



**Brussels, 21 October 2014
(OR. sk)**

**EG 4/14
ADD 1**

**ECOFIN 933
UEM 336
EUROGROUP 9**

COVER NOTE

From: Peter Palus, Financial Counsellor, Permanent Representation of the Slovak Republic to the EU

date of receipt: 15 October 2014

To: Mr Carsten PILLATH, Director General, Council of the European Union

Subject: Slovakia:
Draft Budgetary Plan of Slovakia for 2015, as laid down in Article 6(1) of Reg. (EU) 473/2013 on Common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the member states in the euro area

Delegations will find attached the second part of the Draft Budgetary Plan of Slovakia for 2015.

This document is aimed for discussion in the **Eurogroup**.



EÚ¹⁵ v júni 2014 má pokrok smerom k strednodobému cieľu dosahovať 0,1 % HDP v 2015 a pritom zohľadniť očakávané nepriaznivé hospodárske podmienky.

II.2.2. Výdavkový benchmark

Revidovaný Pakt stability a rastu zaviedol výdavkový benchmark ako doplnkový nástroj na analyzovanie fiškálnej pozície. Vyjadruje rast výdavkového agregátu očisteného o príjmové opatrenia, čo v porovnaní s referenčnou hodnotou rastu výdavkov umožní posúdiť pokrok vo fiškálnej konsolidácii.

Výdavkový benchmark sa uplatňuje odlišne v závislosti od toho, či daná krajina dosiahla svoj strednodobý rozpočtový cieľ alebo nie. Slovensko neplní svoj individuálny strednodobý rozpočtový cieľ¹⁶ od roku 2005, kedy bol zahrnutý do revidovaného Paktu stability a rastu. Znamená to, že upravené primárne výdavky verejnej správy očistené o opatrenia na strane príjmov by mali v reálnom vyjadrení rásť pomalšie ako priemerný potenciálny rast ekonomiky tak, aby dochádzalo k zlepšovaniu štrukturálneho salda o 0,5 % HDP ročne. Výdavkový benchmark je prevzatý z podkladov EK¹⁷.

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 investícií vlády (najmä v menších členských krajinách EÚ) berie do úvahy priemerná výška investícií za posledné tri roky a aktuálny rok. Nominálny rast takto upravených výdavkov sa prostredníctvom deflátoru HDP prepočíta na reálny rast, aby bol porovnateľný s výdavkovým benchmarkom.

Tab 8: Výdavkový benchmark (ESA 2010, mil. eur)

	2013	2014 OS	2015
1. Celkové výdavky	30 193	29 680	29 622
2. Úrokové náklady	1 393	1 387	1 327
3. Tvorba hrubého fixného kapitálu	2 193	2 661	2 224
4. Tvorba hrubého fixného kapitálu (priemer za t-3 až t)	2 271	2 378	2 315
5. Výdavky na EU programy plne kryté príjmami z EU fondov	957	1 453	1 682
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	28	28	27
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0	0
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3+4-5-6-7)	27 892	26 528	26 677
9. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu (8-8 _{t-1})	993	-1 364	149
10. Zmena v príjmoch kvôli opatreniam	1 272	63	283
11. Nominálny medziročný rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia ((9-10)/8 _{t-1})	-1,0	-5,1	-0,5
12. Reálny medziročný rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia	-2,9	-6,9	-1,4
13. Výdavkový benchmark - referenčná miera rastu výdavkov	2,9	2,6	2,6
14. Odchýlka od výdavkového benchmarku (12-13)¹	-5,8	-9,5	-4,0
p. m. deflátor HDP ²	1,9	1,9	0,9

¹⁵ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_council_slovakia_sk.pdf

¹⁶ Na základe odporúčania Rady EÚ z 2013 by malo Slovensko splniť strednodobý rozpočtový cieľ (štrukturálny deficit verejnej správy vo výške 0,5 % HDP) do roku 2017.

¹⁷ [Vade Mecum on Stability and Growth Pact](#), str. 30



p.m. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia pri deficite VS podľa pôvodných požiadaviek EU
pravidiel vo výške 2,49 % HDP v 2015

0,1

[1] Negatívna hodnota predstavuje plnenie výdavkového benchmarku

Zdroj: MF SR

[2] Priemer dvoch prognóz EK

Vývoj výdavkov by mal byť v roku 2014 a 2015 **v súlade s výdavkovým benchmarkom**. Podľa aktuálnych očakávaní by malo v roku 2014 dôjsť k výraznému reálnemu poklesu výdavkového agregátu (-6,9 %). V roku 2015 sa predpokladá miernejší pokles výdavkového agregátu (-1,4 %). Vývoj verejných výdavkov by mal v roku 2014 a 2015 plniť výdavkový benchmark.

II.3. Prognóza hrubého dlhu verejnej správy

Hrubý dlh verejnej správy¹⁸ dosiahol podľa aprilovej notifikácie Eurostatu ku koncu roka 2013 úroveň 55,4 % HDP¹⁹. Revízia HDP po zmene metodiky však pravdepodobne spôsobí, že podiel hrubého dlhu na HDP nepresiahne ani v roku 2013 úroveň 55 % HDP²⁰. **Za predpokladu naplnenia rozpočtových cieľov zostane podiel dlhu na HDP v celom prognózovanom období pod hranicou 55 % HDP.**

V roku 2014 by mal dlh prvýkrát od 2008 klesnúť a dosiahnuť úroveň 54,1 % HDP. V roku 2015 sa sice očakáva mierny dočasný nárast na 54,4 % HDP, no v nasledujúcich rokoch bude dlh postupne klesať až na 51 % HDP v roku 2017. Pokles dlhu je podmienený zlepšením primárneho salda (deficitu verejnej správy očisteného o úrokové náklady) a rastom HDP. Vzhľadom na pokračujúcu konsolidáciu sa od roku 2016 predpokladá prvýkrát primárny prebytok verejných rozpočtov.

Tab 9: Hrubý dlh verejnej správy (% HDP, ESA 2010, stav k 31.12.)						
	2012	2013	2014 OS	2015	2016	2017
Hrubý dlh verejnej správy	52,1	54,6	54,1	54,4	52,3	51,0
- štátny dlh (bez vplyvu medzinár. záväzkov)	47,7	48,9	48,9	49,5	47,8	46,9
- podiel SR na dlhu EFSF	2,1	2,6	2,7	2,6	2,5	2,3
- vklad do ESM	0,4	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8
- dlh ostatných zložiek verejnej správy	2,0	2,4	1,6	1,4	1,2	1,0
p.m. Zmena hrubého dlhu	8,7	2,5	-0,5	0,3	-2,1	-1,3

Zdroj: MFSR, SUSR

K zmene dlhu verejnej správy prispieva **najmä výška hotovostného deficitu štátneho rozpočtu**, ktorý bude od roku 2015 klesať. Za rok 2014 sa predpokladá hotovostný schodok štátneho rozpočtu na úrovni 2,6 mld. eur (3,5 % HDP) a v roku 2015 sa očakáva 2,8 mld. eur (3,6 % HDP).

Naopak, väčšina ostatných vplyvov pôsobí v smere znižovania dlhu. Významným faktorom je **financovanie zo Štátnej pokladnice**. V roku 2015 sa predpokladá v Štátnej pokladnici príjem z plánovaného predaja aktív štátu (najmä predaj menšinového podielu v Slovak Telekom) s hotovostným vplyvom vo výške 1 mld. eur (1,3 % HDP).

Z medzinárodných záväzkov Slovenska voči Európskemu nástroju finančnej stability (EFSF) a Európskemu mechanizmu pre stabilitu (ESM) sa nepredpokladajú ďalšie vplyvy na medziročnú zmenu dlhu v roku 2015. Dlž Slovenska bol v minulosti ovplyvnený záväzkami EFSF, ktoré vznikli v súvislosti s poskytnutím finančnej pomoci. EFSF nebude vstupovať do nových finančných programov, ale bude pokračovať v spravovaní splácania záväzkov dlžníckych krajín do ich úplného splatenia. Až do tejto doby budú záväzky EFSF

¹⁸ Všetky uvádzané 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.

¹⁹ Podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (č. 493/2011 Z. z.) splnila vláda po prekročení hranice 55 % HDP hrubého dlhu povinnosť vykonať viaceré preventívne opatrenia s cieľom zabrániť nárastu dlhu (bližšie popísané v kapitole II.4).

²⁰ Údaje za rok 2013 sú z druhého kola jesennej EDP notifikácie deficitu a dlhu Eurostatom.

priamo ovplyvňovať výšku dlhu podľa podielu Slovenska na EFSF. V prípade ESM znižujú vklady disponibilné prostriedky Štátnej pokladnice využiteľné pre financovanie potrieb štátu, čím prispievajú nepriamo k nárastu dlhu.

Do výpočtu dlhu vstupujú aj **metodické úpravy ako diskont pri emisii a pri splatení dlhopisov**. Diskont pri emisii štátnych dlhopisov a štátnych pokladničných poukázok zvyšuje dlh, keďže v okamihu emisie dlhopisov narastú záväzky štátu o menovitú hodnotu dlhopisov. Štát však získava v hotovosti nižšiu sumu (zniženú práve o diskont). Naopak, diskont pri splatení štátnych dlhopisov má pozitívny vplyv na dlh. Dôvodom je skutočnosť, že k nárastu dlhu dochádza už pri emisii dlhopisov, a to v nominálnej hodnote dlhopisu a nie pri ich splatení. Celkový vplyv oboch faktorov znižuje dlh v roku 2015.

