja

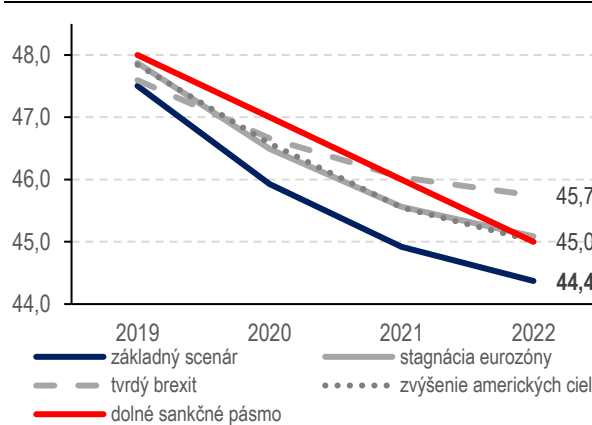
Simulácia vybraných rizikových scenárov nenaznačuje výraznejšie odchylenie prognózy hrubého dlhu a deficitu VS od svojho základného scenára. Základný scenár vychádza pri oboch fiškálnych ukazovateľoch z aktuálnej prognózy MF SR a z aktuálnych rozpočtových cieľov vlády na roky 2020 až 2022. MF SR predpokladá v základnom scenári dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu v roku 2019 a následne jeho udržiavanie. Zotrvanie hrubého dlhu VS pod sankčnými pásmami ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti predpokladá základný scenár prognózy vo všetkých rokoch. Hrubý dlh by klesal obdobnou dynamikou aj v prípade rizikových scenárov, avšak jeho hodnota by oscilovala približne okolo hranice dolného sankčného pásma v závislosti od konkrétneho scenára. Najrizikovejšími sa v tomto ohľade javí byť scenár „tvrdého brexitu“ (podrobnejšie nižšie), pri ktorom by hrubý dlh VS od roku 2021 prekročil úroveň dolného sankčného pásma.

GRAF 23 - Saldo VS v základnom a rizikových scenároch (% HDP)



Zdroj: MF SR

GRAF 24 - Hrubý dlh VS v základnom a rizikových scenároch (% HDP)



Zdroj: MF SR

Scenár 1: Tvrdý Brexit

V prvom scenári skúmame vplyv tvrdého Brexitu. Prognóza MF SR identifikovala tvrdý Brexit ako hlavné negatívne riziko⁴¹. V simulácii predpokladáme vystúpenie Veľkej Británie z EÚ vo štvrtom štvrtroku 2019 bez dohody. Predpokladáme vplyv najmä na export Slovenska, a to priamo aj nepriamo prostredníctvom našich hlavných obchodných partnerov. Šok očakávame aj do výmenného kurzu EUR/USD, kde predpokladáme podobnú reakciu ako v čase ohlásenia výsledkov britského referenda. V prípade úrokových sadzieb sme simulovali reakciu ECB v podobe odkladu zvyšovania úrokovej sadzby o štyri štvrtky.

⁴¹ Podrobnosti v Boxe v Makroekonomickej prognóze MF SR z februára 2019.

Tvrдый Brexit by znížil reálne HDP Slovenska na horizonte prognózy kumulatívne o 1,0 p. b. Prichádza ku kumulácii tranzitívneho šoku spojeného s poklesom ekonomického sentimentu a štrukturálneho šoku spojeného s dlhodobým poklesom exportov do krajiny, ktorá patrí k našim významným obchodným partnerom⁴². V reakcii na nižší dopyt firmy pristúpia k prehodnoteniu ďalších investícií a mzdových nákladov. Spomalenie agregátneho domáceho dopytu výrazne zníži inflačné tlaky v ekonomike. Zníženie ekonomickej aktivity, pomalší rast cien a miezd ako aj vyššia miera nezamestnanosti by viedli k **zhoršeniu salda verejnej správy kumulatívne o 0,2 % HDP do roku 2022. Hrubý dlh verejnej správy by bol na konci obdobia kumulatívne vyšší o 1,4 p.b. HDP.**

TABUĽKA 12 - Scenár 1: Tvrдый Brexit

Kumulatívna zmena hodnoty jednotlivých premenných oproti základnému scenáru je v p. b.

	HDP (reálne)	CPI	Spotreba dom. (reálna)	Export (reálny)	Zamestnanosť	Mzdy (nominálne)	Saldo VS (% HDP)	Dlh VS (% HDP)
2019	-0,1	0,0	0,0	-0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,1
2020	-1,0	-0,2	-0,4	-2,2	-0,2	-0,3	-0,2	0,7
2021	-1,1	-0,5	-0,5	-2,5	-0,3	-0,4	-0,2	1,1
2022	-1,0	-0,8	-0,3	-2,5	-0,4	-0,6	-0,2	1,4

Zdroj: MF SR

Scenár 2: Stagnácia eurozóny v prvom polroku 2019

Druhý scenár simuluje vplyv ekonomickej stagnácie krajín eurozóny v prvom polroku 2019. Najnovšia prognóza MF SR predpokladá v krátkodobom a strednodobom horizonte len postupné znižovanie tempa ekonomického rastu u hlavných exportných partnerov. Pokračujúci nepriaznivý vývoj mesačných indikátorov eurozóny však zvyšuje obavy, že spomaľovanie eurozóny zo záveru predchádzajúceho roka môže viesť k stagnácii v prvých dvoch kvartáloch roku 2019. V modeli predpokladáme nielen spomínané spomalenie zahraničného dopytu, ale aj pokles výmenného kurzu EUR/USD a reakciu ECB v podobe dočasného mierneho poklesu krátkodobých úrokových mier po dobu štyroch štvrtí rokov.

Výpadok v zahraničnom dopyte by spôsobil kumulatívne zníženie reálneho HDP Slovenska do roku 2022 o 0,6 p. b.. Simulovaný šok sa odrazí v znížení produkcie exportne orientovaných podnikov a dôjde k okamžitému spomaleniu rastu vývozu SR. V dôsledku nižších tržieb a ziskovosti budú podniky nútené znižovať mzdové náklady a utlmiť investičnú aktivitu oproti základnému scenáru. Nižšie mzdy a nižšie využitie výrobných kapacít exportujúcich podnikov sa zároveň preleje aj do domácej ekonomiky a vyústí do nižšej spotreby a stagnácie na trhu práce. Spomalenie agregátneho domáceho dopytu zníži inflačné tlaky v ekonomike. Pokles nominálneho rastu HDP, nominálnej spotreby a mzdovej bázy **by viedol vzhľadom na nižšie daňové príjmy k zhoršeniu salda verejných financií o 0,1 % HDP. Tento efekt by sa preniesol aj do vývoja hrubého dlhu, ktorý by oproti základnej prognóze narástol ku koncu horizontu kumulatívne o 0,7 p.b. HDP.**

TABUĽKA 13 - Scenár 2: Stagnácia eurozóny v prvom polroku 2019

Kumulatívna zmena hodnoty jednotlivých premenných oproti základnému scenáru je v p. b.

	HDP (reálne)	CPI	Spotreba dom. (reálna)	Export (reálny)	Zamestnanosť	Mzdy (nominálne)	Saldo VS (% HDP)	Dlh VS (% HDP)
2019	-0,6	0,0	-0,2	-1,3	-0,1	-0,2	-0,1	0,4
2020	-0,8	-0,1	-0,3	-1,8	-0,2	-0,1	-0,1	0,6
2021	-0,7	-0,2	-0,2	-1,8	-0,3	-0,1	-0,1	0,6
2022	-0,6	-0,3	-0,1	-1,8	-0,3	-0,1	-0,1	0,7

Zdroj: MF SR

⁴² Spojené kráľovstvo je destináciou pre 6 % slovenského exportu (4,7 % ak očistíme o účtovné operácie so zemným plynom) a je 8. najväčším exportným trhom Slovenska.

Scenár 3: Americké clo na európske autá vo výške 25 %

Tretí scenár predpokladá zvýšenie amerických ciel na dovoz áut z Európy z 2,5 % na 25 % s účinnosťou od júla 2019. Z pohľadu exportu automobilov do USA je Slovensko potenciálne najviac ohrozenou ekonomikou EÚ, keďže export automobilov dosahuje až 1,7 % HDP Slovenska. Relatívne významné sú aj nepriame vplyvy vzhľadom na to, že druhou a treťou najviac vystavenou krajinou sú Nemecko a Maďarsko. Obe sú najdôležitejšími obchodnými partnermi Slovenska, s ktorými spolupracujeme v rámci toho istého automobilového klastra. V modeli simulujeme nielen šok do zahraničného dopytu, ale aj pokles výmenného kurzu EUR/USD, a to v podobnom rozsahu aký zaznamenali trhy pri prvom oznámení o možnom zavedení ciel. Modelujeme tiež predĺženie obdobia súčasných nižších sadzieb o dobu štyroch štvrtrokov.

Zvýšenie amerických ciel na automobily má potenciál v dlhodobom horizonte znížiť kumulatívne HDP Slovenska o 0,5 p. b. Krátkodobou ekonomikou zažije ekonomický šok vzhľadom na vybudované distribučné kanály pri exporte automobilov, ktoré sa menia relatívne ťažko. Na druhej strane ide o autá s vysokou ziskovou maržou, ktorá má v prípade potreby priestor na znižovanie. Navyše pokles kurzu eura pomôže európskym exportérom. V dlhšom horizonte je možné očakávať aj prispôsobenie domácej výroby pre alternatívne trhy v Európe alebo Ázii. Pokles exportu a produkcie v automobilovom priemysle bude sprevádzaný aj miernym poklesom miezd a stagnáciou trhu práce, čo sa odzrkadlí aj na nižšej domácej spotrebe, resp. cenovej hladine. Zníženie ekonomickej aktivity, pomalší rast cien ako aj vyššia miera nezamestnanosti by viedli **k miernemu zhoršeniu salda verejnej správy o 0,1 % HDP.** Vplyv na saldo verejnej správy je relatívne mierny najmä preto, že ekonomické spomalenie sa týka najmä exportu, ktorý nemá výrazný vplyv na daňové základne. **Hrubý dlh VS by bol oproti základnej prognóze do roku 2022 vyšší o 0,6 p. b..**

TABUĽKA 14 - Scenár 3: Zvýšenie amerických ciel na európske automobily na 25 %

Kumulatívna zmena hodnoty jednotlivých premenných oproti základnému scenáru je v p. b.

	HDP (reálne)	CPI	Spotreba dom. (reálna)	Export (reálny)	Zamestnanosť	Mzdy (nominálne)	Saldo VS (% HDP)	Dlh VS (% HDP)
2019	-0,5	0,0	-0,2	-0,9	-0,1	-0,3	-0,1	0,3
2020	-0,8	-0,1	-0,4	-1,6	-0,2	-0,4	-0,2	0,7
2021	-0,6	-0,1	-0,3	-1,5	-0,2	-0,2	-0,1	0,6
2022	-0,5	-0,1	-0,2	-1,4	-0,2	-0,1	-0,1	0,6

Zdroj: MF SR

3.2 Porovnanie s predchádzajúcou aktualizáciou

Program stability SR na roky 2019 až 2022 obsahuje aktualizované makroekonomické odhady a rozpočtové ciele. **Na základe toho sa očakáva naplnenie cieľa vyrovnaného rozpočtu verejnej správy už pre rok 2019.** Vyrovnaná bilancia medzi príjmami a výdavkami VS sa plánuje v súlade s predchádzajúcim Programom stability aj v ďalších rokoch. **Dlh VS by mal klesať oproti predpokladom z minulého roka o niečo pomalšie.** Na horizonte prognózy je dlh vyšší približne o 1,0 p. b., čo pramení predovšetkým z pomalšieho rastu HDP a tiež z revízie nominálneho HDP smerom nadol za rok 2018.

TABUĽKA 15 - Porovnanie predchádzajúcej a aktualizovanej prognózy

	ESA kód	2018	2019	2020	2021	2022
Reálny rast HDP (%)						
Predchádzajúca aktualizácia*		4,2	4,5	3,9	3,4	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		4,1	4,0	3,7	3,2	2,5
Rozdiel		-0,1	-0,5	-0,2	-0,2	-
Saldo verejnej správy (% HDP)						
	EDP B.9					
Predchádzajúca aktualizácia*		-0,80	-0,32	0,00	0,00	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		-0,70	0,00	0,00	0,00	0,00
Rozdiel		0,10	0,32	0,00	0,00	-
Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)						
Predchádzajúca aktualizácia*		49,3	46,5	44,9	43,3	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		48,9	47,5	45,9	44,9	44,4
Rozdiel		-0,4	1,0	1,0	1,6	-

Pozn.: * Program stability SR na roky 2018 až 2021

Zdroj: MF SR



4 UDRŽATEĽNOSŤ VEREJNÝCH FINANCIÍ

Aktuálne hodnotenie udržateľnosti verejných financií zo strany Európskej komisie potvrdzuje nízke riziko v strednodobom horizonte a stredné riziko dlhodobej udržateľnosti. Naplnenie aktuálnych rozpočtových cieľov do roku 2022 bude mať pozitívny vplyv na hodnotenie udržateľnosti. Od roku 2019 dochádza k zmenám v starobných dôchodkoch, najmä zavedenie stropu na vek odchodu do dôchodku. Od roku 2020 sa dočasne upravuje systém výsluhových dôchodkov ozbrojených zložiek. Prijaté opatrenia budú mať na dlhodobú udržateľnosť celkovo negatívny vplyv.

4.1 Hodnotenie celkovej udržateľnosti verejných financií

Udržateľnosť verejných financií hodnotí očakávaný vplyv starnutia obyvateľstva v kontexte aktuálnej fiškálnej pozície a nastavenia politik. Súčasná nastavenie politik (fiškálna pozícia, dôchodkový a zdravotný systém) by malo pri aktuálnej výške zadlženia a salda verejnej správy zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť, tak aby sa dlh v základnom očakávanom scenári nekontrolovane nezvyšoval. Za účelom hodnotenia dlhodobej udržateľnosti Európska komisia (EK) používa základné indikátory udržateľnosti S1 a S2.

Aktuálne hodnotenie Európskej komisie z januára 2019 (na základe prognózy EK pre rok 2020) potvrdzuje tak ako predošlý rok nízke riziko v strednodobom horizonte (S1) a stredné riziko v dlhodobom horizonte (S2) (BOX 5). Hodnotenie EK zatiaľ neuvažuje s novými schválenými opatreniami po poslednom kole projekcií výdavkov citlivých na starnutie z roku 2018. Ide najmä o zavedenie stropu pre vek odchodu do dôchodku (prijatý koncom marca ústavným zákonom).

- **Ukazovateľ S1⁴³** (strednodobý horizont) - prezentuje hodnotu, o ktorú sa musí trvalo zmeniť aktuálne primárne štrukturálne saldo, aby hrubý dlh verejnej správy **do roku 2033** (t_0+15) **nepresiahol úroveň 60 % HDP** (po zohľadnení očakávaných budúcich výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva). MF SR pri svojich kvantifikáciách na základe strednodobých cieľov sleduje aj **prisnejší národný scenár**, ktorý považuje v dlhodobom horizonte za smerodajnú **hranicu dlhu úroveň 40 % HDP**, čo bude po uplynutí prechodného obdobia najnižšie sankčné pásmo podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. MF SR zároveň uvažuje aj s vplyvom druhého piliera na príjmovej aj výdavkovej strane.⁴⁴
- **Ukazovateľ S2⁴⁵** (dlhodobý horizont) - prezentuje hodnotu, o ktorú sa musí trvalo zmeniť primárne štrukturálne saldo, aby sa súčasná hodnota budúcich primárnych sald (po zohľadnení očakávaných budúcich výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva) rovnala súčasnej úrovni hrubého dlhu. Na rozdiel od S1, indikátor S2 berie do úvahy projekcie súvisiace so starnutím populácie **v nekonečnom horizonte**, pričom požadovaná zmena salda má zabezpečiť **stabilizáciu aktuálnej úrovne dlhu**. MF SR pri svojich kvantifikáciách aj pri tomto indikátore uvažuje s vplyvom druhého piliera na príjmovej aj výdavkovej strane.

⁴³ Škály rizikovitosti pre S1: nízke riziko (<0), stredné riziko (0 až 2,5) a vysoké riziko (>2,5). Negatívna hodnota indikátora ukazuje, že pri zachovaní súčasných politik nedôjde na horizonte do cieľového roku k prekročeniu výšky dlhu 60 % HDP.

