



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 30 April 2014
(OR. sk)**

**9249/14
ADD 2**

**ECOFIN 426
UEM 115**

COVER NOTE

From: Ambassador Ivan Korcok, Permanent Representation of the Slovak Republic to the European Union

date of receipt: 29 April 2014

To: Carsten Pillath, Director-General, DGG-Economic Affairs and Competitiveness General Secretariat of the Council of the European Union

Subject: 2014 Slovak Stability Programme

Delegations will find attached the third part of the Slovak Stability Programme for 2014-2017

BOX 4 - Konsolidačné úsilie podľa preventívnej časti Paktu stability a rastu

Podľa pravidiel preventívnej časti Paktu musia krajiny eurozóny²¹, ktoré zatial nedosiahli svoj strednodobý rozpočtový cieľ, splňať konsolidačné úsilie spravidla vo výške 0,5 % HDP ročne. Podľa prezentovanej novej interpretácie podľa nariadenia 1466/97 EK²² má byť požadované konsolidačné úsilie diferencované podľa cyklickej pozície krajiny, výšky jej dluhu a rizík fískálnej udržateľnosti.

- V prípade, ak je ekonomický rast záporný alebo záporná produkčná medzera presahuje -4 % HDP, nie je v danom roku požadovaná konsolidácia.
- Pri dluhu presahujúcom 60 % HDP alebo s výrazným rizikom pre udržateľnosť dluhu meraného indikátorom udržateľnosti S1 má konsolidačné úsilie presahovať 0,5 % HDP ročne, pod čím sa rozumie aspoň 0,6 % HDP.
- V prípade dobrých ekonomických časov, teda s produkčnou medzerou presahujúcou 1,5 % HDP, má konsolidačné úsilie taktiež presahovať 0,5 % HDP ročne. Naopak, pri záopomej produkčnej medzere vyššej ako -1,5 % HDP môže byť konsolidačné úsilie nižšie ako 0,5 % HDP ročne, ale aspoň 0,1 % HDP.

Tabuľka nižšie poskytuje prehľad požadovaného konsolidačného úsilia pre krajiny eurozóny, ktoré nedosiahli strednodobý rozpočtový cieľ. Konsolidačné úsilie požadovaného Paktu pre krajinu ako Slovensko dosahuje aspoň 0,1 % HDP v roku 2014 a 2015, vzhľadom na dlh pod 60 % HDP, stredné riziko udržateľnosti podľa indikátora S1 (podrobnejšie v kapitole V), a zápornu produkčnú medzera presahujúcu 1,5 % HDP (podrobnejšie v kapitole II.3). Vzhľadom na nižšie než požadované konsolidačné úsilie v roku 2014 je potrebné výšie konsolidačné úsilie v roku 2015 pre dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa v súlade s odporúčaniami Rady EÚ z júna 2013 a požiadavkami Fískálneho kompaktu.

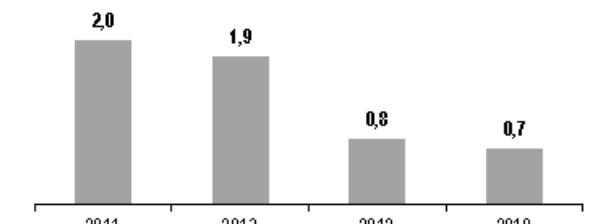
Požadované konsolidačné úsilie pre krajiny ktoré nedosiahli strednodobý rozpočtový cieľ podľa Paktu (% HDP)	
Hrubý dlh < 60 % a nízke alebo stredné riziko udržateľnosti (indikátor S1)	Hrubý dlh > 60 % alebo vysoké riziko udržateľnosti (indikátor S1)
Bez potreby konsolidácie: reálny rast < 0 % alebo produkčná medzera pod -4 % potenciálneho HDP	Nie je potrebná konsolidácia
Zlé ekonomické časy: produkčná medzera medzi -4% a -1,5% potenciálneho HDP	> 0 $\geq 0,5$
Ani zlé ani dobré ekonomické časy: Produkčná medzera medzi -1,5 % a 1,5 % potenciálneho HDP	0,5 $> 0,5$
Dobré ekonomické časy: Produkčná medzera > 1,5 % alebo miernie nižšia ako 1,5 % ale rýchlo sa približujúca hodnote nad 1,5 % potenciálneho HDP	$> 0,5$

Po roziahlej konsolidácii prebiehajúcej po roku 2009, v ktorom bolo Slovensko zaradené do procedúry nadmerného deficitu, dochádza v roku 2014 k miernemu, dočasnému uvoľneniu fískálnej politiky. Za obdobie 2010 až 2013 dosiahlo priemerné ročné konsolidačné úsilie 1,4 % HDP, výrazne vyššie ako 1 % HDP v odporúčanach Rady pri otvorení procedúry nadmerného deficitu. Jedno z najvyšších konsolidačných úsili od vstupu do EÚ vo výške 1,9 % HDP dosiahlo Slovensko v roku 2013. Vzhľadom na horšiu makroekonomicú situáciu, vyjadrenú výrazne negatívnu produkčnou medzerou na roky 2013 a 2014 dochádza v roku 2014 k dočasnej nízkej štrukturálnej expanzii o 0,26 % HDP. Cielom je aj v tomto roku meďziročne znížiť nominálny deficit aj vďaka miernemu príspevku jednorazových vplyvov a zostať hlboko pod 3 % HDP. Štrukturálna expanzia je mierna a obmedzená na jeden rok, pričom neohrozí udržateľnosť korekcie požadovanej ako predpoklad

²¹ Nariadenie 1466/97 nešpecifikuje požadované konsolidačné úsilie pre krajiny mimo ERMII a eurozóny s dluhom pod 60 % HDP a bez vysokého rizika udržateľnosti, ale podľa interpretácie EK by malo byť 0,5 % HDP ročne ak nie je iný dôvod.

²² The Significant Deviation Procedure In The Preventive Arm Of The SGP, Note for the Alternates of the Economic and Financial Committee, Ares(2014)1051386 - 03/04/2014

ukončenia procedúry nadmerného deficitu. V roku 2015 dochádza k obnoveniu konsolidácie vo vyššej ako požadovanej výške.

GRAF 22 – Štrukturálna konsolidácia od vstupu do EÚ (% HDP)


Zdroj: MF SR

V ďalších rokoch si stanovené ciele vyžadujú ročné konsolidačné úsilie vo výške približne 0,5 % HDP v rokoch 2015 a 2016 a 0,6 % HDP v roku 2017. Slovensko by tak ďalej malo plniť špecifické odporúčania Rady EÚ a dosiahnuť strednodobý rozpočtový cieľ v roku 2017. Pri stanovaní cieľov na ďalšie roky sa okrem plnenia európskych pravidiel prihliadalo aj na národné fiškálne pravidlá definované ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti. Naplnenie nižších nominálnych cieľov salda zabezpečí pokles verejného dluhu už od roku 2016.

EK v snahe zoľadniť rast podporujúce investície členských krajín pripravila návrh tzv. investičnej výnimky, ktorá umožňuje členským štátom dočasne sa odchýliť od konsolidačného úsilia požadovaného preventívnej časti Paktu pri splnení určitých podmienok. Aktivácia investičnej výnimky sa v prvom roku prejaví úpravou konsolidačného úsilia o sumu výdavkov na spolufinancovanie EÚ fondov upravenú o výdavky na spoločnú polohohospodársku politiku a politiku rybného hospodárstva. V ďalších rokoch sa upravuje iba o medziročnú zmenu týchto prostriedkov.

Na aktivovanie výnimky je potrebné spliťať päť kritérií, na základe ktorých môžu členské krajiny v preventívnej časti Paktu požiadať o uplatnenie investičnej výnimky. Tabuľka nižšie poskytuje prehľad kritérií a ich plnenie pre Slovensko. Podľa aktuálnych odhadov **Slovensko splňa kritériá potrebné pre udelenie investičnej výnimky a požiadalo o jej uplatnenie v Návrhu rozpočtového plánu na rok 2014.** Pre udelenie investičnej výnimky bude kľúčová jarná prognóza EK zverejnená v máji 2014. **Po začatí investičnej výnimky by konsolidačné úsilia dosiahlo až 0,4 % HDP v roku 2014.** Ani bez udelenia investičnej výnimky nedochádza v roku 2014 kvýraznej odchýlke od požadovaného konsolidačného úsilia podľa pravidiel preventívnej časti Paktu.

TAB 23 – Plnenie kritérií investičnej výnimky Paktu stability a rastu pre SR

Kritéria investičnej výnimky	Plnenie pre SR
Negatívny rast HDP alebo rast hlboko pod úrovňou potenciálneho rastu	V roku 2014 sa predpokladá negatívna produkčná medzera vo výške 3,2 % potenciálneho HDP, čo predstavuje výrazné podchladenie ekonomiky a rast pod potenciálom. Podľa predbežného hodnotenia EK ²³ podľa jesennej prognózy 2013 Slovensko splňalo podmienku "zlych" ekonomických časov. Podľa poslednej zimnej prognózy 2014 sa prehlibil odhad negatívnej produkčnej medzery.
Krajina mimo nápravnej časti Paktu, teda úroveň deficitu je pod 3 % HDP a dlh pod úrovňou 60 % HDP (alebo v prípade krajín s dlhom nad 60 %HDP pri dostatočne rýchlo klesajúcom dluhu)	Podľa aktuálnych predpokladov očakávame ukončenie procedúry nadmerného deficitu pri hodnotení v roku 2014 (sekcia 14) a následné uplatňovanie preventívnej časti Paktu. Fiškálne ciele na roky 2014 a 2015 sú pod hranicou deficitu 3 % HDP a súčasne je aj prognóza dluhu pod referenčnou hodnotou 60 % HDP.

²³ The investment clause in the preventive arm of the Stability And Growth Pact: preliminary assessment of eligibility, Note for the Economic and Financial Committee, Ares (2013) 3540113 – 22/11/2013

Maximálne odchylenie sa od požadovaného konsolidačného úsilia bude priamo návazané na výšku výdavkov na spolufinancovanie EÚ projektov štrukturálnej a kohéznej politiky, TEN a CEF

V prípade prognózy ekonomickej rastu, pripadne zatvárania negatívnej produkčnej medzery sa predpokladá kompenzovanie odchýlok udelených na základe investičnej výnimky tak, aby nedošlo k posunu v plnení strednodobého rozpočtového cieľa.

Česká krajina by pri splnení týchto podmienok mala preukázať priame pozitívne vplyvy spolufinancovanych projektov na dlhodobú udržateľnosť verejných financií, vrátane vplyvov na potenciálny ekonomický rast a tiež to, že nedochádza k nahradeniu národných investícii investičiami spolufinancovanými z fondov EÚ, teda že nedochádza k poklesu tvorby hrubého fixného kapitálu verejnej správy.

V roku 2014 majú prostriedky na spolufinancovanie relevantných EÚ projektov podľa aktuálnych odhadov dosiahnuť 508 mil. eur (0,7 % HDP).

Podľa aktuálnych údajov bude odchýlka za rok 2014 kompenzovaná miene výšou konsolidáciou v roku 2015. Zároveň sa naprieč nepriaznivému makroekonomickému prostrediu a neočakávaným výpadkom príjmov podarilo dosiahnuť výraznú konsolidáciu v roku 2013. V súlade s odporúčaniami Rady EÚ z júna 2013 zostáva rok 2017 termín pre splnenie strednodobého rozpočtového cieľa.

