

Program stability Slovenskeje republike na roky 2011 až 2014

april 2011



OBSAH

POLITICKÉ ZÁVÄZKY VLÄDY SR.....	4
ÚVOD	5
I. RÄMCE A CIELE HOSPODÄRSKEJ POLITIKY	7
I.1. Stabilizácia.....	7
I.2. Štrukturálne politiky.....	8
I.3. Udržateľnosť	8
I.4. Slovensko v procedúre nadmerného deficitu.....	9
II. EKONOMICKÝ VÝHLAD A PREDPOKLADY	11
II.1. Vonkajšie prostredie	11
II.2. Ekonomický vývoj na Slovensku v roku 2010	13
II.3. Strednodobá prognóza vývoja ekonomiky	16
II.4. Cyklický vývoj ekonomiky.....	21
II.5. Porovnanie prognóz MF SR s prognózami ostatných inštitúcií	22
III. POZÍCIA VEREJNÝCH FINANCIÍ	23
III.1. Ciele a stratégia politiky	23
III.2. Vývoj salda verejnej správy v roku 2010 a vplyv na rozpočet v roku 2011	27
III.2.1. Saldo verejnej správy v roku 2010.....	27
III.2.2. Rozpočet verejnej správy na rok 2011 a prvý balík rozpočtových opatrení.....	29
III.2.3. Aktuálny vývoj v roku 2011	33
III.3. Strednodobý rozpočtový výhľad.....	34
III.3.1. Scenár za predpokladu nezmenených politík	34
III.3.2. Popis a kvantifikácia opatrení na dosiahnutie fiškálnych cieľov.....	36
III.4. Štrukturálna bilancia, fiškálna pozícia, fiškálny impulz.....	42
III.5. Úroveň a vývoj verejného dlhu.....	47
IV. ANALÝZY CITLIVOSTI A POROVNANIE S PREDCHÄDZAJÚCOU AKTUALIZÄCIOU	49
IV.1. Rizikové scenáre vývoja.....	49
IV.2. Porovnanie s predchádzajúcou aktualizáciou	51
V. UDRŽATEĽNOSŤ VEREJNÝCH FINANCIÍ.....	52
V.1. Stratégia politiky.....	52
V.2. Dlhodobé rozpočtové výhľady v kontexte starnutia obyvateľstva.....	52
VI. KVALITA VEREJNÝCH FINANCIÍ.....	57
VI.1. Stratégia politiky.....	57
VI.2. Vývoj na strane príjmov	57
VI.3. Vývoj na strane výdavkov	58
VII. INŠTITUCIONÁLNE ASPEKTY VEREJNÝCH FINANCIÍ.....	61
VII.1. Reforma rozpočtového rámca.....	61
PRÍLOHY.....	63



ZOZNAM BOXOV

BOX 1 – Vplyv fiškálnej konsolidácie na rast HDP	18
BOX 2 – Konsolidačná stratégia v rokoch 2002 až 2006.....	24
BOX 3 – Predpoklady použité pri zostavovaní scenára bez zmien v hospodárskych politikách.....	34
BOX 4 – Alternatívny spôsob výpočtu konsolidačného úsilia	44
BOX 5 – Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti	54
BOX 6 – Hlavné parametrické zmeny daňovo-odvodového systému	58

ZOZNAM TABULIEK

TAB 1 – Reakcia vlády SR na odporúčania Rady EÚ	10
TAB 2 – Predpoklady vonkajšieho prostredia	12
TAB 3 – Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR	16
TAB 4 – Príspevky výrobných faktorov k rastu potenciálneho produktu	21
TAB 5 – Vývoj produkčnej medzery	21
TAB 6 – Porovnanie prognóz MF SR a ostatných inštitúcií	22
TAB 7 – Vývoj salda a hrubého dlhu VS v rokoch 2009 až 2014	24
TAB 8 – Potreba fiškálnych opatrení oproti scenáru bez zmien politik	26
TAB 9 – Saldo verejnej správy za rok 2010.....	28
TAB 10 – Prvý balík konsolidačných opatrení – rok 2011	29
TAB 11 – Zmeny na strane príjmov	32
TAB 12 – Hotovostné plnenie štátneho rozpočtu v roku 2011	33
TAB 13 – Bilancia verejnej správy – scenár bez zmien politik v rokoch 2012 – 2014	35
TAB 14 – Porovnanie scenára bez zmien politik s cieľovými hodnotami.....	36
TAB 15 – Bilancia verejnej správy – Východiská rozpočtu VS 2012 – 2014	36
TAB 16 – Porovnanie údajov z východísk RVS s cieľovými hodnotami	37
TAB 17 – Potenciálne konsolidačné opatrenia pre rozpočet verejnej správy na roky 2012 až 2014.....	37
TAB 18 – Konsolidačné úsilie vlády v rokoch 2009 až 2014	42
TAB 19 – Fiškálny impulz	46
TAB 20 – Vývoj dlhu verejnej správy v rokoch 2009 až 2014.....	47
TAB 21 – Zosúladenie dlhu a deficitu	48
TAB 22 – Scenár 1 – Zrýchlenie rastu zahraničného dopytu o 1 p. b. v roku 2011.....	49
TAB 23 – Scenár 2 – Nárast ceny ropy o 30 dolárov v roku 2011	50
TAB 24 – Scenár 3 – Rast úrokových sadzieb o 1 p. b.	50
TAB 25 – Porovnanie predchádzajúcej a aktualizovanej prognózy	51
TAB 26 – Zmena príjmov a výdavkov verejnej správy vplyvom demografických zmien.....	53
TAB 27 – Indikátory udržateľnosti.....	55

ZOZNAM GRAFOV

GRAF 1 – Index cien potravinárskych komodít FAO a index cien potravín v SR	13
GRAF 2 – Ropa BRENT (USD/bl) a vývoj kurzu eura	13
GRAF 3 – HDP, očistený o sezónne a jednorazové efekty	14
GRAF 4 – Príspevky k medziročnému rastu HDP v 2010	14
GRAF 5 – Úvery v ekonomike a úvery podnikom.....	14
GRAF 6 – Vzťah medzi HDP a mierou nezamestnanosti	14
GRAF 7 – Štruktúra vývoja zamestnanosti podľa vybraných sektorov	15
GRAF 8 – Miera nezamestnanosti, sezónne očistená.....	15
GRAF 9 – Externé nerovnováhy – zložky salda BÚ PB.....	16
GRAF 10 – Štruktúra spotrebiteľskej inflácie	16
GRAF 11 – Príspevky k rastom HDP v rokoch 2009 – 2014	17
GRAF 12 – Príspevky k rastom tvorby hrubého kapitálu	17
GRAF 13 – Externé nerovnováhy – zložky salda BÚ PB.....	20
GRAF 14 – Štruktúra spotrebiteľskej inflácie	20
GRAF 15 – Príspevky výrobných faktorov k rastu potenciálneho produktu	21
GRAF 16 – Vývoj produkčnej medzery	21
GRAF 17 – Konsolidačné úsilie vlády v rokoch 2009 až 2014	44
GRAF 18 – Fiškálny impulz	46
GRAF 19 – Príspevky faktorov k zmene hrubého dlhu verejnej správy.....	48



POLITICKÉ ZÁVÄZKY VLÄDY SR

Vláda SR sa v nasledujúcich dvanástich mesiacoch zaväzuje prijať nasledovné opatrenia:

Reforma dôchodkového systému

Cieľom vlády je nasmerovať Slovensko zo skupiny vysokorizikových krajín, kde sa momentálne nachádza podľa posledného hodnotenia dlhodobej udržateľnosti verejných financií zo strany Európskej komisie, do skupiny krajín s nízkym rizikom dlhodobej udržateľnosti. V rámci prvého dôchodkového piliera sa posilní solidarnosť a bude zavedený automatický stabilizačný mechanizmus, ktorý bude zohľadňovať aktuálny demografický vývoj. To znamená, že samotné politiky bez zmeny budú zahŕňať automatické stabilizátory. V druhom pilieri sa dobrovoľná účasť novovstupujúcich na trh práce zmení na povinnú s možnosťou vystúpenia v rámci limitovaného časového obdobia. Zároveň sa zmenia pravidlá, aby klienti mohli benefitovať z vyšších výnosov.