Na základe odporúčania²¹ Eurostatu sa **úver Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných produktov (EOSA)** vo výške 465 mil. eur (0,6 % HDP), použitý na financovanie kúpy strategických zásob ropy od Správy štátnych hmotných rezerv, zarátal do verejného dlhu v roku 2013, čo zásadnou mierou prispelo k prekročeniu 55% hranice dlhu za rok 2013 podľa aprílovej notifikácie Eurostatu. Podľa ESA 2010 došlo k zaradeniu celej spoločnosti EOSA do verejného sektora, pričom celkový stav úverov EOSA bol v roku 2013 vo výške 520 mil. eur (0,7 % HDP). V prípade splatenia úveru EOSA voči konzorciu bánk ešte v roku 2014 sa hrubý dlh o túto sumu zníži.

Ostatné zmeny v prognóze dlhu súvisia kurzovými rozdielmi a zmenou vkladov klientov v Štátnej pokladnici mimo okruhu verejnej správy.

Tab 10: Vplyv na zmenu hrubého dlhu verejnej správy (v mil. eur)

	2012	2013	2014OS	2015	2016	2017
A. Hrubý dlh verejnej správy (k 1.1.)	30 485	37 618	40 178	40 612	42 374	42 967
B. Celková medziročná zmena hrubého dlhu VS	7 134	2 560	434	1 762	593	1 221
- deficit ŠR na hotovostnom princípe ²²	3 811	2 023	2 642	2 841	1 996	1 498
- prostriedky ŠP využité pre finan. potrieb štátu	2 051	-463	-1 870	-944	-1 285	-259
- podiel SR na dlhu EFSF	1 321	401	121	0	0	0
- vklady Slovenska do ESM	264	264	132	0	0	0
- emisný diskont	151	51	9	1	46	151
- splatenie dlhopisov (diskont)	-311	-68	-114	-84	-56	-66
- saldo úverov ost. subjektov VS	-131	318	-572	-102	-103	-103
z toho: ŽSR	-1	-131	-4	0	0	0
z toho: NDS	-37	-37	-37	-37	-37	-37
z toho: EOSA	0	520	-520	0	0	0
- hospodárenie nemocníc *	-1	0	60	50	0	0
- vklady klientov v ŠP nepatriacich do VS	-8	17	0	0	0	0
- ostatné	-15	19	25	0	-4	-1
C. Hrubý dlh verejnej správy (k 31.12.)	37 618	40 178	40 612	42 374	42 967	44 188
v % HDP	52,1	54,6	54,1	54,4	52,3	51,0

Pozn.: Plusové položky zvyšujú dlh verejnej správy k 31.12. príslušného roku, minusové položky dlh znižujú.
* Vzhľadom na preradenie nie sú k dispozícii údaje pre hospodárenie nemocníc na nasledujúce roky. Od roku 2014 sa rozpočtuje rezerva na vykrytie ich prípadných strát.
Zdroj: MF SR

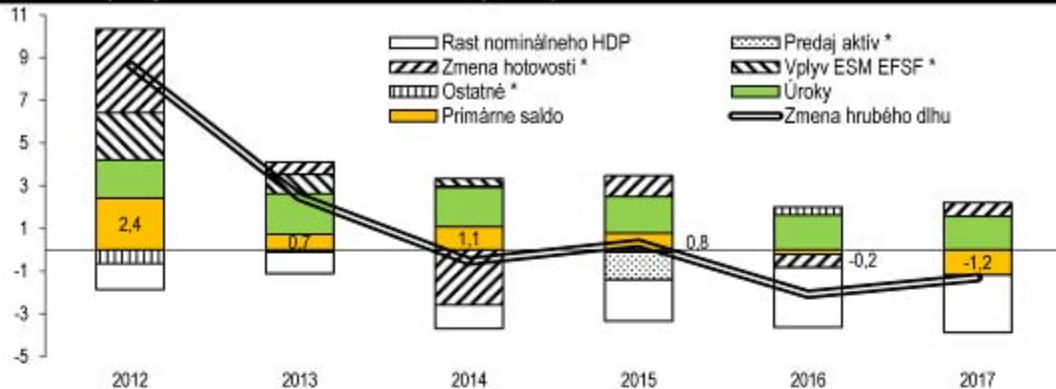
Analytický pohľad na príspevky jednotlivých faktorov k zmene dlhu ukazuje, že pokles dlhu je podmienený zlepšením primárneho salda (saldo verejnej správy očisteného o úrokové náklady) a nominálnym rastom HDP. Vzhľadom na pokračujúcu konsolidáciu sa od roku 2016 predpokladá prvýkrát primárny prebytok.

²¹ Odporúčanie je zverejnené na stránke Eurostatu -

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/SK-Recording_of_sale_of_oil_reserves.pdf

²² Hotovostný deficit ŠR na roky 2014 až 2017 je odhadnutý v súlade s konzervatívnym prístupom dlhovej prognózy. V prípade dosiahnutia deficitu v návrhu rozpočtu VS na rok 2015 vo výške 1,98 % HDP by bol schodok ŠR nižší.

Graf 8: Príspevky faktorov k zmene hrubého dlhu (% HDP)



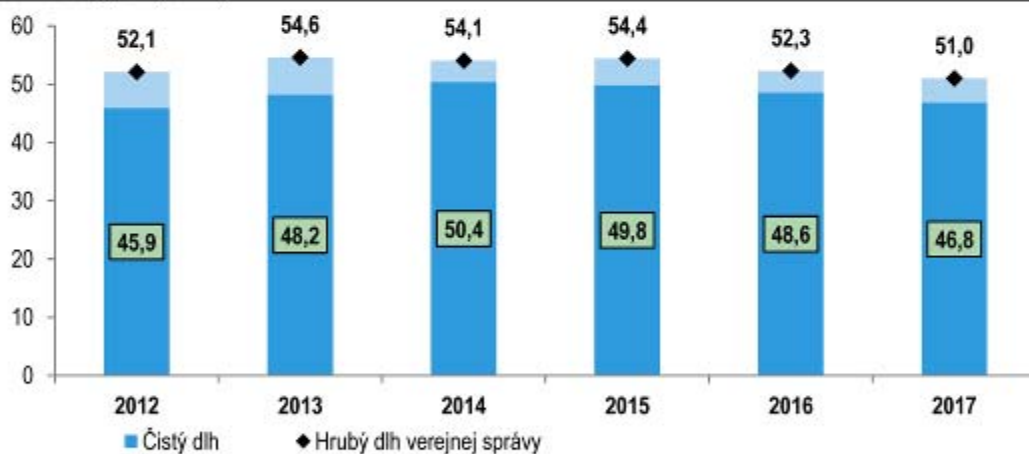
Pozn.: * Položky označujú príspevok zosúladenia dlhu a deficitu, t.z. o koľko sa zmení dlh nad rámec zmeny salda VS Zdroj: MF SR

Na vývoj dlhu má vplyv aj príspevok zosúladenia dlhu a deficitu. V prognózovanom období je ovplyvnený vývojom zdrojov Štátnej pokladnice a rozdielom medzi hotovostným a aktuálnym zaznamenaním salda verejnej správy.

Z analytického pohľadu je reálnu zadlženosť užitočnejšie sledovať aj prostredníctvom vývoja čistého dlhu, ktorý sa očisťuje o likvidné aktíva, najmä o stav hotovosti. Ministerstvo financií prezentuje čistý dlh definovaný v manuáli EK k zostavovaniu programu stability a návrhu rozpočtového plánu.

Graf znázorňuje ročný vývoj čistého dlhu, vyjadrený ako rozdiel medzi hrubým dlhom a likvidnými finančnými aktívami. Nárast likvidných finančných aktív v roku 2012 je podmienený najmä nárastom hotovostnej rezervy. Čistý dlh dosiahol na konci roku 2013 výšku 48,2 % HDP, v roku 2014 kulminuje tesne nad 50 % HDP a následne bude klesať. Čistý dlh na roky 2014 až 2017 je v priemere nižší o 4 p. b. ako hrubý dlh.

Graf 9: Čistý dlh (% HDP)



Zdroj: MF SR, Eurostat

Box 4: Vplyv ESA 2010 revízie národných účtov na verejný dlh

V septembri 2014 vstúpil do platnosti nový systém európskych národných účtov ESA 2010. Vzhľadom na túto zmenu metodiky došlo k poklesu dlhu ako podielu na HDP z dôvodu nárastu úrovne nominálneho HDP vo všetkých rokoch v minulosti aj budúcnosti. Naopak, preradenie viacerých subjektov do sektoru verejnej správy dlh zvýšilo. Výsledok notifikácie dlhu Eurostatom podľa novej metodiky bude uzavretý až 21. októbra, teda po predložení

vládneho návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017. Prezentovaná prognóza je zostavená na základe predbežných informácií MF SR za minulé roky a dostupných informácií za hospodárenie pravdepodobne preradených subjektov.

Prechod na metodiku ESA2010 spôsobil zahrnutie viacerých subjektov do sektora verejnej správy. Podľa aktuálnych informácií sa medzi ostatné subjekty sektora verejnej správy preraďuje Národná diaľničná spoločnosť (NDS), Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropných produktov (EOSA), zdravotnicke zariadenia (najmä nemocnice), dopravné podniky obcí a Eximbanka. Tieto subjekty majú nesplatené úvery alebo návratné finančné výpomoci, ktoré sa po ich preradení zarátavajú do dlhu verejnej správy. Zároveň bude ich hospodárenie v budúcnosti ovplyvňovať schodok verejnej správy. Najvýraznejší vplyv na nárast dlhu malo preradenie NDS, no tieto vplyvy boli plne kompenzované nárastom nominálneho HDP.