Investície plynúce zo spolufinancovania prispievajú k hospodárskemu rastu a majú pozitívny vplyv na fiskálne politiku v strednodobom horizonte. Taktiež podľa aktuálnej zimnej prognózy EK dochádza v roku 2014 k nárastu verejných investícii (tvorba hrubého fixného kapitálu) o 11,6 %. Aktuálny odhad MF očakáva nárast verejných investícii o 5,5 % v roku 2014.

Revidovaný Pakt stability a rastu od 2011 zaviedol výdavkový benchmark, ako ďalší nástroj na analyzovanie fiskálnej pozície popri zmene štrukturálneho salda. Porovnanie rastu výdavkového agregátu očisteného o príjmové opatrenia s referenčnou hodnotou rastu výdavkov upravenú o požadované konsolidačné úsilie pre Slovensko umožňuje posúdiť pokrok vo fiskálnej konsolidácii.

Výdavkový benchmark sa uplatňuje odlišne v závislosti od toho, či daná krajina dosiahla svoj strednodobý rozpočtový cieľ alebo nie. Slovensko zatiaľ svoj strednodobý rozpočtový cieľ neplní. Znamená to, že upravené primárne výdavky verejnej správy očistené o diskrečné príjmové opatrenia²⁴ by mali v reálnom vyjadrení rásť pomalšie ako priemerný potenciálny rast ekonomiky tak, aby dochádzalo k zlepšovaniu štrukturálneho salda o požadované konsolidačné úsilie, v princípe o 0,5 % HDP ročne. Inými slovami, nižšia miera rastu výdavkov než referenčná hodnota znamená, že rast výdavkov by mal prispievať k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa. Referenčná hodnota výdavkového benchmarku pre rok 2013 je prevzatá z podkladov EK²⁵ a pre nasledujúce roky vychádza z odhadu potenciálneho rastu MFSR a relevantného minimálneho požadovaného konsolidačného úsilia podľa pravidiel Paktu (viď Box 4).

TAB 24 - Agregát výdavkov očistený o príjmové opatrenia (ESA95, mil. eur)					
	2013	2014 OS	2015	2016	2017
1. Celkové výdavky	27 918	29 310	28 404	28 537	29 347
2. Úrokové náklady	1 413	1 367	1 366	1 476	1 494
3. Výdavky na EU programy plne kryté príjmiemi z EU fondov	818	1 388	1 365	1 090	1 390
4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (rokty)*	1 497	1 579	1 618	1 556	1 791
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu (priemer zat-3 až t)	1 668	1 634	1 570	1 562	1 636
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	60	57	41	18	-10
7. Primárny výdavkový agregát (1-2-3-4-6)	25 799	25 553	25 504	25 960	26 318
8. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu	735	-246	31	376	358
9. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0	0	0	0
10. Diskrečné príjmové opatrenia, zmena oproti predchádzajúcemu roku	1 219	363	-103	59	3
11. Nominalný medziročný rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia ([8+9-10]/8-1)	-1,9	-2,4	0,5	1,2	1,4
12. Reálny medziročný rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia	-2,9	-3,6	-0,9	-0,5	-0,6
13. Výdavkový benchmark - referenčná miera rastu výdavkov platná pre SR	1,8	2,4	2,4	1,3	1,3
14. Odchýlka od výdavkového benchmarku (12-13) *	-4,8	-6,0	-3,3	-1,8	-1,9

²⁴ Ide o opatrenia na strane daňových príjmov, zaznamenané podľa metodiky EK. Táto predpokladá, že príjmové opatrenia majú vplyv len v prvom roku zavedenia. Jednorázové opatrenia majú v prvom roku pozitívny a v nasledujúcom roku negatívny vplyv/tak, aby sa ich celkový vplyv rovnal nule.

²⁵ *Mecum on Stability and Growth Pact*, str. 30

* Z dôvodu preradenia Železníc Slovenskej republiky pod verejný sektor došlo za roky 2011 až 2013 k zvýšeniu tvorby hrubého fixného kapitálu.

<i>p.m. deflátora HDP**</i>	1,1	1,3	1,4	1,8	2,0
-----------------------------	-----	-----	-----	-----	-----

* Negatívne číslo predstavuje plnenie výdavkového agregátu

** Od roku 2015 prognóza MF SR, za predošlé roky ide o priemer dvoch posledných prognóz EK.

Zdroj: MF SR

Výdavkový benchmark sa porovnáva s výdavkami analyticky očistenými o faktory, ktoré sú mimo kontroly vlády a o faktory, ktoré nemajú vplyv na saldo verejnej správy. Ide o úrokové výdavky, zmeny vo výdavkoch na dávky v nezamestnanosti nesúvisiace s politikami vlády, výdavky financované z fondov EÚ a výdavky, ktoré sú kryté opatreniami na strane príjmov. Zároveň sa vzhľadom na vysokú medziročnú volatilitu investícii vlády (najmä v menších členských krajinách EU) berie do úvahy priemerná výška investícii za posledné tri roky a aktuálny rok. Nominálny rast takto upravených výdavkov sa prostredníctvom deflátora HDP prepočítia na reálny rast, aby bol porovnatelný s výdavkovým benchmarkom.

Výška výdavkov verejnej správy podľa očakávanej skutočnosti na rok 2014 a návrhu východisk rozpočtu na roky 2015 až 2017 je v súlade s výdavkovým benchmarkom preventívnej časti Paktu. Celkové výdavky neodzrkadlujú v plnej miere potrebu opatrení na dodržanie fiškálnych cieľov, napoko v tejto fáze prípravy rozpočtu nie je možné určiť pomer medzi výdavkovou a príjmovou konsolidáciou. Prevláda teda pozitívne riziko zníženia výdavkov, čo by ďalej znížilo aj výdavkový benchmark. Taktiež možno očakávať zníženie výdavkov vzhľadom na aktiváciu korekčných opatrení pri úrovniach verejného dlhu nad 55 % HDP (podrobnejšie v Boxe 3). **Aj pri konzervatívnom predpoklade by nemalo dôjsť k prekročeniu výdavkového benchmarku počas celého prognózovaného obdobia.**

III.5. Úroveň a vývoj verejného dlhu

Hrubý dlh verejnej správy²⁷ dosiahol na konci roku 2013 úroveň 55,4 % HDP. Za predpokladu naplnenia rozpočtového cieľa a niektorých iných predpokladov²⁸ sa podiel dlhu na HDP v roku 2014 zniží na úroveň 55,2 % HDP. Svoje maximum v prognózovanom období dosiahne dlh v roku 2015 na úrovni 56,2 % HDP a následne bude klesať. Takýto vývoj povedie k aktivácii **korekčných opatrení definovaných zákonom o rozpočtovej zodpovednosti** pri prekročení dlhovej hranice 55 % HDP. Prognóza dlhu nezahŕňa možné vplyvy z novej metodiky ESA2010, pričom možné riziká vyplývajú z úpravy úrovne nominálneho HDP a preradenia subjektov do sektoru verejnej správy.

Počas celého obdobia bude dlh verejnej správy pod úrovňou referenčnej hodnoty maastrichtského kritéria. **Čistý finančný dlh definovaný ako hrubý dlh očistený najmä o hotovosť na účtoch verejnej správy (likvidné finančné aktiva)** dosiahne na konci prognózovaného obdobia úroveň 47,6 % HDP. Podrobnosti k výpočtu sú uvedené v Boxe 5.

TAB 25 - Vývoj dlhu verejnej správy v rokoch 2012 až 2017 (v % HDP)						
		2012	2013	2014	2015	2016
Hrubý dlh	(1)	52,7	55,4	55,2	56,2	54,9
Zmena hrubého dlhu (p. b.)		9,0	2,8	-0,2	1,0	-1,3
- rast nominálneho HDP		-1,8	-0,8	-1,8	-2,3	-2,7
- primáme saldo		2,7	0,8	0,9	0,7	-0,2
- úroky		1,8	2,0	1,8	1,8	1,7
- zosúladenie dlhu a deficitu		5,8	0,8	-1,2	0,9	-0,2
Likvidné finančné aktiva (% HDP)	(2)	5,9	6,0	4,9	6,6	5,8
- hotovosť na účtoch VS		5,6	6,0	4,8	6,6	5,8
- cenné papiere*		0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
- ost. zložky (kotované akcie, menové zlato)		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

²⁷ Všetky uvedzane hodnoty sú počítané v metodike, ktorá sa používa pri posudzovaní plnenia maastrichtského kritéria pre výšku hrubého dlhu verejnej správy – tzv. maastrichtský hrubý dlh verejnej správy.

²⁸ Na základe reformy nropnej agentúry už nebude jej dlh súčasťou dlhu verejných financií. Predpokladá sa predaj menšinového podielu v Slovak Telekome.



Čistý dlh	(1-2)	46,9	49,4	50,3	49,6	49,0	47,6
p.m. Implicitná úroková miera (%)		4,3	3,8	3,4	3,3	3,4	3,3
p.m. Vplyv ESM a EFSF na hrubý dlh		2,5	3,4	3,6	3,4	3,3	3,1

* Od roku 2013 došlo k metodickej zmeni zaznamenávania cenných papierov v rámci VS.

Zdroj: MFSR

BOX 5 - Čistý dlh

Metodicky neexistuje jednoznačná definícia čistého dlhu. V rámci programu stability sa prezentuje tzv. koncept likvidných finančných aktív (LFA), definovaný v manuáli k zostavovaniu programu stability (Code of Conduct). Iný pohľad má Eurostat, ktorý používa širšiu definíciu. Oba prístupy vychádzajú z hrubého dlhu, ktorý očistujú o viac alebo menej likvidné aktiva.

Čistý finančný dlh (koncept programu stability) očistuje o nasledovné konsolidované položky sektora verejnej správy z finančných účtov: 1. zlato a SDR (nominálna hodnota); 2. hotovosť (nominálna hodnota); 3. cenné papiere iné ako akcie (trhová hodnota), 4. kótované akcie (trhová hodnota)²⁹:

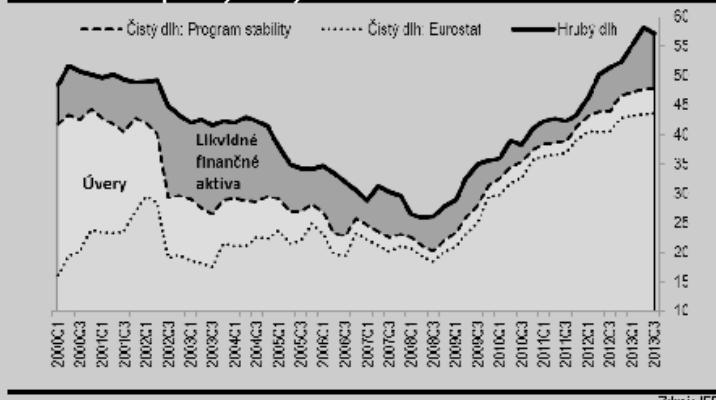
$$\text{Čistý finančný dlh} = \text{Maastrichtský dlh} - \text{zlato a SDR} - \text{hotovosť} - \text{cenné papiere} - \text{kótované akcie}$$

Takto vyčíslený čistý finančný dlh zachytáva hotovosť na účtoch aj tých subjektov, ktoré nemajú účty v Štátnej pokladnici (obce a niektoré VÚC). V súčasnosti verejná správa nemá na účtoch zaznamenané žiadne kótované akcie, ani zlato a SDR.

Alternatívny návrh k zobrazovaniu čistého dlhu predstavil Eurostat, ktorý ide nad rámec konceptu likvidity. Hlavnou zmenou oproti predošlému prístupu je očisťovanie hrubého dlhu aj o úvery. Znamenalo by to napríklad aj priame zohľadnenie požičiek v rámci EFSF, ktoré navyšujú hrubý dlh. Takto definovaný čistý dlh by mal lepšie zachytávať aj vplyv aktív, napokolko koncept maastrichtského dlhu je založený na hrubom princípe vykazovania nezníženom o aktíva³⁰.

