

Zdôvodnenie výšky dlhu a návrh opatrení na jeho zníženie

November 2014



Obsah

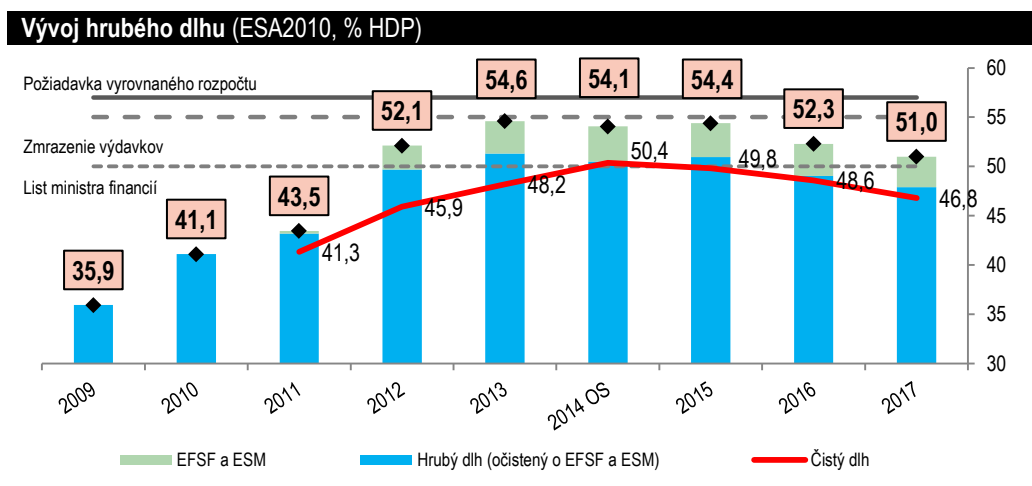
I.	Vývoj dlhu verejnej správy	4
I.1.	Čistý dlh	4
II.	Pokles hrubého dlhu	5
II.1.	Opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy	8
III.	Uplatnenie sankcií podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti	10
III.1.	Viazanie výdavkov štátneho rozpočtu v roku 2014	11
III.2.	Zmrazenie rozpočtovaných výdavkov	11



Zhrnutie

Hrubý dlh verejnej správy dosiahol podľa aprílovej notifikácie¹ Eurostatu ku koncu roka 2013 úroveň 55,4 % HDP a následne klesol podľa októbrovej notifikácie na 54,6 % HDP. Prekročenie hranice 55 % HDP súviselo najmä so štatistickým zaznamenaním úveru Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných produktov (EOSA) do maastrichtského dlhu. Na pokles dlhu vplyva najmä zavedenie novej metodiky národných účtov ESA2010, ktorá lepšie zaznamenáva objem transakcií v ekonomike aj záväzky verejného sektora. Podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (č. 493/2011 Z. z.) má vláda po prekročení hranice 53 % HDP hrubého dlhu **povinnosť predložiť na rokovanie národnej rady návrh opatrení na jeho zníženie.**

V roku 2014 by mal dlh prvýkrát od 2008 medziročne klesnúť a dosiahnuť úroveň 54,1 % HDP. V roku 2015 sa síce očakáva dočasný nárast 0,3 p.b., 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.** Čistý dlh dosiahol na konci roka 2013 výšku 48,2 % HDP, čo je výrazne pod úrovňou hrubého dlhu, a v tomto roku sa stabilizuje tesne nad úrovňou 50 % HDP. V nasledujúcich rokoch bude čistý dlh klesať.



Zdroj: MF SR

Znižovanie dlhu v prognózovanom období je podmienené prezentovanými rozpočtovými opatreniami vedúcimi k poklesu hotovostného deficitu a aktívnou stratégiou riadenia hotovostnej rezervy štátu. K poklesu dlhu dopomáha aj oživenie rastu HDP a odpredaj menšinového podielu v spoločnosti **Slovak Telekom**. Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017 už obsahuje opatrenia, ktoré majú dopomôcť k zníženiu deficitu, a následne aj hrubého dlhu. Najvýznamnejšie opatrenia predstavuje rozsiahlejšia novela zákona o dani z príjmov, odstraňujúca niektoré výnimky, čím dochádza k zvýšeniu daňovej spravodlivosti, a zachovanie sadzby dane z pridanej hodnoty. Na strane výdavkov sa realizuje reforma štátnej správy ESO.

Notifikovaný dlh v rozmedzí 53 % až 55 % HDP zodpovedá druhému pásmu dlhovej brzdy, t. z. že vláda má povinnosť predložiť Národnej rade SR návrh opatrení na zníženie dlhu a platí povinnosť znížiť platy členov vlády na úroveň predchádzajúceho roku. Po poklese dlhu na 54,6 % HDP prestáva platiť povinnosť viazať 3 % z upravených výdavkov štátneho rozpočtu. Zároveň prestáva platiť obmedzenie, podľa ktorého vláda nesmie predložiť Národnej rade SR návrh rozpočtu na rok 2015, ktorý by obsahoval medziročný nominálny rast upravených výdavkov verejnej správy. Ministerstvo financií v záujme dosiahnutia rozpočtových cieľov v roku 2014 3% viazanie výdavkov neuvolní.