Očakávame, že **zdravotnicke zariadenia (najmä nemocnice)** sa v súlade s odporúčaním Eurostatu stanú tiež súčasťou sektora verejnej správy. Po konzultácii s Eurostatom bolo v roku 2011 rozhodnuté účtovne preklasifikovať záväzky²³ nemocníc na úvery. V novej metodike je hospodárenie nemocníc v sektore verejných financií a za ich prípadné straty zodpovedá štát priamo. Po preradení nemocníc by sa mal postup pri výpočte dlhu zosúladiť s ostatnými subjektmi zaradenými do sektora verejnej správy a predchádzajúce preklasifikovanie záväzkov nemocníc vyradiť z dlhu. Dlh nemocníc sa zníži, nakoľko maastrichtský dlh ovplyvňuje len výsledok hospodárenia nemocníc. V roku 2015 sa predpokladá, že nemocnice výsledkom svojho hospodárenia prispievajú k deficitu vo výške 50 mil. eur (0,1 % HDP). Vzhľadom na aktuálne preradenie nie sú k dispozícii údaje za hospodárenie nemocníc na nasledujúce roky.

Tab A: Vplyv revízie hrubého dlhu (mil. eur)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prognózovaný hrubý dlh (k 31.12.)	37 618	40 178	40 612	42 374	42 967	44 188
v % HDP	52,1	54,6	54,1	54,4	52,3	51,0
z toho: Zmeny z preradenia subjektov do VS	179	202	136	97	55	12
- NDS	372	335	297	260	223	186
- EOSA		55	-	-	-	-
- Dopravné podniky		-	26	25	20	14
- Eximbanka	2	25	25	25	25	25
- Zdravotnicke zariadenia	-194	-212	-212	-212	-212	-212
<i>p.m. pokles dlhu kvôli zmene úrovni HDP (v % HDP)</i>	<i>-0,8</i>	<i>-1,1</i>	<i>-1,1</i>	<i>-1,1</i>	<i>-1,1</i>	<i>-1,0</i>

Zdroj: ŠUSR, MF SR

II.4. Uplatnenie ustanovení zákona o rozpočtovej zodpovednosti

Výšku hrubého dlhu verejnej správy Slovenskej republiky ku koncu roku 2013 zverejnil Eurostat v apríli 2014. Hrubý dlh dosiahol úroveň 55,4 % HDP. Podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (č. 493/2011 Z. z.) má vláda po prekročení hranice 55 % HDP hrubého dlhu povinnosť predložiť na rokovanie národnej rady návrh opatrení na jeho zníženie. Sankčný mechanizmus pri prekročení dlhovej hranice 55 % HDP bol aktivovaný na jar 2014.

Zmeny súvisiace so zavedením novej metodiky národných účtov ESA 2010 s najvyššou pravdepodobnosťou spôsobia pokles dlhu v roku 2013 pod úroveň 55 % HDP. Podľa predbežných údajov²⁴ jesennej notifikácie

²³ Ide o položku ostatné záväzky, ktoré nevstupujú do maastrichtského dlhu. Naopak, úvery sa zaznamenávajú ako dlh.

²⁴ Údaje za rok 2013 sú z druhého kola jesennej EDP notifikácie deficitu a dlhu Eurostatom.

Eurostatom dlh za rok 2013 dosiahol iba 54,6 % HDP. Pri naplnení rozpočtových cieľov zostane dlh pod hranicu 55 % v celom prognózovanom období. Po uzatvorení jesennej notifikácie by už nemalo byť nutné uplatňovať sankčný mechanizmus.

Prekročenie hranice dlhu 55 % HDP je spojené s povinnosťou predložiť návrh opatrení zo strany vlády na rokovanie Národnej rade SR, ktorým sa má zabezpečiť zníženie dlhu. Zároveň predpokladá ústavný zákon zníženie plátov členov vlády na úroveň predchádzajúceho roku, čo je vzhľadom na ponechanie plátov členov vlády na úrovni roku 2013 splnené. Ďalším aktuálne platným obmedzením je zrušenie poskytovania prostriedkov z rezervy predsedu vlády a z rezervy vlády a predsedu vlády, k čomu došlo od mája 2014.

Výraznejší fiškálny vplyv majú ďalšie dve obmedzenia vyplývajúce z prekročenia hranice 55 % HDP. Jedná sa o povinnosť viazať 3 % z upravených výdavkov štátneho rozpočtu. Od mája 2014 ministerstvo financií zaviazalo celkovo 305 mil. eur.

Druhým výraznejším obmedzením je, že **vláda nesmie predložiť Národnej rade SR návrh rozpočtu na rok 2015, ktorý by obsahoval medziročný nominálny rast výdavkov verejnej správy²⁵** a samosprávy sú povinné schváliť si rozpočet na rok 2015 maximálne vo výške výdavkov schválených rozpočtov na rok 2014²⁶.

Vzhľadom na preradenie viacerých subjektov a metodické zmeny z titulu prechodu na metodiku ESA2010 sú rozpočty verejnej správy naprieč rokmi 2014 a 2015 neporovnateľné. Z tohto dôvodu je možné porovnávať schválený rozpočet na rok 2014 len s rozpočtom 2015 očisteným o tieto zmeny. Podrobnejší výpočet konsolidovaných výdavkoch je uvedený v prílohe č. 4.

Predpokladané výdavky samospráv podľa vládneho návrhu rozpočtu rešpektujú ústavnú výdavkovú brzdu samospráv, ktorá vychádza zo základne ich schválených rozpočtov na rok 2014.

²⁵ Okrem výdavkov na správu štátneho dlhu, prostriedkov EÚ a spolufinancovania, odvodov do rozpočtu EÚ a výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami.

²⁶ Okrem prostriedkov EÚ a spolufinancovania a výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami.

III. Príjmové a výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy

Ak by v roku 2015 nedošlo k žiadnym zmenám v hospodárskych politikách, deficit verejnej správy by v roku 2015 dosiahol úroveň 3,5 % HDP. Oproti scenáru nezmenených politik je deficit verejnej správy v návrhu rozpočtu na rok 2015 nižší o 1,6 % HDP (1 211 mil. eur), z čoho takmer tri štvrtiny sú vplyvom nižších výdavkov.

Rozdiel na výdavkoch oproti scenáru nezmenených politik (NPC) predstavuje 1,1 % HDP. Realizuje sa najmä reforma štátnej správy ESO (0,3 % HDP). Samosprávy by mali prevažne pod vplyvom uplatnenia zákona o rozpočtovej zodpovednosti šetriť v objeme 0,4 % HDP. Úspory sa premietnu do výraznejšieho poklesu výdavkov verejnej správy v pomere k HDP z 39,5 % v 2014 na 38,0 % v 2015.

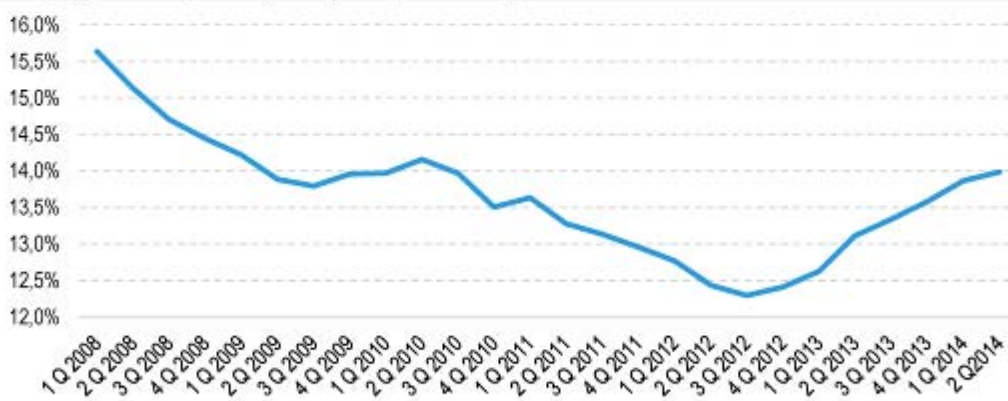
Rast príjmov znižuje deficit VS oproti NPC o 0,4 % HDP. Prioritou vlády SR v oblasti daní naďalej ostáva boj proti daňovým únikom, pričom nová daňová legislatíva prináša odhadované príjmy na úrovni 0,6 % HDP. Príjmy v pomere k HDP medziročne klesajú, z 36,6 % HDP v 2014 na 36,0 % HDP v 2015.

III.1. Príjmové ciele rozpočtu verejnej správy

III.1.1. Boj proti daňovým únikom

Prioritou vlády SR v oblasti daní naďalej ostáva boj proti daňovým únikom na DPH, pridáva sa aj potieranie únikov na DPPO. Opatrenia na boj proti únikom na DPH prijaté od konca roka 2012 pomohli zvrátiť dlhoročný nepriaznivý vývoj. Úspešnosť výberu DPH stúpa už sedem po sebe nasledujúcich štvrtrokov a dosiahla úroveň roka 2009. Vyššia úspešnosť výberu DPH oproti úrovni z roka 2012 znamená dodatočné príjmy na úrovni 241 mil. eur (0,3 % HDP) v 2013 a 514 mil. eur (0,7% HDP) v 2014. V roku 2014 je najdôležitejším opatrením v oblasti boja proti daňovým únikom zavedenie kontrolného výkazu, ktorý zvýši efektivitu kontrol nadmerných odpočtov. Vzhľadom na komplexnosť kontrol nadmerných odpočtov je ich priemerná dĺžka trvania 6-9 mesiacov. Účinky zavedenia kontrolného výkazu by sa teda mali do výnosu DPH premietnuť s väčším odstupom a môžu predstavovať pozitívne riziko pre aktuálnu prognózu DPH.

Graf 10: Vývoj efektívnej daňovej sadzby DPH (2008 – 2014)



Zdroj: MF SR

III.1.2. Príjmy verejnej správy v 2014 a 2015

Podľa rozpočtu by príjmy verejnej správy mali v roku 2015 predstavovať 36,0 % HDP oproti 36,6 % HDP aktuálne očakávaných pre rok 2014. Pod pokles príjmov verejnej správy ako podielu HDP sa podpisuje hlavne nižšia úroveň grantov a transferov.