Graf znázorňuje kvartálny vývoj čistého dlhu podľa oboch prístupov. Nárast LFA od roku 2011 je ľahši najmä výsledkom vkladmi a hotovostou na účtoch kvôli staženému prístupu na finančné trhy. Úvery v zmysle aktív štátu mali výraznejší vplyv v minulosti, k čomu prispela potreba reštrukturalizácie bankového sektora. Od roku 2011 možno sledovať nárast úverov hlavne králi EFSF. **Bez ohľadu na použitú metódu je čistý dlh vyjadrený ako podiel na HDP už viac než rok stabilizovaný.**

GRAF 23 - Rôzne pohľady na čistý dlh



Zdroj: IFP

²⁹ Cenné papiere a akcie sú v prípade Slovenska účtovne zachyté v nominálnej hodnote (obstarávacej cene). Vzhľadom na nedostupnosť údajov o ich trhovej hodnote sa pre účely prognózy využíva ich nominálna hodnota.

³⁰ Nevýhodou očisťovania o úvery je často krátká ich nízka likvidita kvôli neexistujúcemu trhu. Zahnutie normálnej výšky úverov tiež podhodnocuje riziko niewymoziteľných úverov.

**Vývoj v roku 2013 podľa zdrojov financovania**

Hrubý dlh verejnej správy sa v roku 2013 v nominálnom vyjadrení zvýšil o 2 536 mil. eur, na čom sa v najväčšej miere podieľal hotovostný schodok štátneho rozpočtu. Tento bol financovaný emisiami z dlhopisov a úvermi, naopak štátne pokladničné poukázky boli takmer v plnej miere splatené bez nutnosti dodatočného emitovania. Ďalším faktorom nárastu dluhu bolo zvýšenie podielu Slovenska na dluhu EFSF o 401 mil. eur. Hrubý dlh ovplyvnilo aj vytvorenie rezervy na záväzky zdravotníckych zariadení v výške 18 mil. eur.

Na základe rozhodnutia Eurostatu sa značná časť dluhu Agentúry pre nádzové zásoby ropy (465 mil. eur) zarátava až do splatenia úverov do verejného dluhu. K tomuto kroku má SR pristúpiť aj napriek tomu, že ropa agentúra nebola zaradená do sektora verejnej správy, t.j. príjmy z predaja ropy neboli uznané ako príjmy štátu, ale úverové zaťaženie navýšuje hrubý dlh. Vláda SR podnikne potrebné kroky vrátane reformy správy agentúry tak, aby správa nádzových zásob ropy nezvýšovala verejný dlh. Reštrukturalizácia ropnej agentúry prebehne ešte v roku 2014.

V prípade **ostatných subjektov verejnej správy** došlo k poklesu dluhu o 188 mil. eur. Pokles je spôsobený najmä znížením existujúcich úverov ŽSR, ktoré boli preradené do sektora verejnej správy aj za roky 2011 až 2013, pričom ŽSR splatio v roku 2013 úvery vo výške 131 mil. Zároveň došlo k zníženiu zadlženia samospráv o približne 57 mil. eur v porovnaní s predošlým rokom.

TAB 26 - Faktory prispievajúce k zmene dluhu v roku 2013 (v mil. eur)	
1. Hrubý dlh VS k začiatku roka	37 439
2. Štátne dluhy	2 725
- Štátne dlhopisy	2 857
- Štátne pokladničné poukázky	-1 304
- Úvery	281
- Zmena stavu vkladov klientov ŠP nepatriacich do VS	17
- EFSF	401
- Prevezaté záväzky nemocníc	18
- Prevezie úverov Agentúry pre nádzové zásoby ropy	465
- Ostatné	-12
3. Dlh ostatných subjektov VS	-188
- ŽSR	-131
- Samosprávy	-57
- Ostatné subjekty verejnej správy	-1
4. Hrubý dlh VS ku koncu roka (1+2+3)	39 975

Pozn.: Na základe preradenia ŽSR do verejného sektora došlo aj k spätnej revízií ostatných dlužiek VS za roky 2011 a 2012.

Zdroj: MFSR

Prognóza na roky 2014 až 2017

K zmene dluhu verejnej správy v nasledujúcich rokoch prispieva najmä výška deficitu štátneho rozpočtu, ktorý sa bude postupne znížovať. Predpokladaný deficit ŠR vychádza zo špecifikovaných opatrení vrátane dodatočného znížovania deficitu štátneho rozpočtu tak, aby sa naplnili fiškálne ciele.³¹ Na základe rozhodnutia Eurostatu sa značná časť dluhu **Agentúry pre nádzové zásoby ropy zarátava až do splatenia úverov do verejného dluhu.** Vláda SR podnikne potrebné kroky, aby správa nádzových zásob ropy prešla pod kontrolu privátnych subjektov a nezvýšovala verejný dlh. Reštrukturalizácia ropnej agentúry prebehne ešte v roku 2014. V roku 2015 sa plánuje **vytvorenie rezerv na nový dlh zdravotníckych zariadení vo výške 50 mil. eur**, ktorých výška ovplyvní aj verejný dlh.

³¹Pre účely prognózy dluhu sa prijal prepočet, že polovica z objemu dodatočných opatrení (po zapracovaní ďalších špecifikovaných opatrení) potrebných na dosiahnutie cieľov bude špecifikovaná a zapracovaná s vplyvom na saldo štátneho rozpočtu.

V prípade **hospodárenia ostatných subjektov verejnej správy** (najmä samospráva a ŽSR) sa odhaduje, že **okrem roku 2014 budú prispievať k poklesu dluhu**. Predpokladá sa zaradenie niektorých dopravných podnikov samospráv do VS, pričom bol prijatý korzervatívny predpoklad zadlženia vyplývajúci z dostupných účtovných závierok.

Ďalším z faktorov ovplyvňujúcich výšku dluhu je **systém Štátnej pokladnice (ŠP)**. V prognózovanom období sa predpokladá použitie časti naakumulovaných prostriedkov na zníženiu dluhu. Vývoj prostriedkov ŠP v roku 2015 počíta s príjmami z privatizácie Slovak Telekomu vo výške 1,3 % HDP.

Do výpočtu dluhu vstupujú aj metodické úpravy ako **diskont pri emisii a diskont pri splatení dlhopisov**. V menšej miere zvyšujú dlh diskonty pri emisii nových dlhových nástrojov. Keďže v okamihu emisie dlhopisov narastú záväzky štátu o nominálnej hodnote dlhopisov, no štát ziskava v hotovosti nižšiu sumu (zníženú práve o diskont), potom emisný diskont je faktorom, ktorý prispieva k nárastu dluhu. V čase splatnosti dlhopisov je výška plateného diskontu súčasťou hotovostných výdavkov štátneho rozpočtu, hoci táto suma neprispieva k nárastu dluhu. Diskont pri splatení štátnych dlhopisov má pozitívny vplyv na dlh. Dôvodom je skutočnosť, že k nárastu dluhu dochádza už pri emisii dlhopisov, a to v nominálnej hodnote dlhopisu a nie pri ich splatení. Celkový vplyv oboch faktorov znižuje dlh najmä v rokoch 2014 a 2015.

Na výšku hrubého dluhu má vplyv aj nárast **vkladu Slovenska do ESM**. Na základe rozhodnutia Eurostatu⁸² nie sú záväzky ESM, na rozdiel od EFSF, priamo presmerované do dluhu verejnej správy členských štátov. Samotné vklady Slovenska do ESM sú však faktorom, ktorý zhoršuje dlh. Vklady totiž znížujú disponibilné prostriedky ŠP využiteľné pre financovanie potrieb štátu a zvyšujú potrebu emitovať, čím prispievajú k nárastu hrubého dluhu.

V prognóze dluhu sa aj nadalej uvažuje aj s vplyvom **podielu Slovenska na záväzkoch EFSF** vznikajúcimi v súvislosti s poskytnutím finančnej pomoci. EFSF už nebude vstupovať do nových finančných programov, ale bude pokračovať v spravovaní splácania záväzkov džinčíckych krajín do ich úplného splatenia. Až do tejto doby budú záväzky EFSF priamo ovplyvňovať výšku dluhu podľa podielu Slovenska na EFSF.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A. Hrubý dlh verejnej správy (k 1.1)	26 998	30 106	37 439	39 975	41 110	43 711	44 824
B. Celková medziročná zmena hrubého dluhu VS	3 108	7 333	2 536	1 135	2601	1 113	1 198
- deficit ŽSR na hotovostnom princípe	3 276	3 811	2 023	3 032	2 637	2 107	1 535
- prostriedky ŠP využité pre financovanie potrieb štátu	-684	2 051	-463	-1 697	59	-931	-263
- podiel SR na dluhu EFSF	173	1 321	401	122	0	0	0
- vklady Slovenska do ESM	0	264	264	132	0	0	0
- emisný diskont	146	151	51	9	18	72	63
- splatenie dlhopisov (diskont)	-103	-311	-68	-114	-83	-57	-63
- saldo prijatých a splatených úverov o ostatných subjektov VS	161	-62	-188	115	-79	-76	-74
- toho ŽSR	195	-1	-131	-1	0	0	0
- prečiaté záväzky nemocníc	100	130	18	0	50	0	0
- vklady klientov v ŠP nepatriacich do VS*	30	-8	17	0	0	0	0
- dlh Agentúry pre nádzové zásoby ropy	0	0	465	-465	0	0	0
- ostatné	10	-15	17	2	0	-3	-1
C. Hrubý dlh verejnej správy (k 31.12)	30 106	37 439	39 975	41 110	43 711	44 824	46 021
v % HDP	43,6	52,7	55,4	55,2	56,2	54,9	53,4

Pozn.: Na základe preradenia ŽSR do verejného sektora došlo aj k spätnej revízií ostatných zložiek VS za roky 2011 a 2012.

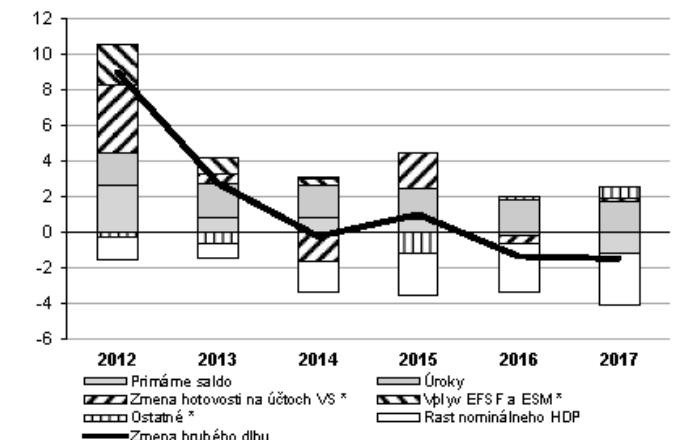
* Ide napríklad o príspevok vý organizácie, ktoré podľa ESA96 nespĺňa kritériá na zaradenie do sektora verejnej správy, ale vedú dobrovoľné vklady v Štátnej pokladnici.

⁸² Eurostat vo svojom stanovisku z 30. januára 2013 potvrdil, že ESM splňa kritéria inštitucionálnej finančnej jednotky a tým pádom môže samostatne zaklaadať zmluvné vzťahy. Na základe tohto rozhodnutia nebudú záväzky ESM pripísané členských štátom, ale priamo ESM.