¹ Eurostat predkladá dvakrát ročne plánované a skutočné výsledky za uplynulý rok. Ide o tzv. aprílovú a októbrovú notifikáciu.



I. Vývoj dlhu verejnej správy

Hrubý dlh verejnej správy vyjadrený² ako podiel na HDP narastá od roku 2009, kedy finančná kríza spôsobila prepád HDP a spomalila jeho ďalší rast. Zároveň sa zvýšil deficit verejnej správy. Od roku 2011 prispeli k zvýšeniu dlhu Slovenska aj medzinárodné záväzky (Európsky nástroj finančnej stability - EFSF a Európsky mechanizmus stability - ESM). Naopak, zmenšenie hotovostnej rezervy slúžiacej na riadenie likvidity v roku 2011 dlh jednorazovo znížilo, nakoľko sa na konci roka 2011 kvôli pádu vlády a turbulentnej situácii na medzinárodných finančných trhoch Slovensku nepodarilo emitovať dlhopisy. Situácia vo verejných financiách aj na finančných trhoch sa obrátila v roku 2012, kedy došlo k významnému doplneniu hotovostnej rezervy, ktorá prispela k nárastu dlhu. Z analytického pohľadu je vhodnejšie sledovať reálnu zadlženosť aj prostredníctvom vývoja čistého dlhu.

K zmene dlhu verejnej správy v roku 2013 prispelo viacero pozitívnych aj negatívnych vplyvov. Najvýraznejšie zvýšil dlh hotovostný deficit štátneho rozpočtu, ktorý bolo potrebné prefinancovať. Ďalším významným vplyvom bol podiel v rámci EFSF a vklady do ESM. Celkový príspevok EFSF a ESM k zvýšeniu hrubého dlhu v roku 2013 predstavoval 0,9 % HDP. Naopak, pozitívne prispela k zníženiu dlhu hotovosť resp. naakumulované prostriedky Štátnej pokladnice, ktoré sa použili na znižovanie dlhu o 0,6 % HDP.

V roku 2014 by mal dlh prvýkrát od roku 2008 medziročne klesnúť a dosiahnuť úroveň 54,1 % HDP. V roku 2015 sa síce očakáva dočasný nárast o 0,3 p.b., 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.**

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

Počas celého prognózovaného obdobia bude dlh verejnej správy pod úrovňou 55 % HDP, a teda pod referenčnou hodnotou stanovenou Paktom stability a rastu. Národným obmedzením je ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý nad rámec požiadaviek Paktu stability a rastu limituje slovenskú fiškálnu politiku v strednodobom horizonte (bližšie popísané v Boxe 2).

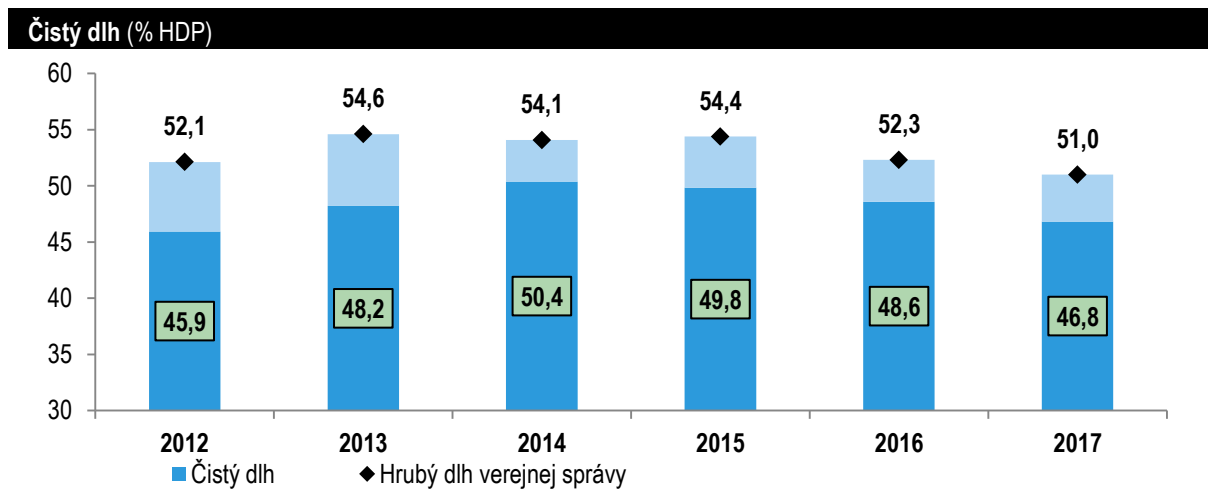
I.1. Čistý dlh

Z analytického pohľadu je vhodnejšie sledovať reálnu zadlženosť aj prostredníctvom vývoja čistého dlhu. Čistý dlh je definovaný ako hrubý dlh znížený o likvidné aktíva, najmä o stav hotovosti, ktoré sa dajú v prípade potreby použiť na splatenie dlhu. Ministerstvo financií prezentuje čistý dlh definovaný v manuáli EK k zostavovaniu programu stability a návrhu rozpočtového plánu. Hoci je čistý dlh analyticky správnejší koncept, pre účely plnenia ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je smerodajná výška hrubého dlhu.