Opatrenia v návrhu rozpočtu verejnej správy prispievajú k stabilizácii daňových príjmov v pomere k HDP. Bez zachovania sadzby DPH na úrovni 20% by príjmy z DPH ako percento HDP klesli o 0,3 %. K poklesu spotrebných daní a DPH v pomere k HDP prispieva aj očakávaný pomalší rast spotreby domácností ako rast HDP v 2015, na základe ktorého bola prognóza týchto daní postavená. Bez prijatia opatrení by došlo aj k poklesu dane z príjmov právnických osôb v pomere k HDP o 0,1% HDP. Do prognózy dane z príjmov právnických osôb je premietnutý vývoj z minulých rokov, podľa ktorého v roku 2015 nebude ekonomický rast dostatočne silný na to, aby sa rovnakou mierou premietal do rastu ziskov.

Tab 11: Príjmy verejnej správy v roku 2014 a 2015 (% HDP, ESA2010)

	2014 OS	2015	rozdiel
Príjmy verejnej správy spolu	36,6	36,0	-0,5
1. Daňové príjmy	17,0	17,0	0,0
- Dane z produkcie a dovozu	10,5	10,0	-0,5
- Daň z pridanej hodnoty	6,5	6,2	-0,3
- Spotrebné dane	2,7	2,6	-0,1
- Bežné dane z dôchodkov, majetku	6,5	6,3	-0,2
- Daň z príjmov právnických osôb	2,8	2,7	-0,1
- Dane z kapitálu	0,0	0,0	0,0
- Daňové opatrenia zapracované v návrhu rozpočtu VS v roku 2015	0,0	0,6	0,6
2. Príspevky na sociálne zabezpečenie	13,4	13,2	-0,1
3. Nedaňové príjmy	2,8	2,9	0,1
4. Granty a transfery	3,3	2,9	-0,5

Zdroj: MFSR

III.2. Výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy podľa ich funkcie²⁷

Výdavky verejnej správy v roku 2015 dosiahnu 38 % HDP a v porovnaní s očakávaným výsledkom za rok 2014 tak klesajú o 1,5 p.b. HDP. Najväčší podiel na celkových verejných výdavkoch (CVV) tvorí oblasť sociálneho zabezpečenia (35,3%), všeobecné verejné služby (16,8%) a zdravotníctvo (14,1%).

Tab 12: Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG

Funkcie	COFOG kód	2014 OS		2015	
		% HDP	% CVV*	% HDP	% CVV
1. Všeobecné verejné služby	1	6,65	16,84	5,45	14,35
2. Obrana	2	0,94	2,39	0,95	2,49
3. Verejný poriadok a bezpečnosť	3	2,02	5,11	1,91	5,02
4. Ekonomická oblasť	4	4,37	11,06	4,99	13,14
5. Ochrana životného prostredia	5	0,51	1,29	0,47	1,24
6. Bývanie a občianska vybavenosť	6	0,55	1,40	0,41	1,07
7. Zdravotníctvo	7	5,57	14,11	5,31	13,97
8. Rekreačia, kultúra a náboženstvo	8	1,07	2,71	0,89	2,34
9. Vzdelávanie	9	3,86	9,77	3,71	9,76
10. Sociálne zabezpečenie	10	13,96	35,33	13,92	36,62
TE Celkové výdavky	TE	39,51	100,00	38,02	100,00

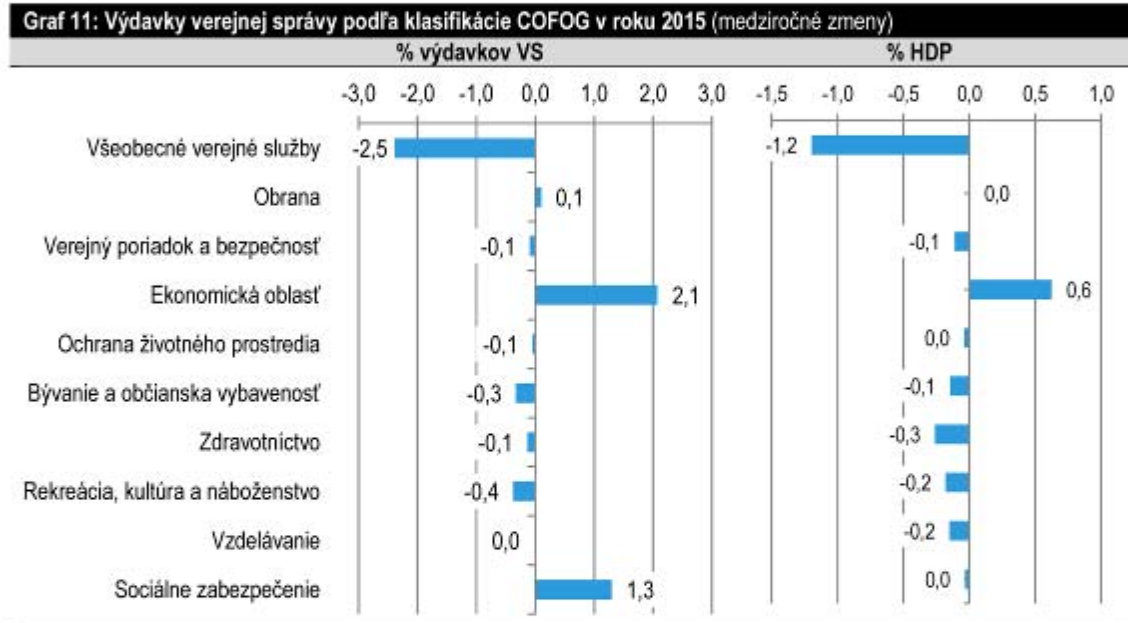
* CVV - Celkových výdavkov VS

Zdroj: MFSR

²⁷ Pozn.: 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). Klasifikácia COFOG tiež nezohľadňuje výdavky realizované cez daňový systém.

Najvýraznejšie medziročné zmeny sú v oblasti všeobecných verejných služieb a v ekonomickej oblasti. **Výdavky na všeobecné verejné služby, teda najmä náklady štátnej administratívy, by mali v budúcom roku výrazne klesnúť, o 2,5 p.b. CVV.** Po očistení o vplyv úpravy vyhlášky ŠÚ SR ku klasifikácii COFOG (Box 5) bude zníženie o čosi pomalšie, na úrovni 2,1 p.b. CVV. Podiel výdavkov na ekonomickej oblasti na celkových v rozpočte rastie o 2,1 p.b.. Vplyv úpravy vyhlášky ŠUSR je v tejto kategórii zanedbateľný.

Verejné výdavky na vzdelávanie a zdravotníctvo zostávajú v roku 2015 ako podiel celkových výdavkov medziročne takmer nezmenené. Ostatné výdavky na oblasti ako verejný poriadok a bezpečnosť, ochranu životného prostredia a podobne medziročne v porovnaní celkovými výdavkami aj HDP stagnujú alebo klesajú len mierne. Výdavky na obranu mierne rastú (podľa metodiky NATO, nie COFOG, dosiahnu v roku 2015 výdavky SR na obranu 1,03% HDP).



Zdroj: MFSR

Box 5: Úprava vyhlášky a metodického usmernenia ku klasifikácii COFOG ŠUSR

Podľa vyhlášky Štatistického úradu SR sa od októbra 2014 mení manuál ku klasifikácii výdavkov verejnej správy podľa funkcie (COFOG). Manuál je zverejnený na stránke Štatistického úradu SR a je oficiálnym návodom pre subjekty verejnej správy pre klasifikovanie výdavkov. Zmeny sa prejavujú v rozpočte na roky 2015 – 2017. Úpravy reagujú na najčastejšie chyby identifikované Štatistickým úradom SR pri analýze zdrojových údajov, najmä:

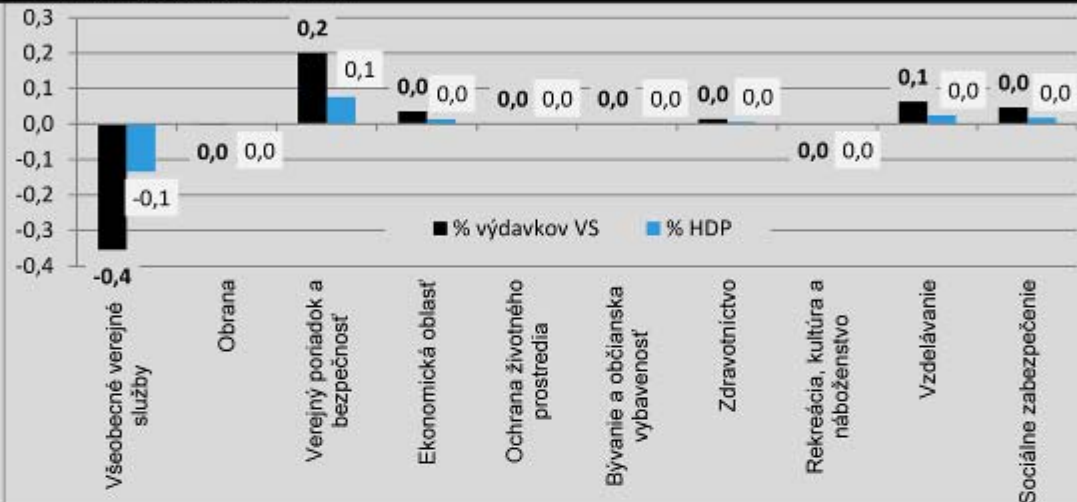
- Výdavky boli často zaradené len v jednom oddiele COFOG a detailnejšie ďalej neboli členené (50% výdavkov)
- Niektoré výdavky ekonomickej klasifikácie, ktoré môžu byť jednoznačne priradené určitému oddielu COFOG, boli vykázané nesprávne v rámci iných oddielov COFOG (66% výdavkov)
- Významná suma výdavkov vykázaná na skupiny „výdavky inde neklasifikované“ (31% výdavkov)

Manuál prešiel dvoma hlavnými úpravami:

1. Klasifikáciu tvoria štyri úrovne kategórií výdavkov, pričom štvrtá úroveň doteraz predstavovala prevažne inštitúcie alebo druh inštitúcií. Výdavky v tejto kategórii často zahŕňali výdavky celej inštitúcie bez ohľadu na funkciu. Štvrtá úroveň bola preto ponechaná iba v prípadoch, kde reprezentovala funkciu, prípadne bola na takú zmenená.