Analytický pohľad na príspevky jednotlivých faktorov k zmenene dlhu ukazuje, že nárast dlhu je do roku 2015 podmienený výškou deficitov VS a medzinárodními záväzkami v rámci EFSF a ESM. Od roku 2015 sa predpokladá prvýkrát primárny prebytok, čo znamená, že saldo VS očistené o úrokové náklady bude znížovať dlh. Nárast hotovosti v roku 2015 zodpovedá plánovanému predaju menšinového podielu v Slovak Telekome. Hlavným faktorom prispievajúcim k poklesu dluhu ako podielu HDP je rast nominálneho HDP, ktorý od roku 2016 prevýši ostatné negatívne faktory a prispeje k znižovaniu dluhu.

GRAF 24 - Príspevky faktorov k zmene hrubého dluhu verejnej správy (p. b.)



*Položky tieto zo súladu s defitom (SFA)

Zdroj: MFSR

Vzájomný vzťah medzi nárastom dluhu a deficitom je zachytený prostredníctvom položky zosúladenie dluhu a deficitu (ang. stock-flow adjustment - SFA). SFA sa iba málokedy rovná nule, zmena hodnoty dluhu iba vzácne zodpovedá deficitu v danom roku. Hlavnými príčinami sú odlišné metodiky: ktoré saldo verejnej správy je tzv. čistý koncept (priamy zniženie o výdavky), tak dlh je hrubý koncept neznížený o aktíva; zároveň saldo verejnej správy je založené na akruálnych údajoch, ktoré dlh je vypočítaný z hotovostných údajov. Okrem toho môže vysoké SFA indikovať aj štatistiké diskrepance.

Na hodnotu zosúladenia dluhu a deficitu má najväčší vplyv zmena finančných aktív, ktorá je ovplyvnená najmä predpokladaným vývojom volhých zdrojov systému ŠP a hotovostnou bilanciou ostatných subjektov VS. SFA zvyšuje dlh najmä v rokoch 2015 a 2017. Hodnota zosúladenia dluhu a deficitu bola v roku 2013 výraznejšie ovplyvnená čistým nárastom finančných aktív, k čomu prispel pokles hotovosti, podiel v EFSF a vklad v ESM. Rozdiel medzi hotovostným a akruálnym zaznamenaním v účtovníctve takisto vplýva na zosúladenie dluhu a salda verejnej správy. Výrazný hotovostný vplyv má plánovaná privatizácia vo výške 1,3 % HDP, ktorá zvyšuje hotovosť VS. Na zvýšenie hotovosti má vplyv aj transakcie spojené s predajom nádzových zásob.

TAB 28 - Zosúladenie dluhu a deficitu (% HDP)

	2013	2014	2015	2016	2017
Zosúladenie dluhu a deficitu	0,8	-1,2	0,9	-0,2	0,8
1. Rozdiel medzi hotovostnými a akruálnymi údajmi	-0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
2. Zmena stavu finančných aktív	1,3	-1,3	0,7	-0,5	0,2
Zmena hotovosti VS	0,5	-1,6	2,0	-0,5	0,2
z toho: úvery rópnej agentúry	-	0,6	-0,6	-	-
ESM	0,4	0,2	-	-	-
EFSF	0,6	0,2	-	-	-
Zmena iných aktív	-0,1	0,0	-1,3	0,0	0,0



z toho: privatizácia	-	-	-1,3	-	-
3. Dôl. kont pri emisii dlhopisov	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
4. Dôl. kont pri splácaní dlhopisov	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
5. Ostatné	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,3

Zdroj: MF SR

BOX 6 - Hotovostná rezerva štátu

Hotovostná rezerva štátu predstavuje likvidné zdroje, ktoré vie štát bezprostredne použiť na úhradu svojich záväzkov. V minulosti rezerva pokrývala záväzky štátu v priemere na nasledujúce štyri mesiace. V júni 2013 dosiahla v nominálnom vyjadrení historické maximum viac ako šest miliónov eur, pokrývajúc potreby na deväť mesiacov. V niektorých obdobiah rokov 2013 a 2014 postačovala na financovanie štátu na 10 mesiacov. Tako vytvorený vankúš nás môže v horších časoch zachrániť od problémov s refinancovaním dluhu a viesť k úspore. No po stabilizácii financovania slovenských verejných financií a upokojení situácie na európskych finančných trhoch najmä vďaka programu OMT je možná jeho budúca optimalizácia.

Hotovostná rezerva štátu tvorí významnú súčasť riadenia štátneho dluhu a likvidity, keďže sa ňou vytvára priestor na prekonanie prípadných tăžkostí s financovaním štátu. Má zmysel o nej rozmyšľať ako o poistení – znižuje určité riziká, no jej vytváranie a udržiavanie zvyšuje úrokové náklady. Tvorba rezerv má tiež vplyv na hrubý dlh verejnej správy.³³ Potreby financovania štátu sú nerovnomerné a tăzie predpovedateľné, čo ovplyňuje aj proces získavania zdrojov na ich krytie. Mláda využila priaznivé podmienky financovania slovenského štátneho dluhu aj na predĺženie jeho prieornej maturity.

Hotovostnú rezervu tvoria depozitá uložené Agentúrou pre riadenie dluhu a likvidity (ARDAL) na medzibankovom penažnom trhu v komerčných bankách a na bežných účtoch Štátnej pokladnice (ŠP³⁴) v Národnej banke Slovenska. Na druhej strane rezervu znižujú úvery, ktoré ARDAL získava v mene MF na penažnom trhu na krátkodobé vykrytie nesúladu likvidity, alebo na úhradu záväzkov v situácii, keď je rezerva nulová.

GRAF 25 - Hotovostná rezerva (počet mesiacov výdavkov štátu pokrytých z rezervy)



Zdroj: MF SR

Hotovostná rezerva štátu mala od roku 2006, kedy ARDAL začal v praxi fungovať, volatilný priebeh. Je to dané aj

³³ Zjednodušene povedané výška rezerv je ovplynená hospodárením štátneho rozpočtu a operáciami ARDAL na finančných trhoch (čo má piamy vplyv na hrubý dlh), ale aj hospodárením ostatných subjektov verejnej správy zapojených v systéme Štátnej pokladnice (nemá vplyv na hrubý dlh). Výška rezervy pre účely prognózy dluhu nezohľadňuje príamo depozitá v NBS ani kolaterál vznikajúci zo swapových operácií.

³⁴ Praktické využívanie bežných účtoch ŠP sa obnovilo koncom roka 2012, kedy začal ARDAL aktívne ukladať dočasne volné prostriedky namiesto komerčných bank na bežných účtoch ŠP. Tá ich následne uloží v Národnej banke Slovenska. Dôvodom je najmä vyšše kreditné riziko komerčných bank.



charakterom jej použitia a tvorby, keď ju skôrovo ovplyvňujú najmä splátky, resp. emisie dlhopisov. Rezerva v relatívnom vyjadrení (ako počet mesiacov, počas ktorých by boli pokryté všetky výdavky štátu z rezervy) v príemere pokrývala v rokoch 2006 až 2012 výdavky štátu na nasledujúce 4 mesiace, minimum 2 mesiace dosiahla na prelome rokov 2010 a 2011 a nikdy neprekročila 8 mesiacov. V roku 2012 začal jej prudký rast v nominálnom vyjadrení, aj v počte mesiacov pokrývajúcich výdavky štátu, a počas roka 2013 už v príemere pokrývala 7 mesiacov výdavkov. V roku 2013 a 2014 vo viacerých mesiacoch pokrývala rezerva až 10 mesiacov budúci výdavkov štátu.

Súčasná úroveň rezervy môže byť vysoká, najmä v kontexte aktuálnej situácie na finančných trhoch. ECB viac krát slovne intervenovala a vyhľásila, že v prípade potreby spustí program nákupu štátnych dlhopisov na sekundárnom trhu (ang. Outright monetary transactions, OMT). Pripravenosť spustiť v prípade potreby OMT bola pre trhy jasným signálom, výnosy na dlhopisoch výrazne klesli a dopyt zo strany investorov na primárom trhu prudko vzrástol. Pre ilustráciu, ak by rezerva pokrývala iba 4 mesiace, tak ako bol priemer rokov 2006 – 2012, namiesto 7 mesiacov, znamenalo by to ročnú úsporu na úrokových nákladoch vo výške takmer 60 mil. eur.



IV. ANALÝZY SENZITIVITY A POROVNANIE S PREDCHÁDZAJÚCOU AKTUALIZÁCIOU

Program stability SR je založený na základnom scenári ekonomickej vývoja s exogénnymi predpokladmi o vývoji extemého prostredia tak, ako bolo popísané v Tabuľke 2. V tejto časti sú prezentované vybrané rizikové scenáre, ktoré sú založené na modelových simuláciach predpokladajúcich spomalenie rastu zahraničného dopytu, pomaľší rast zahraničných cien a nižšiu nominálnu spotrebu slovenského verejného sektora.

IV.1. Rizikové scenáre vývoja

Scenár 1. Spomalenie zahraničného dopytu

Scenár 1 simuluje pomaľší väčší rast dovozov ekonomik obchodných partnerov SR, ktorý sa odrazí na pomaľom raste exportu SR. V simulácii sa predpokladá dodatočne jednorazového zníženie reálneho vývoja zahraničného dopytu o 1 p.b. v roku 2014 oproti pôvodnej prognóze.

Nižší zahraničný dopyt spôsobí prepad objednávok exportne orientovaných podnikov a dôjde k okamžitému spomaleniu rastu vývozu SR. V dôsledku pomaľšieho rastu ziskovosti podniky utlma investičné aktivity oproti základnému scenáru. Nižšie využitie výrobných kapacít podnikov zároveň vyústí do prepúšťania zamestnancov. Zhoršenie situácie na trhu práce negatívne ovplyvní spotrebu domácností a celkovo spomalenie agregátneho domáceho dopytu zníži aj inflačné tlaky v ekonomike. Naopak, vplyv na vonkajšiu nerovnováhu je minimálny, keďže spomalenie rastu exportov je takmer celé vykompenzované výpadkom importu spôsobeného pomaľším rastom spotreby domácností a investícií. Zníženie ekonomickej aktivity, pomaľší rast cien a miezd ako aj vyššia miera nezamestnanosti povedú k prehĺbeniu salda verejnej správy. Pokles nominálneho rastu HDP a prehĺbenie salda v každom roku by zvýšilo hrubý dlh ku koncu sledovaného obdobia oproti základnej prognóze dlhu o 1,2 p.b.

TAB 29 - Scenár 1-Spomalenie rastu zahraničného dopytu o 1 p. b. v roku 2014

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

	Spotreba domácností	Hrubé fixné investície	HDP	Miera nezamestnanosti	CPI	Bilancia bežného účtu (% HDP)	Saldo verejnej správy (% HDP)	Dlh verejnej správy (%HDP)
2014	-0,5	-0,4	-0,6	0,1	-0,1	0,0	-0,2	0,5
2015	-0,5	-0,4	-0,6	0,2	-0,3	0,0	-0,2	0,8
2016	-0,4	-0,4	-0,5	0,2	-0,5	0,0	-0,2	1,0
2017	-0,3	-0,3	-0,4	0,2	-0,6	0,1	-0,2	1,2

Zdroj: MF SR

Scenár 2. Nižší rast zahraničných cien

Druhý scenár je motivovaný výrazným spomalením rastu cien v krajinách eurozóny a na Slovensku v závere roka 2013, ako aj vyhliadkami nízkej inflácie pre rok 2014. V modelovej simulácii predpokladáme zníženie tempa rastu zahraničných cien o 1 p. b. v roku 2014 rovnako na exportnej i importnej konkurenčnej strane.