² Pod hrubým dlhom verejnej správy sa pre účely tohto materiálu myslí tzv. maastrichtský hrubý dlh verejnej správy, ktorý je oficiálne vykazovaný Eurostatom a používa sa pre účely hodnotenia maastrichtského kritéria pre dlh.



Graf znázorňuje ročný vývoj čistého dlhu, vyjadrený ako rozdiel medzi hrubým dlhom a likvidnými finančnými aktívami. Nárast likvidných finančných aktív v roku 2012 je spôsobený 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. V rokoch 2014 až 2017 je v priemere o 4 p. b. nižší ako hrubý dlh.



Zdroj: MF SR, Eurostat

II. Pokles hrubého dlhu

V súlade s ústavným zákonom sú v materiáli uvedené opatrenia a vplyvy, ktoré majú prispieť k zníženiu hrubého dlhu³. Možno ich rozdeliť do troch skupín:

- A. Opatrenia na zníženie deficitu zapracované do návrhu rozpočtu verejnej správy 2015 až 2017** – V návrhu rozpočtu verejnej správy boli prezentované konsolidačné opatrenia, ktoré majú znížiť deficit v nasledujúcich rokoch.
- B. Stratégia riadenia hotovostnej rezervy** – Ďalšou z možností ako môže vláda SR čiastočne vplývať na výšku hrubého dlhu je stratégia riadenia hotovostnej rezervy. **Aktívne riadenie likvidity umožňuje dobrú situáciu na finančných trhoch a už dosiahnuté ozdravenie verejných financií.** Do tejto skupiny zaraďujeme aj predaj minoritného podielu Slovak Telekomu a splatenie úverov EOSA.⁴ Bližšie je stratégia hotovostnej rezervy popísaná v Boxe 1.
- C. Makroekonomický vývoj** – Hrubý dlh je definovaný ako podiel na výkonnosti slovenskej ekonomiky, vyjadrenej pomocou hrubého domáceho produktu. **V tomto aj minulých rokoch sťažovala znižovanie dlhu veľmi nízka inflácia.** V dôsledku toho sa znížil nominálny rast ekonomiky pod úroveň úrokovej sadzby na verejný dlh⁵. Ak je nominálny rast ekonomiky nižší ako úroková sadzba („nepriaznivé obdobie“) tak pomer verejného dlhu k HDP sa bude zvyšovať výraznejšie. Pozitívny rozdiel („priaznivé obdobie“) naopak uľahčuje znižovanie dlhu aj napriek deficitnému hospodáreniu verejnej správy. **V budúcich rokoch sa očakáva silnejší rast ekonomiky, čo prispeje pozitívne k znižovaniu dlhu.**

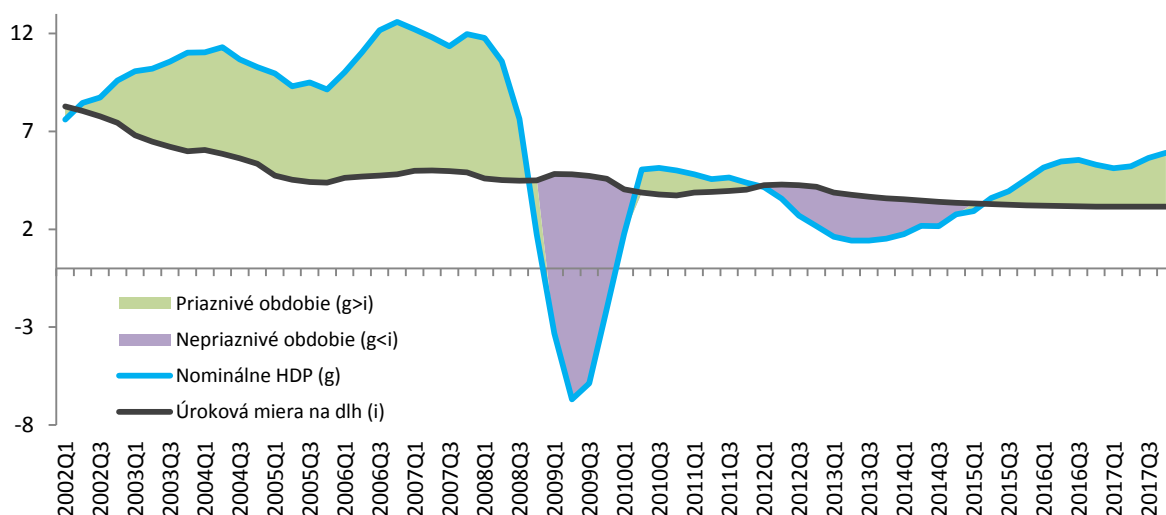
³ Podľa dôvodovej správy k ústavnému zákonu majú sankcie preventívny charakter a mali by viesť k postupnému znižovaniu dlhu pod hranicu 50 % HDP. Počas prognózovaného obdobia do roku 2017 nepredpokladá prognóza pokles pod túto hranicu. Vzhľadom na to, že neexistujú spoľahlivé makroekonomické a fiškálne údaje nad rámec rozpočtového obdobia, nie je možné odhadnúť kedy dlh klesne pod túto hranicu.