Zákon o rozpočtovej zodpovednosti

Vláda SR v rámci správania národného fiškálneho rámca zabezpečí prostredníctvom prijatia nového zákona o rozpočtovej zodpovednosti, aby rozpočtová politika bola zodpovedná voči budúcim generáciám a pôsobila proticyklicky. Nový zákon bude obsahovať šesť základných stavebných kameňov: (1) väčší dôraz na stavové veličiny, konkrétne na čisté bohatstvo štátu s cieľom posilniť transparentnosť verejných financií, (2) horný limit na hrubý dlh verejnej správy stanovený pod úrovňou 60 % HDP, (3) agregátne výdavkové limity, (4) prísnejšie pravidlá pre samosprávy, (5) pravidlá pre zverejňovanie údajov a (6) nezávislú radu pre rozpočtovú zodpovednosť.

Reforma daňovo-odvodového systému

Reforma daňovo-odvodového systému zvýši jeho efektívnosť a zníži administratívne zaťaženie daňovníkov. Bude zavedený jednotný vymeriavací základ pre poisťné na sociálne a na zdravotné poistenie ako nevyhnutný predpoklad pre zjednotenie výberu daní, cla a odvodov v jednej spoločnej inštitúcii, ktorý bude totožný s daňovým základom. Bude zavedený jednotný formulár pre priznanie dane z príjmov fyzickej osoby, poisťného na sociálne a na zdravotné poistenie.

Reforma zákonníka práce

Reforma zákonníka práce posunie Slovensko medzi desať krajín s najflexibilnejšou legislatívou v OECD. Podporí tvorbu pracovných miest, ktoré krajina potrebuje, najmä pre niektoré znevýhodnené skupiny. Zvýši sa flexibilita pravidiel regulujúcich zamestnávanie zamestnancov s trvalým pracovným pomerom vrátane súvisiacich nákladov. Na základe dohody medzi zamestnávateľom a zamestnancom bude možná voľba vhodnej kombinácie medzi výpovednou lehotou a vyplácaním odstupného jednotlivých zamestnancov. Uvoľnenie pravidiel pre úpravu pracovného času zvýši flexibilitu pri prispôsobovaní ekonomickým podmienkam, ako aj potrebám jednotlivých pracujúcich.

Zníženie administratívnej záťaže

Vláda SR si dala za cieľ zlepšiť podnikateľské prostredie tak, aby sa Slovensko do roku 2020 umiestnilo v prvej pätnástke rebríčka Svetovej banky Doing Business. V najbližších dvanástich mesiacoch implementuje opatrenia zamerané na znižovanie bariér v podnikaní, stabilizáciu právneho prostredia a rozšírenie služieb e-Governmentu. Základné imanie na založenie podniku bude pre vybrané typy právnických osôb znížené a registračné lehoty pre malé podniky budú skrátené. Dobudovanie a sfunkčnenie siete jednotných kontaktných miest zlepší komunikáciu fyzických aj právnických osôb so štátom. Zníženie administratívnej záťaže prispeje k tvorbe pracovných miest.

Opatrenia na boj proti korupcii a zvýšenie transparentnosti

Prijímajú sa nové opatrenia na zvýšenie transparentnosti a boj proti korupcii. Zmluvy, ktoré sa týkajú využívania verejných financií, sú platné až po uverejnení na internete. Zjednodušenie a elektronizácia súdництва posilní transparentnosť. Všetky rozhodnutia súdov vrátane ich odôvodnení, budú publikované na internete. Výberové konanie pre nových sudcov bude upravené na zabezpečenie transparentného a férového procesu pre všetkých uchádzačov.



ÚVOD

Členské krajiny eurozóny sú povinné každoročne pripravovať programy stability, ostatné štáty Európskej únie pripravujú konvergenčné programy. Tvorba programov stability a konvergenčných programov predstavuje časť Paktu stability a rastu, a po schválení národnými vládami sú predkladané Európskej komisii a Rade EÚ. Cieľom programov je prezentovať v strednodobom horizonte vývoj fiškálnej pozície, predpokladaný vývoj ekonomiky a popis opatrení rozpočtovej a hospodárskej politiky na dosiahnutie cieľov programu. Slovensko predkladá svoj tretí program stability, ktorý je aktualizáciou programu stability z januára 2010.

Program stability sa po prvýkrát predkladá Európskej komisii v rámci tzv. „európskeho semestra“, ktorý bol schválený členskými štátmi 7. septembra 2010 ako reakcia na potrebu užšej koordinácie politik na úrovni EÚ. Cieľom je lepšia koordinácia rozpočtovej a štrukturálnych politik, zohľadňujúc pravidlá Paktu stability a rastu a stratégie Európa 2020. Celý proces začal publikovaním Annual Growth Survey v januári 2011, v ktorej Komisia načrtla konzistentnú stratégiu obnovy ekonomického rastu, pričom odporúčaniami spočívajúcimi najmä v prísnej fiškálnej konsolidácii a štrukturálnych opatreniach na trhu práce by sa mali riadiť členské krajiny pri tvorbe programov stability a národných programov reforiem.

Po vstupe Slovenska do eurozóny sa základné ciele vlády SR v oblasti makroekonomických politik zúžili predovšetkým na oblasti rozpočtovej politiky a štrukturálnych politik ako hlavných nástrojov na ovplyvňovanie vývoja reálnej ekonomiky v prípade vzniku vnútorných alebo vonkajších šokov.

Rozpočtové ciele vlády v nasledujúcich rokoch sú ovplyvnené počiatočnou fiškálnou pozíciou v roku 2010. Napriek zlepšeniu makroekonomického vývoja sa nepodarilo splniť rozpočtovaný cieľ na úrovni 5,5 % HDP a deficit sa prehĺbil až na úroveň 7,9 % HDP, čo je približne na úrovni roka 2009. Objektívnou príčinou bola trvalá strata potenciálneho produktu v ekonomike v dôsledku hospodárskej krízy. Druhým vplyvom je štruktúra ekonomického rastu, kedy došlo k zlepšeniu tých zložiek rastu (export), ktoré sú menej daňovo intenzívne. Tretím faktorom bolo podcenenie rizík a optimistické rozpočtovanie bez adekvátnych opatrení (samosprávy, železničné spoločnosti, nemocnice). Uvedený vývoj viedol aj k zvýšeniu hrubého dlhu verejnej správy o 13,2 percentuálneho bodu z úrovne 27,8 % HDP na konci roka 2008 na 41,0 % HDP ku koncu roka 2010.

Prekročenie referenčnej hodnoty stanovenej v Zmluve o fungovaní Európskej únie vo výške 3 % HDP v roku 2009 a negatívny výhľad pre rok 2010 vyústil do začatia procedúry nadmerného deficitu zo strany Európskej komisie, pričom Slovensko bolo do procedúry formálne zaradené po schválení Radou EÚ dňa 2. decembra 2009. V súčasnosti sa v procedúre nadmerného deficitu spolu so Slovenskom nachádza až 24 krajín EÚ.

Zároveň v priebehu roku 2009 Európska komisia zaradila Slovensko do skupiny najrizikovejších krajín z pohľadu dlhodobej udržateľnosti verejných financií, spolu s niektorými južanskými krajinami, ktoré momentálne prežívajú dlhovú krízu. Po dodržaní rozpočtových cieľov stanovených v tomto dokumente a úpravách dôchodkového systému by však Slovensko malo dosahovať jednu z najlepších pozícií v dlhodobej udržateľnosti verejných financií v Európskej únii.

Program stability prezentuje stratégiu, ktorá by mala v strednodobom horizonte vyústiť do zrušenia procedúry nadmerného deficitu. Avšak základným cieľom naďalej zostáva dosiahnutie fiškálnej pozície, ktorá zabezpečí dlhodobú udržateľnosť verejných financií. To si vyžaduje pokračovanie v konsolidácii verejných financií aj po roku 2013 tak, aby Slovensko smerovalo k svojmu strednodobému rozpočtovému cieľu v podobe približne vyrovnaného hospodárenia.

Hlavné ciele Programu stability Slovenskej republiky do roku 2014:

- Základným cieľom je znížiť deficit verejnej správy pod hranicu 3 % HDP v roku 2013, stabilizovať a začať znižovať úroveň verejného dlhu a splniť tak požiadavky vyplývajúce z procedúry nadmerného deficitu.
- Nevyhnutným predpokladom splnenia tohto cieľa je naplnenie schváleného rozpočtu na rok 2011, ktorý predpokladá deficit na úrovni 4,9 % HDP. Tento cieľ bolo možné dosiahnuť len prijatím konsolidačných



opatrení vo výške 2,5 % HDP na strane príjmov aj výdavkov verejnej správy, zohľadňujúc pritom priority vlády.