Zníženie zahraničných exportných cien resp. konkurenčných cien na dovoznej strane sa prejaví okamžitým spomalením rastu dovozného deflátoru, ktorý sa následne pretaví prostredníctvom zníženej dovezenej inflácie do pomaľšieho tempa rastu cien investičných i spotrebiteľských statkov. S miernym oneskorením reaguje i deflátor konečnej spotreby vlády. Prostredníctvom kanálu reálneho výmenného kurzu dochádza k zníženiu reálneho vývozu SR. Z dôvodu zhoršenia cenovej konkurencieschopnosti, exportne orientované podniky spomalia investičnú aktivity a dochádza i k miernemu nárastu nezamestnanosti. Útlm domáceho dopytu zo strany podnikov i domácností tak sekundárne taktiež prispieva k spomaleniu rastu domácej cenovej hladiny. Vďaka dopytovým efektom na strane dovozu sa zhoršuje bilancia bežného účtu. Podobne ako v predchádzajúcim scenári,

zhoršenie nominálnych daňových základní má za následok zhoršenie salda v verejnej správe o 0,1 p.b. v každom roku. Dlh by stúpol miernejšie ako v prvom scenári, pričom by sa zvýšil o 0,7 p.b. ku koncu roka 2017.

TAB 30 - Scenár 2- Pokles rastu zahraničných cien o 1 p.b. v roku 2014

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

	Spotreba domácností	Hrubé fixné investície		Miera nezamestna- nosti		Bilancia bežného účtu (% HDP)	Saldo verejnej správy (%HDP)	Dlh v verejnej správe (%HDP)
2013	-0,3	-0,3	-0,3	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,4
2014	-0,2	-0,2	-0,3	0,1	-0,3	-0,2	-0,1	0,5
2015	-0,2	-0,1	-0,2	0,1	-0,4	-0,2	-0,1	0,6
2016	-0,2	-0,1	-0,2	0,1	-0,4	-0,2	-0,1	0,7

Zdroj: MF SR

Scenár 3. Nižšia spotreba vlády

Pokračujúce konsolidovačné úsilie potrebné na naplnenie fískálnych cieľov je motiváciou pre tretí scenár. Vplyv skutočného konsolidovačného balíčka na rast HDP realizovaného v roku 2013, ako aj prehľad fískálnych multiplikátorov odhadnutých pre Slovensko, je uvedený v sarnostatnej kapitole II. V nasledujúcej simulácii modelujeme jednoduchší šok zniženia tempa rastu vládnej spotreby o 1 p. b. v roku 2013 v zmysle dopytu vlády po hotových výrobkoch. Dodatočným predpokladom scenára je, že mzdrový výdavok vo verejnom sektore zostanú nezmenené oproti základnému scenáru ekonomickejho vývoja. V prípade zvýšenia rizík nenaplnenia fískálneho cieľa je práve zniženie medzispotreby verejnej správy možné efektívne a rýchlo implementovať.

Vplyvom nižšej spotreby vlády dôjde k miernemu spomalneniu rastu HDP s významným sekundárnym vplyvom iba v prípade fixných investícií. Tento pokles sa odrazí na vývoji zamestnanosti, avšak negatívny vplyv na trh práce je zanedbateľný vďaka exportnej orientácii slovenskej ekonomiky. Zniženie dopytových tlakov v ekonomike v dôsledku ponášajúceho domáceho dopytu je taktiež minimálne a rovnako aj celkový pozitívny vplyv na bilanciu bežného účtu dôsledkom iba mierne nižšieho zniženia tempa rastu dovozov. Vplyv konsolidácie prostredníctvom zniženia konečnej spotreby verejnej správy má zanedbateľný dopad na saldo verejnej správy vzhladom na sekundárne negatívne efekty na ekonomickej aktivity i cenovú hladinu ktoré spôsobia mierne zhoršenie príjmov verejnej správy. Dlh sa zvýší len minimálne v prvom roku, v následujúcich rokoch bude vplyv zanedbateľný až pozitívny.

TAB 31 - Scenár 3 – Pokles nominálnej spotreby vlády o 1 p.b. v roku 2014

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

	Spotreba domácností	Hrubé fixné investície		Miera nezamestna- nosti		Bilancia bežného účtu (% HDP)	Saldo verejnej správy (%HDP)	Dlh v verejnej správe (%HDP)
2013	0,0	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
2014	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
2015	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
2016	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1

Zdroj: MF SR

IV.2. Porovnanie s predchádzajúcou aktualizáciou

Program stability SR na roky 2014 až 2017 obsahuje aktualizované makroekonomicke a rozpočtové ciele. V porovnaní s minuloročnou aktualizáciou z apríla 2013 došlo k zlepšeniu prognózy dlhu verejnej správy a miernej úprave cielových hodnôt salda verejnej správy v roku 2015 a 2016.



TAB 32 - Porovnanie predchádzajúcej a aktualizovanej prognózy

	ESAkód	2013	2014	2015	2016	2017
Reálny rast HDP (%)						
Predchádzajúca aktualizácia*		1,2	2,9	3,3	3,6	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		0,9	2,3	3,0	3,2	3,4
Rozdiel		-0,3	-0,6	-0,3	-0,4	-
Saldo verejnej správy (% HDP)						
Predchádzajúca aktualizácia*	EDP B.9	-2,9	-2,6	-2,0	-1,3	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		-2,8	-2,6	-2,5	-1,6	-0,5
Rozdiel		0,1	0,0	-0,5	-0,3	-
Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)						
Predchádzajúca aktualizácia*		54,8	56,3	56,7	55,9	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		55,4	55,2	56,2	54,9	53,4
Rozdiel		0,6	-1,1	-0,5	-1,0	-

Pozn.: * Program stability SR na roky 2013 - 2016

Zdroj: MF SR



V. UDRŽATELNOSŤ VEREJNÝCH FINANCIÍ

Dlhodobá udržateľnosť verejných financií má ekonomický aj etický, medzigeneračný rozmern. Zdravé verejné finančie sú nevyhnutným predpokladom udržateľného ekonomickeho rastu a mali by prispievať aj k medzigeneračnej spravodlivosti. Deficity v minulosti a z toho vyplynúce úrovne dluhu, ak neboli využité na produktívne investície, automaticky znamenajú vystavenie účtu budúcim generáciám, ktoré nemuseli mať osôb z benefitov predchádzajúcich politík. Súčasné generácie by preto nemali neprenášať prívelké finančné bremena na budúce generácie.

V.1. Stratégia politiky

Z hľadiska zabezpečenia dlhodobej udržateľnosti verejných financií je potrebné, aby systém dôchodkového a zdravotného zabezpečenia dokázal pružne reagovať na meniace sa potreby obyvateľstva a na **výzvy spojené so starnutím obyvateľstva**. Podľa správy EK⁸⁵ budú všetky členské krajinu EU v období najbližších 30 až 50 rokov čeliť podstatným demografickým zmenám s následným negatívnym vplyvom na systém dôchodkového a zdravotného zabezpečenia. Slovensko patrí medzi krajinu, v ktorých budú demografické zmeny jedny z najväčších⁸⁶.

Potrebu pružného nastavenia dôchodkových systémov zvýraznila aj hospodárska kríza, ktorá zásadným spôsobom zhoršila fískálne pozície krajín EÚ a v krajinách periférie eurozóny prerástla do dlhovej krízy. Hospodárske politiky členských krajín sa po roku 2009 viac zamerali na ozdravenie verejných financií. Fískálna konsolidácia, vyžadovaná v Pakte stability a rastu a v súvislosti s prijatím Fískálneho kompaktu (viac v Kapitole 7) má za cieľ stabilizovať a následne znížiť dlh verejnej správy. Napriek úspešnej konsolidácii však zlepšenie hospodárenia verejných financií nemusí byť pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti postačujúce. Preto je potrebné primerane nastaviť fungovanie dôchodkového systému a zdravotníctva s ohľadom na skutočnosť, že predstavujú najvýznamnejšie zložky výdavkov verejnej správy citlivých na starnutie obyvateľstva.

Vláda SR prijala viaceru významných zmien v dôchodkovom systéme, ktoré komplexne zlepšujú jeho dlhodobú udržateľnosť:

- V roku 2012 sa uskutočnila **rozsiahla dôchodková reforma**. Medzi hlavné zmeny s pozitívnym vplyvom na verejné finančie patrí automatické predĺžovanie dôchodkového veku v závislosti od strednej dĺžky života, zmena indexácie dôchodkových dávok, posilnenie solidarity pri výpočte novopriznaných dôchodkových dávok ako aj zmena maximálneho výmeriavacieho základu pre platbu poistného. Zmeny v druhom pilieri na jednej strane zvyšujú príjmy dôchodkového systému, na strane druhej zvyšujú jeho budúce výdavky. V sledovanom horizonte do roku 2060 je ich kumulatívny vplyv na saldo verejnej správy pozitívny⁸⁷.
- V roku 2013 boli prijaté **zmeny v sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov** s cieľom stabilizovať výdavky na výsluhové zabezpečenie týchto zložiek⁸⁸. Medzi hlavné opatrenia patrí zvýšenie počtu odslúžených rokov potrebných na priznanie výsluhového dôchodku a zmeny v indexácii výsluhových dôchodkov tak, aby zohľadňovali zvyšovanie starobrných dôchodkov v priebežnom pilieri perzijného systému a počet odslúžených rokov.

⁸⁵ European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AING) (2012) The 2012 Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU27 Member States (2010-2060), European Economy, No 2, 2012.

⁸⁶ Podľa posledných demografických projekcií Eurostatu (EUROPOP) bude Slovensko krajinou s dňou najväčšou zmenu vekovej štruktúry obyvateľstva v rámci EÚ po Poľsku. Index závislosti v starom veku (podiel počtu obyvateľov v poproduktívnom veku 65+ a počtu obyvateľov v produkčnom veku 20-64) sa zhorší zo 17,0% v roku 2010 na 61,9% v roku 2060.

⁸⁷ Pre objektívne posúdenie tohto opatrenia je horizont do roku 2060 príliš krátky vzhľadom k tomu, že jeho negatívne vplyvy sa prejavujú s dlhším oneskorením. Podrobnejšie informácie o dôchodkovej reforme v 2012 sú obsiahnuté v "Programe stability Slovenskej republiky na roky 2013 až 2016" (http://www.finance.gov.sk/Components/Category/Documents/S_LoadDocument.aspx?categoryid=120&documentid=9803) a komentári IFP "Starnutie zvyšuje výdavky, dôchodková reforma pomohla", http://www.finance.gov.sk/Components/Category/Documents/S_LoadDocument.aspx?categoryid=8886&documentid=9796, apríl 2013).

⁸⁸ Výpočty uvádzané v tejto kapitole zátaľ' nezohľadňujú vplyv zmien vo výsluhovom zabezpečení policajtov a vojakov. Kvantifikácia týchto opatrení bude predmetom najbližšej projekcie Ageing Report 2015, ktorú pripravuje IFP v rámci Ageing Working Group pri EK.

Negatívne vplyvy vyplývajúce zo starnutia populácie musia byť popri parametrických či systémových reformách týmené aj štrukturálnymi reformami podporujúcimi rast a zamestnanosť. Vyššia zamestnanosť, produktivita a výšší ekonomický rast sú nielen zdrojom rastu životnej úrovne obyvateľov, ale môžu výrazne napomôcť aj udržateľnosti dôchodkového systému a celkovej konsolidácii verejných financií. Primerané, efektívne daňové začlenenie, inteligentná regulácia trhu práce a flexibilné trhy tovarov a služieb sú predpokladom vyshej zamestnanosti a produktivity.