⁴ Predaj neprioritných aktív pokrýva finančné potreby štátu bez dodatočnej nutnosti emitovať dlhopisy. Splatenie úverov agentúry zníži celkový štátny dlh, keďže na základe rozhodnutia Eurostatu sú jej úvery zarátané do verejného dlhu.

⁵ Ide o tzv. implicitnú úrokovú sadzbu, rátanú ako podiel aktuálnych úrokových nákladov na minuloročnom dlhu.



Vplyv nominálneho rastu na výšku verejného dlhu v pomere k HDP



Zdroj: MF SR

S prihliadnutím na tieto skupiny je v návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017 prezentovaná nasledovná prognóza dlhu, ktorá predpokladá jeho postupné znižovanie už od roku 2015:

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 ⁶	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. Zdroj: MF SR
* 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.

K zvyšovaniu dlhu prispieva najmä hotovostný deficit štátneho rozpočtu, ktorý bude od roku 2015 klesať. Na saldo verejnej správy majú vplyv nové legislatívne opatrenia, ktoré zvyšujú príjmy a prispievajú k znižovaniu deficitu verejnej správy (najmä prostredníctvom znižovania hotovostného deficitu štátneho rozpočtu). Najvýznamnejšie opatrenia predstavuje rozsiahlejšia novela zákona o dani z príjmov, odstraňujúca niektoré výnimky a rozširujúca daňovú základňu, a zachovanie sadzby dane z pridanej hodnoty. Na strane výdavkov sa realizuje reforma štátnej správy ESO. Podrobný popis opatrení je v časti II.1.

⁶ Hotovostný deficit ŠR na roky 2014 až 2017 je odhadnutý v súlade s konzervatívnym prístupom dlhovej prognóze. V prípade dosiahnutia deficitu v návrhu rozpočtu VS na rok 2015 vo výške 1,98 % HDP by bol schodok ŠR nižší.



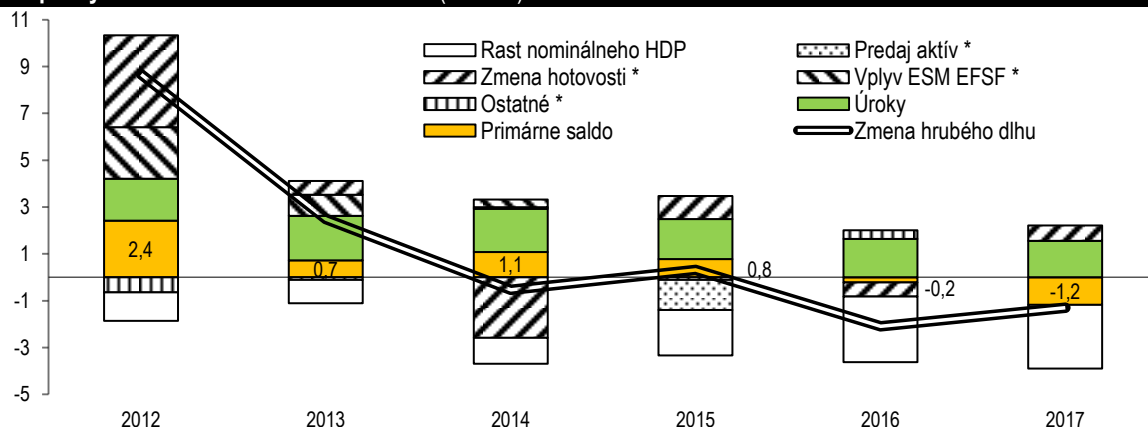
Naopak, väčšina ostatných vplyvov pôsobí v smere znižovania dlhu. Významným faktorom je financovanie zo Štátnej pokladnice. V roku 2015 sa predpokladá v Štátnej pokladnici príjem z plánovaného predaja aktív štátu (predaj menšinového podielu v Slovak Telekom) s hotovostným vplyvom vo výške do 1 mld. eur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

Na základe odporúčania⁷ Eurostatu sa úver Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných produktov (EOSA) vo výške 465 mil. eur, použitý na financovanie kúpy strategických zásob ropy od Správy štátnych hmotných rezerv, zarátal do verejného dlhu. Toto zásadnou mierou prispelo k prekročeniu 55% hranice dlhu za rok 2013 podľa aprílovej notifikácie Eurostatu. Zároveň došlo v októbri v rámci novej metodiky ESA 2010 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 plánovaného splatenia úveru EOSA voči konzorciu bánk ešte v roku 2014 sa hrubý dlh o túto sumu zníži.

Od roku 2014 sa nepredpokladá zvyšovanie medzinárodných záväzkov Slovenska voči EFSF. Dlh Slovenska bol v minulosti ovplyvnený záväzkami EFSF, ktoré vznikli v súvislosti s poskytnutím finančnej pomoci. EFSF nevstupuje do nových finančných programov, ale bude pokračovať v spravovaní splácania záväzkov dlžníckych krajín. Až do tejto doby budú záväzky EFSF 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. Celkový vplyv oboch faktorov znižuje dlh do roku 2016 a zvyšuje v roku 2017. Ostatné zmeny v prognóze dlhu súvisia kurzovými rozdielmi a zmenou vkladov klientov v Štátnej pokladnici mimo okruhu verejnej správy.