- V nasledujúcich rokoch sa predpokladá pokračovanie znižovania deficitu na úroveň 3,8 % HDP v roku 2012 a 2,9 % HDP v roku 2013. Dosiachnutie týchto cieľov zabezpečí plnenie požiadaviek vyplývajúcich z procedúry nadmerného deficitu a umožní postupné znižovanie úrovne verejného dlhu od roku 2013. Ambiciózne ciele je možné dosiahnuť prijatím druhého súboru konsolidačných opatrení na rok 2012, ktoré by mali zabezpečiť splnenie cieľa aj v roku 2013. Celková potreba opatrení dosahuje úroveň 1,0 % HDP v roku 2012 a dodatočných 0,9 % HDP v roku 2013. Podstatná časť z potrebných opatrení je už zapracovaná v návrhu Východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2012-2014, pričom východiská rozpočtu obsahujú aj návrh ďalších opatrení. Zatiaľ neschválené opatrenia budú potrebné vo výške 0,3 % HDP v roku 2012 a dodatočných 0,6 % HDP v roku 2013.

Program stability SR na roky 2011 – 2014 je založený v roku 2011 na rozpočte verejnej správy na roky 2011 – 2013 schválenom v Národnej rade SR v decembri 2010 a pre roky 2012 – 2014 vychádza z návrhu Východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2012 – 2014. Program stability SR schvaľuje vláda a je predkladaný na rokovanie Národnej rady SR.

Obsah a formálna stránka dokumentu v plnej miere vychádzajú z usmernení Európskej komisie. Základom usmernení sú dokumenty „Špecifikácia implementácie Paktu stability a rastu“ a „Smernica na formát a obsah programov stability a konvergenčných programov“. Tieto dokumenty boli schválené v roku 2005 s cieľom zlepšenia implementácie Paktu stability a rastu, ktorý je základom makroekonomického rámca Hospodárskej a menovej únie. Program stability zohľadňuje poslednú revíziu týchto dokumentov zo septembra 2009, ktorá vyžaduje od krajín zohľadnenie implicitných záväzkov vyplývajúcich zo starnutia populácie pri stanovení svojich strednodobých cieľov a septembra 2010, ktorá stanovuje harmonogram tzv. európskeho semestra“. Program stability Slovenskej republiky tiež zohľadňuje diskusiu, materiály a odporúčania Hospodárskeho a finančného výboru.



I. RÁMCE A CIELE HOSPODÁRSKEJ POLITIKY

Konsolidáciu verejných financií považuje Slovensko za nevyhnutný základ znovunaštartovania vysokého a udržateľného ekonomického rastu v dlhodobom horizonte. Podobne ako v období rokov 2002 až 2006, konsolidačná stratégia vlády je chápaná komplexne s cieľom minimalizovať negatívne efekty nevyhnutných úsporných opatrení na životnú úroveň. Základnými stavebnými kameňmi tejto stratégie („3S“ Strategy¹) sú:

- **Stabilizácia** – ide o rýchle, razantné, častokrát plošné opatrenia na zníženie deficitu verejných financií s cieľom zvýšiť kredibilitu Slovenska na finančných trhoch. Už pri týchto stabilizačných opatreniach je však dôležité, ktorých príjmových a výdavkových položiek sa týkajú. Slovensko, tak ako v minulosti, aj v súčasnosti dáva väčší dôraz na opatrenia na výdavkovej strane, ktoré podľa skúseností majú menší negatívny vplyv na hospodársky rast.
- **Štrukturálne reformy** – v záujme podpory výkonnosti ekonomiky v časoch konsolidácie je nevyhnutné pomocou štrukturálnych reforiem zvyšovať rastový potenciál ekonomiky. V súčasnosti je to obzvlášť dôležité, keďže ani rast externého prostredia a ani výrazné uvoľnenie menových podmienok sa nedá očakávať v najbližších rokoch.
- **Udržateľnosť** – úspešná konsolidácia v dlhodobom horizonte nie je možná bez systémových zmien na zefektívnenie vynakladania verejných zdrojov a bez lepšieho fungovania fiškálnych inštitúcií.

Slovensku sa podarilo pomocou takto komplexne chápanej konsolidačnej stratégie výrazne znížiť deficit verejných financií v rokoch 2003 – 2005 bez toho, aby úsporné opatrenia mali negatívny vplyv na ekonomický rast. Súčasnú externú prostredie je diametrálne odlišné od prostredia, v ktorom sa konsolidácia odohrala v minulosti. O to viac je dôležité prijímať významné zmeny vo všetkých troch oblastiach stratégie.

I.1. Stabilizácia

Stabilizačné opatrenia sú prijímané v dvoch krokoch (2011 a 2012) a ich jadro je v úsporách v základných výdavkoch na chod štátu². Výdavky na tovary a služby by mali vo väčšine kapitol reálne klesnúť za dva roky o takmer 20 % (v nominálnom vyjadrení o 10 % v roku 2011 a o ďalších 5 % v roku 2012). Trvalú úsporu v tejto výške umožňuje predovšetkým zavedenie transparentných elektronických aukcií, ktoré obmedzilo plytvanie verejných zdrojov. Druhou kľúčovou oblasťou úspor sú mzdy vo verejnom sektore. S výnimkou pedagógov a niektorých zložiek ozbrojených síl, klesne reálny mzdový objem za roky 2011 a 2012 až o takmer 16 % (nominálne klesne o 10 % v roku 2011 a zostane zachovaný na rovnakej úrovni aj v roku 2012) oproti roku 2010. Jednotlivé zložky verejných financií sa môžu sami rozhodnúť o tom, či túto požiadavku splnia prepustením zamestnancov alebo znížením flexibilnej zložky ohodnotenia. Okrem týchto dvoch základných opatrení dochádza na výdavkovej strane k zrušeniu alebo zníženiu viacerých dotácií a k prehodnoteniu dôležitosti niektorých investičných projektov. Z pohľadu vplyvu na ekonomický rast je dôležité, že viac ako 50 % konsolidácie do roku 2013 prebehne na strane výdavkov.

Na strane príjmov je dôraz najmä na zvýšenie efektívnosti pri priamych daniach a na zvýšenie sadzieb pri nepriamych daniach s menším negatívnym vplyvom na hospodársku aktivitu. Konsolidačný balík obsahuje rozšírenie daňových základní a zrušenie veľkého množstva výnimiek, ktoré sa identifikovali predovšetkým v odvodovom systéme a pri spotrebných daniach. Daň z pridanej hodnoty (DPH) sa dočasne zvýšila na 20 % a vyšší výnos sa očakáva aj zo zvýšenia niektorých spotrebných daní a dane z nehnuteľnosti, kde Slovensko výrazne zaostáva za výnosom v krajinách OECD. Daňové príjmy verejných financií by mali posilniť aj zavedenie bankovej dane, zjednotenie odpisov a daň z emisných kvót. V nedaňových príjmoch došlo k zavedeniu poplatkov do štátnych hmotných rezerv a Národného jadrového fondu. Veľmi dôležitou súčasťou konsolidačného balíka je ozdravenie štátnych podnikov s pozitívnym vplyvom na dividendy platené do rozpočtu.

¹ „3S“ vychádza z anglických názvov jednotlivých komponentov: „stabilization“, „structural reforms“ and „sustainability“.

² Základné výdavky na chod štátu sú definované ako hotovostné výdavky štátneho rozpočtu bez výdavkov na obsluhu štátneho dlhu, EÚ prostriedkov vrátane spolufinancovania a transferu Sociálnej poisťovni.



Stabilizačné opatrenia prijaté v rozpočte na rok 2011 a plánované opatrenia pre rok 2012 by mali zabezpečiť splnenie základného cieľa, ktorým je zníženie deficitu verejných financií v roku 2013 pod 3 % HDP.