V.2. Dlhodobé rozpočtové výhľady v kontexte starnutia obyvateľstva

Dlhodobá projekcia príjmov a výdavkov cítlivých na starnutie obyvateľstva

V rámci Pracovnej skupiny pre starnutie obyvateľstva (AWG – Ageing Working Group), ktorej úlohou je v spolupráci s EK pripraviť a pravidelne aktualizovať dlhodobé projekcie výdavkov cítlivých na demografický vývoj a ich vplyv na vývoj verejných financií, boli identifikované výdavky verejnej správy, ktoré môžu byť pozitívne alebo negatívne ovplyvnene demografickými zmenami. Ide o výdavky na dôchodkové dávky³³, zdravotnú starostlivosť³⁴, dlhodobú starostlivosť, školstvo a dávky v nezamestnanosti. Okrem výdavkové strany boli na strane príjmov zohľadnené zmeny v príjmoch z majetku (aktív)³⁵ a za niektoré krajiny vrátane Slovenska zmeny vplyvom reforiem v dôchodkových systémoch. V prípade Slovenska ide o výpadok príjmov verejnej správy vplyvom kapitalizačného piliera dôchodkového systému.

Do roku 2060 budú mať na saldo verejnej správy negatívny vplyv výdavky na dôchodkové dávky, zdravotnú a dlhodobú starostlivosť, ako aj pokles príjmov z majetku. Naopak, pozitívny je vplyv druhého piliera a výdavkov na školstvo a dávky v nezamestnanosti.

TAB 33 – Zmena príjmov a výdavkov verejnej správy vplyvom demografických zmien (% HDP)

	2010	2020	2030	2040	2050	2060	Zmena 2010-2060
A. Výpadok príjmov do II. piliera	-1,1	-0,6	-0,6	-0,4	-0,2	-0,2	0,9
B. Výdavky cítlivé na starnutie populácie	17,8	18,0	18,7	19,8	21,6	23,3	5,5
- dôchodkové dávky	8,0	8,0	8,1	8,5	9,5	10,6	2,7
- zdravotná starostlivosť	6,2	6,8	7,5	8,2	8,9	9,2	3,0
- dlhodobá starostlivosť	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,7	0,4
- školstvo	3,1	2,8	2,7	2,5	2,6	2,7	-0,5
- dávky v nezamestnanosti	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,1
C. Príjmy z majetku	1,4	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	-0,6
Vplyv na saldo verejnej správy							-5,2

Zdroj: MF SR, EK

Bez zmeny politík negatívny demografický vývoj spolu s poklesom príjmov verejnej správy zhŕšia do roku 2060 primárne saldo verejnej správy o 5,2 % HDP.

Hodnotenie dlhodobej udržateľnosti pomocou ukazovateľov udržateľnosti

³³ Dôchodkové dávky obsahujú okrem starobrných, predčasných starobrných a pozáostalostných dôchodkov aj vplyv dávok v hmotnej nôdzi. Dôvodom je fakt, že súčasný systém priamo negarantuje výšku minimálneho dôchodu a výsledky vplyvu starnutia bytak mohli byť podhodnotené o tých dôchodcoch, ktorí budú poberať doplatok ku svojmu dôchodu vo forme sociálnej dávky. Výdavky na dôchodkové dávky nezahrňajú výdavky na výstuhové dôchodky silových rezortov, ktoré tvoria približne 0,3 % HDP. Rovako výdavky na vianočné dôchody neboli v nadväznosti na schválenú metodiku AWG zahnuté.

³⁴ Výdavky na zdravotnú starostlivosť, dlhodobú starostlivosť, školstvo a dávky v nezamestnanosti sú z dôvodu mezičiarnodej porovnatelnosti definované AWG a sú presne vymedzené v publikácii „2012 Ageing report“.

³⁵ Pokles príjmov z majetku v pomere k HDP vprojekciach AWG nie je zapísaný demografickým faktorm. Dôvodom je predpoklad, že dynamika vývoja dluhu (ako % HDP) je okrem vplywu vzájomného vzájomného vývoja priemennej úrokovej miery a ekonomickej rastu determinovaná výhradne primárnym saldom verejnej správy. Uzhlásadom k tomuto predpokladu sa implicitne predpokladá fikálna nominálna suma aktív verejnej správy v čase a z nej vyplývajúce klesajúce príjmy v pomere k HDP.



Zmyslom hodnotenia dlhodobej udržateľnosti je, v nadväznosti na budúci rast výdavkov verejných finančí (resp. pokles príjmov) spojených so starnutím obyvateľstva prezentovaných v predošej časti, posúdiť aktuálnu situáciu vo verejných financiach. Nakolko aktuálne nastavenie politík (fiškálna disciplína, dôchodkový systém, zdravotnícky systém) je pri dnešnej výške dlhu vlády dlhodobo udržateľné (aby dlh nekontrolované nenarastal a držal sa na stabilnej úrovni). EK pre tieto účely používa tzv. ukazovatele udržateľnosti⁴² S1 a S2.

BOX 7 - Indikátory udržateľnosti v metóde EK

Ukazovateľ S1 (strednodobý horizont) - predstavuje hodnotu, o ktorú sa musí trvale zmeniť primárne štrukturálne saldo, aby hrubý dlh v roku 2030 dosiahol úroveň 60 % HDP. Indikátor pôvodne zachytával zmenu primárneho salda do roku 2060. Zmena oproti minulosti nastala aj v tom, že konsolidácia potrebná pre dosiahnutie cieľového dlhu je rozložená do viacerých rokov (v správe EK na roky 2015-2020). Na základe hodnoty indikátora sú krajinu zaradené do rizikových skupín – ak je S1 ukazovateľ menší ako 0, sú označované ako nízko rizikové. Hodnota indikátora medzi 0 a 3 radí príslušné krajiny medzi stredne rizikové a hodnota väčšia ako 3 radí príslušné krajiny medzi vysoko rizikové.

Ukazovateľ S2 (dlhodobý horizont) - predstavuje hodnotu, o ktorú sa musí trvale zmeniť primárne štrukturálne saldo, aby sa súčasná hodnota budúcich primárnych sád rovnala súčasnej úrovni hrubého dlhu. Krajinu, ktorých je indikátor S2 menší ako 2 sú označované ako nízko rizikové. Ak je hodnota indikátora medzi 2 a 6, krajina je stredne riziková. Ak je hodnota vyššia ako 6, krajina je označená ako vysoko riziková.

Okrem tradičných ukazovateľov udržateľnosti EK používa aj **ukazovateľ S0**. Jeho úlohou je včas upozorniť na fišálne riziká, ktoré by na základe súčasných fišálnych a makroekonomických trendov mohli nastat' v krátkodobom horizonte.

MF SR používa pri hodnotení udržateľnosti ukazovatele S1 a S2 podľa metódy EK, na rozdiel od EK však do výpočtu zahrňa aj vplyv II. piliera na príjmy, nielen na výdavky. Podľa názoru MF SR je takýto prístup ekonomicky správnejší, keďže v prípade kapitalizačných systémov majú jeho zmeny vplyv nielen na výdavky, ale aj na príjmy dôchodkového systému.

V nasledujúcej časti sú ukazovatele udržateľnosti vypočítané podľa prístupu MF SR pre štyri scenáre:

- **Scenár 2015** vychádza z prognózy dlhu a primárneho štrukturálneho salda na rok 2015, pričom už zohľadňuje pozitívne dopady dôchodkovej reformy uskutočnej v roku 2012.
- **Scenár MTO** vychádza z predpokladu dosiahnutia strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2017 v súlade s odporúčaniami Rady pre SR z Júna 2013 a tomu zodpovedajúcej výšky dlhu a primárneho štrukturálneho salda.
- **Scenár MTO s dlhovou brzdou** vychádza z predpokladu dosiahnutia strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2017, pričom zároveň zohľadňuje národné fišálne pravidlá o dlhovej brzde. Podľa platných legislatívnych ustanovení musí vláda v prípade dosiahnutia úrovne dlhu vo výške 57 % HDP predložiť do parlamentu vyrovnaný rozpočet. Spomenutá hranica sa od roku 2018 bude každoročne znížovať o 1 p.b.. V tomto scenári je preto indikátor S1 vypočítaný za predpokladu, že výška dlhu dosiahne úroveň v roku 2027 47 % HDP.
- **Pesimistický scenár** predpokladá, že v roku 2017 primárne štrukturálne saldo dosiahne 0,30 % HDP a dlh 54,7 % HDP (inými slovami, vláda by nesplnila svoj strednodobý cieľ). Aj tento scenár zohľadňuje vo svojich predpokladoch národné fišálne pravidlá o dlhovej brzde.

TAB 34 - Predpoklady pre výpočet indikátorov

	výhodiskový rok (t0)	ŠPS v t0	DLH v t0	postupná konsolidácia	DLH v t2
Správa Komisie	2014	0,8	55,9	2015-2020	60
Scenár 2015	2015	-0,9	58,4	2016-2020	60
Scenár MTO	2017	1,0	53,4	2018-2020	60

⁴² European Commission - DG ECFIN (2012) 'Fiscal Sustainability Report 2012, European Economy, No 8, 2012.

Scenár MTO s dlhovou brzdou	2017	1,0	53,4	2018-2020	47
Pesimistický scenár	2017	0,3	54,7	2018-2020	47

ŠPS - štrukturálne primárne saldo

Medzera udžateľnosti v **dlhodobom horizonte** na základe vypočítaných hodnôt indikátora S2 predstavuje 3,2 až 5,1 % HDP. Potreba dodatočného zlepšenia primárneho štrukturálneho salda je ovplyvnená najmä stúpajúcimi výdavkami na zdravotnú a dlhodobú starostlivosť (2,2-2,3 p. b.) a výdavkami na dôchodky, ktoré budú narastať hlavne po roku 2030 (1,4-1,6 p. b.).

V strednodobom horizonte poukazuje ukazovateľ S1 na príifornosť nízkeho až stredného rizika. Záporné hodnoty tohto ukazovateľa v scenárii MTO a v scenárii MTO s dlhovou brzdou vyjadrujú, že pokial vláda naplní svoje ciele do roku 2017, nie sú zo strednodobého pohľadu potrebné dodatočné konsolidačné opatrenia, dokonca existuje rezerva. Splnenie strednodobého cieľa zároveň poskytuje dostatočný priestor na to, aby úroveň dlhu rešpektovali národné fiškálne pravidlá. Na druhej strane, menej priaznivá rozpočtová pozícia a vyššia úroveň dlhu v roku t₀, ako modelujeme v pesimistickom scenárii, by si vyžiadala dodatočnú konsolidáciu vo výške 0,5 % HDP. Úroveň dlhu, pri ktorej by vláda bola povinná zostaviť výrovnamý rozpočet, by sa dosiahla v roku 2024.

