

Analytický pohľad na rozpočet 2013 – 2015 (aktualizácia)

Erik Bugyi, Michal Havlát

Na rozpočet verejnej správy na roky 2013 až 2015 schválený NR SR sme sa pozreli optikou scenára nezmenených politik. Celkovú výšku konsolidačných opatrení v porovnaní s týmto scenárom odhadujeme v roku 2013 na 3,3 percenta HDP. Schválený rozpočet obsahuje výdavkové opatrenia vo výške 1,2 percent HDP a príjmové opatrenia vo výške 2,4 percenta HDP. Veľkosť konsolidácie v roku 2011 vrátane záväzkov prevzatých z prechádzajúcich rokov odhadujeme na 2,5 percenta HDP.

Tento komentár je aktualizáciou komentára [2012/19](#), ktorý hodnotil vládou schválený návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2013–2015 z októbra. Začiatkom decembra MF SR zaktualizovalo prognózu daňových príjmov a odvodov (komentár [2012/21](#)) a následne došlo k zmenám aj v návrhu rozpočtu.

Aktualizácia návrhu rozpočtu najmä kvôli výpadku daní a odvodov

Výpadok daňových príjmov a zvýšenie miezd v regionálnom školstve boli kompenzované zrušením rezervy na možný horší makroekonomický vývoj. Súčasne bolo v roku 2013 potrebné pristúpiť aj k zníženiu kapitálových výdavkov štátneho rozpočtu vo výške 21 mil. eur tak, aby došlo k naplneniu rozpočtového cieľa deficitu vo výške 2,9% HDP. V ďalších rokoch vznikla potreba dodatočných opatrení v objeme 94 mil. eur v roku 2014 a 3 mil. v roku 2015. Tieto budú vo forme úspor výdavkov a budú špecifikované v ďalšej fáze rozpočtového procesu.

Opatrenia na dosiahnutie cieľných deficitov (ESA 95, v tis. eur)

	2013	2014	2015
Výpadok kvôli aktualizácii daňovo-odvodových príjmov (1)	-266 176	-327 055	-335 997
Zrušenie rezervy na možný zhoršený vývoj ekonomiky (2)	313 004	301 528	400 832
Platy v regionálnom školstve (3)	-68 273	-68 273	-68 273
Zníženie kapitálových výdavkov štátneho rozpočtu (4)	21 445	-	-
Potreba opatrení na splnenie rozpočtových cieľov (-1-2-3-4)	0	93 800	3 438
v % HDP	0,0	0,1	0,0
p.m. Saldo verejnej správy – cieľ rozpočtu (v % HDP)	-2,9	-2,4	-1,9

Pozn. : ide o vplyvy na saldo verejnej správy v porovnaní s vládou schváleným návrhom RVS 2013-2015

V pôvodnom komentári bol okrem scenára nezmenených politik prezentovaný aj ukazovateľ konsolidačného úsilia. Vzhľadom na to, že v súčasnosti nie sú špecifikované všetky opatrenia v rokoch 2014 a 2015, nevieme posúdiť, či budú mať trvalý alebo jednorazový charakter. Z toho dôvodu nie je dnes možné odhadnúť konsolidačné úsilie v týchto rokoch. Zamerali sme sa preto na aktualizáciu scenára nezmenených politik.

Scenár nezmenených politik

Scenár za predpokladu nezmenených hospodárskych politik (tzv. No-Policy-Change Scenario, ďalej len „NPC scenár“) opisuje hypotetický vývoj verejných financií za predpokladu, že by vláda a parlament neprijímali žiadne opatrenia ovplyvňujúce nastavenie hospodárskej politiky. Vývoj by bol podmienený len makroekonomickým

vývojom a existujúcimi politikami vrátane práve účinnej legislatívy. Tento scenár umožňuje posúdiť veľkosť potrebných opatrení na dosiahnutie rozpočtových cieľov¹.

NPC deficit by dosiahol
6,3 % HDP

Za predpokladu nezmenených politík by deficit verejnej správy Slovenska dosiahol v roku 2013 hodnotu 6,3% HDP. Znamená to, že pri stanovenom ciele deficitu vo výške 2,9% HDP je potrebné prijať opatrenia s celkovým rozpočtovým vplyvom vo výške 3,3% HDP, t.j. 2,5 mld. eur.

Veľkosť konsolidačných opatrení (ESA 95, % HDP)

	2013	2014	2015
1. Saldo VS pri NPC scenári*	-6,3	-5,8	-5,7
2. Saldo VS - rozpočet	-2,9	-2,4	-1,9
3. Veľkosť konsolidačných opatrení (2-1)	3,3	3,4	3,7
- v mil. eur	2 470	2 658	3 083

* NPC neuvažuje so zmenou úrokových nákladov z dôvodu horšieho salda VS a prípadnými zmenami v rizikových prémiiach dlhu.