I.2. Štrukturálne politiky

Štrukturálne reformy majú za cieľ zvýšiť rastový potenciál ekonomiky a zmierniť tak negatívne následky nutnej konsolidácie. Okrem fiškálnej konsolidácie a reformy verejných financií si vláda SR definovala päť prioritných oblastí: (1) vzdelávanie, veda a inovácie, (2) zamestnanosť a sociálna inklúzia, (3) podnikateľské prostredie, (4) transparentnosť a vymožitelnosť práva, (5) zdravie.

V podnikateľskom prostredí je kladený veľký dôraz predovšetkým na zvýšenie flexibility Zákonníka práce a na riešenie problémov s vymožitelnosťou práva. Ambicióznym cieľom vlády je umiestniť sa v prvej 15 rebríčka Doing Business do roku 2020. V oblasti pracovnoprávnej legislatívy by sa mal odstrániť súbeh výpovednej lehoty a odstúpného, upraviť regulácia pracovného času a zaviesť flexibilnejšie formy zamestnávania. Okrem toho sa plánuje vytvorenie tzv. „medzitrhu práce“ s cieľom opätovného začlenenia dlhodobo nezamestnaných na trh práce. V oblasti súdnictva sa kladie veľký dôraz na transparentnosť a včasnosť súdnych rozhodnutí. Čo sa týka základných podmienok podnikania, výrazne sa zjednoduší vstup do podnikania, zníži byrokracia, stransparentní verejný obstarávanie a rozšíri ponuka elektronických služieb vo verejnej správe.

Reforma daňovo-odvodového systému by taktiež mala znížiť administratívnu záťaž v podnikateľskom prostredí. Hlavnými cieľmi tejto reformy sú (1) výrazné zjednodušenie systému pomocou zjednotenia daňového základu dane z príjmov fyzickej osoby a vymeriavacích základov poistného na zdravotné a sociálne poistenie fyzickej osoby a neskôr aj ich výberu, (2) obmedzenie zneužívania systému a (3) podpora trhu práce postupným znížením sadzieb poistného na zdravotné a sociálne poistenie zamestnanca. Zrušia sa odvody platené zamestnávateľom, čo spôsobí, že celkové náklady práce a hrubá mzda budú totožné. Zavedie sa jeden sociálny a jeden zdravotný odvod s rovnakým stropom. Obmedzia sa zvýhodnenia samostatne zárobkovo činných osôb (SZČO) a práce na dohody oproti závislej činnosti. Zároveň, ak bude konsolidácia prebiehať úspešne, vláda sa zaviazala znížiť poistné na sociálne poistenie zamestnanca každoročne o 1 percentuálny bod (podľa súčasného nastavenia systému).

Napriek tomu, že výrazné pozitívne efekty na hospodársky rast v strednodobom horizonte neprinesie, **podpora znalostnej ekonomiky** je z dlhodobého hľadiska kľúčová pre úspech Slovenska. Nevyhnutným predpokladom je však zreformovanie školstva, najmä vysokého školstva a vedy. Slovensko plánuje výrazne zmeniť akreditačný proces s dôrazom na zvýšenie kvality a zníženie kvantity vysokých škôl. Dôležitou súčasťou reformy bude aj väčší dôraz na medzinárodné výsledky škôl pri financovaní výskumu. Zavedie sa transparentná diferenciacia s cieľom vyzdvihnúť excelentných fakúlt a univerzít. V oblasti inovácií vláda zlepší prístup k fondom rizikového kapitálu a zintenzívni budovanie technologických parkov.

I.3. Udržateľnosť

Udržateľnosť konsolidačnej stratégie v dlhodobom horizonte závisí vo veľkej miere aj od toho, ako sa podarí zefektívniť procesy vo verejnom sektore, ako sa podarí zreformovať oblasti citlivé na starnutie populácie a či bude rozpočtová politika fungovať v správnom inštitucionálnom rámci. Vo všetkých týchto troch oblastiach vláda plánuje významné zmeny.

Efektívny verejný sektor nie je len o výške deficitu v roku 2013. Kvalita je taktiež dôležitá. Preto vláda prijíma opatrenia a implementuje tvrdé rozpočtové opatrenia vo všetkých častiach verejného sektora. Ozdravenie a privatizácia štátnych podnikov ako aj zrušenie niektorých rozpočtových a príspevkových organizácií by mali zabrániť tomu, aby štátny rozpočet musel v budúcnosti znášať dodatočné náklady na záchranu týchto inštitúcií. Korupcii a klientelizmu by mali zabrániť transparentné elektronické aukcie a zverejnenie všetkých zmlúv na



internete. Dôležitou súčasťou zefektívnenia je aj boj proti daňovým únikom, ktoré sú identifikované predovšetkým pri DPH a spotrebných daniach.

Dôchodkový systém a zdravotníctvo sú oblasti, ktoré nie je možné ignorovať z dlhodobého hľadiska, keďže nárast indexu závislosti v staršom veku do roku 2060 bude na Slovensku najvyšší medzi všetkými členskými štátmi EÚ a celkovo by SR mala byť v rámci EÚ na 2. mieste s indexom 68,5 po Poľsku s indexom 69,0. Vláda preto zavedie automatické stabilizačné mechanizmy a nový valorizačný mechanizmus v prvom pilieri, opatrenia na zvýšenie výnosovosti v druhom pilieri a zmeny v špeciálnych dôchodkových systémoch. V oblasti zdravotníctva sú dôležité opatrenia predovšetkým v liekovej politike (najmä generická preskripcia, referencovanie cien k trom najnižším cenám v EÚ, zadenovanie miery nákladovej efektívnosti) a vo výdavkoch za zdravotnícke úkony. Vláda zavedie platby za diagnostickú skupinu (DRG), čím sa zrovnoprávnia platby za štandardné výkony. Nemocnice by sa mali po oddelení transformovať na akciové spoločnosti a dostať sa tak do prostredia s tvrdšími rozpočtovými obmedzeniami. Tlak na zníženie cien liekov spôsobí aj umožnenie predaja voľnopredajných (OTC-Over-the-counter) liekov bez predpisu mimo lekární. Vláda tiež posilní transparentnosť a nezávislosť procesu kategorizácie liekov a obmedzí možné konflikty záujmov lekárov povinným zverejňovaním ich školení farmaceutickými firmami na internete.

V snahe zlepšiť **inštitucionálny rámec rozpočtovej politiky** na Slovensku vláda prijme zákon o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý by mal výrazne zvýšiť transparentnosť procesov vo verejných financiách a obmedziť tak priestor na kreatívne účtovníctvo. Základným cieľom rozpočtovej politiky sa stane dlhodobá udržateľnosť verejných financií. Agregátne výdavkové limity a horná hranica na dlh by spolu so založením nezávislej rady pre rozpočtovú zodpovednosť mali zabezpečiť efektívnejšie splnenie rozpočtových cieľov. Nový fiškálny rámec bude založený na koncepte čistého bohatstva ako benchmarku pre transparentnosť³. Výrazne sa tak obmedzí informačná asymetria medzi vládou a občanmi, čo by následne mohlo zmierniť sklon k deficitu.

I.4. Slovensko v procedúre nadmerného deficitu

Slovensko bolo dňa 2. decembra 2009 zaradené do procedúry nadmerného deficitu na základe skutočnosti, že v tom čase odhad deficitu verejnej správy na rok 2009 výrazne presahoval 3 % HDP, pričom jeho zníženie pod stanovenú hranicu sa nepredpokladalo ani v nasledujúcom roku. V rámci tejto procedúry boli zo strany Rady EÚ schválené nasledovné odporúčania pre Slovensko:

- 1) pri zohľadnení skutočnosti, že stimulačné opatrenia vo výške 0,4 % HDP v roku 2009 financované prostredníctvom realokácie výdavkov rozpočtu boli primeranou reakciou na Plán hospodárskej obnovy Európy a že zhoršenie fiškálnej pozície v roku 2009 vyplynulo z voľného pôsobenia automatických stabilizátorov, vláda SR by mala odstrániť nadmerný deficit do roku 2013,
- 2) vláda SR by mala znížiť deficit verejnej správy pod úroveň 3 % HDP kredibilným a udržateľným spôsobom prostredníctvom zmien v strednodobom rozpočtovom rámci, pričom by mala:
 - a. uskutočniť opatrenia v roku 2010 na zníženie deficitu v súlade s rozpočtom verejnej správy na roky 2010 až 2012,
 - b. zabezpečiť, aby priemerné ročné konsolidačné úsilie dosiahlo 1 % HDP v období rokov 2010 až 2013,
 - c. špecifikovať opatrenia potrebné na odstránenie nadmerného deficitu do roku 2013 a v prípade lepšieho ako očakávaného makroekonomického vývoja zrýchliť tempo konsolidácie,
- 3) Slovensko by malo s cieľom zníženia rizík vyplývajúcich z konsolidácie posilniť záväznosť strednodobého rozpočtového rámca a zlepšiť monitorovanie plnenia rozpočtu v priebehu rozpočtového roku, aby sa zabránilo prečerpaniu výdavkov.