⁴⁴ Celkový vplyv príjmov do II. piliera na hodnotenie udržateľnosti je do roku 2032 mierne negatívny, pričom v celom dlhodobom horizonte sa prejavuje mierne pozitívne. MF SR považuje tento prístup za ekonomicky správnejší, keďže v prípade kapitalizačných systémov majú jeho zmeny vplyv nielen na výdavky, ale aj na príjmy dôchodkového systému.

⁴⁵ Škály rizikovitosti pre S2: nízke riziko (<2), stredné riziko (2 až 6) a vysoké riziko (>6).



BOX 5 - Hodnotenie udržateľnosti verejných financií podľa Európskej komisie

Aktuálne [hodnotenie Európskej komisie z januára 2019](#) potvrdzuje nízke riziko v strednodobom horizonte (S1) a stredné riziko v dlhodobom horizonte (S2).⁴⁶

Podľa pravidelných hodnotení Európskej komisie sa celková udržateľnosť verejných financií SR zlepšuje. V strednodobom aj dlhodobom horizonte dochádza v období medzi rokmi 2009 a 2020 k zlepšeniu strednodobej a dlhodobej udržateľnosti o 8,4 p. b. resp. 4,9 p. b.. Primárnym dôvodom je zlepšovanie primárneho štruktúrného salda a v roku 2012 prijatá dôchodková reforma, ktorá výrazne zlepšila dlhodobé saldo dôchodkového systému na konci projekcií (v roku 2060) o 4 p. b.⁴⁷.

Ukazovateľ strednodobej udržateľnosti (S1) dosahuje podľa EK zápornú hodnotu (-2,9 % HDP), čo neindikuje potrebu dodatočného konsolidačného úsilia, aby sa dlh udržal pod referenčnou úrovňou 60 % HDP (do roku 2033). Práve naopak, záporná hodnota naznačuje fiškálny priestor v strednodobom horizonte⁴⁸. Nízke riziká súvisia hlavne s priaznivou úrovňou hrubého dlhu očakávanou v roku 2020 (príspevok -1,3 % HDP). Nemenej podstatný vplyv predstavuje aj priaznivá počiatočná rozpočtová pozícia (príspevok -1,7 % HDP), ktorá pri očakávanom raste ekonomiky spôsobuje pokračujúci pokles dlhu na celom strednodobom horizonte. Iba predpoklad o náraste nákladov na starnutie negatívne ovplyvňuje výslednú hodnotu S1 (príspevok +0,1 % HDP).

Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (S2) poukazuje podľa EK na stredné riziká z dlhodobého hľadiska. Výsledok je možné interpretovať tak, že na stabilizovanie úrovne dlhu v dlhodobom horizonte je potrebné kumulatívne zlepšenie primárneho štruktúrného salda o 2,5 % HDP. Hlavným dôvodom je očakávaný nárast nákladov na starnutie obyvateľstva, ktorý sa prejaví najmä v polovici štyridsiatich rokov (príspevok +2,4 % HDP), a taktiež mierne nepriaznivá počiatočná rozpočtová pozícia (príspevok +0,1 % HDP). Starnutie obyvateľstva bude mať v budúcnosti za následok nárast výdavkov s ním súvisiacich ako napr. nárast objemu dôchodkov (príspevok +0,9 % HDP), zdravotnej starostlivosti (príspevok +0,9 HDP) a dlhodobej starostlivosti (príspevok +0,4 HDP). V prípade ukazovateľa S2 analyzovala EK aj nepriaznivejší scenár vývoja v oblasti zdravotnej starostlivosti a dlhodobej starostlivosti. Pri takom vývoji by dosahoval hodnotu 4,4 % HDP, ktorá naďalej poukazuje na stredné riziká⁴⁹.

Naplnenie rozpočtovej stratégie v predkladanom Programe stability a zohľadnenie nových prijatých opatrení v dôchodkovom systéme by znamenalo potvrdenie nízkeho rizika v strednodobom horizonte a stredného rizika v dlhodobom horizonte. Na strednodobom horizonte naznačuje indikátor S1 kladný fiškálny priestor na úrovni 2,5 % HDP⁵⁰, ktorý pri splnení cieľov do roku 2022 narastá na 2,6 % HDP. Fiškálny priestor voči prísnejšej národnej dlhovej brzde je približne štvrtinový, na úrovni 0,6 % HDP. Indikátor dlhodobej udržateľnosti S2 dosahuje pre rok 2020 po zohľadnení nových opatrení⁵¹ hodnotu 3,6 % HDP. Indikátor S2 je výraznejšie ovplyvnený rastom výdavkov citlivých na starnutie obyvateľstva najmä za strednodobým horizontom. Po miernej dodatočnej štruktúrnej konsolidácii do roku 2022⁵² by sa indikátor S2 znížil na 3,5 % HDP, teda naďalej v pásme stredného rizika.

Oproti predchádzajúcemu Programu stability tak dochádza k posilneniu udržateľnosti o 0,1 p. b. v strednodobom horizonte (S1), ale v dlhodobom horizonte k zhoršeniu o 1,1 p. b. (S2). V prípade S1 ide predovšetkým o zlepšenie počiatočnej rozpočtovej pozície (očakávaný medziročný pokles dlhu VS hlbšie pod úroveň 60 % HDP a vyšší primárny prebytok hospodárenia VS). Naopak, na hodnotenie dlhodobej udržateľnosti majú negatívny vplyv nové prijaté opatrenia v dôchodkovom systéme, ktoré sa výraznejšie prejavujú po roku 2030.

⁴⁶ Na základe jesennej prognózy EK z roku 2018 na rok 2020.

⁴⁷ [Komentár IFP 2013/4 - Starnutie zvýši výdavky, dôchodková reforma pomohla](#)

⁴⁸ Technickým predpokladom je že fiškálny priestor sa využije priebežne počas piatich rokov.

⁴⁹ Ide o tzv. „AWG rizikový scenár“, pri ktorom EK kvantifikuje riziká nárastu výdavkov na zdravotnú a dlhodobú starostlivosť vyplývajúce z nedemografických faktorov. Citlivosť výdavkov súvisiacich so starutím na nedemografické faktory zvýrazňujú náklady na zdravotnú a dlhodobú starostlivosť nad rámec očakávaní z čisto demografických dôvodov. Tlak na rast týchto výdavkov je zvyčajne spojený s technologickými zmenami (napr. vývojom nových liekov a liečebných postupov) a inštitucionálnymi faktormi (napr. rozšírenie pokrytia zdravotnou starostlivosťou).

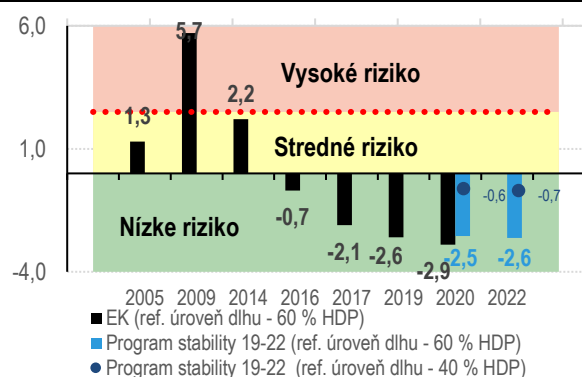
⁵⁰ Oproti predpokladu udržania hrubého dlhu pod 60 % HDP na celom strednodobom horizonte.

⁵¹ Pri prepočte indikátora S2 abstrahujeme od efektu nižšieho budúceho HDP zo zavedenia dôchodkového stropu na ostatné výdavkové položky (napr. školstvo).

⁵² Udržanie vyrovnaného rozpočtu až do roku 2022 zodpovedá pri uzatvorení kladnej produkčnej medzery dodatočnému zlepšeniu štruktúrného deficitu o 0,2 p.b. (z 0,4 % HDP v roku 2020 na 0,2 % HDP v roku 2022).

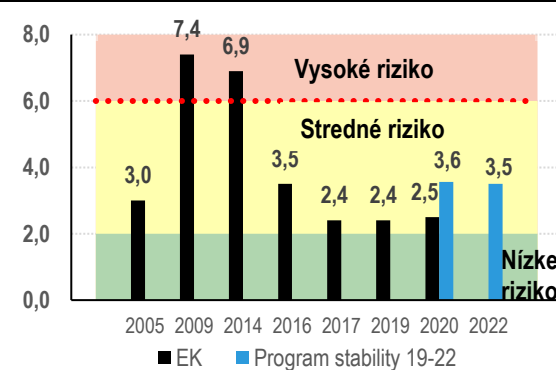


GRAF 25 - Strednodobá udržateľnosť S1 (EK, MF SR % HDP)*



Zdroj: EK, MF SR

GRAF 26 - Dlhodobá udržateľnosť S2 (EK, MF SR % HDP)*



Zdroj: EK, MF SR

* Uvedené roky na grafoch prezentujú východiskový rok pre hodnotenie udržateľnosti v jednotlivých správach EK o udržateľnosti. Metodika a podkladové údaje k zostaveniu vývoja indikátorov S1 a S2 sú uvedené v Prilohe 5. Indikátor EK zatiaľ nezohľadňuje opatrenia schválené po poslednom kole projekcií pracovnej skupiny AWG v roku 2018. Údaje z Programu stability zohľadňujú nové opatrenia v dôchodkovom systéme.

4.2 Aktuálne zmeny v politikách citlivých na starnutie populácie

Projekcia EK ohľadom výdavkov citlivých na starnutie a indikátory S1 a S2 vychádzajú z legislatívneho stavu z roka 2018. Nižšie sú popísané aktuálne prijaté opatrenia, ktoré budú mať vplyv pri aktualizácii projekcií v roku 2021.

Penzijný systém (prijaté opatrenia)

Zavedenie stropu na vek odchodu do dôchodku schválené ústavným zákonom koncom marca 2019 bude mať výrazne negatívny vplyv na udržateľnosť dôchodkového systému v dlhodobom horizonte. Rast dôchodkového veku sa zastaví na hranici 64 rokov a strop pre ženy bude závisieť od počtu vychovaných detí. Oproti stavu z roku 2016 vzrastú do roku 2070 výdavky na dôchodky približne o 2,9 % HDP. V európskom porovnaní sa tak Slovensko dostane medzi krajiny s najvyšším rastom výdavkov citlivých na starnutie. Dosiahnutie všeobecného stropu na úrovni 64 rokov sa pri súčasnom nastavení zvyšovania dôchodkového veku očakáva po roku 2028. Opatrenie má na horizonte Programu stability minimálny vplyv (približne 0,01 % HDP v roku 2022).

Zmeny v určovaní dôchodkového veku účinné od januára 2019 prinášajú do zvyšovania dôchodkového veku väčšiu predvídateľnosť. Dôchodkový vek sa po novom určuje na 5 rokov dopredu a zaokrúhľuje sa na celé mesiace. Vzhľadom na schválenie zastropovania dôchodkového veku v marci 2019 bude mať toto opatrenie reálny efekt len do roku 2028. V roku 2019 bude mať toto opatrenie negatívny dopad vo výške 6,7 mil. eur.

Výdavky na vianočné príspevky dôchodcom sa od roku 2019 takmer zdvojnásobia. Výdavky tak stúpnu o približne 0,1 % HDP. Zvýši sa aj počet dôchodcov s nárokom na vianočný príspevok. Kým v minulosti získali nárok len tí dôchodcovia, ktorých úhm súm dôchodkov nepresiahol 60 % priemernej mzdy, od roku 2019 sa táto hranica posunie na 65 % priemernej mzdy.

Výsluhové dôchodky sa začnú valorizovať dôchodcovskou infláciou až od roku 2022. Od júla 2019 sa mali výsluhové dôchodky valorizovať dôchodcovskou infláciou. V marci 2019 schválila Vláda SR prechodné opatrenie, na základe ktorého sa bude v rokoch 2019 – 2021 určovať výška valorizácie v závislosti od počtu odslužených rokov a priemernej výšky starobného dôchodku vyplácaného zo základného systému (I. pilier). Opatrenie zníži výdavky na valorizáciu výsluhových dôchodkov v tomto období o 4,5 miliónov eur. Následne by mali byť výsluhové dôchodky valorizované o dôchodcovskú infláciu, ktorá garantuje udržanie kúpnej sily všetkých dôchodkov a na dlhodobom horizonte prispieva k zlepšeniu udržateľnosti verejných financií.



TABUĽKA 16 - Rozpočtové vplyvy zo zavedenia nových opatrení v penzijnom systéme (% HDP)

Scenár	Výdavky v roku 2016	Výdavky v roku 2070	Zmena výdavkov	Indikátor S2
Projekcia penzijných výdavkov podľa aktuálnej Správy o starnutí populácie z roku 2018	8,6	9,8	1,2	2,4*
Predpokladaná aktualizovaná projekcia (vrátane dôchodkového stropu ⁵³)	8,6	11,5	2,9	3,6*

*Prepočet S2 používa ako východiskovú rozpočtovú pozíciu cieľe rozpočtu verejnej správy SR. V prípade aktualizovanej projekcie prepočet S2 abstrahuje od vplyvu revízie HDP na ostatné položky citlivé na starnutie

Zdroj: MF SR

⁵³ Strop 64 rokov pre mužov a bezdetné ženy + znížený strop na úrovni 63,5/63/62,5 pre matky s 1/2/3 a viac deťmi.

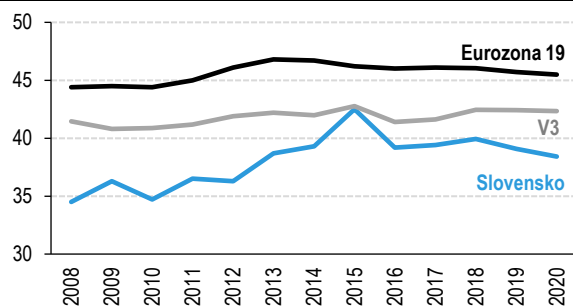
5 KVALITA VEREJNÝCH FINANCIÍ

Slovensko má podiel verejných príjmov aj výdavkov na HDP pod priemerom EÚ, čo kladie vyšší dôraz na kvalitu verejných financií. V uplynulom období sa podarilo významne zvýšiť efektívnosť výberu daní, najmä pri DPH, a od roku 2019 sa implementujú nové opatrenia na boj proti daňovým únikom. Pokračuje hodnotenie efektívnosti verejných výdavkov. Revízie po dvoch rokoch posúdili výdavky verejnej správy v hodnote približne 24 % HDP a identifikovali opatrenia za takmer 0,85 % HDP.

5.1 Príjmové ciele rozpočtu verejnej správy

Slovensko dosahuje nižší pomer celkových príjmov VS voči HDP v porovnaní s priemerom eurozóny a ostatných krajín. V prípade porovnania len daňových a odvodových príjmov (ďalej len daňových)⁵⁴, čo je podpoložka celkových príjmov, je rozdiel mierne výraznejší a v čase rovnomerný (GRAF 28)⁵⁵. Nízka úroveň daňovo-odvodových príjmov pretrváva aj napriek silnejšiemu rastu príjmov spojených s úspešným bojom proti daňovým únikom a výkonnejšiemu trhu práce, ktorý priniesol dodatočné príjmy verejnej správy. Za rok 2017 zaznamenali daňové príjmy tretí najrýchlejší rast v rámci krajín EÚ⁵⁶. Rok 2015 predstavuje špecifickú výnimku, kedy výraznejší rast príjmov spôsobil silný nárast čerpania EÚ fondov z konca druhého programového obdobia, ktorý bol pre Slovensko najvýraznejší spomedzi susedných krajín.

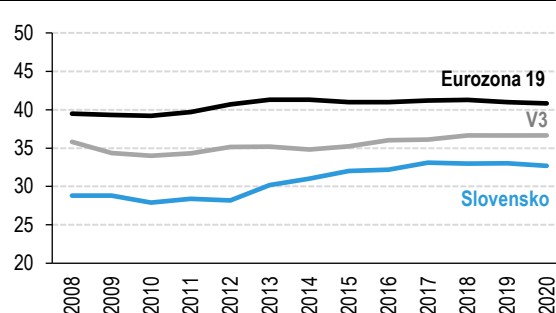
GRAF 27 - Porovnanie vývoja celkových príjmov VS (% HDP)



Eurozóna 19 = priemer Eurozóny

Zdroj: Eurostat, AMECO

GRAF 28 - Porovnanie vývoja daní a odvodov VS (% HDP)



Eurozóna 19 = priemer Eurozóny

Zdroj: Eurostat

Aktuálna daňová prognóza, na ktorej je postavený Program stability, predpokladá mierne klesajúci podiel príjmov z daní a odvodov na HDP (GRAF 29). V prípade DPH sa prejavuje mierny pokles podielu dane v pomere k HDP, ktorý je spôsobený pomalším rastom makroekonomickej bázy oproti celkovému rastu ekonomiky. Spotrebné dane nepodliehajú automatickej indexácii a postupom času ich výška v pomere k HDP klesá. Vývoj odvodov voči výkonu ekonomiky je relatívne stabilný od roku 2019. K zachovaniu výnosu prispieva aj robustný pracovný trh a s tým súvisiace vyššie odvodové príjmy. Dane z príjmov fyzických osôb zaznamenávajú nárast v pomere k HDP, čo je pozitívne ovplyvnené vplyvom tzv. fiscal drag⁵⁷. Daň z príjmov právnických osôb taktiež klesá v pomere k HDP z titulu pomalšieho rastu ziskovosti firiem.