2. Štatistický úrad SR zverejnil rozšírenie metodiky klasifikovania výdavkov. Zaviazal sa reagovať na konkrétne požiadavky subjektov o zaradenie výdavkov. Odpovede budú zverejňované ako prípadové štúdie, ktoré môžu byť využité ostatnými subjektmi. Zverejnil aj 35 prípadových štúdií z manuálu COFOG vydaného Eurostatom. Opatrenie reaguje na chybu, kde subjekty zaraďovali priveľký objem výdavkov do kategórie „výdavky inde neklasifikované“, pravdepodobne z dôvodu neschopnosti určiť vhodnejšie zaradenie.

Okrem dvoch hlavných zmien boli upravené aj vysvetlivky ku kategóriám výdavkov. Zmeny majú za úlohu presnejšie usmerniť subjekty verejnej správy ku správne zaradeniu výdavkov.

Graf A: Vplyv úpravy vyhlášky ŠUSR

Zdroj: Eurostat, MFSR

III.3. Saldo verejnej správy v scenári nezmenených politik

Východiskom pre zostavenie scenára nezmenených politik²⁸ je aktuálny odhad deficitu verejnej správy v roku 2014 vo výške 2,93 % HDP. **Za predpokladu, že by nedošlo k žiadnym zmenám v hospodárskych politikách, deficit verejnej správy by v roku 2015 dosiahol úroveň 3,5 % HDP²⁹.** Rozdiel v salde verejnej správy medzi scenárom nezmenených politik a návrhom rozpočtu na rok 2015 predstavuje 1,6 % HDP (1 211 mil. eur). **Na výdavkovej strane je rozdiel voči NPC vo výške 1,1 % HDP.** Dochádza k poklesu bežných výdavkov o 0,6 % HDP. Kapitálové výdavky klesajú o 0,5 % HDP najmä kvôli nižšiemu rozpočtu pre samosprávy. **Na príjmovej strane je celkový vplyv oproti NPC 0,4 % HDP, pričom daňové príjmy rastú vďaka novej legislatíve o 0,6 % HDP.** V prípade zdravotných odvodov dochádza k nižším transferom zo štátneho rozpočtu.

²⁸ Scenár nezmenených politik sa zostavuje v súlade s [manuálom](#) zverejneným MF SR. V porovnaní s programom stability z apríla 2013 zostal základný postup nezmenený. Jediným rozdielom je, že výsledná bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy je vyjadrená v hlavných položkách ESA.

²⁹ V celkovom vyčíslení rozdielu medzi rozpočtom a scenárom nezmenených politik sa nezohľadňuje vplyv zmeny úrokových nákladov. Inými slovami, pri naplnení rozpočtových cieľov sa menia aj úrokové náklady.

Tab 13: Porovnanie bilancie výdavkov a príjmov a scenára nezmenených politík v roku 2015 (% HDP)				
	ESA2010 kód	2015 NPC (1)	2015 RVS (2)	RVS - NPC (2-1)
1. Celkové príjmy	TR	35,6	36,0	0,43
1.1. Dane z produkcie a dovozu	D.2	10,0	10,4	0,30
1.2. Bežné dane z dôchodkov, majetku atď.	D.5	6,3	6,6	0,29
1.3. Dane z kapitálu	D.91	0,0	0,0	0,00
1.4. Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	13,4	13,2	-0,13
1.5. Dôchodky z majetku	D.4	0,7	0,7	0,00
1.6. Ostatné ¹		5,1	5,1	-0,02
p.m.: Daňové zaťaženie ²		29,8	30,2	0,46
2. Celkové výdavky	TE ³	39,1	38,02	-1,12
2.1. Odmeny zamestnancov	D.1	7,1	7,0	-0,14
2.2. Medzispotreba	P.2	4,8	4,6	-0,27
2.3. Celkové sociálne transfery	D.62,D.632	18,0	17,8	-0,27
z toho: dávky v nezamestnanosti ⁴		0,2	0,2	0,00
2.4. Úrokové náklady	D.41	1,7	1,7	0,00
2.5. Subvencie	D.3	0,8	0,8	0,00
2.6. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	3,3	2,9	-0,48
2.7. Kapitálové transfery	D.9	0,8	0,7	-0,02
2.8. Ostatné ⁵		2,6	2,7	0,07
Saldo verejnej správy	B.9	-3,53	-1,98	1,55
- v mil. eur		-2 751	-1 541	1 211
p.m. Primárne saldo VS		-1,83	-0,27	1,55

Pozn.: RVS – Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2015 - 2017; NPC - Scenár nezmenených politík

Zdroj: MF SR

¹ P.11+P.12+P.131+D.39rec+D.7rec+D.9rec (iné ako D.91rec)

² Daňové zaťaženie sa počíta ako D.2+D.5+D.61+D.91-D.985

³ TR-TE = B.9

⁴ Zahŕňa sociálne benefity iné ako D.62 a D.632 v súvislosti s dávkami v nezamestnanosti

⁵ D.29p + D.4p (okrem D.41p) +D.5p +D.7p +P.52+P.53+NP+D.8.

III.4. Popis opatrení

V tejto časti sú vyčíslené a popísané vplyvy opatrení zapracovaných do návrhu rozpočtu. Nad rámec uvedených opatrení sú do rozdielu medzi NPC a NRVS premietnuté rozpočtové úpravy. Nasledujúca časť opisuje zapracované opatrenia vrátane kvantifikácie. Najvýznamnejšie opatrenia sú zachovanie dani z pridanej hodnoty na úrovni 20% a rozsiahlejšia novela dani z príjmov. Na strane výdavkov sa realizuje najmä reforma štátnej správy ESO. Nad rámec identifikovaných opatrení vzniká rozdiel medzi NPC a návrhom rozpočtu, najmä iné nedaňové príjmy (-0,07 % HDP) a ostatné zmeny voči NPC na strane výdavkov (0,64 % HDP).

Tab 14: Opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy (ESA 2010, porovnanie voči NPC)			
Opatrenie	Subsektor	ESA2010 kód	2015 (% HDP)
1. Zachovanie sadzby DPH na úrovni 20 %	S.1311	D.211R	0,30
2. Zmeny v daňovom odpisovaní majetku			0,20
- predĺženie odpisovania administratívnych budov z 20 na 40 rokov	S.1311	D.51R	0,09
- obmedzenie zrýchleného odpisovania len na výrobné stroje a zariadenia	S.1311	D.51R	0,04
- zrušenie zvýhodneného leasingového odpisovania	S.1311	D.51R	0,02
- odpisovanie neuplatnených výdavkov pri odpočte DPH koeficientom	S.1311	D.51R	0,05



3. Opatrenia na zvýšenie úspešnosti výberu daní (ERP a farmafirmy)			0,07
- rozšírenie povinnosti vedenia evidencie tržieb v elektronickej registračnej pokladnici (ERP)	S.1311	D.51R	0,07
- zrážková daň na finančné a nefinančné benefity od farmaceutických spoločností pre lekárov	S.1311	D.51R	0,00
4. Zavedenie pravidiel nízkej kapitalizácie	S.1311	D.51R	0,07
5. Odpočet výdavkov na vedu a výskum od základu dane	S.1311	D.51R	-0,03
6. Audit daňových výdavkov a iné	S.1311	D.51R	0,02
z toho: zvýšenie a zosúladenie sumy odvodovej úľavy pre študentov	S.1314	D.61R	0,00
Ostatné nedaňové príjmy			-0,07
- nižšie príjmy ŠR z poplatkov od FOV a EOSA	S.1311	D.29A	-0,04
- vyššie administratívne poplatky obcí a VÚC	S.1311	P.11	0,15
- granty a transfery ŠR a VVŠ	S.1311	D.7R	-0,07
- ostatné nižšie príjmy z vratiek ŠR	S.1311	D.7R	-0,09
- ostatné nedaňové príjmy	S.1311	P.11	-0,02
7. Prioritné opatrenia vlády			-0,05
- kompenzácie	S.1311	D.1P	-0,01
- medzispotreba	S.1311	P.2	-0,01
- subvencie	S.1311	D.3P	-0,02
- kapitálové výdavky	S.1311	P.5+D.9	-0,01
8. ESO + PO štátu z rozpočtových zdrojov			0,27
- kompenzácie	S.1311	D.1P	0,17
- medzispotreba	S.1311	P.2	0,10
9. Zdravotníctvo			0,13
- transfer pre VZP, prijaté	S.1311	D.62P	0,13
- transfer pre VZP, zaplatené	S.1314	D.61R	-0,13
- naturálne sociálne transfery	S.1311	D.632P	0,13
Ostatné zmeny voči NPC na strane výdavkov, z toho			0,64
ŠR	S.1311		0,10
Verejné vysoké školy	S.1311		0,05
OSVS	S.1311		0,07
Samosprávy	S.1313		0,40
Zdravotné a sociálne poistenie	S.1314		0,03
Spolu			1,55
- daňové a odvodové príjmy			0,50
- nedaňové príjmy			-0,07
- bežné výdavky			0,62
- kapitálové výdavky			0,50

Pozn. (+) znamená zvýšenie príjmov alebo zníženie výdavkov

Zdroj: MFSR

Opatrenia na príjmoch

1. Novela zákona o dani z pridanej hodnoty zachováva od roku 2015 sadzbu dane na úrovni 20%.
2. Zavádzajú sa viaceré zmeny v daňovom odpisovaní majetku, ktorých spoločným cieľom je zvýšenie úspešnosti výberu daní prostredníctvom obmedzenia súčasných v medzinárodnom porovnaní veľmi výhodných podmienok odpisovania. Všetky zmeny v odpisovaní sa uplatnia aj na už doteraz odpisovaný majetok. Medzi tieto opatrenia patrí zvýšenie doby odpisovania pre administratívne budovy zo súčasných 20 rokov na 40 rokov. Doterajšia doba odpisovania pre tieto budovy nereflektovala ich skutočnú životnosť a reálnu využiteľnosť. Navyše bola neprimerane krátka aj oproti okolitým krajinám, ktoré odpisujú tento majetok počas 50 rokov



(s výnimkou Poľska s odpisovou skupinou 40 rokov). Zároveň sa ruší možnosť zvýhodneného lizingového odpisovania.