O pokroku v implementácii týchto odporúčaní je vláda SR povinná informovať v špeciálnej kapitole v rámci aktualizácií programov stability v priebehu rokov 2010 až 2013.

³ Ide o pohľad na hospodárenie štátu cez bilanciu verejného sektora, teda o rozdiel medzi aktívami a pasívami verejného sektora.



Termín na odstránenie nadmerného deficitu do roku 2013 považuje Slovensko za adekvátny. Podľa schváleného Rozpočtu verejnej správy na roky 2011 až 2013 a návrhu Východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2012 až 2014 sa predpokladá postupné znižovanie deficitu verejnej správy s cieľom dosiahnuť hodnotu 2,9 % HDP v roku 2013, pričom väčšina potrebného konsolidačného úsilia je sústredená do roku 2011.

Konsolidačná stratégia vlády SR je založená na:

- ukončení platnosti protikrizových opatrení, ktoré boli už pri ich zavádzaní časovo obmedzené do konca roka 2010,
- naplnení predpokladaného vplyvu prvého balíčka rozpočtových opatrení v celkovej sume 1,7 mld. eur (približne 2,5 % HDP⁴) v roku 2011 a prijatí druhého balíčka rozpočtových opatrení v celkovej sume 775 mil. eur v roku 2012 (približne 1,0 % HDP),
- predpokladanom stabilnom tempe ekonomického rastu na úrovni 4,8 % v rokoch 2012 až 2014 a priaznivom vývoji ostatných kľúčových makroekonomických ukazovateľov.

TAB 1 – Reakcia vlády SR na odporúčania Rady EÚ

Odporúčanie	Reakcia
Nadmerný deficit by mal byť odstránený do roku 2013.	Ciele schváleného rozpočtu verejnej správy a návrhu východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2012 až 2014 predpokladajú odstránenie nadmerného deficitu v roku 2013.
V roku 2010 by mali byť uskutočnené opatrenia na zníženie deficitu v súlade s rozpočtom verejnej správy na roky 2010 až 2012.	Najmä v dôsledku konania volieb do Národnej rady SR a na úrovni samospráv a vo svetle nepriaznivého makroekonomického vývoja sa nespĺnil rozpočtový cieľ na rok 2010. Z toho dôvodu vláda prijala prvý balík opatrení s účinnosťou od roku 2011 a navrhla ďalšie opatrenia pre rok 2012.
Priemerné ročné konsolidačné úsilie by malo dosiahnuť 1 % HDP v období rokov 2010 až 2013.	Konsolidačné úsilie dosiahlo v roku 2010 negatívnu hodnotu -0,6 % HDP. Rozpočtové ciele na roky 2011 až 2013 predpokladajú ambicióznú konsolidáciu, ktorá kumulatívne dosiahne 5,0 % HDP. Znamená to, že za obdobie rokov 2010 až 2013 bude priemerné konsolidačné úsilie na úrovni 1,1 % HDP ročne.
Vláda SR by mala špecifikovať opatrenia potrebné na odstránenie nadmerného deficitu do roku 2013 a v prípade lepšieho ako očakávaného makroekonomického vývoja zrýchliť tempo konsolidácie.	Program stability obsahuje zoznam konkrétnych prijatých a plánovaných opatrení, najmä v rokoch 2011 a 2012, potrebných na odstránenie nadmerného deficitu. V prípade lepšieho ako očakávaného makroekonomického vývoja sa vláda SR zaväzuje konsolidovať verejné financie rýchlejšim tempom.
Za účelom zníženia rizík vyplývajúcich z konsolidácie by sa mala posilniť záväznosť strednodobého rozpočtového rámca a zlepšiť monitorovanie plnenia rozpočtu v priebehu rozpočtového roku, aby sa zabránilo prečerpaniu výdavkov.	Pripravovaný zákon o rozpočtovej zodpovednosti rieši aj túto problematiku prostredníctvom zavedenia výdavkových stropov a pravidiel zvyšujúcich transparentnosť verejných financií.

⁴ Potreba uskutočnenia opatrení vo výške 2,5 % HDP v roku 2011 vyplývala z porovnania scenára bez zmien v existujúcich politikách, v rámci ktorého by deficit verejnej správy dosiahol 7,4 % HDP v roku 2011 a cieľovej hodnoty deficitu vo výške 4,9 % HDP.



II. EKONOMICKÝ VÝHLAD A PREDPOKLADY

Rok 2010 znamenal pre slovenskú ekonomiku pomerne výrazné oživenie ekonomického rastu. Obnovenie rastu obchodných partnerov Slovenska pomohlo rastu HDP, predovšetkým prostredníctvom vývozu a obnovovaniu stavu zásob. Domáci efektívny dopyt však stagnoval. Oživenie rastu sa zároveň len veľmi pomaly premieta do tvorby nových pracovných miest, čo spolu s vysokou mierou nezamestnanosti prispieva k slabému rastu spotreby domácností. Ekonomická prognóza počíta s postupným zrýchľovaním hospodárskeho rastu v strednodobom horizonte, zahŕňa však aj negatívny vplyv konsolidácie verejných financií na rast HDP v roku 2011.

II.1. Vonkajšie prostredie

Oživenie svetovej ekonomiky v roku 2010 bolo rýchlejšie ako sa pôvodne očakávalo. Ekonomika Európskej únie rástla v roku 2010 medziročne o 1,7 %, Nemecka až o 3,5 % a USA o 2,9 %. Oživenie nie je však rovnomerné a prebieha v rôznych častiach sveta odlišným tempom. Rýchly rast v roku 2010 zaznamenali predovšetkým rozvíjajúce sa ekonomiky na čele s krajinami Ázie. EK zlepšila vo svojej jesennej prognóze očakávania rastu vyspelých ekonomík pre rok 2011.

Svetová priemyselná produkcia a svetový obchod zaznamenávajú rastúcu tendenciu a predpokladá sa ich ďalší rast. Naďalej sa zlepšujú očakávania ohľadom vývoja produkcie v krátkodobom horizonte merané predstihovými tzv. mäkkými indikátormi (IFO, ZEW, PMI, ESI). Z hľadiska ekonomiky Slovenska je najkľúčovejší vývoj Nemecka, hlavného obchodného partnera, kým pomalý rast periférnych krajín eurozóny nie je rizikom pre ekonomický rast. Mäkké indikátory naznačujú možnosť pokračovania silného rastu v prvej polovici roka 2011. V jesennej prognóze EK zvýšila odhad rastu Nemecka v roku 2011 na 2,2 % oproti 1,6 % v jarnej prognóze. Odhad rastu USA bol upravený smerom nadol z 2,5 % na 2,1 %, táto úprava však vzhľadom na časovanie jesennej prognózy EK nezahŕňa vplyv fiškálneho balíčka schváleného koncom roka.

Ekonomika USA v roku 2010 zaznamenala podľa prvého odhadu rast o 2,9 % (oproti poklesu o -2,6 % v roku 2009), predovšetkým vďaka rastu ekonomickej aktivity zo začiatku a záveru roka. I napriek napredujúcemu ekonomickému rastu dosiahla v roku 2010 nezamestnanosť najvyššiu úroveň od začiatku roka 1980. Postupné oživenie v roku 2010 bolo dosiahnuté predovšetkým vďaka rastúcemu domácemu dopytu a nárastu investícií a už v menšej miere fiškálnymi opatreniami ako v roku 2009. V USA bol koncom roka 2010 odsúhlasený nový fiškálny balíček, ktorý by mal podporiť ekonomický rast v roku 2011 až o 0,5 %. V roku 2011 by USA mali už zaznamenať ekonomický rast na úrovni 3,0 %.