Príspevky faktorov k zmene hrubého dlhu (% HDP)



Pozn.: * Položky označujú príspevok zosúladenia dlhu a deficitu,

Zdroj: MFSR

Analytickejší pohľad na príspevky jednotlivých faktorov k zmene dlhu ukazuje, že pokles dlhu je podmienený nominálnym rastom HDP a zlepšením primárneho salda (saldá verejnej správy očisteného o úrokové náklady). **Vzhľadom na pokračujúcu konsolidáciu sa od roku 2016 predpokladá prvýkrát primárny prebytok.** Na vývoj dlhu má vplyv aj príspevok zosúladenia dlhu a deficitu.⁸ V prognózovanom období je ovplyvnený vývojom zdrojov Štátnej pokladnice a rozdielom medzi hotovostným a akruálnym zaznamenaním salda verejnej správy.

⁷ 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

⁸ Príspevok zosúladenia dlhu a deficitu vyjadruje, o koľko sa zmenil verejný dlh nad rámec zmeny salda verejnej správy. Označuje najmä hotovostné vplyvy, ktoré neovplyvnia deficit ale iba dlh.



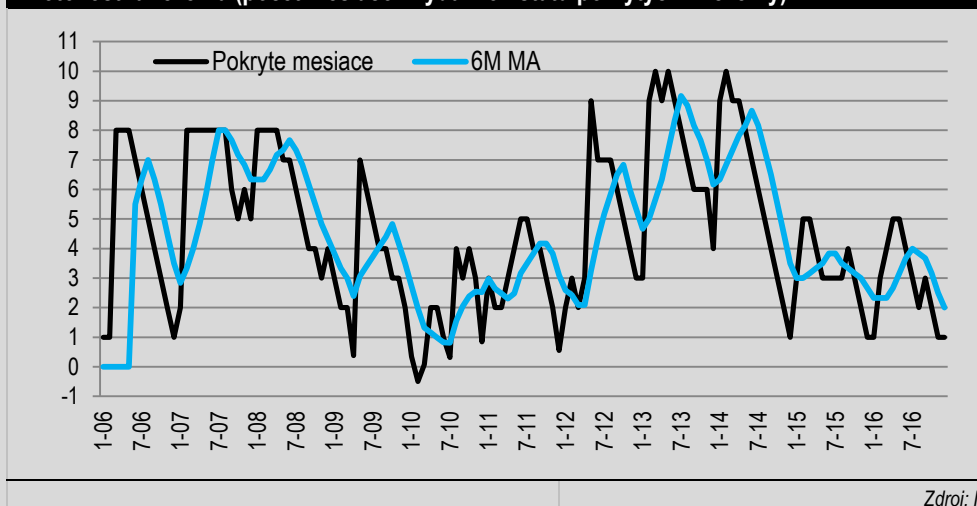
Box 1: Stratégia hotovostnej rezervy

Jednou z možností, ako môže vláda SR čiastočne ovplyvňovať výšku hrubého dlhu je stratégia riadenia hotovostnej rezervy. Hotovostnú rezervu tvoria depozitá uložené Agentúrou pre riadenie dlhu a likvidity (ARDAL) na medzibankovom peňažnom trhu v komerčných bankách a na bežných účtoch Štátnej pokladnice (ŠP⁹) v Národnej banke Slovenska.

Z hľadiska výpočtu a prognózy hrubého dlhu verejnej správy ovplyvňuje hotovostná rezerva položku „prostriedky ŠP využité pre financovanie potrieb štátu“ (v tejto položke je zahrnutý aj vplyv zmeny stavu zdrojov ŠP). V situácii keď hotovostná rezerva rastie, štát na krytie dlhu používa menšiu časť zdrojov Štátnej pokladnice, keďže sa zdroje v zväčšenej miere ukladajú na trhu ako rezerva. Takáto situácia pôsobí v smere rastu hrubého dlhu, keďže si štát na financovanie svojich potrieb musí požičať na trhu. Pri poklese hotovostnej rezervy je situácia opačná, t.j. štát využíva väčšie množstvo zdrojov ŠP a dlh poklesne.

Hotovostná rezerva štátu mala od roku 2006, kedy ARDAL začal v praxi fungovať, volatilný priebeh. Je to dané aj charakterom jej použitia a tvorby, keď ju skokovo ovplyvňujú najmä splátky, resp. emisie dlhopisov. Rezerva v relatívnom vyjadrení (ako počet mesiacov, počas ktorých by boli pokryté všetky výdavky štátu z rezervy) v priemere pokrývala v rokoch 2006 až 2012 výdavky štátu na nasledujúce 4 mesiace a nikdy neprekročila 8 mesiacov. V roku 2012 začal jej prudký rast v nominálnom vyjadrení, aj v počte mesiacov pokrývajúcich výdavky štátu. V rokoch 2013 a 2014 vo viacerých mesiacoch pokrývala rezerva až 10 mesiacov budúcich výdavkov štátu. Vzhľadom na cieľovanie dlhu ku koncu roka 2014 a vzhľadom na kumuláciu väčšiny splatností v roku 2015 do januára, sa očakáva jej pokles na hodnoty, kedy bude pokrývať jeden mesiac splatností.