3. Za účelom zvýšenia úspešnosti výberu daní dôjde k rozšíreniu povinnosti **evidencie tržieb v elektronickej registračnej pokladnici aj na nové oblasti** (hotely a reštaurácie, odborné vedecké a technické činnosti a všeobecní lekári, lekári-špecialisti, zubári, a pod.) a zavádza sa **povinnosť zdaňovania peňažných a nepeňažných plnení od farmaceutických firiem zrážkovou daňou**.
4. Zavedenie **pravidiel nízkej kapitalizácie** je krokom k obmedzeniu možnosti daňových únikov a prelievaniu ziskov medzi ekonomicky alebo personálne prepojenými spoločnosťami (**transferové oceňovanie**). Pravidlá nízkej kapitalizácie sú štandardným nástrojom v takmer všetkých vyspelých krajinách. Slovensko sa touto zmenou pridáva ku krajinám, ktoré aktívne bojujú s nekalými praktikami transferu ziskov do zahraničia za účelom zníženia daňovej povinnosti. Úroky z úverov od závislých osôb budú môcť byť uznané ako daňový náklad iba do výšky 25% EBITDA³⁰. Opatrenie sa uplatní aj na domáce vzájomne prepojené spoločnosti, ktoré konsolidujú svoje zisky a straty v rámci skupiny.
5. Zavedenie odpočtu výdavkov na výskum a vývoj od základu dane bude mať pozitívny vplyv na **investície do vedy a výskumu** na Slovensku. Opatrenie zahŕňa priamy odpočet výdavkov vo výške 25% celkovej výšky výdavkov, ďalej 25% z medziročného nárastu výdavkov a 25% z výšky výdavkov na mzdy novoprijatých absolventov.
6. V rámci novely zákona o dani z príjmov sa navrhuje na základe **daňového auditu** limitovanie vybraných daňovo uznateľných výdavkov. Ide napríklad o hornú hranicu pre vstupnú cenu motorových vozidiel a zdanenie príjmu zo zmluvných pokút. Spadá sem aj zvýšenie a zosúladenie sumy odvodovej úľavy pre študentov.

Opatrenia na výdavkoch

7. Do návrhu boli zapracované výdavky na **prioritné opatrenia** vlády v objeme 37 mil. eur (0,05 % HDP), najmä:
 - Od 17. novembra 2014 budú môcť viaceré skupiny občanov **bezplatne cestovať na železničiach**. Cestovný lístok na bezplatnú prepravu získajú deti, žiaci, študenti do 26 rokov a poberatelia dôchodkov. Odhadované náklady opatrenia sú 13 mil. eur.
 - Na plnenie novely zákona o pomoci v hmotnej núdzi bude v roku 2015 vytvorených na úradoch práce 840 nových miest pre terénnych pracovníkov spolupracujúcich s poberateľmi dávok. Očakávané náklady sú približne 9 mil. eur.
 - V roku 2015 bude navýšená alokácia na **asistentov učiteľov v regionálnom školstve** o 7 mil. eur. Ide o zabezpečenie mzdových prostriedkov pre nových asistentov učiteľa, ktorí budú pridelení podľa potreby do škôl so znevýhodnenými žiakmi. Dopyt škôl by tak mal byť úplne pokrytý.
 - Vláda si stanovila za cieľ rozšíriť **kapacity predškolských zariadení** s cieľom zvýšenia zamestnanosti žien, ako aj integrácie detí zo sociálne znevýhodneného prostredia. V roku 2015 boli v rozpočte na tento účel vyčlenené prostriedky v objeme 5 mil. eur.
 - Na podporu dlhodobo nezamestnaných bude od roku 2015 zavedený **súbeh pomoci v hmotnej núdzi a mzdy**. Nárok vznikne dlhodobo nezamestnanému alebo neaktívnemu uchádzačovi o zamestnanie pri vzniku pracovného pomeru (aspoň polovičný pracovný úväzok), ktorý je zároveň členom domácnosti, ktorej sa poskytuje pomoc v hmotnej núdzi, alebo ktorej táto pomoc skončila z dôvodu vzniku pracovného pomeru. Príjem z nového zamestnania môže byť najviac vo výške dvojnásobku minimálnej mzdy. Prvých 6 mesiacov bude takýto zamestnanec poberať 126,44 eur a nasledujúci polrok táto suma klesne na 63,07 eur. V súčasnosti jednotliviec stráca nárok na pomoc v hmotnej núdzi okamžite pri zamestnaní sa za minimálnu mzdu. Náklady na pokrytie zvýšených výdavkov rozpočtu verejnej správy budú v roku 2015 približne 3 mil. eur.

³⁰ EBITDA - zisk pred zdanením, odpismi a nákladovými úrokmi.

8. V rámci pokračujúcej **reformy štátnej správy ESO** sa vláda zaviazala racionalizovať počet organizácií štátu, zlepšovať ich služobné procesy a zvyšovať efektívnosť. V rozpočte na rok 2015 umožnia zmeny v rozpočtových a príspevkových organizáciách štátu vytvorenie úspory 206 mil. eur voči NPC. Plánované opatrenia a úspory v rámci reformy sú opísané v Boxe 5.
9. **Rast verejných výdavkov v zdravotníctve** bude v roku 2015 v porovnaní s NPC tlmený opatreniami v objeme 0,13 % HDP, hoci zdroje v zdravotníctve naďalej porastú. Opatrenia v zdravotníctve sa zamerajú na dosiahnutie čo najvyššej efektívnosti bez ohrozenia dostupnosti a kvality liečby. Ich cieľom bude predovšetkým zastavenie zadlžovania 13 štátnych univerzitných a fakultných nemocníc, optimalizácia ich lôžkového fondu a investície do výstavby a rekonštrukcie nových, efektívnejších nemocníc. Zavedie sa integrovaný model poskytovania zdravotnej starostlivosti, zjednotia sa liečebné postupy. Finančné riadenie nemocníc bude nastavené tak, aby bol odmeňovaný výkon a zvyšovanie efektívnosti. Nemocnice by do konca roka 2015 mali dosiahnuť vyrovnané hospodárenie. V oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti sa zjednotia liečebné postupy pre všetky diagnózy, čo by malo priniesť najmä vyšší tlak na kvalitu starostlivosti a umožniť prechod na platby za diagnostickú skupinu (DRG) do roku 2017.

Potenciálne opatrenia nezahrnuté v návrhu rozpočtu

Nad rámec prezentovaných opatrení v návrhu rozpočtu pripravuje vláda aj odvodovú reformu zameranú na posilnenie ponuky nízkoпрíjmovej práce aj dopytu po nej. Jej základom je odvodová úľava prostredníctvom **odvodovej odpočítateľnej položky (OOP)** na zdravotné odvody, ktorá plne kompenzuje plánované zvýšenie minimálnej mzdy (medziročne takmer 8 %). Vzhľadom na prebiehajúce diskusie k legislatívnemu návrhu ešte nie sú známe finálne parametre a preto nie je možné vplyv opatrenia kvantifikovať. Zavedenie odvodovej odpočítateľnej položky sleduje súčasne nasledovné ciele:

- zachová náklady práce pri minimálnej mzde na súčasnej úrovni;
- zníži náklady práce a tým zvýši záujem o pracovnú silu nad úrovňou minimálnej mzdy (nizkoprijmoví zamestnanci);
- zvýši čistú mzdu nízkoпрíjmových zamestnancov;
- zvýši spotrebu nízkoпрíjmových zamestnancov.

OOP sa navrhuje v rovnakej výške ako minimálna mzda (380 eur v roku 2015). S rastúcim príjmom sa OOP bude postupne znižovať (úplná strata nároku závisí od finálnych parametrov OOP). Odhadovaný počet dotknutých zamestnancov ako aj fiškálne vplyvy závisia od nastavenia konečných parametrov.

Po zvyšovaní miezd v regionálnom školstve o 5 % v rokoch 2013 aj 2014 nie je stále uzavretá otázka zvyšovania miezd vo verejnej správe, najmä v regionálnom školstve, v nasledujúcich rokoch. Prebiehajú vyjednávania o kolektívnej zmluve vyššieho stupňa na rok 2015.