V eurozóne pokračuje silný rast z pohľadu slovenskej ekonomiky dôležitého Nemecka, zatiaľ čo spomaľujú hlavne periférne krajiny eurozóny (pre slovenskú ekonomiku menej určujúce). Podľa rýchleho odhadu rastu HDP eurozóna udržala v štvrtom štvrtroku rast ako v predchádzajúcom štvrtroku, keď medzikvartálne vzrástla o 0,3 %. V medziročnom porovnaní to predstavuje rast o 2 %. Rast ekonomiky najvýznamnejšieho obchodného partnera Slovenska, ktorým je Nemecko, oproti predchádzajúcemu kvartálu mierne spomalil na 0,4 %, medziročne dosiahol rast až o 4 %.

Finančné trhy v eurozóne fungujú za štandardných podmienok napriek nepriaznivej fiškálnej situácii v niektorých krajinách eurozóny. Rovnako vidno pozitívne tendencie aj v prístupe podnikov a obyvateľstva k úverom. Úverové štandardy sa v závere roka po prvýkrát od roku 2007 nezhoršili, pričom zmierňovanie sprísňovania prebiehalo už dlhšiu dobu. V súlade s tým začali počnúc tretím kvartálom rásť aj úvery podnikom v eurozóne. Akciové trhy a trhy s komoditami zaznamenávajú výrazné rasty aj napriek rizikám z vyostrenia dlhovej krízy, hlavne v Európe. Spolu s rastom poklesla aj volatilita akciových trhov a je na predkrízových minimách.

Finančnou krízou v menšej miere postihnuté rozvíjajúce sa ekonomiky zaznamenávajú rýchlejšie oživenie. V týchto krajinách došlo k prehĺbeniu obchodných vzťahov a iba mierne zníženie outputu počas krízy zabezpečilo väčší priestor pre uplatnenie nevyhnutných hospodárskych politík. Rast zahraničného dopytu a zvýšenie domácej spotreby v rozvíjajúcich sa krajinách Ázie pozitívne vplývali na rast týchto ekonomík. Reálny HDP v rozvíjajúcich sa ekonomikách je na rok 2011 prognózovaný na takmer 6,5 %, čo je iba mierny pokles zo 7,1 % v roku 2010.



Silný rast v tejto oblasti je ťahaný najmä ekonomikami Číny a Indie. Čína by mala aj vďaka rozsiahlym vládnym stimulom na podporu domáceho dopytu zaznamenať ekonomický rast v roku 2010 na úrovni 10,3 % (v roku 2009 bol rast na úrovni 9,2 %). V roku 2011 by Čína mala dosiahnuť ekonomický rast 9,6 %. Medzinárodný menový fond očakáva, že v roku 2011 rozvinuté ekonomiky sveta zaznamenajú rast HDP o 2,5 %, kým rozvíjajúce ekonomiky budú rásť na úrovni 6,5 %.

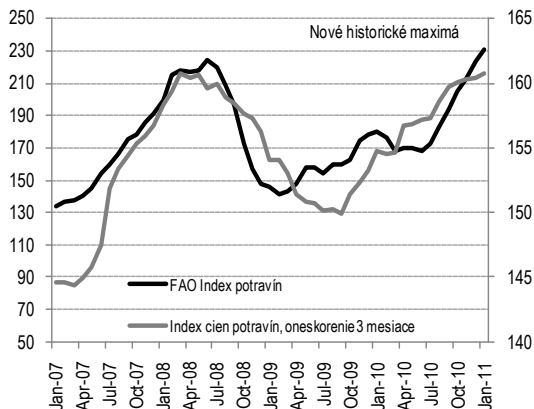
TAB 2 – Predpoklady vonkajšieho prostredia

	MF SR			EK		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
<i>Ekonomický rast</i>						
EÚ	1,8	1,8	2,0	1,8	1,7	2,0
Nemecko	3,7	2,7	2,0	3,7	2,2	2,0
USA	2,7	3,0	2,5	2,7	2,1	2,5
Čína	10,3	9,6	9,5	10,5	9,2	8,9
<i>Dovozy obchodných partnerov Slovenska</i>	10,4	6,9	7,0	10,4	6,5	7,0
<i>Dlhodobé úrokové miery (10r.)</i>						
Eurozóna	2,9	3,5	3,8	2,7	2,6	2,8
USA	3,2	3,7	4,0	3,1	2,9	3,3
<i>Základná sadzba ECB</i>	1,0	1,1	1,7	-	-	-
Kurz (USD/Euro)	1,33	1,36	1,30	1,33	1,39	1,39
Cena ropy (Brent, USD/barel)	79,9	95,5	94,6	79,9	88,9	90,8
Cena ropy (Brent, EUR/barel)	60,1	70,2	72,8	60,1	64,0	65,3

Zdroj: MF SR, február 2011, EK, Autumn Forecast, november 2010

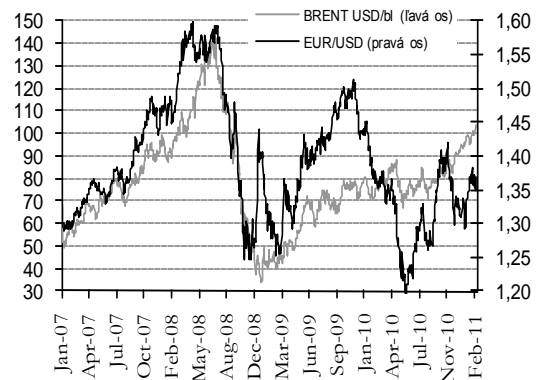
V roku 2010 pokračoval rast cien takmer všetkých komodít v súlade s rastom celosvetového dopytu. Cena ropy zaznamenala, podobne ako väčšina iných komodít, v rokoch 2009 a 2010 kontinuálny nárast zo svojich dlhoročných miním z decembra 2008, keď sa jej hodnota zastavila na úrovni 34,1 dolára za barel. Cena ropy vo februári 2011 prekročila 110 USD/barel, čo predstavuje oproti minimu z decembra 2008 nárast o 200 %. Oproti svojmu maximu z leta 2008, keď sa priblížila až k hranici 150 dolárov za barel, je však stále o tretinu nižšia. Okrem globálneho oživenia, k rastu cien ropy zrejme prispelo aj dvojnásobné kvantitatívne uvoľňovanie menovej politiky v USA a politické nepokoje v severnej Afrike. V poslednom roku zároveň prestala platiť v minulosti dosť silná korelácia medzi pohybom cien ropy a kurzu EUR/USD.

V závere roka 2010 ako aj v januári 2011 je vo svete na vzostupe inflácia a to predovšetkým z dôvodu vysokých cien potravín a ropy, ale aj vďaka prebiehajúceho oživeniu ekonomickej aktivity v rozvíjajúcich ekonomikách ako je Čína a India. Vyššie inflačné tlaky ako by si želala ECB sa začínajú prejavovať aj v krajinách eurozóny, v ktorých v januári 2011 došlo k medziročnému rastu cien o 2,4 % a inflácia sa tak už druhý mesiac za sebou dostala nad inflačný cieľ 2 %. Dôsledkom nižšej celosvetovej úrody a reštrikciám v obchodných politikách niektorých krajín, nové historické maximá dosahujú aj ceny potravín na svetových trhoch. V januári 2011 dosiahol index cien potravín FAO dokonca o 4,8 % vyššiu hodnotu ako počas potravinovej krízy v roku 2008.