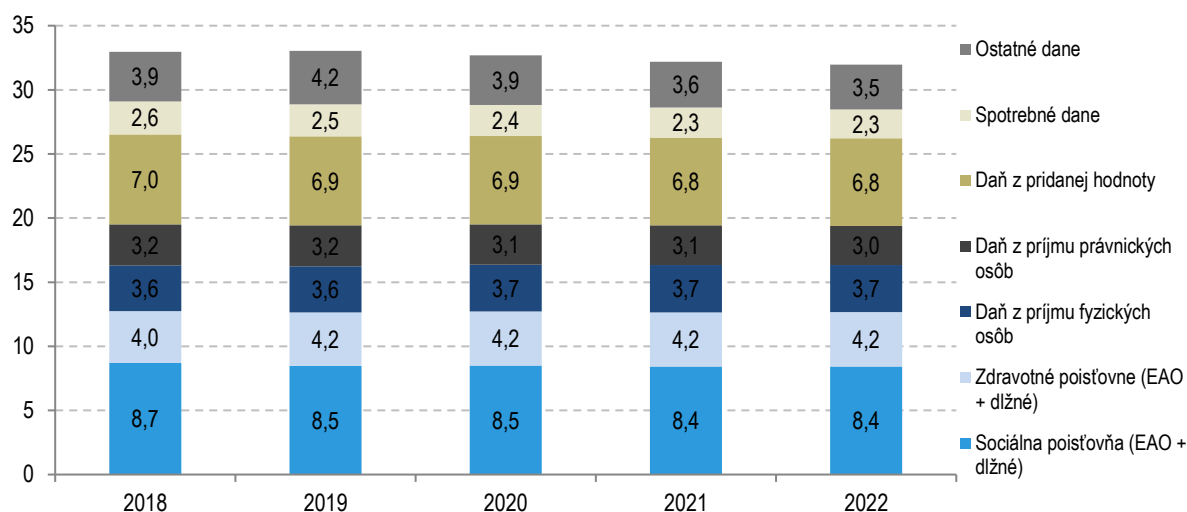
⁵⁴ Ďalej v texte len daňových príjmov, zodpovedá súčtu ESA položiek (D.2REC+D.5REC+D61.REC+D.92REC).

⁵⁵ Porovnanie daňových príjmov voči výkonu ekonomiky zastiera rozdielne daňové príjmy ale aj fakt, že veľká časť HDP sa nezdaňuje (napr. investície).

⁵⁶ Taxation Trends 2019, pripravovaná publikácia.

⁵⁷ Pozitívny vplyv na výnos má rýchlejší rast miezd v porovnaní s nezdaniteľnými časťami dane a odvodovej odpočítateľnej položky. Tento efekt sa nazýva v odbornej literatúre fiscal drag. Aktuálne odhadujeme, že v roku 2018 boli z tohto titulu príjmy na DPFO vyššie o 100 mil. eur a na zdravotných odvodoch 50 mil. eur.

GRAF 29 - Podiel daní a odvodov na HDP (% HDP)



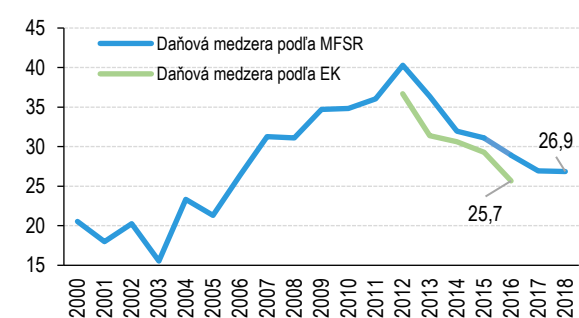
Zdroj: MF SR, Eurostat

V roku 2018 boli schválené viaceré opatrenia, ktorá majú zabrániť praktikám vyhýbania sa daňovým povinnostiam na úrovni dane z príjmov právnických osôb. Opatrenia vychádzajú z európskeho úsilia boja proti daňovým únikom (smernica ATAD 1⁵⁸) a zabezpečujú t.z. minimálnu úroveň ochrany pre vnútroštátne systémy zdaňovania príjmov právnických osôb. V roku 2018 išlo najmä o zdanenie pri odchode (tzv. exit tax), kde v prípade napr. presunu podniku do iného štátu dôjde k zdaneniu reálnej hodnoty prevádzaného majetku. Od roku 2019 platia pravidlá pre kontrolované zahraničné spoločnosti, ktoré vyžadujú navýšenie príjmov materskej spoločnosti v SR o príjmy jej dcérskej spoločnosti, ktoré podliehajú nízkemu zdaneniu, a následné zdanenie týchto príjmov v SR.

Boj proti daňovým únikom

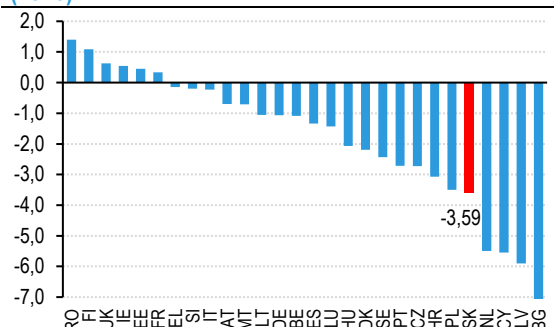
Od roku 2012 sa znížila medzera výberu na DPH z vyše 40 % potenciálneho výberu dane na 26,9 % (GRAF 30). Na základe aktuálnych údajov z národnej metodiky došlo k stabilizácii medzery DPH, pričom nové opatrenia by mohli opätovne dopomôcť k uzatváraniu medzery. Tento pozitívny trend je potvrdený aj metodikou využívanou v rámci EÚ, ktorá pre rok 2016 odhadla daňovú medzeru na úrovni 25,7 %, čo predstavuje piate najrýchlejšie uzatváranie daňovej medzery v danom roku (GRAF 31).

GRAF 30 - Daňová medzera na DPH (% potenciálneho výnosu), národná aj EK metodika



Zdroj: MF SR, EK

GRAF 31 - Zmena daňovej medzery na DPH v EÚ (2016)



Zdroj: EK

V rámci boja proti daňovým únikom boli s účinnosťou od roku 2019 prijaté ďalšie opatrenia. Od júla 2019 bude zavedená povinnosť evidovať tržby prostredníctvom elektronických registračných pokladní s online prepojením na Finančnú správu, tzv. eKasa. Povinnosť sa vzťahuje na všetky podnikateľské subjekty, ktoré doteraz evidovali tržby prostredníctvom registračných pokladní. Od 1. apríla 2019 sa do systému eKasa musia pripojiť všetky novovzniknuté prevádzky. Alternatívnou možnosťou, ktorá minimalizuje náklady zavedenia, je využitie virtuálnej registračnej pokladne. Cieľom opatrenia je eliminácia nepriznávania tržieb (resp. úpravy tržieb pred

⁵⁸ ATAD – z angl. Anti-Tax Avoidance Directive.



uložením údajov do fiškálnej pamäte) v sektorech maloobchodu, služieb, ubytovania a reštaurácií a tým aj znížením daňovej medzery na DPH. Prepojenie na systém finančnej správy a online informácie o vývoji tržieb v čase umožnia aj efektívnejšie ciele kontrol zameraných na evidenciu tržieb.

Na základe schváleného legislatívneho rámca pre zavedenie systému označovania pohonných látok predávaných v SR identifikačnou látkou, tzv. nanomarkerom, nastúpi po splnení zákonom ustanovených podmienok jeho implementácia do praxe. Cieľom opatrenia je najmä zvýšenie efektivity výberu spotrebnej dane z minerálnych olejov, ale aj zvýšenie kvality predávaných pohonných hmôt a zlepšenie konkurenčného prostredia v oblasti výroby a predaja pohonných hmôt. V súčasnosti prebiehajú kroky na zabezpečenie dodávateľa identifikačnej látky/nanomarkera, s následnou testovacou fázou systému označovania pohonných látok identifikačnou látkou.

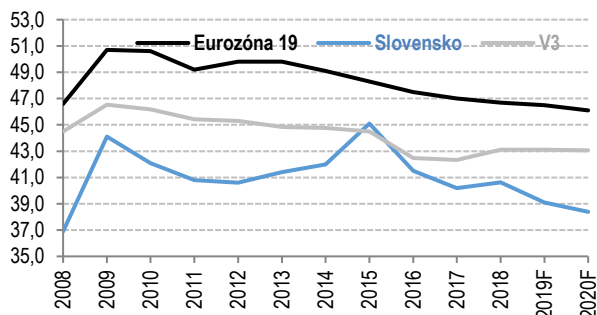
Finančná správa zvyšuje proklientský prístup voči daňovníkom a zvyšovania elektronickej komunikácie. Prvýkrát budú v roku 2019 všetky dotknuté subjekty podávať daňové priznania za rok 2018 v elektronickej forme, čo významným spôsobom zníži chybovosť podaných priznaní.

5.2 Výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy

Pomer celkových výdavkov VS k HDP je na Slovensku dlhodobo pod priemerom eurozóny. Od roku 2015, kedy vrcholilo čerpanie EÚ prostriedkov z druhého programového obdobia, klesá podiel verejných výdavkov na ekonomike. Podiel výdavkov na HDP klesol aj v roku 2017 z titulu silného rastu HDP a pretrvávajúceho slabého čerpania EÚ fondov. Tento trend sa rozpočtuje aj v nasledujúcich rokoch nakoľko rozpočet neuvažuje s plnou sumou zdrojov z programového obdobia. Pozitívnym rizikom je čerpanie prenesených EÚ prostriedkov z minulých rokov.

Pomer kapitálových výdavkov k HDP je vyšší v porovnaní s priemerom eurozóny, no porovnateľný voči ostatným krajinám V4. Zrýchlenie čerpania EÚ fondov na Slovensku, ako aj vo zvyšných krajinách V4 viedlo k výraznému nárastu verejných investícií v rokoch 2014 a 2015. V rokoch 2016 až 2018 sa pomer kapitálových výdavkov normalizoval (Graf 53). Úroveň kapitálových výdavkov v horizonte Programu stability rastie, nakoľko zahŕňa aj investície na modernizáciu obrany, ktoré zvýšia výdavky v roku dodania vojenskej techniky.

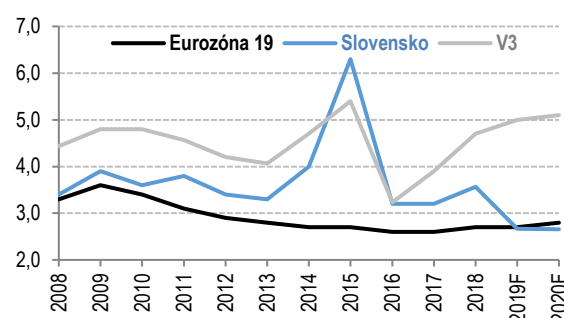
GRAF 32 - Vývoj výdavkov VS (% HDP)



Eurozóna 19 = priemer Eurozóny

Zdroj: Eurostat, AMECO

GRAF 33 - Vývoj kapitálových výdavkov VS (% HDP)⁵⁹



Eurozóna 19 = priemer Eurozóny

Zdroj: Eurostat, AMECO

Výdavkové ciele rozpočtu VS podľa ich funkcie⁶⁰

Medzinárodné porovnanie štruktúry výdavkov podľa ich funkcie⁶¹ voči okolitým krajinám V3 ukazuje, že Slovensko dáva nižší podiel výdavkov na vzdelávanie, rekreáciu, kultúru a náboženstvo a ekonomickú oblasť. Podiel výdavkov na HDP je v porovnaní s priemerom krajín V3 vyšší v sociálnom zabezpečení. V porovnaní s priemerom eurozóny je podiel výdavkov na sociálne zabezpečenie nižší. Dôvodom sú relatívne nižšie výdavky na dlhodobú starostlivosť a iné sociálne služby⁶² a rovnako aj podporu a aktiváciu

⁵⁹ Tvorba hrubého fixného kapitálu

⁶⁰ Metodika zaznamenávania výdavkov podľa funkčnej klasifikácie sa môže medzi jednotlivými krajinami líšiť. Toto môže spôsobiť, že v rámci rovnakej položky vystupujú v rôznych krajinách odlišné dáta (napr. zdaňované a nezdaňované dôchodky).

⁶¹ Posledné dostupné údaje za klasifikáciu COFOG sú z roku 2017.

⁶² Napríklad starostlivosť o deti, ľudí v kríze.

v nezamestnanosti. Naopak, v porovnaní s priemerom eurozóny vynakladá Slovensko vyšší podiel výdavkov na verejný poriadok a bezpečnosť.

Na horizonte strednodobého rozpočtového rámca podiel celkových výdavkov klesne pod 40 % HDP. V rámci ich štruktúry stúpnu vďaka prioritizácii najmä výdavky na vzdelávanie, ktoré sa dostanú nad úroveň 4 % HDP. Dodatočné výdavky predpokladá fiškálny rámec najmä na modernizáciu obrany vyplývajúce z medzinárodných záväzkov. Výdavky na obranu podľa klasifikácie COFOG prekonajú priemernú úroveň v ostatných krajinách V4 ako aj priemer eurozóny. Podiel zvyšných položiek bude v pomere k HDP klesať alebo stagnovať, čo je zapríčinené najmä silným očakávaným rastom HDP a pomalým čerpaním EÚ prostriedkov.

TABUĽKA 17 - Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG

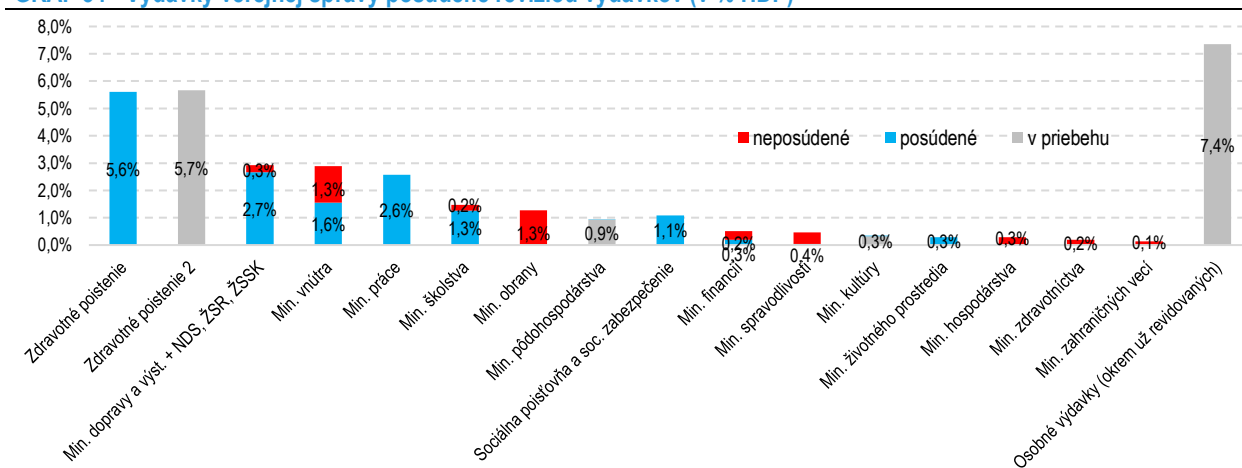
Funkcie	COFOG kód	SK (S 2017)	SK (PS 2022)	V3 (S 2017)	EA 19 (S 2017)
		% HDP	% HDP	% HDP	% HDP
1, Všeobecné verejné služby	1	5,6	4,8	5,4	6,1
2, Obrana ⁶³	2	1,0	1,5	1,2	1,2
3, Verejný poriadok a bezpečnosť	3	2,1	2,2	2,1	1,7
4, Ekonomická oblasť	4	4,1	3,6	5,8	4,2
5, Ochrana životného prostredia	5	0,7	0,6	0,5	0,8
6, Bývanie a občianska vybavenosť	6	0,5	0,4	0,7	0,6
7, Zdravotníctvo ⁶⁴	7	7,1	6,9	5,7	7,1
8, Rekreačia, kultúra a náboženstvo	8	0,8	0,9	2,0	1,1
9, Vzdelávanie	9	3,8	4,1	4,9	4,5
10, Sociálne zabezpečenie	10	14,5	12,6	14,1	19,8
Celkové výdavky	TE	40,2	37,7	42,3	47,0

Zdroj: MF SR, Eurostat

Revízia výdavkov

Jedným z nástrojov vlády na zvyšovanie efektívnosti verejných výdavkov je od roku 2016 projekt **Hodnota za peniaze**. Revízie posúdili od roku 2016 výdavky verejnej správy v hodnote približne 24% HDP, pričom identifikovali opatrenia za približne 0,9 % HDP. V roku 2019 budú dokončené záverečné správy revízií na zdravotníctvo, pôdohospodárstvo, zamestnanosť a odmeňovanie v štátnej a verejnej správe, verejných výdavkov s dopadom na sociálne začleňovanie skupín ohrozených chudobou a sociálnym vylúčením a priebežná správa revízie výdavkov na kultúru. Program stability predpokladá pre ďalšie roky revízie v sektoroch obrany a vnútra (Príloha 8 a Príloha 9).