Hotovostná rezerva (počet mesiacov výdavkov štátu pokrytých z rezervy)



Zdroj: MF SR

Neexistuje jednoznačná odpoveď na otázku, aká je optimálna úroveň rezervy. Úroveň rezervy z roku 2013 a prvej polovice 2014 mohla byť vysoká, najmä v kontexte aktuálnej situácie na finančných trhoch. ECB viac krát slovné intervenovala, znižovala sadzby na rekordné minimá vrátane zápornej depozitnej sadzby. Okrem toho vyhlásila, že v prípade potreby spustí program nákupu štátnych dlhopisov na sekundárnom trhu (ang. Outright monetary transactions, OMT) a ohlásila začatie nákupu sekuritizovaných aktív (tzv. ABS – asset backed securities). Všetky tieto kroky sú pre trhy jasným signálom, výnosy na dlhopisoch pokračovali vo výraznom poklese a dopyt zo strany investorov na primárnom trhu prudko vzrástol. **V takejto situácii na trhoch a pri dosiahnutej úrovni konsolidácie verejných financií je možné pristúpiť k zníženiu cieľovanej hodnoty hotovostnej rezervy oproti roku 2013. Táto zmena bude mať pozitívny vplyv na dlh a nebude predstavovať zvýšenie rizikových parametrov dlhu.**

II.1. Opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy

Oproti schválenému rozpočtu verejnej správy na roky 2014 až 2016 dochádza k viacerým legislatívnym zmenám, ktoré prispievajú k znižovaniu deficitu verejnej správy:

⁹ Praktické využívanie bežných účtov ŠP sa obnovilo koncom roku 2012, kedy začal ARDAL aktívne ukladať dočasne voľné prostriedky namiesto komerčných bánk na bežných účtoch ŠP. Tá ich následne uloží v Národnej banke Slovenska. Dôvodom je najmä vyššie kreditné riziko komerčných bánk.



Opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy na rok 2015 (ESA 2010, porovnanie voči NPC)		
	v mil. eur	(% HDP)
Príjmové opatrenia	337	0,43
1. Zachovanie sadzby DPH na úrovni 20 %	235	0,30
2. Zmeny v daňovom odpisovaní majetku	155	0,20
3. Opatrenia na zvýšenie úspešnosti výberu daní (ERP a farmafirmy)	57	0,07
4. Zavedenie pravidiel nízkej kapitalizácie	57	0,07
5. Odpočet výdavkov na vedu a výskum od základu dane	-24	-0,03
6. Audit daňových výdavkov a iné	12	0,02
Ostatné príjmové zmeny voči NPC	-155	-0,20
Výdavkové opatrenia	871	1,12
7. Prioritné opatrenia vlády	-37	-0,05
8. ESO reforma	208	0,27
9. Zdravotníctvo	99	0,13
Ostatné výdavkové zmeny voči NPC	601	0,77
Spolu	1 208	1,55

Pozn.: Nad rámec identifikovaných opatrení vznikajú ostatné zmeny medzi NPC a návrhom rozpočtu najmä na strane výdavkov, ktoré vyplývajú z platnej dlhovej brzdy v čase schválenia rozpočtu.

Zdroj: MFSR

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 a preferencia inovácií. Všetky zmeny v odpisovaní sa uplatnia aj na už doteraz odpisovaný majetok. Pre zvýšenie úspešnosti výberu sa obmedzujú súčasné veľmi výhodné podmienky odpisovania pre majetok neslúžiaci na výrobu. 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 (s výnimkou Poľska s odpisovou skupinou 40 rokov), ktoré odpisujú tento majetok počas 50 rokov. Zároveň sa ruší možnosť zvýhodneného lízingového odpisovania. Pri výrobných strojoch a zariadeniach dochádza naopak k zvýhodneniu oproti súčasnosti - ponecháva sa zrýchlená metóda odpisovania, navyše bola u nich doba odpisovania skrátaná z 12 na 8 rokov. Zámerom je podpora investícií do nových výrobných technológií, výskumu a vývoja.
3. **Za účelom zvýšenia úspešnosti výberu daní** dôjde k rozšíreniu povinnosti **evidencie tržieb v elektronickej pokladnici aj na nové oblasti** (hotely a reštaurácie, odborné vedecké a technické činnosti a všeobecní lekári, lekári-špecialisti, zubári) 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% EBITDA.¹⁰ 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 medzročného nárastu výdavkov a 25% z výšky výdavkov na mzdy novoprijatých absolventov.

¹⁰ EBITDA - zisk pred zdanením, odpismi a nákladovými úrokmi.