TAB 35 - Ukazovatele udržateľnosti S1 a S2 (% HDP)												
	S1	PRP	NOK	PD	DV	2P	S2	PRP	VP	ZDS	VDN	2P
Správa Komisie	2,2	0,8	0,3	-0,2	1,3	-	6,9	1,8	3,5	1,7	-0,1	-
Scenár 2015	1,0	0,5	0,1	-0,1	0,3	0,1	5,1	1,9	1,4	2,3	-0,3	-0,2
Scenár MTO	-1,4	-1,3	-0,1	-0,5	0,4	0,1	3,2	-0,1	1,6	2,2	-0,3	-0,2
Scenár MTO s dlhovou brzdou	-0,4	-1,4	0,0	0,7	0,3	0,1	-	-	-	-	-	-
Pesimistický scenár	0,5	-0,7	0,1	0,8	0,3	0,1	-	-	-	-	-	-

Zdroj: MF SR, Fiscal sustainability report 2012

Príspady komponentov (v p.b.):

RP - podľačné rozpočtové pozície

2P - výpadok príjmov k už druhému plneniu

NOK - náklady odvládu konsolidácie

VP - výdavky na penzie

PD - požadavka na dlh v koncovom roku

ZDS - zdravotná a dlhodobá starostlivosť

DV - dlhodobé výdavky (náklady starnutia)

VDN - výdavky na vzdelenie a dávky v nezamestnanosti

VI. KVALITA VEREJNÝCH FINANCIÍ

Pre dosiahnutie ekonomickej oživenia EK v Ročnom prieskume rastu na rok 2013 odporúča, aby sa krajiny EÚ tak na lokálnej aj celoeurópskej úrovni zamerali a sústredili na tieto hlavné priority:

- pokračovanie vo fiškálnej konsolidácii neobmedzujúcej ekonomický rast,
- obnovenie normálneho úverovania ekonomiky,
- podporu rastu a konkurencieschopnosti prostredníctvom realizácie štrukturálnych reforiem,
- riešenie nezamestnanosti a sociálnych dôsledkov krízy,
- a modernizáciu verejnej správy.

Dôraz sa pritom kládzie na fiškálnu konsolidáciu ako nevyhnutný predpoklad pre obnovu makroekonomickej a finančnej stability a dôvery na finančných trhoch. EK tiež odporúča zvyšovať efektívnosť verejných financií. V prípade znižovania výdavkov odporúča postupovať selektívne. Škry by sa nemali týkať vzdelenia, vedy, výskumu a inovácií, energetiky a aktívnych politík trhu práce. V záujme podpory rastu a zamestnanosti by sa nemalo zvyšovať zdanenie nízkopríjmovej práce. Komisia odporúča zameráť dodatočné daňové zaťaženie na spotrebu, majetok a environmentálne dane.

VI.1. Vývoj na strane príjmov

Na strane príjmov ostáva prioritou boj proti daňovým únikom. V roku 2012 bol schválený **akčný plán boja proti daňovým únikom**, v rámci ktorého bolo prijatých 50 opatrení zameraných najmä na znižovanie únikov na DPH. **V prvej etape** akčného plánu sa umožnilo rušenie registrácie nekomunikujúcich a nekontaktných osôb v registri platiteľov a bol zavedený inštitút spoločného a nerozdielneho rúčenia za dan. Novelou zákona sa zaviedla povinnosť skladat finančnú zábezpeku rizikovými osobami pri registrácii DPH, povinné mesačné zdaňovacie obdobie pre nových platiteľov DPH na dvanásť mesiacov a znižila sa hranica obratu na povinné mesačné zdaňovacie obdobie. Boli definované nové trestné činy daňového podvodu a marenia výkonu správy daní. V júli 2012 bol spustený pilotný projekt „Daňová kobra“, v rámci ktorého finančná správa v spolupráci s políciou a prokuratúrou riešia prípady závažných daňových podvodov.

V druhej etape bol zavedený režim sprísneného daňového dohľadu nad rizikovými subjektmi, povinnosť správcu vkladu vložiť peňažné vklady spoločníkov s.r.o. na bankový účet. Spustil sa program na boj proti korupcii v rámci Finančnej správy SR a so zámerom zabrániť fiktívному vystavovaniu príjmových a výdavkových pokladničných dokladov sa zaviedla povinnosť bezhotovostnej platby s limitom nad 5 tisíc eur.

Doplňkovým nástrojom na propagáciu témy poctivého platenia daní a boja proti daňovým únikom na DPH je **zavedenie lotérie pokladničných blokov**. Od septembra 2013 majú spotrebiteľia možnosť registrovať bločky z nákupu tovarov a služieb do lotérie, ktorá sa až reťuje pravidelne dvakrát za mesiac. Cieľom opatrenia je motivovala zákazníkov, aby pri nákupe tovarov a služieb požadovali pokladničný doklad. Od spustenia v septembri 2013 do trinástejho žrebovania v marci 2014 bolo v rámci bločkovej lotérie zaregistrovaných takmer 59 mil. bločkov od 450 tis. hráčov. Potenciálny pozitívny vplyv lotérie na ročný výnos DPH na základe údajov z roku 2013 je 7 až 8 mil. eur, najmä v menších podnikoch v sektore malobchodu a reštauračných služieb. Loteria priniesla aj množstvo podnetov od občanov využiteľhých pri kontrole elektronických regisračných pokladní. Efektívnosť kontrol sa výrazne zvýšila, štatistika úspešnosti podnetov od občanov však zatiaľ nie je k dispozícii.

Od januára 2014 majú platiteľia dane z pridanej hodnoty povinnosť elektronicky zasielat mesačný výkaz o tuzemských dodávkach tovarov a služieb. Zavedenie **kontrolného výkazu** o konkrétnych obchodných transakciách platiteľa dane má pomôcť účinnému potláčaniu daňových podvodných aktivít. Vybrané údaje z kontrolného výkazu bude možné konfrontovať s údajmi, ktoré platiteľ dane uviedol v daňovom priznaní. Analytický softvér FS SR umožní v reálnom čase vyhodnotiť údaje uvedzane vo výkazoch a spárovanie DPH na vstupe a výstupe na základe identifikačných čísel DPH, ale najmä opodstatnenosť DPH na vstupe. Vytvorí sa tým

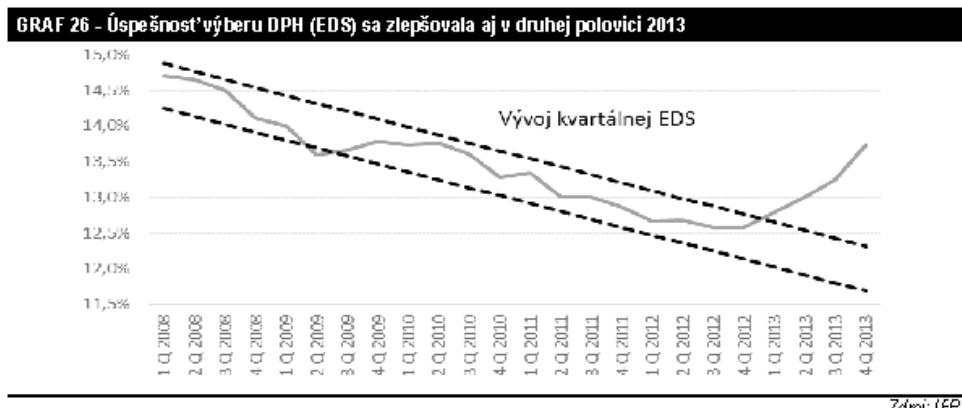
efektívna možnosť križovej kontroly týchto údajov s údajmi jednotlivých obchodných partnerov a identifikácie podvodov na DPH aj v komplikovaných reťazcoch firiem, čo pomôže posilneniu príjmov verejných financií.

Od januára 2014 sa rozšíril tuzemský prenos daňovej povinnosti na prijíemcu plnenia (tzv. **reverse charge**) na rizikové komodity, a tým obmedzenie karuselových obchodov s nimi. Okrem toho sa zriadia špecializované senáty na krajských súdoch so zamieraním na daňovú oblasť.

Ďalšími prijatými opatreniami sú povinnosti správcu vkladu vložiť peňažné vklady spoločníkov pri zakladaní spoločnosti s ručením obmedzeným na účet v banke a úprava výmazov spoločnosti „ex offo“. Pripravila sa analýza inštitútu finančného vyšetrovania, ako nástroja pre zefektívnenie zisťovania majetkových pomerov páchateľov najmä vo vzťahu k daňovým trestným činom.

Novým opatrením je aj zavedenie daňovej licencie, ktorá bude diferencovaná podľa typu firiem. Opatrenie je zamierané na zabránenie dlhodobého vyhýbania sa plateniu dane z príjmu právnických osôb.

Opatrenia na zlepšenie výberu daní sa prejavujú vo výsledkoch. Po niekolkých rokoch poklesu sa podarilo zvrátiť negatívny trend efektívnosti výberu DPH meranej prostredníctvom efektívnej daňovej sadzby. Tá zaznamenala od štvrtého štvrtroku 2012 rast už v štyroch po sebe nasledujúcich štvrtrokoch a v súčasnosti je približne na úrovni roku 2010. Podľa aktuálneho odhadu samotné zlepšenie úspešnosti výberu medzi rokmi 2012 a 2013 zvýšilo výber DPH o 289 mil. eur (0,4% HDP).

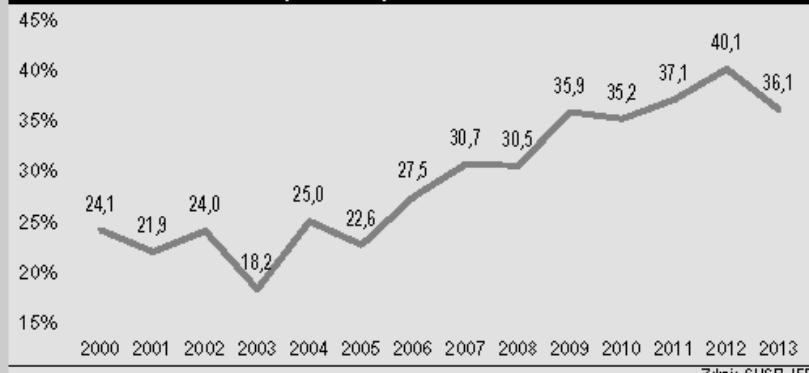


Konsolidačné opatrenia na nasledujúce roky na príjmovej strane (zavedenie povinnosti regisračných pokladníc, zrážková daň z kovošrotu a na plnenia od farmaceutických firiem) odrážajú do veľkej miery odrážajú prioritu ďaľšieho zlepšenia výberu daní a odvodov.

BOX 8 - Medzera DPH

Slovensko patrí medzi krajiny EÚ s najväčšou medzerou na DPH. Podľa štúdie CASE⁴⁸ v roku 2011 bola v SR štvrtá najvyššia medzera na DPH ako % potenciálnej spomedzi krajín EÚ. Odhady IFP a CASE sa zhodujú, že medzera na DPH v SR rásťa od vstupu do EÚ z úrovne 20-25% z potenciálneho výberu na úroveň približne 40% v roku 2012. Úspešnosť výberu DPH dosiahla najnižšiu úroveň v polovici roka 2012. Korešpondujúco so zavádzaním opatrení akčného plánu boja proti daňovým únikom sa od týchto kontinuálne už piaty kviartál po sebe úspešnosť výberu zlepšuje. V roku 2013 medzera na DPH klesla približne na úroveň 36%. To predstavuje podobnú úroveň ako v roku 2009 a zároveň uzavretie približne 10% medzery DPH z roku 2012.