Príjmové opatrenia
predstavujú 1,8 mld. eur
a výdavkové 0,9 mld. eur

Rozpočet verejnej správy v roku 2013 obsahuje príjmové opatrenia v celkovej výške 1,8 mld. Eur (2,4 percenta HDP). Ide napríklad o zmeny v zákone o sociálnom poistení, zmeny v zákone o dani z príjmov (zvýšenie sadzby dane z príjmov právnických osôb na 23%, zavedenie druhej sadzby dane z príjmov fyzických osôb vo výške 25%), rozšírenie osobitného odvodu v bankovom sektore a zavedenie dočasného odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach. V rámci nedaňových príjmov sa očakáva najmä jednorazový príjem z digitálnej dividendy a príjmy z nového systému financovania núdzových zásob ropy.

Na strane výdavkov ide o konsolidačné opatrenia v celkovej výške 0,9 mld. Eur (1,2 percenta HDP), ktoré spočívajú najmä v úsporách osobných a prevádzkových výdavkov štátneho rozpočtu a úsporách výdavkov samosprávy. Na druhej strane obsahuje vyššie výdavky na mzdy v regionálnom školstve. Súčasne je v rozpočte zahrnutá rezerva, ktorá slúži na krytie prípadných výpadkov príjmov spojených s otvorením druhého piliera, ktorá súvisí s neistotou ohľadom počtu ľudí, ktorí sa rozhodnú prestúpiť výlučne do priebežného dôchodkového piliera a jeho rozloženia medzi rokmi 2012 a 2013.

¹ Detailnejší popis tohto scenára obsahuje komentár [2012/19](#).

Opatrenia zapracované v rozpočte (tis. eur, ESA 95, rozdiely oproti NPC)

	kateg.	2013	2014	2015
Zvýšenie a zosúladienie maximálnych vymeriavacích základov	P	125 597	134 303	144 983
Zvýšenie odvodovej povinnosti SZČO a iné zmeny		49 701	68 288	86 318
- príjmy	P	54 784	78 005	97 700
- výdavky	V	-5 083	-9 717	-11 382
Zavedenie odvodovej povinnosti na príjmy z dohôd		132 045	138 710	147 025
- príjmy	P	133 922	140 667	149 274
- výdavky	V	-1 877	-1 957	-2 249
Zmeny v II. pilieri dôchodkového systému	P	737 021	541 901	573 295
Rozšírenie osobitného odvodu v bankovom sektore	P	84 602	84 602	5 398
Zavedenie dočasného odvodu z podnikania v regul. odv.	P	77 000	0	0
Zvýšenie poplatku pri registrácii automobilov	P	27 775	28 328	29 004
Zmeny v sadzbách daní z príjmov	P	351 240	378 415	405 909
Znovuzavedenie koncesionárskych poplatkov	P	73 881	73 979	73 988
Príjmy samosprávy z grantov	P	-134 422	-140 872	-147 917
Digitálna dividenda - príjem z predaja voľných frekvencií	P	130 000	0	0
Nový systém financovania zásob ropy		197 915	199 971	202 171
- príjmy	P	100 000	100 000	100 000
- výdavky	V	97 915	99 971	102 171
Ostatné zmeny v príjmoch*	P	60 662	101 292	117 989
Zníženie osobných a prevádzk. výdavkov v štátnom rozp.	V	320 787	431 366	568 345
Úspory ostatných výdavkov v štátnom rozpočte	V	143 197	252 502	279 832
Úspory výdavkov samosprávy	V	427 261	352 789	608 856
Úspory výdavkov ostatných subjektov verejnej správy	V	100 777	161 507	242 920
Zvýš. výdavkov v zdravotníctve v nadväznosti na zvýš. príjmov	V	-137 189	-157 369	-172 208
Mzdy v regionálnom školstve	V	-68 273	-68 273	-68 273
Rezerva na krytie výpadkov spojených s otvorením II. piliera	R	-229 138	-17 567	-18 484
Celkové zmeny		2 470 424	2 563 802	3 079 085
(v % HDP)		3,3	3,3	3,7
- príjmy		1 822 063	1 520 619	1 549 623
(v % HDP)		2,4	1,9	1,9
- výdavky		877 515	1 060 819	1 548 013
(v % HDP)		1,2	1,4	1,9
- rezervy		-229 138	-17 567	-18 484
(v % HDP)		-0,3	0,0	0,0
Potreba dodatočných opatrení		0	93 800	3 438
(v % HDP)		0,0	0,1	0,0

Pozn.: ide o vplyv na saldo VS, t.j. (+) znamená zlepšenie a (-) zhoršenie salda

* Ide napríklad o obmedzenie paušálnych výdavkov a zrušenie paušálu pri prenájme, obmedzenie odpočítateľnej položky na manželku/manžela, zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov, zmeny v nedaňových príjmoch.