GRAF 34 - Výdavky verejnej správy posúdené revíziou výdavkov (v % HDP)⁶⁵



Zdroj: MF SR

⁶³ Rozpočtované hotovostné výdavky na kapitolu ministerstva obrany predstavujú 2 % HDP v roku 2022, avšak v metodike ESA 2010 časť týchto výdavkov nie je zohľadnená.

⁶⁴ Údaj o verejných výdavkoch na zdravotníctvo vo výške 7,1 % HDP vychádza z metodiky COFOG a ESA 2010. Podľa metodiky SHA (System of Health Accounts) výdavky na zdravotníctvo predstavujú 5,7 % HDP. COFOG a ESA 2010 dvakrát započítavajú výdavky verejných nemocníc.

⁶⁵ Objem revidovaných výdavkov – revízie 2016 a revízie 2017 skutočnosť daného roku, revízie v priebehu 2018 očakávaná skutočnosť daného roku, nerevidované návrh rozpočtu.



Odpočet plnenia opatrení identifikovaných z revízií výdavkov

Plnenie opatrení identifikované revíziami výdavkov zvyšujúce hodnotu za peniaze sa v roku 2018 mierne zlepšilo, na druhej strane finančné úspory sa nerealizovali. Implementácia 184 opatrení je pomalá, v rozpočte plánovaná úspora v zdravotníctve a životnom prostredí pre rok 2018 vo výške 232 mil. eur nebola dosiahnutá. Rovnako nebola realizovaná ani potenciálna úspora v ďalších rezortoch.

V hodnotovej oblasti došlo k výraznejšiemu posunu oproti roku 2017. Možno vyzdvihnúť ohlásenú koncepciu stratifikácie v zdravotníctve, či zvýšenie poplatkov za skládkovanie odpadov v životnom prostredí. Implementačnú výzvu pre rok 2019 predstavuje stanovenie analyticky podložených investičných priorít (prioritizácia) v rezorte dopravy, implementácia opatrení vedúcich k zvýšeniu efektívnosti dôchodkového sporenia aj zváženie zavedenia flexibilného rodičovského príspevku pre rezort práce. Rovnako tak odmeňovanie začínajúcich učiteľov v rezorte školstva.

V roku 2018 sa zlepšil proces výberu a hodnotenia investičných projektov v IT. Aktualizácia metodiky hodnotenia a zjednotenie pravidiel pre projekty financované zo štátneho rozpočtu a OP II sú predpokladom pre lepší výber budúcich IT projektov. Úlohou naďalej ostáva zjednotenie metodík posudzovania návrhov IT projektov v iných operačných programoch (napr. OP KŽP) a vypracovanie rezortných CBA metodík objektivizujúcich rezortné špecifiká pri výbere ostatných investičných projektov.

Kvalita dát, ich dostupnosť a validácia zostáva pre všetky rezorty i naďalej výzvou. Pre kvalitný odpočet plnenia opatrení a tvorbu verejných politík je zároveň kľúčové aj zdieľanie dát medzi jednotlivými ústrednými orgánmi štátnej správy a ich podriadenými organizáciami, napr. pri dopracovaní revízie výdavkov v osobnej železničnej doprave.

Plneniu opatrení v súlade s implementačnými plánmi najčastejšie bráni rezortizmus (napr. zákon o dlhodobej zdravotno-sociálnej starostlivosti), časové prieťahy v legislatívnom procese (napr. stratifikácia nemocníc alebo zákon o pedagogických a odborných zamestnancoch), ale aj zdĺhavý proces verejného obstarávania (investície do nemocníc a dopravy). Preto je nevyhnutné práce na jednotlivých opatreniach zrýchliť a prioritizovať ich v rámci agendy jednotlivých rezortov. Výsledky je potrebné naplniť v súlade s implementačnými plánmi pre rok 2019.



6 INŠTITUCIONÁLNE ASPEKTY VEREJNÝCH FINANCIÍ

Do konca volebného obdobia sa pripravujú viaceré varianty stanovenia výdavkových stropov na nadchádzajúce volebné obdobie. Od roku 2020 sa legislatívne ukotvuje projekt Hodnoty za peniaze v rozpočtovej praxi. Od roku 2020 sa tiež zavádza systém financovania zdravotníctva na základe reálnych potrieb rezortu. Od roku 2019 sa rozširuje rozsah povinne rozpočtovaných výdavkov a príjmov pre samosprávy.

Úlohou efektívnych fiškálnych rámcov je dlhodobé dosahovanie udržateľnej rozpočtovej pozície, proticyklická reakcia fiškálnej politiky a zabezpečenie efektívneho vynakladania verejných zdrojov. Národný rámec fiškálnej politiky definuje súhrn pravidiel, predpisov a postupov, ktoré ovplyvňujú realizáciu národnej rozpočtovej politiky v podobe jej plánovania, schvaľovania, monitorovania a hodnotenia. Hovoríme najmä o:

1) Národných fiškálnych pravidiel⁶⁶, ktoré vytvárajú obmedzenia pre fiškálnu politiku prostredníctvom definovaných záväzných cieľov pre hlavné rozpočtové agregáty (verejné príjmy, verejné výdavky, deficit a dlh). Prispievajú k posilňovaniu rozpočtovej disciplíny, koordinácii verejných politík a znižovaniu neistoty ohľadom budúceho vývoja fiškálnej politiky.

2) Strednodobých rozpočtových rámcov, ktoré zabezpečujú prípravu, realizáciu, monitorovanie a záväznosť rozpočtovej politiky na viacročnom horizonte.

3) Nezávislých fiškálnych inštitúciách, ktoré produkujú nezávislé makroekonomické a daňové prognózy, monitorujú a hodnotia vývoj fiškálnej politiky a plnenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti.

Riadenie rozpočtu cez výdavkové stropy

Na základe štúdie MF SR⁶⁷ z konca roka 2018 pokračuje verejná diskusia v oblasti výdavkových stropov, ako potenciálneho operatívneho rozpočtového pravidla. V nadväznosti na diskusnú štúdiu sa vo februári 2019 uskutočnil aj pracovný seminár s domácimi a zahraničnými inštitúciami⁶⁸, ktorého výstup slúži k budovaniu konsenzu v rámci odbornej verejnosti.

Po zohľadnení prebiehajúceho dialógu s odbornou verejnosťou pripraví MF SR do konca aktuálneho volebného obdobia varianty stanovenia výdavkových limitov. Jednotlivé alternatívy budú vychádzať z existujúcich európskych ako aj národných rozpočtových pravidiel a budú rozpracované do detailnej podoby, aby bolo možné simulovať ich fungovanie, ako aj potrebné inštitucionálne zmeny. Diskusia k výberu najvhodnejšej alternatívy bude prebiehať v priebehu nasledujúceho volebného cyklu. Na základe simulácie bude nadchádzajúca vláda môcť rozhodnúť o najlepšej alternatíve pre slovenskú rozpočtovú prax a upraviť legislatívu.

Ukotvenie projektu Hodnoty za peniaze v zákone o rozpočtových pravidlách

Koncom roka 2018 bola schválená novela zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorá inštitucionalizuje projekt Hodnota za peniaze (s účinnosťou od 1.1.2020).

- Legislatívne sa ukotvuje povinnosť MF SR posudzovať všetky investície rozpočtových a príspevkových organizácií a vybraných podnikov nad 40 mil. eur (10 mil. eur pri IT)⁶⁹, pričom zákon priamo požaduje aj súčinnosť ostatných kapitol.

⁶⁶ Národné fiškálne pravidlá vychádzajú aj z noriem z európskej úrovne (najmä [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact](#)). Medzi hlavné národné numerické fiškálne pravidlá na SR patrí [Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti](#) a [Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy \(§ 30a\)](#), ktoré určujú numerické pravidlá pre hrubý dlh a saldo hospodárenia VS. Bližšie sú všetky rozpočtové pravidlá popísané aj v dokumentoch Rady pre Rozpočtovú zodpovednosť, ktorá hodnotí ich dodržiavanie (napr. [Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za rok 2017](#)).

⁶⁷ Ministerstvo financií publikovalo v októbri 2018 [diskusnú štúdiu](#), ktorá otvorila verejnú debatu o možnej podobe výdavkových stropov na Slovensku

⁶⁸ Ministerstvo financií SR v spolupráci so Zastúpením Európskej komisie na Slovensku organizovalo 21. februára 2019 workshop k implementácii výdavkových stropov. Viac na [webe MF SR](#).

⁶⁹ Legislatívne hodnota investície nie je explicitne určená v zákone, ale podľa § 19a ods. 3 zákona č. 523/2004 Z. z. ju ustanoví vláda nariadením. Hodnoty 40 mil. eur pri investíciách a koncesiách a 10 mil. eur pri investíciách v informatizácii sú štandardom, ktorý určuje hraničnú hodnotu investície už v súčasnosti podľa uznesenia vlády č. 453/2018.



- Počas štyroch rokov od schválenia programového vyhlásenia vlády prebehnú revízie výdavkov v rozsahu najmenej 50 % výdavkov verejnej správy⁷⁰, pričom zákon priamo požaduje aj súčinnosť ostatných kapitol.
- Ministerstvo financií bude spolu s návrhom rozpočtu verejnej správy predkladať aj hodnotenie plnenia opatrení navrhnutých v revízii výdavkov.
- Po novom bude subjekt verejnej správy⁷¹ povinný vypracovať a zverejniť štúdiu⁷² uskutočniteľnosti investície⁷³ a koncesie. Samotné hodnotenie štúdie uskutočniteľnosti bude vypracovávať a zverejňovať ministerstvo financií.

Výsledkové rozpočtovanie v zdravotníctve

Zmena spôsobu financovania zdravotníctva umožní lepšie určiť celkový balík výdavkov na zdravotníctvo.

Verejné zdravotné poistenie je v súčasnosti financované odvodmi pracujúcich poistencov a platbou štátu za ekonomicky neaktívnych poistencov (napr. deti, dôchodcovia, študenti), ktorá je naviazaná na priemernú mzdu. Tento systém kopíruje hospodársky cyklus, čím umožňuje míňať viac, keď ekonomika rastie a núti šetriť, keď sa hospodárstvu nedarí. Po novom budú východiskovým bodom v diskusii o každoročnej platbe štátu reálne potreby rezortu, čím sa zníži prepojenie na ekonomický cyklus. Zmena bola v parlamente schválená v novembri 2018⁷⁴ s platnosťou od 1.1.2020.

Počas roka 2019 prebiehajú prípravy na zavedenie systému rozpočtovania založeného na výsledkoch.

Dôraz na výsledky v zdravotníctve je možné podporiť zlepšením spôsobu rozpočtovania výdavkov na zdravotníctvo. Účinným nástrojom tohto systému je programové rozpočtovanie, ktoré bolo doteraz aplikované iba na výdavky kapitoly Ministerstva zdravotníctva SR. Rozpočet VZP na rok 2020 bude po prvýkrát v detailnej programovej štruktúre s merateľnými a vyhodnocovanými ukazovateľmi pre každú oblasť zdravotníctva.

Pokračovanie implementácie novely zákona o rozpočtových pravidlách z roku 2016

S účinnosťou od 1. januára 2019 sa zavádza povinnosť samospráv rozpočtovať príjmy a výdavky súvisiace s ich podnikateľskou činnosťou. Táto zmena zvýšila transparentnosť rozpočtového procesu, keďže dochádza k zníženiu objemu prostriedkov, ktoré doteraz neboli povinne rozpočtované. Okrem toho prispieje aj k lepšiemu analytickému porovnávaniu schváleného rozpočtu v porovnaní so skutočne dosiahnutými výsledkami.

⁷⁰ v rozsahu najmenej 50 % výdavkov verejnej správy zverejnených Európskou komisiou v apríli za rok predchádzajúci roku, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády

⁷¹ S výnimkou obcí a VÚC resp. nimi zriadená rozpočtová a príspevková organizácia.

⁷² Neplatí v prípade utajovanej skutočnosti, kedy je štúdia uskutočniteľnosti posielaná priamo ministerstvu financií.

⁷³ Investíciou sa rozumie výdavky na obstaranie hmotného majetku a nehmotného majetku (aj ak je vylúčený z odpisovania, vrátane výdavkov na nájom vecí s právom kúpy prenajatej veci, výdavky na operatívny lízing. Hodnotu investície a koncesie, pri ktorých sa vypracovávajú a zverejňujú štúdie uskutočniteľnosti a podmienky ich vypracovania ustanoví vláda nariadením.

⁷⁴ Zákon o zdravotnom poistení 580/2004 Z. z..



7 ŠTRUKTURÁLNE POLITIKY

Na najväčšie výzvy slovenského hospodárstva – školstvo, trh práce a zdravotníctvo – reaguje vláda súborom štrukturálnych opatrení na podporu ekonomického rastu a zamestnanosti. V školstve sa opatrenia sústreďujú na zvyšovanie atraktívnosti povolania učiteľa, prepájanie odborného vzdelania s praxou a zvyšovanie kvality vysokého školstva. Pozitívny vývoj na trhu práce je podporený individualizovanými službami zamestnanosti a novými nástrojmi aktívnych politik trhu práce zameranými najmä na znevýhodnené skupiny. Zosúladovanie rodinného a pracovného života sa podporí budovaním kapacít zariadení starostlivosti o deti do troch rokov. Viaceré projekty podporujú sociálnu integráciu ľudí z marginalizovaných rómskych komunít. Implementácia opatrení z revízie výdavkov na zdravotníctvo priebežne zlepšuje nákladovú efektívnosť vybraných častí systému zdravotníctva. Druhá revízia výdavkov v zdravotníctve v roku 2019 prinesie ďalšie návrhy opatrení na zvyšovanie efektívnosti v zdravotníctve, rast kvality poskytovanej starostlivosti a zlepšovanie výsledkov.

Štrukturálne opatrenia plánované najmä v najbližších dvoch rokoch podrobne popisuje Národný program reforiem Slovenskej republiky 2019 (NPR). Komplexný prístup stanovovania priorít, ktorý okrem HDP berie do úvahy aj ďalšie aspekty kvality života, identifikoval aj v roku 2019 ako pretrvávajúce najväčšie výzvy slovenského hospodárstva školstvo, zdravotníctvo a trh práce.

Trh práce podporený viacerými opatreniami dosahuje historicky najlepšie výsledky. V roku 2018 sa vytvorilo takmer 50 tisíc nových pracovných miest⁷⁵ a miera nezamestnanosti poklesla na najnižšiu úroveň od vzniku SR (6,6 % za celý rok 2018). Na znižovanie dlhodobej nezamestnanosti bude pokračovať implementácia akčného plánu opatrení aj v roku 2019. Realizujú sa projekty rekvalifikácie a vzdelávania zamestnancov a uchádzačov o zamestnanie. Podporí sa budovanie kapacít zariadení starostlivosti o deti do troch rokov, ktoré uľahčí matkám na rodičovskej dovolenke návrat na trh práce. Aj v ďalšom období bude pokračovať implementácia opatrení na zlepšenie sociálnej integrácie ľudí z marginalizovaných rómskych komunít.