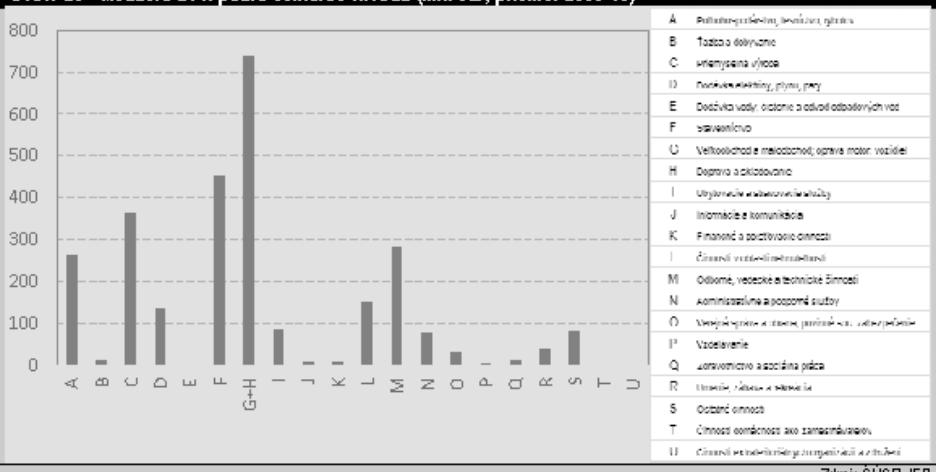
GRAF 27 - Medzera DPH ako % potenciálnej DPH



Zdroj: ŠÚSR, IFP

Veľká časť medzery DPH je sústredená v niekoľkých sektorech ekonomiky. Rizikové z pohľadu únikov na DPH z pohľadu objemu únikov sú najmä velko- a maloobchod, stavebnictvo, priemyselná výroba, profesionálne, vedecké a technické činnosti a polhospodárstvo. Odhadnuté výsledky vychádzajú z metodiky používanej v rámci programu Revenue Administration Gap (RA-GAP) Medzinárodného menového fondu. Táto metodika pracuje s agregovanými makroekonomickými údajmi z tabuľiek dodávok a použitia z národných účtov, takže umožňuje odhadnúť medzera na DPH na úrovni jednotlivých sektorov. Nevýhodou je, že tabuľky dodávok a použitia sú pripravované s dosť veľkým časovým oneskorením. Dnes sú najaktuálnejšie k dispozícii za rok 2010.

GRAF 28 - Medzera DPH podľa sektorov NACE2 (mil. eur, priemer 2008-10)



Zdroj: ŠÚSR, IFP

⁴⁸ "Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States", http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/vat-gap.pdf



Sektorový odhad medzery na DPH umožní efektívnejšie zameriť kontrolnú činnosť finančnej správy, pripravovať lepšie cieľené opatrenia na boj proti daňovým únikom a odhadovať ich potenciálne vplyvy na výber daní. Príkladom je pripravované zavedenie registračných pokladníc a povinnosti prikladania faktúr k úradným dokumentom používaným na oficiálne účely pre hotely a profesionálne, vedecké a technické činnosti.

Dane z nehnuteľnosti na Slovensku v porovnaní s ostatnými krajinami OECD alebo EÚ predstavujú menej významnú časť daňových príjmov územných samospráv. Súčasné nastavenie systému (sazba dane v eurách podľa rozlohy obytnej plochy) je však menej efektívne a spravodlivé, pretože základ dane neodzrkadluje skutočnú hodnotu nehnuteľnosti (definovanú veľkosťou sídla, polohou nehnuteľnosti, vekom, príslušenstvom prislúchajúcim k nehnuteľnosti a ďalšími charakteristikami), ale iba výmeru. Z toho následne vychádza rôzne efektívne daňové zaťaženie jednotlivých nehnuteľností (podiel zaplatenej dane voči cene nehnuteľnosti) a regresivita systému. Z pohľadu daňovej spravodlivosti a efektívnosti je optimálnym riešením nastaviť systém tak, aby bol základ dane naviazaný na odhadovanú trhovú hodnotu nehnuteľnosti. Taktô nastavený systém by zabezpečil, aby sa daňová základňa menila spolu s trhovou cenou nehnuteľnosti a efektívne zdanenie pri nezmenenej sadzbe by bolo konštantné.

MF SR pripravilo nový návrh zdaňovania nehnuteľností na základe odhadanej trhovej hodnoty. Na základe získaných dát o cenách inzerovaných rezidenčných nehnuteľností bol navrhnutý model, ktorý po zohľadnení vstupných charakteristik umožňuje odhadnúť trhovú hodnotu nehnuteľnosti. Prvé kroky pri implementácii nového systému budú realizované po roku 2015.

VI.2. Vývoj na strane výdavkov

Prebiehajúca konsolidácia verejných financií sa odráža aj na klesajúcich výdavkoch verejnej správy. Okrem reformy ESO, ktorá prináša významnú úsporu na prevádzke štátu, prispievajú k zníženiu výdavkov výraznou miere aj samosprávy a ostatné subjekty verejnej správy. Prioritou vlády zostáva ochrániť výdavky na školstvo, vedu a výskum a dopravnú infraštruktúru, ktoré podporujú dlhodobý ekonomický potenciál krajiny. V roku 2014 rastú medziročne o 21%. V ďalších rokoch k nim pribudnú aj prostriedky z tretieho programového obdobia európskych fondov.

V roku 2014 dosiahnu výdavky verejnej správy 28,3 mld. eur, čo predstavuje nominálny nárast o 0,4 miliardy eur oproti roku 2013. Podľa návrhu východísk rozpočtu verejnej správy (RVS) na roky 2015-2017 sa podiel výdavkov verejnej správy na HDP v rozpočtovanom období zniží z 38,7% v roku 2013 na 34,0% v roku 2017. V súmernere k HDP sa najvýraznejšie znižujú osobné výdavky a vďaka lepšej prognóze zamestnanosti aj sociálne transfery. Mierny pokles zaznamenaná medzispotreba, úrokové náklady a kapitálové transfery. Subvencie a investície (tvorba hrubého fixného kapítalu, THFK) budú porovnatelné s predchádzajúcim obdobím. Vláda tak zároveň napĺňa záväzok z Partnerskej dohody udržať priemernú úroveň THFK nad 2 % HDP počas tretieho programového obdobia využívania EÚ fondov.

TAB 36 - Výdavky verejnej správy (% HDP)

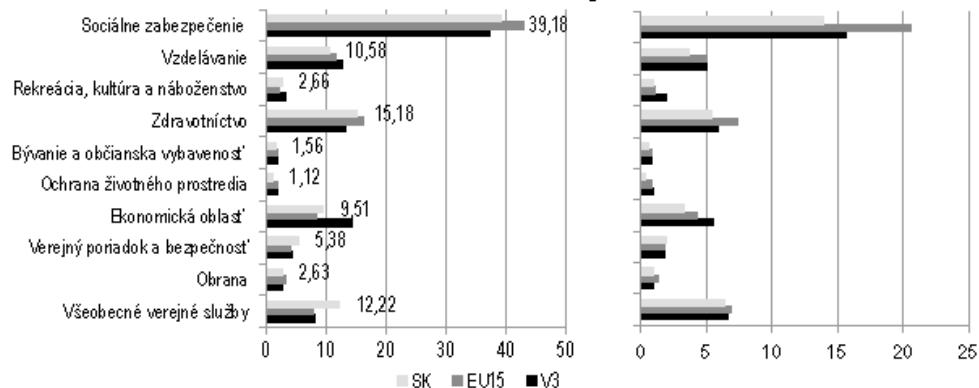
Celkové výdavky	ESA kód	2011	2012	2013	2014OS	2015V	2016V	2017V
		TE [1]	38,9	38,3	38,7	38,0	36,5	34,9
Odmeny zamestnancov	D.1	7,4	7,3	7,6	7,0	6,7	6,4	6,2
Medzispotreba	P.2	4,8	4,7	4,6	4,6	4,3	4,0	3,9
Sociálne transfery	E.1	18,5	18,7	18,9	18,4	17,9	17,7	17,4
Úrokové náklady	EDP D.41	1,6	1,9	2,0	1,8	1,8	1,8	1,7
Subvencie	D.3	0,9	1,0	1,1	1,0	0,9	0,8	0,8
Tvorba hrubého fixného kapítalu	P.51	2,7	2,2	2,1	2,1	2,1	1,9	2,1
Kapitálové transfery	D.9	1,2	0,9	0,6	0,6	0,7	0,3	0,3
Ostatné	E.1	1,8	1,5	1,8	2,4	2,2	1,9	1,8

- [1] Upravené o čisté toky týkajúce sa súčerpovtak, aby TR:TE=EDP B:9
 [2] D.6311+D.63121+D.63131+D.62
 [3] D.29+D.4 (okrem D.41)+D.5+D.7+P.52+P.53+K.2+D.8.
 OS – odhad skutočnosti; V – návrh východisk rozpočtu VS

Zdroj: ŠÚSR, MFSR

V roku 2014 sa Slovensko verejnými výdavkami na úrovni 38 % HDP zaradí medzi krajiny s najmenším štátom. Priemer v EÚ je pritom viac ako 49 % HDP. V porovnaní so západnou Európou dá Slovensko v roku 2014 z verejných výdavkov, podľa metódy COFOG, relatívne menej peňazí na sociálne zabezpečenie, a to napriek vysokému rastu výdavkov v tejto oblasti, najmä dôchodkov. Relatívne nižšie bude financovanie zdravotníctva, obrany, ochrany životného prostredia, vzdelávania, bývania a občianskej vybavenosti. **V roku 2014 bude vyšší podiel verejných výdavkov ako v EÚ15 smerovať aj do ekonomickej oblasti (napr. doprava, investičné stimuly, polnohospodárstvo) a na verejný poriadok a bezpečnosť (napr. polícia a súdnictvo).** Opäťovne stúplnu výdavky verejného sektora na všeobecné verejné služby (napr. administratíva a úrady), vo vyjadrení voči HDP však stále nedosiahnu úroveň EÚ15.

GRAF 29 – Výdavky verejnej správy (pravý graf - % celkových výdavkov, pravý graf - % HDP)



Poznámka: SK=2014; EÚ15, V3=2012

Zdroj: MF SR, Eurostat, ŠÚSR

Efektivnosť verejných výdavkov

Aj po razantnej konsolidácii existujú verejné výdavky, ktoré v plnej miere neprispievajú k napĺňaniu cieľov, na ktoré sú určené. Neefektívne vynaložené prostriedky zvyšujú výdavky štátneho rozpočtu na úkor priorit, čo je cítelne predovšetkým v období prebiehajúcej konsolidácie. Prioritou vlády je zvyšovať výdavky na oblasti, ktoré poskytujú občanom nevyhnutné verejné služby, a podporujú dlhodobý ekonomický potenciál krajiny. Odráža to prioritizáciu verejných výdavkov na oblasti podporujúcej hospodársky rast, ktoré v roku 2014 rastú medziročne o 21% (vrátane EÚ zdrojov a spolufinancovania). Výdavky zo štátneho rozpočtu budú navýšené predovšetkým v školstve, výskume a vývoji a rozvoji dopravnej infraštruktúry.

TAB 37 – Výdavky na rastové oblasti (mil. eur vrátane EÚ a spolufin.)

	2011	2012	2013	2014
Pro-rastové oblasti spolu	3 447	3 632	3 761	4 560
Školstvo	1 776	1 833	1 868	1 916
Výskum a vývoj	318	379	410	495
Cestná a železničná Infraštruktúra	1 353	1 420	1 482	2 149

Zdroj: MFSR, RVS 2014-2016, 2014 - rozpočet

Zvýšením prorastových výdavkov v roku 2014 je následkom viacerých opatrení. Mzdy pedagogických a odborných zamestnancov v regionálnom školstve sa zvýšia o 5%. Zamestnancom vysokých škôl sa zvýšia tarify o 16 eur, okrem toho však vzrástie balík mzdy aj o ďalšie 3%. Celkový vplyv zvyšovania miezd voči scenáru nezmenených politík je 124 mil. eur. Mzdy zamestnancom úradov práce poskytujúcich poradenské služby vzrástú