BOX. Konsolidácia v roku 2011

Scenárom bez zmeny politik je možné vyhodnocovať aj opatrenia uskutočnené za minulé roky. Takýmto prístupom sme vyhodnotili konsolidáciu v roku 2011. Na základe skutočnosti roku 2010 sa odhadol **NPC scenár pre rok 2011**, v ktorom by **deficit verejnej správy dosiahol 7,4% HDP**. Skutočne dosiahnutý deficit v roku 2011 bol na úrovni 4,9% HDP, z čoho vychádza **veľkosť konsolidácie vo výške 2,5% HDP**.

Veľkosť opatrení v roku 2011 (ESA 95)			
	2011		Veľkosť opatrení Skutočnosť - NPC
	NPC	Skutočnosť	
Saldo verejnej správy			
- v mil. eur	-5 141	-3 414	1 727
- v % HDP	-7,4	-4,9	2,5

Je potrebné dodať, že výsledná veľkosť opatrení je negatívne ovplyvnená aj **prevzatím záväzkov železníc a nemocníc za minulé roky (2004-2010) s rozpočtovým vplyvom vo výške 633 mil. eur**. V prípade nemocníc ide o neuhrádzané záväzky minulých rokov, pričom vláda v súvislosti s transformáciou nemocníc rozhodla v roku 2011 o prevzatí ich záväzkov. V prípade železničných spoločností ide o nezaúčtované záväzky Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR voči železničným spoločnostiam. **Bez tohto vplyvu by veľkosť konsolidácie dosiahla 3,4% HDP**.

Zoznam opatrení v roku 2011 (ESA 95)		
	mil. eur	% HDP
Príjmy verejnej správy	990	1,4
Rozširovanie daňového základu pre dane z príjmov a odvody	233	0,3
Zavedenie dane z emisných kvót	30	0,0
Dočasné zvýšenie základnej sadzby DPH z 19% na 20%	236	0,3
Zvýšenie sadzby dane z tabaku a zrušenie výnimiek pri spotrebných daniach	120	0,2
Zavedenie príspevku od prevádzkovateľov prenosovej a distribučnej sústavy	51	0,1
Zavedenie poplatku na nakladanie s núdzovými zásobami ropy	71	0,1
Príjmy z predaja licencií telekomunikačným operátorom	88	0,1
Vyššie príjmy z grantov a transferov	146	0,2
Ostatné zmeny na strane príjmov	16	0,0
Výdavky verejnej správy	737	1,1
Úspory mzdových výdavkov verejnej správy	240	0,3
Úspory výdavkov na tovary a služby verejnej správy	576	0,8
Úspory v bežných transferoch	30	0,0
Úspory v kapitálových výdavkoch	361	0,5
Úspory v sektore zdravotníctva	163	0,2
Prevzatie záväzkov za minulé roky (železnice, nemocnice)	-633	-0,9
Spolu	1 727	2,5

Pozn.: ide o vplyvy na saldo VS, (+) znamená zlepšenie a (-) zhoršenie salda

Zdroj: MF SR

Najväčší vplyv na zvýšenie **príjmov verejnej správy** mali opatrenia rozširujúce daňový základ pre dane z príjmov a odvody (233 mil. eur) a dočasné zvýšenie základnej sadzby DPH (236 mil. eur). Pozitívne boli príjmy ovplyvnené aj vyššími príjmami z grantov a transferov vo výške 146 mil. eur a zmenami v oblasti spotrebných daní (zrušenie výnimiek a zvýšenie sadzby dane z tabakových výrobkov) v sume 120 mil. eur. Takisto došlo k jednorazovému zvýšeniu príjmov z predaja licencií telekomunikačným operátorom vo výške 88 mil. eur.

Výdavkové opatrenia obsahujú úspory v mzdových výdavkov verejnej správy vo výške 240 mil. eur a znížené výdavky na tovary a služby v celkovej hodnote 576 mil. eur. Kapitálové výdavky (najmä kapitálové investície) poklesli o 361 mil. eur v porovnaní s NPC scenárom. Súčasne došlo aj k úsporám v sektore zdravotníctva vo výške 163 mil. eur.

Materiál prezentuje názory autorov a Inštitútu finančnej politiky, ktoré nemusia nevyhnutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania komentárov Inštitútu finančnej politiky (IFP) je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by sa preto mali odkazovať na IFP (a nie MF SR), ako autora týchto názorov.