Box 6: Reforma štátnej správy ESO

Ako súčasť reformy štátnej správy vláda SR schválila program ESO (efektívna, spoľahlivá a otvorená štátna správa) v apríli 2012. Doteraz prijímané opatrenia predstavujú najmä nasledujúce kroky:

- Reformou bola veľká časť miestnej štátnej správy zlúčená do integrovaných okresných úradov. V rámci okresných úradov vznikajú klientske centrá, ktoré zabezpečujú jednoduchší a pohodlnejší kontakt občanov.
- Oddelené boli aj podporné služby (napríklad správa budov, účtovníctvo, materiálno-technické zabezpečenie, personalistika, IT služby), ktoré teraz vykonáva 8 centier podpory v sídlach krajov, a do prevádzky bolo uvedené call centrum pre občanov. Integrácia úradov miestnej štátnej správy umožnila optimalizáciu služieb verejnej správy a zjednodušenie procesov.
- Prebieha zber údajov o činnostiach úradov a výkonnosti zamestnancov prostredníctvom vyvolávacieho systému a systému registratúry.

- Súčasťou reformy je aj tlak na zvyšovanie efektívnosti štátnej administratívy. V roku 2014 bolo zlúčených alebo zrušených 23 podriadených organizácií štátneho rozpočtu, ďalšie úspory boli dosiahnuté internými úsporami organizácií.

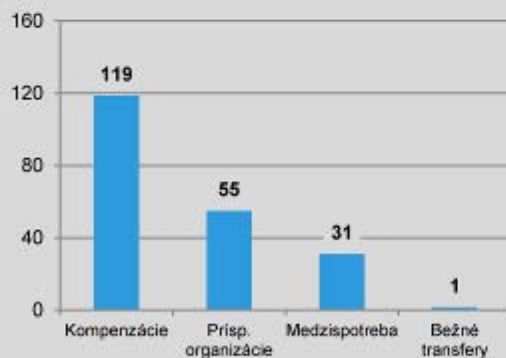
Na nasledujúce obdobie sú pripravované viaceré kroky ako súčasť reformy ESO:

- Bude potrebné prepojiť vyvolávacie systémy a systém registratúry, čo umožní sledovať a analyzovať priebeh vybavovania agendy od prvotného kontaktu občana s úradom, cez vybavovanie žiadosti až po uzatvorenie spisu. Dáta poslúžia aj na identifikáciu potenciálnych ukazovateľov, ktorých zavedenie a sledovanie zvýši efektívnosť a skvalitní monitoring, hodnotenie a riadenie úradov.
- Reformy budú pokračovať aj v tej časti miestnej štátnej správy, ktorá nie je zapojená do zlučovania úradov. V roku 2015 tak stratí 46 Úradov práce, sociálnych vecí a rodiny právnu subjektivitu a prejdú pod priamu riadiacu pôsobnosť Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny. Vláda tak získa lepšiu kontrolu nad výdavkami úradov, ich rušením a zriaďovaním. Zvýši sa aj flexibilita manažmentu ľudských zdrojov, ktoré budú môcť reagovať na odlišujúce sa kapacitné potreby poskytovaných služieb zamestnanosti v jednotlivých regiónoch. Okrem zmien v miestnej štátnej správe sa organizácie Slovenskej akadémie vied pretransformujú na novú formu samostatných právnych subjektov – verejné výskumné inštitúcie.

Neoddeliteľnou súčasťou reformy ESO je aj racionalizácia procesov a zvyšovanie vnútornej efektívnosti vo všetkých organizáciách štátu. Prebiehajú transformácie (napr. zlučovania, rušenia) štátnych rozpočtových a príspevkových organizácií za účelom zníženia ich počtu. Návrh rozpočtu obsahuje úspory v objeme 150 mil. eur v porovnaní so scenárom nezmenených politik (NPC) na výdavkoch rozpočtových organizácií a 55 mil. eur na výdavkoch príspevkových organizácií štátneho rozpočtu. Úspory boli identifikované na základe analyzovania výdavkov, procesov a aktivít príspevkových a rozpočtových organizácií, najmä porovnaním nákladov na mzdy a na tovary a služby na jedného zamestnanca. Vyčíslenie predstavuje úsporu v širšom zmysle ako rozdiel všetkých rozpočtových výdavkov kapitoly na osobné výdavky a tovary služby voči NPC. Z výpočtu úspor sú vylúčené len niektoré výdavkové položky, napríklad výdavky SIS a NBÚ, platba za dostupnosť PPP diaľnic, špeciálne tovary Ministerstva obrany alebo výdavky na voľby.³¹

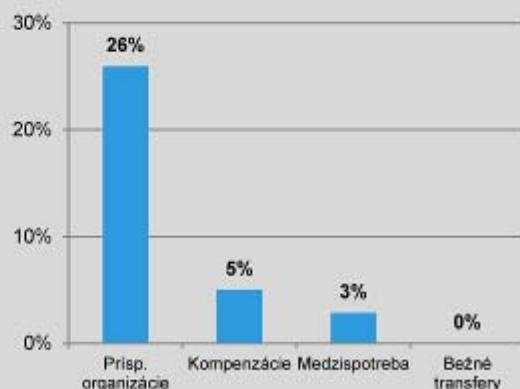
- Najväčšia časť úspor sa dosiahne na kompenzáciách zamestnancov, ktoré klesajú voči NPC o 119 mil. eur. Pokles je umožnený zmrazením miezd a znížením počtu zamestnaneckých miest na Ministerstve pôdohospodárstva a rozvoja vidieka (151 osôb), v Slovenskej akadémii vied (266 osôb) a vo viacerých príspevkových organizáciách (134 osôb).
- Na medzispotrebe (najmä tovary a služby) sa prostredníctvom znižovania režijných a prevádzkových nákladov ušetrí 31 mil. eur. Výrazne sa usporí aj na rozpočtových zdrojoch príspevkových organizácií štátu (55 mil. eur voči NPC). Ostatné bežné transfery sa znížia o necelých 1,5 mil. eur.
- V percentuálnom vyjadrení najviac klesajú transfery pre príspevkové organizácie, ktoré oproti NPC klesnú asi o štvrtinu. Balík na kompenzácie sa zníži o päť percent a na medzispotrebu o tri percentá. Bežné transfery z dôvodu ESO klesnú len zanedbateľne.

Graf A: Úspora podľa kategórie ESA (mil. eur)



Zdroj: MF SR

Graf B: Relatívna úspora voči NPC



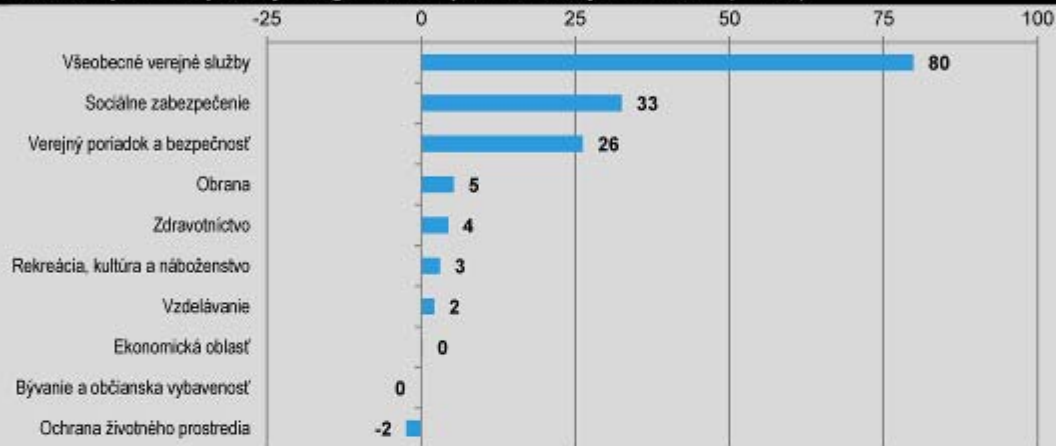
Zdroj: MF SR

³¹ Hlavná kniha rozpočtu VS používa odlišnú metodiku a vyčísľuje ESO ako objem viazaných prostriedkov z návrhu rozpočtu na roky 2014 – 2016 v objeme 96 mil. eur.

Odhladiac od príspevkových organizácií, ktorých výdavky z veľkej miery závisia od výšky vlastných zdrojov, celková úspora z ESO v kapitolách štátneho rozpočtu a ich podriadených rozpočtových organizáciách presiahne 150 mil. eur.

- Z pohľadu funkcie výdavkov je dôležité, že najväčšie zníženie (o 80 mil. eur voči NPC) je zaznamenané na všeobecných verejných službách, teda administratíve.
- Vďaka vnútorným reorganizáciám a zvyšovaniu efektívnosti sa znižujú aj prevádzkové výdavky na sociálne zabezpečenie (33 mil. eur), verejný poriadok a bezpečnosť (26 mil. eur) a v menšej miere aj na ďalšie funkcie (spolu o 15 mil. eur).
- V meranej báze naopak mierne rastú výdavky na ochranu životného prostredia a bývanie a občiansku vybavenosť.

Graf C: Úspora v rozpočtových organizáciách podľa funkčnej klasifikácie³² (mil. eur)



Zdroj: MF SR

³² Očistené o známe vplyvy vyplývajúce z úpravy vyhlášky a metodického usmernenia ku klasifikácii COFOG.



IV. Naviazanie rozpočtového plánu na ciele stratégie rastu a zamestnanosti a špecifické odporúčania Európskej komisie

Vláda pripravila súbor štrukturálnych opatrení zameraných na podporu ekonomického rastu a zamestnanosti. Opatrenia s kvantifikovaným rozpočtovým vplyvom sú popísané aj v kapitole III.4. Tabuľky 6a a 6b v prílohe č. 5 reagujú na špecifické odporúčania pre SR (CSR) a ciele stratégie EÚ pre rast a zamestnanosť (Európa 2020).