GRAF 1 – Index cien potravinárskych komodít FAO
a index cien potravín v SR

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR, FAO UN

GRAF 2 – Ropa BRENT (USD/bl) a vývoj kurzu eura



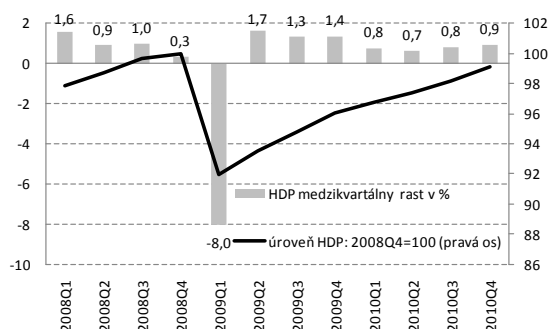
Zdroj: Reuters

Menová politika väčšiny hlavných centrálnych bánk bola v roku 2010 naďalej silno expanzívna. FED po niekoľkonásobnom znižovaní držal svoje úrokové sadzby na rekordne nízkych úrovniach počas celého roku 2010. Kľúčová úroková sadzba FED-u sa tak nezmenila od decembra 2008 a zotrvala na úrovni 0,25 %. Koncom roka 2010 FED navyše ohlásil druhú vlnu kvantitatívneho uvoľňovania tzv. quantitative easing 2 (QE2), ktorá spočíva v nákupe dlhopisov s cieľom zamedziť nárastu dlhodobých úrokov napriek nárastu deficitu, čiastočne oslabiť dolár a mierne zvýšiť infláciu. Rovnako ako FED aj ECB ponechala počas celého roka 2010 kľúčové sadzby nezmenené. Základná refinančná úroková sadzba bola ponechaná na úrovni 1 %. Na aprílovom zasadnutí tohto roku ECB zvýšila základnú úrokovú sadzbu o 0,25 p. b. a vzhľadom na rastúce inflačné riziká, sa očakáva ďalšie zvyšovanie základných úrokových sadzieb v priebehu roka. ECB však naďalej očakáva návrat inflácie pod inflačný cieľ v druhej polovici roka 2011.

II.2. Ekonomický vývoj na Slovensku v roku 2010

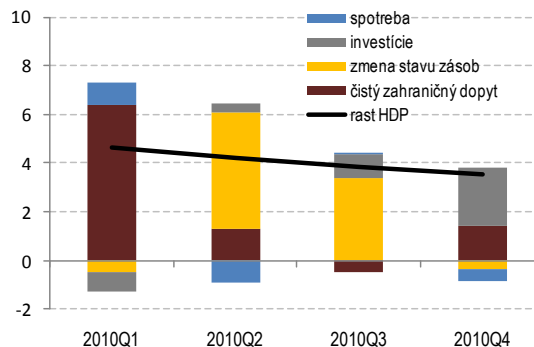
V roku 2010 vzrástla slovenská ekonomika o 4 %, čím vymazala väčšinu prepadu z roku 2009, keď bola zasiahnutá globálnou hospodárskou krízou. Po výraznom prepade o takmer 8 % v prvom štvrtroku krízového roka, rástlo HDP na Slovensku nepretržite v každom kvartáli v priemere o viac ako o 1 % (na sezónne očistenej báze). Za svojim predkrízovým vrcholom zo štvrtého kvartálu 2008 tak zaostáva o menej ako o 1 %. Z produkčnej strany bol rast ťahaný najmä akceleráciou výroby v priemysle v odvetviach citlivých na hospodársky cyklus (automobilový, elektrotechnický a strojársky priemysel). Spomedzi služieb k rastu prispeli nehnuteľnosti, prenájom a obchodné činnosti a ostatné služby. Z hľadiska štruktúry dopytu k rastu ekonomiky Slovenska prispeli predovšetkým čistý export, zásoby a fixné investície.

Po prepade o takmer päťtinu v roku 2009 vzrástla tvorba hrubého kapitálu v roku 2010 o 3,6 %. Najväčší medzikvartálny aj medziročný rast si slovenská ekonomika zapísala v poslednom kvartáli, čo potvrdili aj údaje o zvýšenej úverovej aktivite podnikov na konci roka. K rastu investícií najviac prispeli kapitálové výdavky na stroje a zariadenia, v menšej miere aj výstavba rýchlostnej cesty financovaná prebiehajúcim PPP projektom. Zvyšujúca sa miera využitia výrobných kapacít naznačuje potrebu nových investícií v budúcnosti, stále však nedosahuje predkrízovú úroveň. Jeden z najväčších príspevkov k rastu HDP si v roku 2010 pripísalo obnovenie stavu zásob, jeho úroveň však ešte nedosiahla predkrízovú hodnotu. Zvyšná časť domáceho dopytu zostala v roku 2010 utlmená. Po miernom minuloročnom raste podporenom aj príspevkom na šrotovné, zaznamenáva spotreba domácností v roku 2010 pokles o 0,3 %. Podpísala sa pod neho spolu s prepadom zamestnanosti a spomalením rastu miezd aj znížená spotrebiteľská dôvera, ktorá sa odzrkadľuje vo vysokej úrovni miery úspor. K prepadu spotreby najviac prispelo zníženie výdavkov domácností na služby. Spomalenie rastu vládnej spotreby na 0,1 % bolo zapríčinené najmä poklesom medzispotreby verejnej správy. Čistý zahraničný dopyt zvýšil rast HDP o 2 p.b., k čomu okrem rýchlejšieho oživenia vonkajšieho prostredia prispel priaznivo aj cenový vývoj exportov a importov predovšetkým v dôsledku výrazného nárastu cien ropy v porovnaní s minulým rokom.

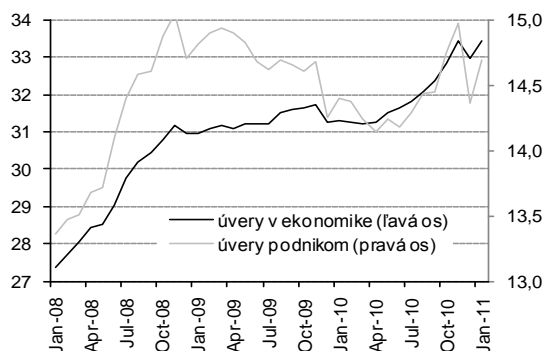
GRAF 3 – HDP, očistený o sezónne a jednorazové efekty*

*HDP očistený o vplyv predzásobenia cigaretami

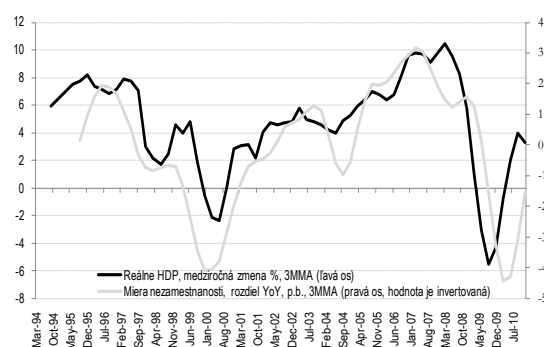
Zdroj: ŠÚ SR, prepočet MF SR,

GRAF 4 – Príspevky k medziročnému rastu HDP v 2010

Zdroj: ŠÚ SR

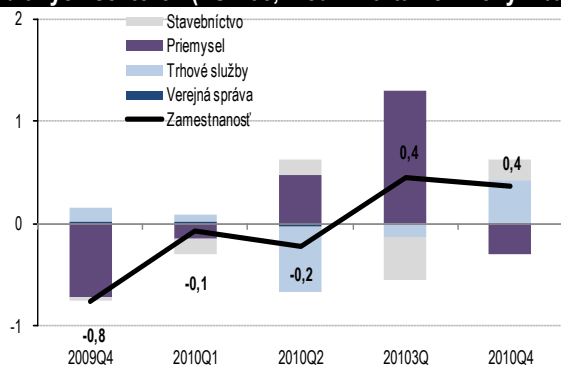
GRAF 5 – Úvery v ekonomike a úvery podnikom (stav ku koncu mesiaca, mld. eur)

Zdroj: NBS

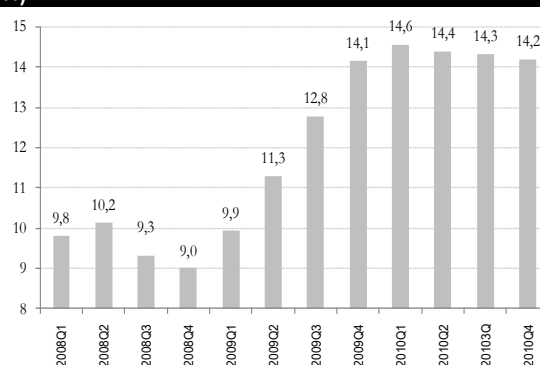
GRAF 6 – Vzťah medzi HDP a mierou nezamestnanosti, (v %)

Zdroj: MFSR

Napriek postupnému oživeniu ekonomiky zostáva trh práce v SR aj v roku 2010 výrazne ovplyvnený dôsledkami krízy. Kým v roku 2009 prišlo podľa metodiky ESA 95 o prácu vyše 50 tisíc ľudí, v roku 2010 zostalo bez práce ďalších 30 tisíc osôb. V priemere sa tak zamestnanosť v roku 2010 medziročne znížila o 1,4 %. Vývoj síce naznačuje postupnú stabilizáciu, keď v treťom a štvrtom štvrťroku zaznamenala zamestnanosť medzikvartálny rast, jej hodnota však zostáva hlboko za predkrízovými úrovňami. Zamestnanosť v priemysle, ktorá bola najviac zasiahnutá krízou, od druhej polovice roka 2010 vykazuje medziročný rast predovšetkým vďaka pokračujúcemu oživeniu zahraničného dopytu. Pokles zamestnanosti v službách a v stavebníctve sa tiež v druhej polovici roka 2010 zastavil, keď sa počet zamestnaných osôb v týchto odvetviach medzikvartálne zvýšil.