Vládou schválený Národný program rozvoja výchovy a vzdelávania je strategickým rámcom v oblasti zvýšenia kvality vzdelávania v desaťročnom horizonte. Pokračuje zvyšovanie atraktivity učiteľského povolania najmä opakovaným zvyšovaním plátov učiteľov, ktoré presahuje rámec deklarovaný Programovým vyhlásením vlády SR. Ďalšie prostriedky sa v štátnom rozpočte vyčlenili na zvyšovanie tarifných plátov pre začínajúcich učiteľov od septembra 2019. Nový zákon o pedagogických a odborných zamestnancoch⁷⁶ sa zameriava na zlepšenie väzby medzi odmeňovaním učiteľov a kvalitou ich výučby úpravou atestačného konania, ktoré je podmienkou pre kariérny rast. Zmeny v duálnom vzdelávaní podporujú participáciu škôl a zamestnávateľov znižovaním bariér pre vstup do systému. V oblasti vysokého školstva sa reformuje proces akreditácie s cieľom naplňať európske štandardy a umožní sa hodnotenie výskumnej činnosti vysokých škôl externými odborníkmi. Plánovaná podpora profesijne orientovaných vysokoškolských študijných programov zabezpečí lepšiu prepojenosť s trhom práce. Bude sa pokračovať v zavádzaní opatrení na vyrovnávanie rozdielov vo výsledkoch žiakov ovplyvnených ich socioekonomickým zázemím.

Postupná implementácia opatrení v oblasti úhrady liekov a pomôcok a obstarávaní zdravotníckej techniky v nemocniciach priebežne zlepšuje nákladovú efektívnosť vybraných častí systému zdravotníctva. Výdavky na zdravotníctvo rastú v súlade s medzinárodnými trendami. Slovensko však zaostáva vo výsledkových ukazovateľoch a v porovnaní s priemerom krajín OECD zostáva slovenské zdravotníctvo dlhodobo menej efektívne. Zavedenie systému rozpočtovania založeného na výsledkoch pomôže naviazať pridelované zdroje na výsledky. Systém platieb nemocniciam podľa diagnóz (DRG) a pripravovaná cenová regulácia všetkých zdravotníckych výkonov zvýši transparentnosť a spravodlivosť platieb. Projekt stratifikácie ústavnej zdravotnej starostlivosti bude v roku 2019 pokračovať schválením potrebnej legislatívy a zverejnením konkrétneho plánu zmien v sieti nemocníc. Zároveň v nemocniciach prebiehajú rekonštrukcie a obnova prístrojového vybavenia zo zdrojov štátneho rozpočtu nad rámec zdravotného poistenia. V roku 2019 budú spustené skriningové programy na včasné odhalenie nádorových ochorení. Druhá revízia výdavkov v roku 2019 prinesie ďalšie návrhy opatrení na zvyšovanie efektívnosti v zdravotníctve, rast kvality poskytovanej starostlivosti a zlepšovanie výsledkov.

⁷⁵ Podľa konceptu národných účtov (ESA).

⁷⁶ Schválený parlamentom v apríli 2019.



Pripraví sa akčný plán na posilnenie boja proti korupcii. Od roku 2017 sa implementuje spoločný projekt s OECD týkajúci sa protikorupčných opatrení, posilnenia účinnosti a koherentnosti všeobecných stratégií na riadenie rizík spojených s podvodmi a korupciou, zavedenia kontrolných činností, identifikácie a posudzovania rizík spojených s podvodmi. V roku 2019 bude hlavným výstupom projektu akčný plán na posilnenie boja proti korupcii a podvodom v oblasti EÚ fondov.

Lepšie fungovanie verejnej správy a justície by mali priniesť viaceré opatrenia. Od marca 2019 vstupuje do účinnosti nová právna úprava ochrany oznamovateľov korupcie tzv. *whistleblowerov*. Pozornosť v súdnictve bude zameraná na riešenie problému starých exekučných konaní a príprava reformy občianskeho zákonníka. Bude pokračovať zlepšovanie poskytovania a tiež zvyšovanie dostupnosti právnej pomoci prostredníctvom Centra právnej pomoci. V súlade s Programovým vyhlásením vlády SR sa pripraví zákon o justičnej štátnej službe.

Realizujú sa viaceré opatrenia na zníženie administratívnej záťaže podnikateľského prostredia. Napreduje rozširovanie podpory elektronickej a automatizovanej komunikácie s finančnou správou, implementácia opatrení z už schválených antibyrokratických podnikateľských balíčkov, či ďalšia optimalizácia služieb obchodného registra. Od septembra 2018 sa zavádza do praxe princíp *jedenkrát a dosť*, teda zrušenie povinnosti opakovane predkladať orgánom verejnej moci listinné výpisy viacerých druhov. Rezort financií vypracuje návrh zákona o dani z príjmov, ktorá malým a stredným podnikom uľahčí plnenie daňových povinností. Zvýši sa tiež daňový superodpočet na vývoj a výskum z doterajších 100 na 150 % v roku 2019 a na 200 % v roku 2020. Rezort hospodárstva bude pokračovať v koordinácii auditu legislatívy z pohľadu *goldplatingu* s cieľom odstrániť identifikovanú neopodstatnenú regulačnú záťaž na podnikateľské subjekty.

K zlepšeniu udržateľnosti a kvality verejných financií bude pomáhať aj inštitucionálne ukotvenie projektu Hodnota za peniaze spolu s ďalším kolom revízií výdavkov, a pokračovanie boja proti daňovým únikom (bližšie popísané v [Kapitole 5](#) a [Kapitole 6](#)).

PRÍLOHY

Príloha 1 - Povinné tabuľky Programu stability

TABUĽKA 18 (Tabuľka 1a) - Makroekonomický prehľad (ESA 2010, mld. eur)

	ESA kód	2018	2018	2019	2020	2021	2022
		Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Reálne HDP	B1*g	85,0	4,1	4,0	3,7	3,2	2,5
2. Nominálne HDP	B1*g	90,2	6,3	6,7	6,2	5,6	4,9
Zložky reálneho HDP							
3. Konečná spotreba domácností a NISD	P.3	43,7	3,0	3,3	2,9	2,2	1,7
4. Konečná spotreba verejnej správy	P.3	15,2	1,9	1,8	1,7	1,0	1,2
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	19,1	6,8	1,9	2,9	3,1	3,6
6. Zmena stavu zásob a čisté nadobudnutie cenností (% HDP)	P.52 + P.53	-	-	-	-	-	-
7. Vývoz výrobkov a služieb	P.6	86,8	4,8	6,9	6,1	5,2	4,1
8. Dovoz výrobkov a služieb	P.7	81,0	5,3	5,9	5,3	4,5	3,8
Príspevky k reálnemu rastu HDP							
9. Domáci dopyt spolu		-	4,0	2,5	2,4	2,0	1,8
10. Zmena stavu zásob a čisté nadobudnutie cenností	P.52 + P.53	-	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0
11. Saldo zahr. obchodu s výrobkami a službami	B.11	-	-0,1	1,5	1,3	1,2	0,7

Zdroj: MF SR

* Prognóza konečnej spotreby verejnej správy vychádza z februárovej makroekonomickej prognózy MF SR. Výbor pre makroekonomické prognózy schválil prognózu vývoja ekonomiky pred zverejnením skutočností za rok 2018. Aktualizácia skutočností spôsobuje nesúlad nominálnej úrovne HDP pre roky 2019 až 2022 schválenej Výborom a úrovňou HDP odvodenou cez tempo rastu nominálneho HDP taktiež schválenou Výborom. Pre účely rozpočtu verejnej správy je platná úroveň nominálneho HDP schválená Výborom.

TABUĽKA 19 (Tabuľka 1b) - Cenový vývoj (ESA 2010)

	ESA kód	2018	2018	2019	2020	2021	2022
		Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Deflátor HDP		1,1	2,1	2,6	2,4	2,4	2,4
2. Deflátor súkromnej spotreby		1,1	2,3	2,6	2,4	2,4	2,4
3. HICP		2,5	2,5	2,6	2,4	2,4	2,4
4. Deflátor verejnej spotreby		1,2	4,2	4,4	4,2	2,9	2,7
5. Deflátor investícií		1,0	2,3	3,1	2,5	2,5	2,4
6. Deflátor exportu tovarov a služieb		1,0	1,8	2,3	2,2	2,2	2,1
7. Deflátor importu tovarov a služieb		1,1	2,4	2,4	2,4	2,5	2,3

Zdroj: MF SR

TABUĽKA 20 (Tabuľka 1c) - Ukazovatele trhu práce (ESA 2010)

	ESA kód	2018	2018	2019	2020	2021	2022
		Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Počet zamestnaných (tis.) [1]		2 420	2,0	1,1	0,8	0,6	0,5
2. Počet odpracovaných hodín (mil.) [2]		4 108	1,1	1,1	0,8	0,6	0,5
3. Miera nezamestnanosti (%) [3]			6,6	6,0	5,6	5,5	5,3
4. Produktivita práce na osobu (eur) [4]		35 129	2,1	2,9	2,9	2,6	2,0
5. Produktivita práce na hodinu (eur) [5]		20,7	3,0	2,9	2,9	2,6	2,0
6. Odmeny zamestnancov (mil. eur)	D.1	37 073	7,9	7,9	7,1	5,9	5,0
7. Odmeny na zamestnanca (eur)		17 675	5,4	6,7	6,3	5,3	4,4



[1] Celková zamestnanosť, podľa národných účtov - domáci koncept.

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

[2] Podľa definície národných účtov.

[3] Harmonizovaná miera podľa Eurostatu, stav

[4] Reálne HDP na zamestnanú osobu.

[5] Reálne HDP na odpracovanú hodinu.

TABUĽKA 21 (Tabuľka 1d) - Sektorová bilancia (ESA 2010, % HDP)

	ESA kód	2018	2019	2020	2021	2022
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté od zvyšku sveta	B.9	-0,9	-0,4	0,1	0,5	0,6
z toho:						
- Tovary a služby		0,9	1,7	2,3	2,8	3,0
- Primárne príjmy a transfery		-3,4	-3,7	-3,8	-3,9	-4,0
- Kapitálový účet		1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
2. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté ostatných sektorov	B.9	-0,2	-0,4	0,1	0,5	0,6
3. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté verejnej správy (ciele vlády)*	B.9	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Štatistický rozdiel		-	-	-	-	-

* Skutočnosť 2018

Zdroj: MF SR

TABUĽKA 22 (Tabuľka 2a) - Vývoj rozpočtov verejnej správy

	ESA kód	2018 level	2018 % HDP	2019 % HDP	2020 % HDP	2021 % HDP	2022 % HDP
Čisté pôžičky (B.9) podsektorov verejnej správy							
1. Verejná správa	S.13	-629	-0,70	0,00	0,00	0,00	0,00
2. Ústredná štátna správa	S.1311	-910	-1,0	-0,6	-0,8	-0,8	-0,8
3. Regionálna štátna správa	S.1312	-	-	-			
4. Miestna štátna správa	S.1313	117	0,1	0,4	0,4	0,3	0,2
5. Fondy sociálneho zabezpečenia	S.1314	164	0,2	0,2	0,4	0,5	0,6
Verejná správa (S13)							
6. Celkové príjmy	TR	36 017	39,9	39,1	38,4	37,9	37,7
7. Celkové výdavky	TE [1]	36 646	40,6	39,1	38,4	37,9	37,7
8. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	B.9	-629	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
9. Úrokové náklady	D.41	1 176	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0
10. Primárne saldo	[2]	546,2	0,6	1,2	1,1	1,0	1,0
11. Jednorazové a dočasné efekty	[3]	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vybrané zložky príjmov							
12. Celkové dane (12=12a+12b+12c)		16 382	18,2	18,4	18,3	17,9	17,7
12a. Dane z produkcie a dovozu	D.2	9 803	10,9	11,0	10,9	10,6	10,5
12b. Bežné dane z dôchodkov, majetku atď.	D.5	6 579	7,3	7,3	7,3	7,3	7,2
12c. Dane z kapitálu	D.91	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	13 357	14,8	14,7	14,4	14,3	14,2
14. Dôchodky z majetku	D.4	654	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5
15. Ostatné	[4]	5 624	6,2	5,4	5,1	5,2	5,2
16=6. Celkové príjmy	TR	36 017	39,9	39,1	38,4	37,9	37,7
p. m.: Daňové zaťaženie (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)	[5]	29 739	33,0	33,0	32,7	32,2	32,0
Vybrané zložky výdavkov							
17. Odmeny zamestnancov + Medzispotreba	D.1+P.2	13 288	14,7	14,8	14,6	14,4	14,1
17a. Odmeny zamestnancov	D.1	8 395	9,3	9,4	9,5	9,4	9,2
17b. Medzispotreba	P.2	4 893	5,4	5,5	5,0	5,1	4,9
18. Celkové sociálne transfery	D6	16 334	18,1	17,7	17,1	16,8	16,5



z toho: dávky v nezamestnanosti	[6]	184	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
18a. Naturálne sociálne transfery	D.632	4 478	5,0	4,9	4,8	4,8	4,8
18b. Sociálne dávky okrem naturálnych soc. transferov	D.62	11 856	13,1	12,8	12,3	12,0	11,7
19.=9. Úrokové náklady	D.41	1 176	1,3	1,3	1,3	1,1	1,0
20. Subvencie	D.3	399	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4
21. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	3 218	3,6	2,7	2,7	2,5	3,1
22. Kapitálové transfery	D.9	325	0,4	0,3	0,1	0,1	0,1
23. Ostatné	[7]	1 906	2,1	1,8	2,1	2,6	2,5
24=7. Celkové výdavky	TE [1]	36 646	40,6	39,1	38,4	37,9	37,7
p. m.: Spotreba vlády (nominálna)	P.3	17 446	19,3	19,2	19,2	18,9	18,7

[1] Upravené o čisté toky týkajúce sa swapov tak, aby $TR-TE=B.9$

Zdroj: MFSR

[2] Primárne saldo je počítané ako (B.9, položka 8) plus (D.41, položka 9)

[3] Kladné znamienko predstavuje pozitívny vplyv jednorazového opatrenia na saldo VS

[4] $P.11+P.12+P.13+D.39+D.7+D.9$ (okrem D.91)

[5] Vrátane vybraných EÚ

[6] Zahŕňa hotovostné dávky (D.621 a D.624) a naturálne dávky (D.631) súvisiace s dávkami v nezamestnanosti

[7] $D.29+D4$ (okrem D.41)+ $D.5+D.7+P.52+P.53+K.2+D.8$

TABUĽKA 23 (Tabuľka 2b) - Scenár nezmenených politík

	2019 OS	2019 OS	2020 NPC	2021 NPC	2022 NPC
	mil. eur	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP
1. Celkové príjmy za predpokladu scenára bez zmien politík	37 616	39,1	38,3	37,9	37,7
2. Celkové výdavky za predpokladu scenára bez zmien politík	37 616	39,1	37,9	37,5	37,5

Pozn.: Pre účely scenára nezmenených politík na roky 2020 až 2022 sa vychádzalo z očakávanej skutočnosti roku 2019.

Zdroj: MFSR

TABUĽKA 24 (Tabuľka 2c) - Výdavky vylúčené z výdavkového agregátu

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	mil. eur	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP
1. Výdavky na programy EÚ plne kryté príjmami z fondov EÚ	1011	1,1	0,7	0,6	0,8	1,0
1.a. z toho investície plne kryté z príjmami z fondov EÚ	749	0,8	0,3	0,1	0,0	0,3
2. Výdavky na dávky v nezamestnanosti nesúvisiace s opatreniami vlády (cyklická zložka)	-9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Zmena príjmov z titulu opatrení	-54	-0,1	0,2	0,1	-0,2	0,0
4. Automatická zmena príjmov z dôvodu uplatňovania legislatívy	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: MFSR

TABUĽKA 25 (Tabuľka 3) - Výdavky verejnej správy (% HDP)

	COFOG kód	2017	2019 R	2022
1. Všeobecné verejné služby	1	5,6	4,7	4,8
2. Obrana	2	1,0	1,2	1,5
3. Verejný poriadok a bezpečnosť	3	2,1	2,0	2,2
4. Ekonomická oblasť	4	4,1	4,0	3,6
5. Ochrana životného prostredia	5	0,7	0,6	0,6
6. Bývanie a občianska vybavenosť	6	0,5	0,4	0,4
7. Zdravotníctvo	7	7,1	7,2	6,9
8. Rekreačia, kultúra a náboženstvo	8	0,8	0,9	0,9
9. Vzdelávanie	9	3,8	4,1	4,1
10. Sociálne zabezpečenie	10	14,5	13,5	12,6
11. Celkové výdavky	TE	40,2	38,7	37,7

R - Schválený rozpočet.