Prijímané štrukturálne a výdavkové opatrenia sú zamerané na podporu rastu a zamestnanosti pri zvýšení efektívnosti verejných výdavkov. Medzi najvýznamnejšie z pohľadu výdavkov patrí reforma štátnej správy ESO, zvýšenie efektívnosti v zdravotníctve, či výstavba nových škôlok. Väčšina štrukturálnych opatrení sa zameriava na trh práce, ako v súčasnosti najväčšiu výzvu slovenskej ekonomiky. Odvodová odpočítateľná položka a súbeh dávky v hmotnej núdzi a mzdy by mali pomôcť zvýšiť zamestnanosť nízko príjmových zamestnancov. Minimálny dôchodok a vianočný príspevok prispievajú k znižovaniu sociálnych rozdielov.

IV.1. Zamestnanosť

Vláda plánuje významné reformy na trhu práce a v sociálnej oblasti. Najmä odvodová odpočítateľná položka a súbeh dávky v hmotnej núdzi a mzdy by mali pomôcť zvýšiť zamestnanosť nízko príjmových zamestnancov. Minimálny dôchodok, vianočný príspevok či adresnejšie sociálne dávky prispievajú k vyššej spravodlivosti sociálneho systému. Zvýšenie zľavy na cestovanie za prácou zvýši mobilitu občanov a podporí tak znižovanie regionálnych rozdielov.

Cieľom **odvodovej odpočítateľnej položky** na zdravotné odvody je zvýšiť ponuku a dopyt po práci zvýšením čistej mzdy a znížením nákladov práce. S rastúcim príjmom sa odpočítateľná položka bude postupne znižovať (úplná strata nároku závisí od finálnych parametrov OOP). Odhadovaný počet dotknutých zamestnancov ako aj fiškálne vplyvy závisia od nastavenia konečných parametrov.

Na podporu dlhodobo nezamestnaných bude od roku 2015 zavedený **súbeh pomoci v hmotnej núdzi a mzdy**. Nárok vznikne dlhodobo nezamestnanému alebo neaktívnemu uchádzačovi o zamestnanie pri vzniku pracovného pomeru (aspoň polovičný pracovný úväzok). Druhou podmienkou je, aby zároveň bol členom domácnosti, ktorej sa poskytuje pomoc v hmotnej núdzi, alebo ktorej táto pomoc skončila z dôvodu vzniku pracovného pomeru. Príjem z nového zamestnania môže byť najviac vo výške dvojnásobku minimálnej mzdy. Prvých 6 mesiacov bude takýto zamestnanec poberať 126,44 eur a nasledujúci polrok táto suma klesne na 63,07 eur. V súčasnosti jednotlivec stráca nárok na pomoc v hmotnej núdzi okamžite pri zamestnaní sa za minimálnu mzdu.

Študentské **odvodové úľavy budú** pri práci na dohodu **rozšírené**. Maximálna suma mesačného príjmu, do ktorého sa neplatí poistné na sociálne poistenie z dohody o brigádnickej práci študentov sa tak zvýši na 200 eur. V súčasnosti sú stanovené dve hranice vo výške 68 eur a 169 eur podľa veku študenta. Návrh zjednodušuje súčasný systém a zavádza rovnakú výhodu pre všetkých študentov. Na základe aktuálnych údajov zo Sociálnej poisťovne (rok 2013) je evidovaných 185 tisíc dohôd o brigádnickej práci študentov. Fiškálny vplyv je odhadovaný vo výške 2,2 mil. eur v prvom roku účinnosti opatrenia.

Od novembra 2014 budú môcť viaceré skupiny občanov **bezplatne cestovať na železničiach**. Cestovný lístok na bezplatnú prepravu získajú deti, žiaci, študenti do 26 rokov a poberatelia dôchodkov. Odhadované náklady opatrenia sú 13 mil. eur.



IV.2. Školstvo a podpora vedy a výskumu

Školstvo a podpora vedy a výskumu ostávajú prioritnými oblasťami vlády. Cieľom je najmä rozšíriť kapacity škôlok a postupne zvyšovať platy učiteľov. Už osvedčený systém asistentov učiteľov na začlenenie znevýhodnených žiakov bude rozšírený. Komplexnejšia podpora výskumu a vývoja či súbor nástrojov pre technologické startupy by mal znížiť zaostávanie Slovenska v inovačnej výkonnosti.

Po **zvyšovaní miezd v regionálnom školstve** o 5 % v rokoch 2013 aj 2014 stále nie je uzavretá otázka zvyšovania miezd v nasledujúcich rokoch. Momentálne prebiehajú vyjednávania o kolektívnej zmluve vyššieho stupňa na rok 2015.

Vláda sa zaviazala rozšíriť **kapacity predškolských zariadení** s cieľom zvýšenia zamestnanosti žien, ako aj integrácie detí zo sociálne znevýhodneného prostredia.

Súčasťou nového zákona o odbornom vzdelávaní bude aj zavádzanie **duálneho vzdelávania**. Okrem toho bude pri poskytnutí praxe pre žiakov odborných škôl zamestnávateľovi poskytnuté daňové zvýhodnenie. Zvýši sa tak motivácia zamestnávateľov poskytovať odbornú prax a vytvorí sa lepšie predpoklady na zamestnanie absolventov do trvalého pracovného pomeru.

V roku 2015 bude navýšená alokácia na **asistentov učiteľov** v regionálnom školstve o 7 mil. eur. Ide o zabezpečenie mzdových prostriedkov pre nových asistentov učiteľa, ktorí budú pridelení podľa potreby do škôl so zdravotne a sociálne znevýhodnenými žiakmi. Dopyt škôl by tak mal byť úplne pokrytý.

Zavedenie **odpočtu výdavkov na výskum a vývoj** od základu dane bude mať pozitívny vplyv na investície do vedy a výskumu na Slovensku. Odpočet zahŕňa priamy odpočet výdavkov vo výške 25% celkovej výšky výdavkov, ďalej 25% z medziročného nárastu výdavkov a 25% z výšky výdavkov na mzdy novoprijatých absolventov.

IV.3. Podpora podnikateľského prostredia a rastu

Vláda pripraví komplexný **súbor nástrojov podpory pre technologické startupy**, ktorými podporí vývoj a komercializáciu špičkových technologických a vysoko inovatívnych produktov a služieb. Zameria sa na nápady a riešenia, ktoré sú výsledkom inovácií a podnikateľských ideí najmä fyzických osôb, pričom podpora bude ohraničená na obdobie krátko pred založením podniku až do troch rokov od jeho vzniku. Opatrenie sprístupní pre firmy nové aj existujúce nástroje na zlepšenie hotovostných tokov, prístup k financovaniu a podporné služby (poradenstvo, mentoring, inkubátory a co-workingové priestory). Zároveň by sa malo sprehľadniť fungovanie štátnej podpory tak, aby bola pre začínajúcich podnikateľov administratívne dostupnejšia a menej zatažujúca.



V. Porovnanie s programom stability

Program stability vychádzal z údajov z oficiálnej makroekonomickej prognózy MF SR z januára 2014, ktorá predpokladala v roku 2014 rast ekonomiky na úrovni 2,3 %. Aktuálna prognóza zo septembra 2014, na základe ktorej je zostavený návrh rozpočtu verejnej správy, uvažuje s mierne vyšším ekonomickým rastom v roku 2014 a nižším rastom v roku 2015. Zároveň prognóza zo septembra 2014 bola vypracovaná v metodike národných účtov 2010.

P.č	Ukazovateľ	m.j.	Prognóza (PS)*		Prognóza (Návrh rozpočtu)	
			2014	2015	2014	2015
1	HDP, bežné ceny	mln. eur	74,5	77,8	75,1	77,9
2	HDP, stále ceny	%	2,3	3,0	2,4	2,6
3	Konečná spotreba domácností a NISD	%	1,2	2,2	2,9	2,4
4	Konečná spotreba verejnej správy	%	1,9	-1,4	2,0	-3,8
5	Tvorba hrubého fixného kapitálu	%	1,8	2,4	4,8	2,7
6	Export tovarov a služieb	%	4,0	4,5	4,6	4,3
7	Import tovarov a služieb	%	3,6	3,6	5,7	3,4
8	Priem. mesačná mzda za hospodárstvo (nominálny rast)	%	2,5	3,5	4,2	3,3
9	Priemerný rast zamestnanosti, podľa VZPS	%	0,3	0,9	0,8	0,5
10	Priemerný rast zamestnanosti, podľa ESA 2010	%	0,3	0,6	1,1	0,4
11	Priemerná miera nezamestnanosti, podľa VZPS	%	14,0	13,2	13,5	13,0
12	Priemerná evidovaná miera nezamestnanosti	%	13,7	13,0	12,8	12,3
13	Harmonizovaný index spotrebiteľských cien (HICP)	%	0,8	2,1	0,1	1,0
14	Bilancia bežného účtu (podiel na HDP)	%	4,5	5,3	0,7	1,2

*) V metodike ESA 95.

Zdroj: MF SR

V porovnaní s programom stability došlo k zlepšeniu salda verejnej správy v roku 2013 pri nezmenených rozpočtových cieľoch na roky 2014 a 2015. V prípade scenára nezmenených politik je rozdiel zanedbateľný a vyplýva najmä z úpravy makroekonomickej predpokladov.

	ESA kód	2013	2014	2015
		% HDP	% HDP	% HDP
Cieľové saldo verejnej správy	B.9			
Program stability		-2,8	-2,6	-2,5
Návrh rozpočtového plánu		-2,6	-2,6	-2,5
Rozdiel		0,1	0,0	0,0
Salda verejnej správy na základe scenára nezmenených politik	B.9			
Program stability		-2,8	-2,8	-3,7
Návrh rozpočtového plánu		-2,6	-2,9	-3,5
Rozdiel		0,1	-0,1	0,1

Zdroj: MFSR