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.
7. Do návrhu boli zapracované **výdavky na prioritné opatrenia** vlády v objeme 37 mil. eur, najmä:
- Bezplatné cestovanie na železničiach pre viaceré skupiny občanov.
 - Navýšenie alokácie na asistentov učiteľov v regionálnom školstve.
 - Rozšírenie kapacity predškolských zariadení s cieľom zvýšenia zamestnanosti žien, ako aj integrácie detí zo sociálne znevýhodneného prostredia.
 - Súbeh pomoci v hmotnej núdzi a mzdy v rámci podpory pre dlhodobo nezamestnaných
 - Spolu s opatreniami na zastavenie zadlžovania nemocníc sa budú realizovať investície do akútnych lôžkových zariadení, ktoré nahradia niektoré zastarané.
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 scenáru nezmenených politík.
9. **Rast verejných výdavkov v zdravotníctve** bude v roku 2015 v porovnaní s NPC tlmený opatreniami v objeme 99 mil. eur. 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 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 roku 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 neskôr umožniť prechod na platby za diagnostickú skupinu (DRG).

III. Uplatnenie sankcií podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti

Aktuálne opatrenia predstavené v návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017 majú za cieľ stabilizovať hrubý dlh a prispieť ku konsolidácii verejných financií. Z ústavného zákona taktiež vyplývajú preventívne sankcie, ktoré je nutné uplatniť pri prekročení istých hraníc hrubého dlhu ako podielu HDP (Box 2).

Po poklese dlhu pod 55 % HDP ostáva v platnosti povinnosť vlády predložiť na rokovanie Národnej Rady SR návrh opatrení, ktorými navrhuje zabezpečiť zníženie dlhu a taktiež zmrazenie platov členov vlády.

Box 2: Zákon o rozpočtovej zodpovednosti (č. 493/2011 Z. z)

Eurostat zverejnil 23. apríla 2014 výsledok prvej notifikácie hrubého dlhu¹¹ Slovenskej republiky za rok 2013, pričom dlh prekročil hranicu 55 % HDP. Z aktuálnej zverejnenej notifikácie z októbra 2014 vyplýva, že dlh klesol na 54,6 % HDP a uplatňujú sa požiadavky druhého dlhového pásma (53 % HDP až 55 % HDP):

1. Vláda predloží na rokovanie **Národnej rade SR návrh opatrení, ktoré prijme na zníženie hrubého dlhu.**
2. **Znížia sa platy členov vlády** na úroveň ich platov v predchádzajúcom roku (ak ich platy boli nižšie v predchádzajúcom roku).

Ak dlh dosiahne 55 % HDP a zároveň nedosiahne 57 % HDP, okrem už dvoch vyššie uvedených, by sa realizovali

¹¹ V súlade s čl. 5 ods. 2 je výška dlhu verejnej správy definovaná ako výška dlhu Slovenskej republiky, ktorú aktuálne zverejnila Európska komisia (Eurostat) vyjadrená ako percentuálny podiel na hrubom domácom produkte.



nasledovné opatrenia:

3. **Ministerstvo financií viaže** od prvého kalendárneho mesiaca nasledujúceho po zverejnení výšky dlhu **výdavky štátneho rozpočtu vo výške 3 % z upravených¹² celkových výdavkov štátneho rozpočtu**, ktoré boli schválené zákonom o štátnom rozpočte, pričom sú výnimky, ktoré sa do viazania nezahŕňajú.
4. **Ďalším obmedzením pre vládu je, že nesmie predložiť Národnej rade SR taký návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý by obsahoval rast konsolidovaných výdavkov verejnej správy¹³ oproti rozpočtu verejnej správy na predchádzajúci rozpočtový rok.**
5. Pri prekročení hranice 55 % HDP **nebude možné poskytovanie prostriedkov z rezervy predsedu vlády a z rezervy vlády.**
6. **Obec a vyšší územný celok sú povinní schváliť rozpočet na nasledujúci rozpočtový rok s výdavkami maximálne vo výške výdavkov rozpočtu predchádzajúceho rozpočtového roka** okrem výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami a výdavkov na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie.

III.1. Viazanie výdavkov štátneho rozpočtu v roku 2014

Ministerstvo financií bolo povinné viazať 3 % upravených výdavkov štátneho rozpočtu od prvého kalendárneho mesiaca nasledujúceho po zverejnení výšky dlhu. Do 15. mája 2014 platilo prechodné obdobie 24 mesiacov od schválenia programového vyhlásenia vlády, kedy sa neuplatňovala sankcia. Viazanie sa uskutočnilo po uplynutí tohto obdobia.

Ministerstvo financií zaviazalo na základe ústavného zákona celkovo 305 mil. eur z rozpočtovaných výdavkov na rok 2014. Objem viazania vychádza zo schválených výdavkov štátneho rozpočtu na rok 2014, pričom zohľadňuje úpravy definované ústavným zákonom. Schválený rozpočet na rok 2014 obsahoval na výdavkovej strane rezervu na zlepšenie výberu daní, ktorá nebola alokovaná na konkrétne výdavkové politiky. Jej využitie bolo podmienené naplnením príjmov nad rámec prognózy daňových a odvodových príjmov, na ktorej bol postavený rozpočet. Vzhľadom na skutočnosť, že sa zvýšili daňové a odvodové príjmy štátneho rozpočtu, zaviazalo ministerstvo financií časť uvedenej rezervy zodpovedajúcej zlepšenému výberu. Zároveň sa zaviazali zostatky rezervy vlády a rezervy predsedu vlády, ktoré nebolo možné v zmysle ústavného zákona od 16. mája čerpať. Zvyšok viazania sa realizoval v jednotlivých ministerstvách. **V záujme dosiahnutia rozpočtových cieľov na rok 2014 ministerstvo financií viazanie 3% výdavkov neuvoľní.**