Zdroj: Eurostat,
MFSR



TABUĽKA 26 (Tabuľka 4) - Vývoj dlhu verejnej správy (% HDP)

	ESA kód	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Hrubý dlh		50,9	48,9	47,5	45,9	44,9	44,4
2. Zmena hrubého dlhu		-0,8	-2,0	-1,4	-1,6	-1,0	-0,6
Príspevky k zmene hrubého dlhu							
3. Primárne saldo		-0,6	-0,6	-1,2	-1,1	-1,0	-1,0
4. Úroky		1,4	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0
5. Zosúladenie dlhu a deficitu		0,6	0,3	1,7	1,2	1,5	1,6
z toho:							
- Rozdiely medzi cash a akruálom		0,0	-0,3	1,2	1,0	0,7	0,1
- Čistý nárast finančných aktív		0,7	0,7	0,7	0,3	0,6	1,2
z toho: príjmy z privatizácie		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Efekty zhodnotenia a iné		-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,2	0,3
p. m. Implicitná úroková miera		2,8	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3
Iné relevantné faktory							
6. Likvidné finančné aktíva		5,6	6,0	6,3	6,1	6,4	7,3
7. Čistý finančný dlh (1-6)		45,3	43,0	41,3	39,8	38,5	37,1
8. Splátky dlhu (existujúce dlhopisy) od konca predchádzajúceho roka		-5,3	-3,5	-1,7	-2,9	-0,9	-1,2
9. Podiel dlhu denominovaného v zahraničnej mene **		3,7	3,0	2,5	2,0	1,8	1,7
10. Priemerná splatnosť ***		7,9	8,7	9,7	10,3	10,5	10,8

* Primárne saldo za rok 2019 vychádza z očakávanej skutočnosti na rok 2019

Zdroj: MF SR

** Vrátane úverov

*** Ide o splatnosť štátneho dlhu k 31.12., pre rok 2019 ide o priemernú splatnosť k 17.4.2019

TABUĽKA 27 (Tabuľka 5) - Cyklický vývoj

(% HDP)	ESA kód	2018	2019	2020	2021	2022
1. Reálny rast HDP (%)		4,1	4,0	3,7	3,2	2,5
2. Čisté pôžičky verejnej správy*	B.9	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Úrokové náklady	D.41	1,3	1,3	1,1	1,0	1,0
4. Jednorazové a dočasné opatrenia	[1]	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Z toho:						
Opatrenia na príjmovej strane - verejná správa		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Opatrenia na výdavkovej strane - verejná správa		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Rast potenciálneho HDP (%)		3,5	3,8	3,7	3,4	2,9
príspevky:						
- pracovná sila		0,5	0,5	0,4	0,2	0,2
- kapitál		0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
- celková produktivita faktorov		2,2	2,5	2,5	2,3	1,8
6. Produkčná medzera		0,9	1,1	1,1	0,9	0,6
7. Cyklická zložka rozpočtu		0,3	0,4	0,4	0,4	0,2
8. Cyklicky upravené saldo (2 - 7)		-1,0	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2
9. Cyklicky upravené primárne saldo (8 + 3)		0,3	0,9	0,6	0,6	0,8
10. Štrukturálne saldo (8 - 4)		-1,0	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2

[1] Kladné znamienko predstavuje pozitívny vplyv jednorazového opatrenia na saldo VS

Zdroj: MF SR

* Pre rok 2019 uvádzame očakávanú skutočnosť.



TABUĽKA 28 (Tabuľka 6) - Porovnanie predchádzajúcej a aktualizovanej prognózy

	ESA kód	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Reálny rast HDP (%)							
Predchádzajúca aktualizácia*		3,4	4,2	4,5	3,9	3,4	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		3,2	4,1	4,0	3,7	3,2	2,5
Rozdiel		-0,2	-0,1	-0,5	-0,2	-0,2	-
Saldo verejnej správy (% HDP) EDP B.9							
Predchádzajúca aktualizácia*		-1,04	-0,80	-0,32	0,00	0,00	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia**		-0,79	-0,70	0,00	0,00	0,00	0,00
Rozdiel		0,25	0,10	0,32	0,00	0,00	-
Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)							
Predchádzajúca aktualizácia*		50,9	49,3	46,5	44,9	43,3	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia**		50,9	48,9	47,5	45,9	44,9	44,4
Rozdiel		0,0	-0,4	1,0	1,0	1,6	-

Pozn.: * Program stability SR na roky 2018 - 2021

Zdroj: MFSR

** Pre rok 2019 uvádzame očakávanú skutočnosť

TABUĽKA 29 (Tabuľka 7) - Dlhodobá udržateľnosť verejných financií (% HDP)*

	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Výdavky celkom	38,4	38,7	39,9	41,9	43,7	43,4
Z toho: Výdavky ovplyvnené starnutím populácie	18,6	18,9	20,1	22,1	23,9	23,6
A. Výdavky na starobné dôchodky	8,3	7,8	8,6	10,2	11,6	11,5
a) Starobné a predčasné starobné dôchodky	6,5	6,1	6,7	8,1	9,3	9,1
b) Ostatné dôchodky (invalidné, pozostalostné)	1,8	1,7	1,9	2,1	2,3	2,4
B. Zdravotná starostlivosť	5,8	6,2	6,6	6,9	7,0	6,8
C. Dlhodobá starostlivosť	0,9	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5
D. Školstvo	3,5	3,6	3,5	3,6	3,8	3,7
E. Ostatné výdavky ovplyvnené starnutím populácie	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Z toho: Úroky	1,0	1,6	1,6	3,4	6,4	10,1
Príjmy celkom	38,4	38,4	38,3	38,3	38,3	38,3
Z toho: Príjmy z majetku (D.4)	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Z toho: Zo sociálnych odvodov	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4
Rezervy dôchodkových fondov	-	-	-	-	-	-
Z toho: konsolidované rezervy dôch. fondov VS	-	-	-	-	-	-
Systémové dôchodkové reformy						
Príspevky sociálneho zabezpečenia odvedené do dobrovoľnej súkromnej schémy	0,7	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7
Výdavky na dôchodky vyplatené prostredníctvom dobrovoľnej súkromnej schémy	-	-	-	-	-	-
Predpoklady						
Rast produktivity práce	3,0	3,1	2,3	1,8	1,7	1,5
Reálny rast HDP	2,5	2,8	1,8	1,2	1,2	1,5
Miera participácie mužov (vek 15-64)	79,0	78,2	78,0	79,1	79,5	79,7
Miera participácie žien (vek 15-64)	67,5	68,6	68,5	69,7	70,3	70,4
Celková miera participácie (vek 15-64)	73,3	73,5	73,3	74,5	75,0	75,1
Miera nezamestnanosti (vek 15-64)	8,4	9,1	8,5	7,9	7,9	7,9
Populácia vo veku 65+ na celkovej populácii (v %)	24,9	32,9	39,7	51,5	59,4	56,8

* Výdavky spojené so starnutím ako aj makroekonomické predpoklady boli aktualizované po vydaní správy Ageing report 2018 a aktualizované aj o novo prijaté opatrenia po roku 2018

Zdroj: MFSR



TABUĽKA 30 (Tabuľka 7a) - Podmienené záväzky

	2016	2017	2018
	% HDP	% HDP	% HDP
Verejné záruky	15,9	16,3	11,8
z toho: spojené s EFSF a ESM	9,0	8,9	8,4

*Odhad na 2018 je predbežný.

Zdroj: MFSR

TABUĽKA 31 (Tabuľka 8) - Základné predpoklady

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Krátkodobá úroková miera EONIA (ročný priemer, %)	-0,35	-0,36	-0,22	0,06	0,34	0,59
Dlhodobá úroková miera 10Y-SLOVGB (ročný priemer, %)	0,98	0,97	1,20	1,71	2,06	2,31
Výmenný kurz USD/€ (ročný priemer) (eurozóna a krajiny ERM II)	1,13	1,18	1,17	1,23	1,26	1,28
Svet okrem EÚ, rast HDP (%)	-	-	-	-	-	-
Rast HDP EÚ (%)	2,53	2,02	1,94	1,94	-	-
Rast dôležitých zahraničných trhov (%)	3,4	2,7	2,3	2,1	1,9	1,9
Objem svetového importu, okrem EÚ (%)	-	-	-	-	-	-
Cena ropy (Brent, USD/barel)	54,83	71,53	60,67	61,16	60,93	61,17

Zdroj: Common external assumptions, MF SR



Príloha 2 - Štrukturálne saldo

Štrukturálne saldo predstavuje rozdiel medzi príjmami a výdavkami verejnej správy bez jednorazových a dočasných vplyvov, a za predpokladu, že ekonomika sa pohybuje na svojej potenciálnej úrovni. Štrukturálne saldo vernejšie zobrazuje strednodobú fiškálnu pozíciu krajiny v porovnaní s nominálnym saldom.

Pakt stability a rastu vychádza z premisy, že členské štáty by mali dosiahnuť symetrický prístup k fiškálnej politike v súlade s cyklickým vývojom ekonomiky. Základným cieľom je zvýšená orientácia na rozpočtovú disciplínu v obdobiach hospodárskeho oživenia s cieľom vyhnúť sa pro-cyklickému charakteru fiškálnej politiky a postupne dosiahnuť svoj strednodobý rozpočtový cieľ.⁷⁷ Výsledkom by malo byť vytvorenie fiškálneho priestoru pre obdobia s ekonomickým poklesom a zároveň primeraným tempom znížiť verejný dlh a pozitívne tak ovplyvniť dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

Nasledujúca matica špecifikuje požiadavky Paktu stability a rastu na fiškálnu konsolidáciu v rámci jeho preventívnej časti. Matica rozlišuje medzi väčším konsolidačným úsilím, ktoré sa má uskutočňovať v lepších časoch a nižším úsilím, požadovaným v čase prepadu ekonomiky pod svoj potenciál.

	Podmienka	Požadovaná medziročná konsolidácia	
		Dlh pod 60 % a nízke až stredné riziko udržateľnosti	Dlh nad 60 % alebo vysoké riziko udržateľnosti
Výnimočne zlé obdobie	Reálny rast HDP < 0 alebo produkčná medzera < -4	Bez potreby konsolidácie	
Veľmi zlé obdobie	-4 ≤ produkčná medzera (PM) < -3	0	0,25
Zlé obdobie	-3 ≤ produkčná medzera (PM) < -1,5	0 v prípade otvárajúcej sa PM, 0,25 v prípade zatvárajúcej sa PM	0,25 v prípade otvárajúcej sa PM, 0,5 v prípade zatvárajúcej sa PM
Normálne obdobie	-1,5 ≤ produkčná medzera (PM) < 1,5	0,5	> 0,5
Dobré obdobie	produkčná medzera (PM) ≥ 1,5	> 0,5 v prípade otvárajúcej sa PM, ≥ 0,75 v prípade zatvárajúcej sa PM	≥ 0,75 v prípade otvárajúcej sa PM, ≥ 1 v prípade zatvárajúcej sa PM

Hodnotenie súladu (odchýlenie v % HDP) oproti požadovanému poklesu štrukturálneho salda sa posudzuje z jednorozročného a dvojročného pohľadu (na základe priemeru v posudzovaných rokoch). Jednorozročná odchýlka s limitom -0,5 % HDP a dvojročná s limitom -0,25 % HDP.

Výpočet štrukturálneho salda

1. krok - nominálne saldo verejných financií očisťuje pomocou cyklickej zložky o vplyv hospodárskych výkyvov⁷⁸. Odhad produkčnej medzery vychádza z aktuálnej makroekonomickej prognózy Ministerstva financií SR z februára 2019. Odhad senzitivity salda verejnej správy na zmeny v produkčnej medzere vychádzajúci z metodiky OECD⁷⁹ preberá Ministerstvo financií SR v plnej miere od EK.

2. krok - upravené saldo sa očisťuje o jednorazové a dočasné opatrenia⁸⁰, ktorých fiškálnych vplyv sa neopakuje v ďalších rokoch. Pre potreby návrhu rozpočtového plánu postupuje Ministerstvo financií SR pri ich identifikácii v súlade s metodikou EK⁸¹.

Pre účel výpočtu štrukturálneho salda do Programu stability neboli identifikované v rokoch 2017 až 2022 žiadne jednorazové a dočasné opatrenia.

⁷⁷ Pakt stability a rastu vychádza z premisy, že členské štáty by mali dosiahnuť symetrický prístup k fiškálnej politike v súlade s cyklickým vývojom ekonomiky.
⁷⁸ Odhadovaných pomocou produkčnej medzery ako rozdiel medzi skutočnou a potenciálnou úrovňou HDP.

⁷⁹ Pôvodná metodika bola prezentovaná v Girouard, N., André, Ch. (2005): Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries. V roku 2014 prebehol proces aktualizácie metodiky a zahnutia nových údajov pre výpočet elasticít. Metodika bola schválená členskými štátmi v septembri 2014.

⁸⁰ Metodika Európskej komisie (EK) charakterizuje jednorazové opatrenie ako dočasné opatrenie, ktoré nemá trvalý charakter a vzniklo nezávisle od vládnych rozhodnutí. EK vytvorila direktíva postupu klasifikácie jednorazových opatrení - [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2018 Edition – Guiding principles str.28](#).

⁸¹ Všetky typické jednorazové opatrenia sú popísané v 2015 Report of Public Finances in EMU⁸¹, kapitola 3.3. EK navyše určila špecifické výnimky a postupy k nim, kedy sa za jednorazové opatrenie môže považovať aj vplyv, ktorý narušuje vyššie uvedené princípy, tieto prípady sú rovnako uvedené v danej kapitole.



Príloha 3 - Výdavkové pravidlo

Revidovaný Pakt stability a rastu zaviedol výdavkové pravidlo ako dodatočný nástroj na určenie resp. posúdenie smerovania k strednodobému rozpočtovému cieľu. Vyjadruje medziročný rast výdavkového agregátu očistený o príjmové opatrenia, čo v porovnaní s referenčnou hodnotou povoleného rastu výdavkov umožní posúdiť pokrok vo fiškálnej konsolidácii podobne ako v prípade vývoja štrukturálneho salda.

Podľa výdavkového pravidla by výdavky verejnej správy v reálnom vyjadrení nemali rásť rýchlejšie ako priemerný potenciálny rast ekonomiky. Tieto výdavky môžu rásť vyšším tempom jedine v prípade realizácie dodatočných príjmových opatrení, (t.j. diskrečné opatrenia)⁸². Pre krajiny ktoré dosiahli svoj strednodobý rozpočtový cieľ (MTO), môže rast predmetných výdavkov presne kopírovať potenciál ekonomiky. Pre krajiny, ktoré ešte MTO nedosiahli, musí tempo rastu výdavkov reflektovať aj konsolidáciu potrebnú pre jeho dosiahnutie. V tomto prípade je potenciálne tempo rastu ekonomiky korigované o požadované konsolidačné úsilie podľa prístupu v štrukturálnom salde.

Vývoj výdavkov sa očisťuje o faktory, ktoré sú mimo kontroly vlády. Ide o úrokové výdavky, zmeny vo výdavkoch na dávky v nezamestnanosti vyplývajúce z aktuálneho ekonomického cyklu a výdavky financované z fondov EÚ. Vzhľadom na vysokú volatilitu vládnych investícií sa ich výška vyhladzuje na priemernú úroveň za aktuálny a tri predchádzajúce roky⁸³. Nominálny rast takto upravených výdavkov sa prostredníctvom deflátoru HDP prepočíta na reálny rast, aby bol porovnateľný s výdavkovým pravidlom.

Vyhodnotenie plnenia výdavkového pravidla sa vykonáva pomocou kvantifikácie jednoročnej odchýlky (ako rozdiel výdavkového agregátu a výdavkového pravidla v % HDP s limitom -0,5 % HDP) **a dvojročnej odchýlky** (ako priemer dvoch rokov s limitom -0,25 % HDP). Výrazný nesúlad s výdavkovým pravidlom nastáva pri identifikácii odchýlky vyššej ako stanovený limit.

TABUĽKA 32 - Výdavkové pravidlo

	2017 S	2018 S	2019 OS	2020 PS	2021 PS	2022 PS
1. Celkové výdavky	34 107	36 646	37 616	39 271	40 950	42 769
2. Úrokové náklady	1 179	1 176	1 122	1 079	1 080	1 127
3. Výdavky kryté EÚ (kapitálové)	440	749	321	127	13	334
3a. Výdavky kryté EÚ zdrojmi (celkové)	632	1 011	699	585	812	1 104
4. Kapitálové výdavky kryté národnými zdrojmi	2 259	2 469	2 250	2 589	2 691	3 159
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	2 252	2 356	2 268	2 392	2 500	2 672
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	-1	-9	-13	-13	-12	-7
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0	0	0	0	0
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3a-4+5-6-7)	32 290	34 356	35 826	37 423	38 879	40 059
9. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu (8t-8t-1)	786	2 066	1 470	1 597	1 456	1 181
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení	348,4	-53,9	155,5	62,5	-245,7	10,4
11. Jednorazové opatrenia na príjmovej strane	0	0	0	0	0	0
12. Jednorazové opatrenia na výdavkovej strane	0	0	0	0	0	0
13. Metodické úpravy	0	0	0	0	0	0
14. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia ((9t-10t)/8t-1)	1,4	6,6	3,8	4,3	4,5	3,0
15. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia	0,2	5,0	1,3	1,7	2,1	0,6
16. Výdavkové pravidlo (znižená referenčná miera pot. rastu HDP)	1,3	1,3	1,6	3,0	3,0	3,1
17. Odchýlka od výdavkového pravidla (16-15)	1,1	-3,6	0,3	1,3	0,9	2,4
Jednoročná odchýlka - zafixované	0,0	-1,3	0,1	0,5	0,3	0,8
Dvojročná odchýlka - zafixované	0,1	-0,7	-0,6	0,3	0,4	0,6
<i>p. m. deflátor HDP</i>	1,2	1,5	2,5	2,6	2,4	2,4
Limit odchýlky na 1r. horizonte	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Limit odchýlky na 2r. horizonte	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25

* Konsolidačné úsilie a odchýlky v roku 2017 vychádzajú zo „zafreezovaných“ hodnôt z posledného hodnotenia Európskej komisie.

Zdroj: MF SR

⁸² Pozitívne cyklické príjmy v čase konjunktúry (nerealizované skrz diskrečné opatrenia) umožňujú nárast výdavkov nad potenciál ekonomiky. Výdavkové pravidlo monitoruje tento neželaný fiškálny vplyv, nakoľko dočasné zvýšenie príjmov z nerealizovaných opatrení by sa malo využívať na dosiahnutie MTO.

⁸³ [Vade Mecum on Stability and Growth Pact](#), str. 30.



Diskrečné príjmové opatrenia

Diskrečné príjmové opatrenia definuje metodika EK ako opatrenia legislatívneho charakteru s vplyvom na príjmy verejnej správy. Vyhodnocujú sa pomocou dodatočných vplyvov (marginálnych zmien) týchto opatrení. Rozlišuje sa, či sa jedná o trvalé alebo jednorazové opatrenie. Trvalé štrukturálne opatrenia sa zaznamenávajú s vplyvom v prvom roku (v čase nadobudnutia účinnosti) a v ostatných rokoch bez vplyvu. Makroekonomický vývoj v nasledujúcich rokoch sa nezohľadňuje. Ak dochádza k rozdielnym vplyvom kvôli posunutej platnosti opatrenia zaznamenaná sa len marginálna, medziročná zmena.⁸⁴ Pri jednorazových príjmových opatreniach sa zaznamenáva vplyv v jednom roku a v nasledujúcom výpadok v rovnakej sume, tzn. celkový vplyv v dvoch po sebe idúcich rokoch je nulový.

Od aktuálneho Programu stability pristúpilo MF SR k nasledovným metodickým zmenám:

- Do finálneho zoznamu diskrečných príjmových opatrení sa kvalifikujú len opatrenia nad 10 mil. eur aspoň v jednom z rokov
- Medziročné vplyvy jednotlivých opatrení sa týkajú striktne len „zmeny levelu“ (abstrahuje sa od vplyvu napr. postupného vyklesávania fiškálnych efektov v porovnaní s bazou). V prechodnom období (aktuálny Program stability 2019 až 2022) sa aktualizujú len údaje od roku 2018. Za staršie roky ostávajú údaje tak ako boli zverejnené v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2019

TABUĽKA 33 - Diskrečné príjmové opatrenia – medziročné vplyvy opatrení (mil. eur, ESA2010)

Popis opatrenia	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Zníženie sadzby DPPO na 21%	-121,3	0	0	0	0	0
Zrušenie daňovej licencie	0	-115,0	0	0	0	0
Zvýšenie paušálnych výdavkov pre SZČO	-34,3	0	0	0	0	0
Zavedenie 13. a 14. platu (zavedenie od 2018, legislatívne zmeny od 2019)	0	-2,0	-44,5	-15,1	-61,6	0
Oslobodenie rekreačných šekov od daní a odvodov	0	0	-57,7	0	0	0
Oslobodenie nepeňažného benefitu pre zamestnanca na ubytovanie	0	0	-15,4	6,4	0	0
Zdaňovanie dividend 7 % zrážkovou daňou	0	23,7	0	0	0	0
Oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov	0	0	-5,3	-22,8	0	0
Súbor opatrení vedúci k zvýšeniu efektívnosti výberu DPH	188,7	22,2	0	0	0	0
Znížená sadzba DPH na ubytovacie služby	0	0	-24,3	0	0	0
Identifikačná látka na pohonné hmoty + eKasa	0	0	90,0	90,0	10,0	10,0
Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov	29,6	2,9	35,9	0	0	0
Zrušenie max. vymeriavacieho základu pre zdravotné poistenie	96,5	0	0	0	0	0
Zvýšenie max. vymeriavacieho základu pre sociálne odvody	70,4	0	0	0	0	0
Plánované ročné zúčtovanie sociálneho poistenia	0	0	0	0	0	50,0
Zavedenie OOP a následné zmeny (zmena uplatňovania OOP, zrušenie OOP pre zamestnávateľa, zavedenie OOP pre dôchodcov) ⁸⁵	21,0	42,8	58,8	0	0	0
Postupný rast odvodu do II. piliera (automaticky od 2017 o 0,25 p.b./rok)	-28,1	-32,2	-40,1	-43,0	-47,7	-49,6
Neživotné poistenie - zavedenie odvodu a nahradenie spotrebnou daňou z poistného	16,3	3,7	53,6	0	0	0
Zdvojnásobenie sadzby osobitného odvodu v regulovaných odvetviach, a následné zníženie (2019, 2021)	62,6	0	-38,2	0	-24,4	0
Plánované zrušenie bankového odvodu	0	0	0	0	-128,2	0
Zavedenie osobitného odvodu z reťazcov*	0	0	84,9	0	0	0
Poplatok za uloženie odpadu	0	0	9,7	11,5	6,3	0
Vyššie príjmy z hazardu (zmena výšky odvodov)	9,8	0	0	0	0	0
Zavedenie licencií na hazardné hry a iné zmeny v zdaňovaní hazardných hier	0	0	11,7	2,8	0	0
Zvýšenie odplaty za poskytovanie služieb - EOSA	37,2	0	0,0	32,6	0	0
Príjmy Národného jadrového fondu (spustenie tretieho bloku Atómovej elektrárne Mochovce)	0	0	36,4	0	0	0
Spolu	348,4	-53,9	155,5	62,5	-245,7	10,4

* Parlament 3. apríla 2019 schválil zrušenie osobitného odvodu obchodných reťazcov. Rozhodnutie bude mať vplyv na rozpočtovaný výnos odvodu ako aj DPPO. Na pozastavenie účinnosti zákona bude v záujme dodržania deficitu potrebné v priebehu roka reagovať aj na výdavkovej strane.

⁸⁴ Nasledovný príklad ilustruje vplyv marginálnych zmien. Celkový vplyv opatrenia je 200. Keďže je zavedené v polovici roka má vplyv v danom roku 100. V ďalšom roku narastie vplyv na celú sumu 200, ale marginálne sa zaznamená len rozdiel týchto dvoch vplyvov, t.j. 100. Kumulatívne je celkový vplyv 200, len je rozložený do dvoch rokov.

⁸⁵ S aplikáciou od roku 2019 vykazuje MFSR len inkrementálne vplyvy priamo súvisiace s legislatívnym opatrením. Do roku 2018 sa objavujú pri jednotlivých DRM aj inkrementálne vplyvy legislatívy voči makroekonomickej základni (napr. pri OOP sa aj inkrementálny vplyv legislatívy, ktorý súvisí s postupným vyklesávaním negatívneho vplyvu OOP medzi rokmi 2015 a 2021, prezentuje len v roku 2017).



Príloha 4 – Prognóza hrubého dlhu verejnej správy podľa hotovostných tokov

Z pohľadu hotovostných faktorov ovplyvňujúcich dynamiku nominálnej úrovne dlhu bude prevládať najmä potreba krytia hotovostného deficitu. Hotovostný schodok štátneho rozpočtu (ŠR) sa v prvých dvoch rokoch prognózy (2020 a 2021) očakáva mierne nad 2 mld. eur s predpokladaným poklesom pod túto hodnotu na konci sledovaného horizontu. Okrem emisií dlhopisov na finančnom trhu, ktoré zvyšujú nominálnu úroveň dlhu, bude hotovostný schodok ŠR priebežne financovaný aj aktívnym riadením prostriedkov v Štátnej pokladnici. K zníženiu celkového nominálneho dlhu budú výraznejšie prispievať ostatné subjekty verejnej správy, ktoré budú využívať časť svojich očakávaných prebytkov na znižovanie svojich záväzkov. Hodnotu dlhu na horizonte rozpočtu ovplyvnia aj metodické úpravy ako sú diskont pri emisii a splatení dlhopisov. Negatívny vplyv vychádza najmä z emisného diskontu na dlhopisoch s dlhšou splatnosťou. Ostatné zmeny v prognóze dlhu súvisia s kurzovými rozdielmi a zmenou vkladov klientov v Štátnej pokladnici, mimo okruhu verejnej správy.

TABUĽKA 34 - Hotovostné vplyvy na zmenu nominálneho hrubého dlhu verejnej správy (v mil. eur)

	2017S	2018S	2019 OS	2020 PS	2021 PS	2022 PS
A. Hrubý dlh verejnej správy (k 1.1.)	42 053	43 231	44 137	45 742	46 960	48 527
B. Celková medziročná zmena hrubého dlhu VS	1 178	906	1 605	1 219	1 567	1 775
- hotovostný deficit ŠR	1 220	1 182	2 031	2 157	2 022	1 408
z toho: príspevok SR do ESM	0	0	0	68	0	0
- prostriedky ŠP využité na financovanie hotovostného deficitu ŠR	1	-498	-391	-882	-565	142
- zadĺženie ostatných subjektov VS	3	111	-47	-164	-144	-109
z toho: Samospráva (obce a VÚC)	50	92	-43	-103	-81	-51
z toho: NDS	-36	-37	-37	-37	-37	-37
z toho: ŽSR + ŽSSK	8	34	0	-2	-27	-27
z toho: Dopravné podniky obcí	-4	-4	-3	-4	-4	-1
- emisný diskont	68	7	12	170	261	347
- diskont pri splatnosti	-62	-7	1	-59	-7	-11
- ostatné	-54	111	-2	-2	-1	-2
C. Hrubý dlh verejnej správy (k 31.12.)	43 231	44 137	45 742	46 960	48 527	50 302
v % HDP	50,9	48,9	47,5	45,9	44,9	44,4

Pozn.: Plusové položky zvyšujú dlh verejnej správy k 31.12. príslušného roku, minusové položky dlh znižujú.

Zdroj: MF SR

Príloha 5 – Predpoklady pre výpočet indikátorov udržateľnosti

Nad rámec hodnotenia EK pracuje MF SR pri analyzovaní strednodobej a dlhodobej udržateľnosti s aktuálnymi z fiškálneho rámca pre Program stability na roky 2019 až 2022 (pre odhad salda VS a dlhu VS vo východiskovom roku) a s najnovšími opatreniami (nad rámec projekcií AWG 2018), ktoré majú vplyv na výdavky citlivé na starnutie. Metodickým rozdielom oproti EK je tiež zahrnutie vplyvu II. piliera nielen na výdavkovej, ale aj príjmovej strane.⁸⁶ Ostatné predpoklady sú prebraté z najaktuálnejšej prognózy výdavkov citlivých na starnutie podľa [Správy o starnutí z roku 2018](#).

Pre účely Programu stability bolo analyzovaných niekoľko scenárov. Predpoklady výpočtu a analytický rozbor príspevkov jednotlivých faktorov k výsledným hodnotám S1 a S2 sú uvedené v tabuľkách nižšie.

TABUĽKA 35 - Predpoklady MF SR pre výpočet indikátora udržateľnosti S1

	Východiskový rok (t ₀)	Štruktúrálna primárne saldo	DLH (t ₀)	Postupná konsolidácia*	Koncový rok (t ₁)	DLH (t ₁)	Vplyv II. piliera na P a V strane	Výsledná Hodnota S1	Riziko udržateľnosti
R 2020	2020	0,6	45,9	2021 až 2025	2033	60	áno	-2,5	nízke
R 2020 – dlhová brzda	2020	0,6	45,9	2021 až 2025	2033	40	áno	-0,6	nízke
R 2022	2022	0,8	44,4	2023 až 2027	2035	60	áno	-2,6	nízke
R 2022 – dlhová brzda	2022	0,8	44,4	2023 až 2027	2035	40	áno	-0,7	nízke

Zdroj: MF SR

*V prípade zápornej výslednej hodnoty S1 sa jedná o využitie identifikovaného fiškálneho priestoru postupne v daných rokoch.

TABUĽKA 36 - Rozbor indikátora udržateľnosti S1

	R 2020	R2020 - dlhová brzda	R 2022	R 2022 - dlhová brzda
S1 Indikátor (% HDP)	-2,5	-0,6	-2,6	-0,7
z toho:				
Počiatočná rozpočtová pozícia	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
Náklady odkladu konsolidácie*	-0,4	-0,1	-0,4	-0,1
Požadovaná úroveň dlhu v koncovom roku	-1,2	0,5	-1,3	0,4
Dlhodobé výdavky (náklady starnutia)	0,2	0,2	0,4	0,4
Výpadok príjmov kvôli druhému pilieru	0,2	0,2	0,1	0,1

Zdroj: MF SR

*V prípade zápornej výslednej hodnoty S1 sa jedná o využitie identifikovaného fiškálneho priestoru postupne v daných rokoch.

TABUĽKA 37 - Predpoklady MF SR pre výpočet indikátora udržateľnosti S2

	Východiskový rok (t ₀)	Štruktúrálna primárne saldo	DLH (t ₀)	Vplyv II. piliera na P a V strane	Výsledná Hodnota S1	Riziko udržateľnosti
R 2020	2020	0,6	45,9	áno	3,6	stredné
R 2022	2022	0,8	44,4	áno	3,5	stredné

Zdroj: MF SR

TABUĽKA 38 - Rozbor indikátora udržateľnosti S2

	R 2020	R 2022
S2 Indikátor (% HDP)	3,6	3,5
z toho:		
Počiatočná rozpočtová pozícia	0,0	-0,1
Výdavky na penzie	2,0	2,3
Zdravotná a dlhodobá starostlivosť	1,3	1,2
Výdavky na vzdelanie a dávky v nezamestnanosti	0,1	0,1
Výpadok príjmov kvôli druhému pilieru	0,0	-0,1

⁸⁶ Celkový vplyv príjmov do II. piliera na hodnotenie udržateľnosti je do roku 2032 mierne negatívny. V dlhodobom horizonte sa prejavuje mierne pozitívne. MF SR považuje tento prístup za správnejší, pretože zmeny kapitalizačných systémov majú vplyv nielen na výdavky aj príjmy dôchodkového systému.



Príloha 6 - Výbory pre makroekonomické a daňové prognózy

Program stability je založený na makroekonomických a daňových prognózach do roku 2022 zverejnených vo februári 2019. Makroekonomický scenár ako aj prognózované daňové príjmy podliehajú predbežnej diskusii, schváleniu a kontrole zo strany odbornej verejnosti prostredníctvom výborov, ktorých členmi sú národní experti z verejného a súkromného sektora. Termíny na zverejňovanie prognóz aj princípy činnosti výborov sú zakotvené v zákone o rozpočtovej zodpovednosti.

Po zasadnutí Výboru pre makroekonomické prognózy v januári 2019⁸⁷ hodnotili väčšina členov strednodobú makroekonomickú prognózu MF SR ako **realistickú**, dvaja členovia ju označili za **optimistickú**.