III.2. Zmrazenie rozpočtovaných výdavkov

V súlade s ústavným zákonom bolo potrebné zachovať úroveň výdavkov predchádzajúceho rozpočtu v čase predloženia vládneho návrhu rozpočtu. Táto povinnosť prestáva platiť pri poklese dlhu pod 55 % HDP. Vláda nesme predložiť Národnej rade SR taký návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý by obsahoval rast konsolidovaných výdavkov verejnej správy oproti rozpočtu verejnej správy na predchádzajúci rozpočtový rok. Samosprávy boli povinné schváliť si rozpočet na rok 2015 maximálne vo výške výdavkov rozpočtu na rok 2014¹⁴.

Podľa aktuálnych predpokladov dochádza k len štatistickému zvýšeniu výdavkov v roku 2015 oproti schválenému rozpočtu na rok 2014 vzhľadom na **zaradenie nových subjektov do verejného sektora.** Vládny návrh rozpočtu po prvýkrát obsahoval aj nové subjekty verejnej správy, ktoré boli preradené do sektora na jeseň 2014. Ide o Národnú diaľničnú spoločnosť a. s., dopravné podniky vybraných krajských miest¹⁵, Agentúru pre núdzové

¹² Okrem výdavkov na správu štátneho dlhu, prostriedkov EÚ a spolufinancovania, odvodov do rozpočtu EÚ a výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami.

¹³ Z celkových výdavkov sa vylučujú výdavky na správu štátneho dlhu, prostriedky EÚ a prostriedky na spolufinancovanie, odvody do rozpočtu EÚ a výdavky na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami.

¹⁴ Okrem prostriedkov EÚ a spolufinancovania a výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami.

¹⁵ Bratislava, Košice, Banská Bystrica a Žilina



zásoby ropy a ropných výrobkov a Eximbanku. K preradeniu ŽSR došlo na jar 2014, ktoré taktiež neboli zahrnuté v schválenom rozpočte na rok 2014.

Táto metodická zmena automaticky bez akýchkoľvek zásahov vlády do rozpočtovej politiky zvyšuje v roku 2015 úroveň konsolidovaných výdavkov verejnej správy oproti schválenému rozpočtu na rok 2014. Celkový vplyv na konsolidované výdavky týchto subjektov predstavuje 625 mil. eur v roku 2015. Vzhľadom na chýbajúce finančné výkazy k zdravotníckym zariadeniam vládny návrh rozpočtu uvažuje s negatívnym vplyvom hospodárenia zdravotníckych zariadení vo výške 50 mil. eur v roku 2015. **Druhým významným faktorom zvýšenia konsolidovaných výdavkov je prechod na metodiku ESA 2010 a z nej vyplývajúce rozdiely v zaznamenávaní niektorých položiek.** Ide o sumu 496 mil. eur, z čoho najvýznamnejšie sú daňové kredity vo výške 257 mil. eur. Zvyšnú časť predstavujú najmä výdavky na vedu a výskum v objeme 218 mil. eur.

Vzhľadom na preradenie viacerých subjektov nie je korektné porovnávať rozpočty verejnej správy naprieč rokmi 2014 a 2015. Z tohto dôvodu je možné porovnávať schválený rozpočet na rok 2014 len s rozpočtom 2015 očisteným o tieto subjekty a dodatočné zmeny z ESA2010. Za predpokladu prekročenia tretej hranice dlhovej brzdy zobrazuje vplyv na konsolidované výdavky nasledovná tabuľka.

Konsolidované výdavky verejnej správy podľa Zákona o rozpočtovej zodpovednosti (mil. eur)				
	RVS2014-2016	NRVS2015-2017		
	2014	2015	2016	2017
1 Nominálne konsolidované výdavky verejnej správy	28 050	29 622	29 363	30 107
2 Výdavky na správu štátneho dlhu	1 341	1 256	1 271	1 272
3 Prostriedky EÚ	1 198	1 682	1 117	1 389
4 Prostriedky ŠR na financovanie spoločných programov SR a EÚ	640	673	489	541
5 Odvody do EÚ	683	738	750	746
6 Výdavky na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami	11	11	11	11
7 Upravené výdavky* (1-2-3-4-5-6)	24 177	25 262	25 725	26 148
8 z toho: vplyv preradenia subjektov do VS a metodiky ESA2010	-	1 121	1 111	1 143

Pozn.: RVS2014-2016 v ESA95 a NRVS2015-2017 v ESA2010

Zdroj: MF SR

* základňa na viazanie podľa čl. 12, odsek 5, písmeno c)

Pri prekročení 55% hranice pre dlh boli **obce a vyššie územné celky povinné schváliť rozpočet na nasledujúci rok s výdavkami maximálne vo výške výdavkov rozpočtu predchádzajúceho roka** (okrem prostriedkov EU a spolufinancovania a výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami). Obce a VÚC si vo svojich rozpočtoch na rok 2015 nemohli schváliť vyššie výdavky ako v pôvodných rozpočtoch na 2014, schválených na konci roku 2013.