TABUĽKA 39 - Hodnotenie februárovej prognózy MF SR vo Výbore pre makroekonomické prognózy

Člen výboru	Charakteristika prognózy
NBS, ČSOB, Infostat, SAV, SLSP, VÚB	realistická
Tatrabanka, UNICREDIT Bank	optimistická

Zdroj: Výbor pre makroekonomické prognózy

TABUĽKA 40 - Priemerná prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR členov Výboru pre makroekonomické prognózovanie (okrem MF SR) a prognóza MF SR

v %, ak nie je uvedené inak	2018*	2019		2020		2021		2022	
		Výbor	MFSR	Výbor	MFSR	Výbor	MFSR	Výbor	MFSR
Hrubý domáci produkt; reálny rast	4,1	4,0	4,0	3,4	3,7	2,9	3,2	2,7	2,5
Hrubý domáci produkt v bežných cenách; mld. eur	90,2	96,2	96,3	101,5	102,2	106,5	108	111,4	113,4
Konečná spotreba domácností; reálny rast	3,0	3,2	3,3	2,7	2,9	2,4	2,2	2,2	1,7
Konečná spotreba domácností; nominálny rast	5,4	5,8	6,0	5,1	5,3	4,7	4,7	4,4	4,1
Priemerná mesačná mzda; reálny rast	3,6	3,9	4,0	3,2	3,8	2,8	2,9	2,3	2,0
Priemerná mesačná mzda; nominálny rast	6,2	6,5	6,7	5,5	6,3	4,9	5,3	4,4	4,5
Rast zamestnanosti (štát. výkazníctvo)	1,9	1,1	1,1	0,8	0,8	0,3	0,6	0,4	0,5
Index spotrebiteľských cien; priemerný rast; CPI	2,5	2,6	2,6	2,3	2,4	2,1	2,4	2,1	2,4
Bilancia bežného účtu; podiel na HDP	-2,5	-0,9	-2,0	-0,7	-1,5	-0,7	-1,1	-0,3	-1,0

Zdroj: Výbor pre makroekonomické prognózovanie

* HDP za skutočnosť 2018 bol podľa jarnej notifikácie revidovaný oproti prognóze mierne smerom nadol. Použitím nominálnych rastov HDP pre roky 2019 až 2022 z prognózy (Výbor pre makroekonomické prognózy z januára 2019) bol reťazným medziročným zmenám zostavený časový rad zodpovedajúci novej úrovni radu HDP. Tento časový rad je použitý aj v ďalších častiach dokumentu.

Výbor pre daňové prognózy

MF SR na zasadnutí Výboru pre daňové prognózy vo februári 2019 prezentovalo svoju aktualizovanú strednodobú prognózu daňových príjmov na roky 2018 až 2022. Strednodobá prognóza daňových príjmov a sociálnych odvodov MF SR bola všetkými členmi výboru označená ako **realistická**.

TABUĽKA 41 - Hodnotenie prognózy MF SR vo Výbore pre daňové prognózy

Člen výboru	Charakteristika prognózy
NBS, Infostat, Tatra banka, ČSOB, KRRZ, SLSP, UniCredit Bank	realistická

⁸⁷ Výbor pre makroekonomické prognózy zasadal v januári 2019, zatiaľ čo samotná prognóza bola oficiálne zverejnená vo februári 2019.



Príloha 7 - Zoznam opatrení vplývajúcich na saldo verejnej správy v rokoch 2019 až 2022

Scenár nezmenených politík popisuje vývoj položiek podľa predpokladov makroekonomickej prognózy, ale aj na základe opatrení, o ktorých bolo rozhodnuté pred 1. januárom 2019. V tabuľke nižšie sú uvedené všetky rozpočtové opatrenia, ktoré vplývajú na zmenu salda VS v rokoch 2019 až 2022 (oproti roku 2018), a to bez ohľadu na dátum rozhodnutia o danom opatrení.

TABUĽKA 42 - Zoznam opatrení (vplyv v porovnaní s базou 2018), mil. eur

Príjmové opatrenia	2019	2020	2021	2022
Zavedenie osobitného odvodu z obratu obchodných reťazcov	84,9	101,2	106,0	110,5
Rozšírenie a úprava pôvodného poplatku na spotrebnú daň	53,6	55,8	58,1	60,4
Zrušenie odvodovej odpočítateľnej položky pre zamestnávateľov	67,9	59,8	52,9	47,0
Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov (od 1.2.2019)	36,0	37,0	37,0	38,0
Zavedenie licencií na hazardné hry	11,7	14,5	14,5	14,5
Poplatok za uloženie odpadu	9,7	21,2	27,5	26,3
Zrušenie bankového odvodu (v roku 2021)	-	-	-128,2	-128,2
Zvýšenie poplatku za správu (EOSA)	-	32,6	32,6	32,6
Ročné zúčtovanie sociálnych odvodov	-	-	-	50,0
Zvýšenie superodpočtu na vedu a výskum na 100%	-2,0	-4,3	-6,3	-8,5
Zavedenie odvodovej odpočítateľnej položky pre dôchodcov	-9,7	-10,0	-10,3	-11,5
Oslobodenie nepeň. benefítu pre zamestnanca na ubytovanie	-15,4	-9,0	-9,0	-9,0
Znížená sadzba DPH na ubytovacie služby	-24,3	-25,4	-26,6	28,0
Zníženie sadzby osobitného odvodu v regulovaných odvetviach (od roku 2019 a 2021)	-33,0	-29,0	-57,0	-57,0
Zvyšovanie príspevku na sociálne poistenie do druhého piliera (automatické od roku 2017 o 0,25 p.b. ročne)	-40,0	-83,1	-130,8	-180,5
Zavedenie 13. a 14. platu (zavedenie od 2018, legislatívne zmeny od 2019)	-44,5	-59,6	-121,2	-120,8
Oslobodenie rekreačných šekov od daní a odvodov	-57,7	-59,0	-60,2	-61,5
Výdavkové opatrenia				
Stravovanie na školách zadarmo	70	85	91	91
Navýšenie vianočných dôchodkov	61,3	61,3	61,3	61,3
Zdvojnásobenie daňového bonusu pre rodičov detí do 6 rokov	58	79	81	81
Výdavky z výnosu z osobitného odvodu pre obchodné reťazce	84,9	101,2	106,0	110,5
Valorizácia miezd o 10 % v roku 2019 a o ďalších 10 % v roku 2020, Valorizácia miezd o 10 % v roku 2019 a o ďalších 10 % v roku 2020, resp. 2 % v roku 2021, vrátane rezerv súvisiacich s novou legislatívou v odmeňovaní (vplyv oproti nulovému rastu)	592,2	1137,7	1265,5	1290,81
Vytvorené rezervy (vývoj ekonomického cyklu)	-	270	295	225
Vytvorené rezervy (rýchlejšia realizácia a väčší počet projektov)	213	383	433	164



Príloha 8 - Mandát na revíziu výdavkov na obranu

Revízia výdavkov na obranu posúdi výdavky v ročnom objeme 1,7 % HDP. Cieľom revízie je analýza výdavkov a návrh opatrení zameraných na zlepšenie efektívnosti všetkých výdavkov na obranu, vrátane nárastu investičných výdavkov v súlade s rozpočtom verejnej správy.

Výsledky

Základným cieľom obrannej politiky SR je zachovanie zvrchovanosti, územnej celistvosti a nedotknuteľnosti hraníc, ktoré sú nevyhnutnou podmienkou na zachovanie bezpečnosti štátu a jeho obyvateľov. Obranná stratégia SR vyzýva na strategickú adaptáciu obrany štátu v zhoršenom bezpečnostnom prostredí prostredníctvom zvyšovania vlastnej obranyschopnosti a prispievania k zvyšovaniu akcieschopnosti NATO a EÚ v oblasti obrany.

Podľa Bielej knihy o obrane SR bude hlavným cieľom úspechu Ozbrojených síl SR (OS SR) nárast ich bojových spôsobilostí. K dosiahnutiu cieľa prispeje plnenie ukazovateľov, z ktorých medzi hlavné patria operačná pripravenosť OS SR, nasaditeľnosť a udržateľnosť pozemných a vzdušných síl a počet vojakov nasadených v operáciách medzinárodného krízového manažmentu. Revízia navrhne ďalšie ukazovatele, ktoré budú lepšie informovať o výsledkoch rezortu.

TABUĽKA 43 - Výdavky na obranu

		Cieľ	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Podiel obranných výdavkov na HDP (v %, stále ceny 2010)	SK	2	1,09	1,09	0,98	0,99	1,13	1,12	1,10	1,21*	1,73**	1,81**	1,91**
	NATO	2	2,97	2,81	2,64	2,48	2,39	2,39	2,32	2,36*			
Podiel hlavnej výzbroje a súvisiaceho výskumu na obranných výdavkoch (v %, stále ceny 2010)	SK	20	7,15	9,56	7,39	11,12	18,28	15,32	17,74	22,27*			
	NATO	20	24,39	24,36	23,50	23,39	23,00	22,77	23,64	23,92*			

* odhad ** údaje podľa RVS 2019-2021

Zdroj: NATO, Rozpočet verejnej správy 2019-2021. Spracovanie: ÚHP

Fiškálne ciele a oblasti revízie

Úlohou revízie bude posúdenie výdavkov MO SR a s obranou súvisiacich medzirezortných programov⁸⁸ s dôrazom na vyššiu efektívnosť plánovaných investícií a bežných výdavkov. Dôležitým predpokladom je súlad so schválenou úrovňou obranných výdavkov v pomere k HDP a záväzkami prijatými členskými krajinami NATO. Revízia navrhne opatrenia na zvýšenie efektívnosti výdavkov ich realokáciou. Prvým predpokladom je identifikácia úsporných opatrení. Na druhej strane, revízia ponúkne opatrenia na zlepšenie výsledkov rezortu. Revízia tiež zhodnotí plánované investície MO SR.

Revízia preskúma efektívnosť všetkých výdavkov na obranu, t.j. Ministerstva obrany SR a OS SR a ich podriadených organizácií a súvisiacich medzirezortných programov. Zameria sa na posúdenie plánovaných investícií v rámci zvyšujúcich sa výdavkov na obranu aj na prevádzkové výdavky. Osobitný dôraz bude kladený na systém odmeňovania civilného a vojenského personálu MO SR.

Zodpovednosť a termíny

Za záverečnú správu je zodpovedné MF SR, ktoré ju vypracuje v spolupráci s MO SR. Pre potreby vypracovania analýz sa MO SR a MF SR zaväzujú k súčinnosti pri včasnom poskytovaní kompletných a detailných údajov a informácií s osobitným zreteľom na citlivé a utajované informácie. Analytická fáza revízie začne v druhom polroku 2019, dovtedy bude prebiehať zber dát a konceptualizácia revízie. Revízia výdavkov bude vypracovaná a zverejnená do konca apríla 2020.

⁸⁸ 06E Podpora obrany, 06H Hospodárska mobilizácia, 0AU Vysielanie civilných expertov do aktivít krízového manažmentu mimo územia SR



Príloha 9 - Mandát na revíziu výdavkov Ministerstva vnútra Slovenskej republiky

Efektívna a spoľahlivá verejná správa a bezpečnosť občanov sú hlavné činnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Tieto činnosti vykonávajú úradníci, príslušníci policajného a hasičského a záchranného zboru. Revízia výdavkov ministerstva vnútra sa zameria na výdavky v hodnote 1,3 mld. eur (1,4 % HDP), ktorými sa zabezpečuje výkon verejnej správy, ochrana verejného poriadku, ochrana hraníc a záchrana života a zdravia.

Výsledky

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (MV SR) zabezpečuje agendu vnútornej správy prostredníctvom klientskych centier a okresných úradov. Cieľom MV SR v tejto oblasti je zabezpečovanie kvalitných a dostupných služieb verejnej správy pre občana. MV SR ďalej zabezpečuje bezpečnosť a ochranu verejného poriadku, ochranu hraníc a záchranu života a zdravia. Činnosti vykonávajú príslušníci Policajného zboru a Hasičského a záchranného zboru.

Revízia zanalyzuje výsledkové ukazovatele hlavných činností MV SR. Slovenskej polícii nedôveruje až 51 % populácie, priemer EÚ je 24 % (dáta Eurobarometra). V ďalších výsledkových ukazovateľoch ministerstva vnútra ako počet krádeží, úmyselných zabití alebo obetí dopravných nehôd je medzinárodné porovnanie priaznivejšie. Kvalita služieb vnútornej správy pre občanov bude hodnotená cez ukazovatele ako čas strávený na úradoch a potrebný počet návštev úradov ročne. Revízia navrhne ďalšie ukazovatele, ktoré budú lepšie informovať o výsledkoch rezortu.

Revízia výdavkov MV SR sa zameria na efektívne využívanie finančných zdrojov a zamestnanosti pri poskytovaní služieb verejnej správy občanom. Pri činnostiach zabezpečujúcich uniformovanými zamestnancami MV SR sa revízia výdavkov zameria na prehodnotenie vykonávaných činností, dosahované výsledky, počet príslušníkov a efektívnosť vynakladaných finančných zdrojov.

Fiškálne ciele a oblasti revízie

MV SR zabezpečuje svoju činnosť s rozpočtom 2,7 mld. eur, z ktorých 52 % smeruje na výkon verejnej správy, políciu a záchranné zložky. Revízia výdavkov bude analyzovať všetky výdavky MV SR okrem transferov na vzdelávanie (program Výchova a vzdelávanie mládeže). Zameria sa na dve hlavné činnosti MV SR - služby verejnej správy prostredníctvom okresných úradov a klientskych centier a na bezpečnosť a ochranu verejného poriadku a záchranu života a zdravia.

Úlohou revízie výdavkov MV SR je návrh opatrení zameraných na zlepšenie efektívnosti výdavkov. Prvým predpokladom je identifikácia úsporných opatrení. Na druhej strane, revízia ponúkne opatrenia na zlepšenie výsledkov rezortu. Revízia tiež zhodnotí plánované investície MV SR.

Pri silových zložkách MV SR bude revízia klásť dôraz na efektívnosť vynakladaných finančných zdrojov pri ochrane verejného poriadku a záchranu života a zdravia. Pozornosť bude smerovať aj na rozmiestnenie kapacít na území Slovenskej republiky s ohľadom na možnosti efektívneho zásahu príslušníkov policajného a hasičského zboru. Revízia si kladie za cieľ aj preskúmanie nákladovej a časovej efektívnosti správnych konaní vykonávaných policajným zborom.

Na úseku verejnej správy sa revízia výdavkov zameria na inštitúcie v gescii MV SR, ktoré plnia prierezové úlohy verejnej správy. Okrem vyhodnotenia poskytovania služieb úradmi verejnej správy sa revízia výdavkov zameria aj na kompetencie jednotlivých zložiek, pričom cieľom by mala byť optimalizácia procesov v rámci verejnej správy a spokojnosť občana.



TABUĽKA 44 - Rozpočet MV SR okrem transferov na vzdelávanie

	2017	2018	2019 R	2020 R	2021 R
Spolu	1 263	1 469	1 285	1 375	1 375
Efektívna a spoľahlivá štátna správa	1 189	1 359	1 217	1 205	1 196
Ochrana verejného poriadku a bezpečnosti	657	730	744	744	744
Záchrana života a zdravia - záchranné zložky	127	174	114	114	114
Okresné úrady	123	129	107	108	108
Centrálne podpora	209	247	168	168	168
Riadenie a kontrola	55	62	53	53	53
Iné ⁸⁹	19	17	30	18	9
Ostatné programy⁹⁰	73	110	67	170	178

Zdroj: RIS

Zodpovednosť a termíny

Za revíziu je zodpovedné MF SR, ktoré ju vypracuje v spolupráci s MV SR. Pre potreby vypracovania analýz vyššie zmienených oblastí sa MV SR a MF SR zaväzujú k súčinnosti pri poskytovaní kompletných a detailných údajov a informácií. Revízia výdavkov Ministerstva vnútra SR bude vypracovaná a zverejnená do konca apríla 2020.

⁸⁹ Zahŕňa podprogramy 0D604 Archívnictvo, 0D605 Azylová politika, 0D609 Voľby, 0D60A Projekty Európskej únie, 0D60B Technická pomoc, 0D60C Operačný program Kvalita životného prostredia

⁹⁰ Programy 002 Civilné núdzové plánovanie v Slovenskej republike, 05T Rozvojová spolupráca, 06E Podpora obrany, 06G Ľudské zdroje, 06H Hospodárska mobilizácia, 097 Príspevky Slovenskej republiky do medzinárodných organizácií, 0AR MPRV SR - Protidrogová politika, 0AS Ochrana kritickej infraštruktúry v Slovenskej republike, 0DB Realizácia II. etapy implementácie Medzinárodných zdravotných predpisov Svetovej zdravotníckej organizácie v SR, 0E9 Operačný program Efektívna verejná správa, 0EJ Medzirezortný program Informačná spoločnosť 2014 - 2020, 0EK Informačné technológie financované zo štátneho rozpočtu



Externá príloha 1 - SÚHRNNÁ IMPLEMENTAČNÁ SPRÁVA ZA ROK 2018 (Zdravotníctvo, doprava, informatizácia, vzdelávanie, životné prostredie, trh práce a sociálne politiky)

Materiál je externou prílohou Programu stability Slovenskej republiky na roky 2019-2022