GRAF 7 – Štruktúra vývoja zamestnanosti podľa vybraných sektorov (ESA 95, medzikvartálne zmeny v %)

Zdroj: ŠÚ SR

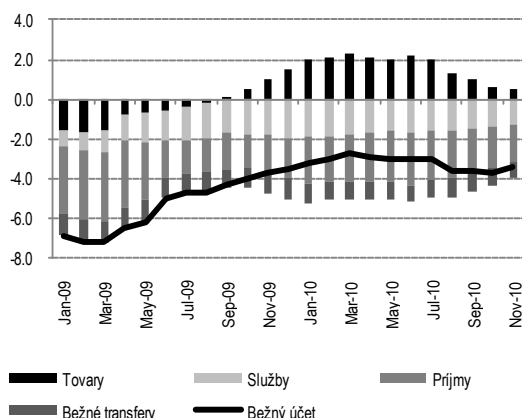
GRAF 8 – Miera nezamestnanosti, sezónne očistená (%)

Zdroj: ŠÚ SR

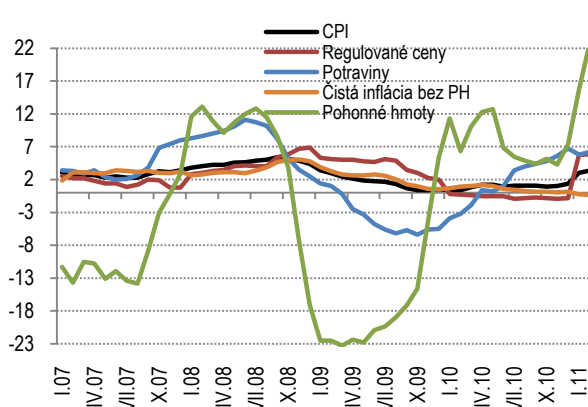
Podľa metodiky VZPS založenej na národnom koncepte vzrástol počet nezamestnaných v roku 2010 medziročne v priemere o 65 tis. osôb. Miera nezamestnanosti (VZPS) tak v tomto roku dosiahla úroveň 14,4 %, kým pred krízou v roku 2008 bola na úrovni 9,6 %. Kríza navyše naďalej prehĺbuje problém dlhodobej nezamestnanosti, keď sa podiel dlhodobo nezamestnaných na celkovej nezamestnanosti zvyšuje a v roku 2010 dosiahol úroveň 59,3 %. Vývoj miezd bol v roku 2010 ovplyvnený predovšetkým nízkou úrovňou inflácie, ktorá pri kolektívnych vyjednávaniach držala indexáciu na relatívne nízkej úrovni. Na strane druhej, prepúšťania zamestnancov sa vo väčšine týka nízko kvalifikovaných pracovníkov, to následne zvyšovalo úroveň priemernej mzdy. Priemerná nominálna mesačná mzda v ekonomike za rok 2010 medziročne vzrástla o 3,2 %, pričom rast reálnej mzdy bol vďaka minimálnej inflácii na úrovni až 2,2 %. Podobne ako pri zamestnanosti, najpriaznivejší vývoj zaznamenali mzdy v priemysle, keď vzrástli o 5,4 %, čo bolo v súlade s rýchlym rastom produktivity v predošlom roku. Mzdy v stavebníctve a službách sa zvýšili o 3,6 % resp. 2,3 %.

Saldo obchodnej bilancie bolo v roku 2010 nižšie ako v roku 2009, aj napriek tomu však zostalo aktívne vo výške 0,2 % HDP. To bolo spôsobené rýchlejšim rastom dovozov v porovnaní s vývozmí. V roku 2010 rástol predovšetkým dovoz priemyselných dodávok a kapitálových tovarov, čo súvisí s budovaním nových výrobných kapacít pre nasledujúce roky, a preto nenesie negatívne riziká pre vývoj vonkajšej bilancie do budúcnosti. Vo vývoze zaznamenal najvyšší rast export kovov, čo však bolo zapríčinené najmä rastom cien, a dopravných prostriedkov. Výroba automobilov na Slovensku však ešte stále nedosahuje predkrízovú úroveň. Celkový nominálny export tovarov stúpol medziročne o 22,8 % a import o 25,5 %.

Saldo bežného účtu platobnej bilancie zaznamenalo za rok 2010 deficit 3,5 % HDP, kým za porovnateľné obdobie minulého roku bol deficit na úrovni 3,6 % HDP. Horší vývoj bilancie tovarov bol mierne vykompenzovaný zlepšením bilancie služieb, spôsobeným medzi iným najmä poklesom dovozu finančných služieb, a zlepšením bežných transferov, v bilancii výnosov došlo k miernemu zlepšeniu.

**GRAF 9 – Externé nerovnováhy – zložky salda BÚ PB
(% HDP posledných 12 mesiacov)**


Zdroj: NBS, MF SR

**GRAF 10 – Štruktúra spotrebiteľskej inflácie (medziročný
rast v %)**


Zdroj: ŠÚ SR

Nízka úroveň miery inflácie v roku 2010 bola ovplyvnená oslabením globálneho dopytu, ktorý vyústil do spomalenia miery dovezenej inflácie. Rovnako sa na priaznivom inflačnom vývoji podieľal pokles jednotkových nákladov práce. Trend zvyšovania inflácie bol ku koncu roka podporený rastúcimi cenami ropy a potravín na svetových trhoch. Zlá úroda doma a vo svete spôsobila, že ku koncu roka 2010 sa ceny potravín dostali takmer k maximám z leta 2008. Inflácia v európskych krajinách dosiahla najvyššie hodnoty v decembri 2010, keď v eurozóne narástla na úroveň 2,2 % medziročne. V decembri sa na Slovensku medziročná inflácia v metodike HICP dostala na úroveň 1,3 %, pričom Slovensko dosahovalo v závere roka druhú najnižšiu mieru inflácie v eurozóne hneď po Írsku.

II.3. Strednodobá prognóza vývoja ekonomiky

Posledné oficiálne prognózy MF SR z 8. februára 2011 odrážajú rýchlejšie oživenie najvýznamnejších obchodných partnerov Slovenska v prvých troch kvartáloch roka 2010 a zlepšenie očakávaní o ich vývoji v rokoch 2011 a 2012. Exportná výkonnosť ekonomiky bude navyše v najbližších dvoch rokoch ťažiť z vybudovania ohlásených nových produkčných kapacít v automobilovom a elektrotechnickom priemysle. V porovnaní s predchádzajúcim rokom sa v roku 2011 očakáva mierne pomalší rast na úrovni 3,4 %, predovšetkým v dôsledku konsolidácie verejných financií. V nasledujúcich rokoch prognózy očakávame zrýchlenie rastu na 4,8 %, ktorého štruktúra bude vyváženejšia keďže dôjde už aj k rastu spotreby domácností spojenej s obratom na trhu práce.

TAB 3 – Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR

P.č.	Ukazovateľ	m.j.	Skutočnosť		Prognóza			
			2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	HDP, bežné ceny	mld. eur	63,1	65,9	70,2	75,3	81,2	87,5
2	HDP, stále ceny	%	-4,8	4,0	3,4	4,8	4,8	4,8
3	Konečná spotreba domácností a NISD ⁵	%	0,3	-0,3	0,1	3,5	4,0	4,1
4	Konečná spotreba verejnej správy	%	5,6	0,1	-5,3	-0,1	-0,8	2,5
5	Tvorba hrubého fixného kapitálu	%	-19,9	3,6	4,8	5,9	3,4	4,7
6	Export tovarov a služieb	%	-15,9	16,4	8,1	10,0	10,7	10,9
7	Import tovarov a služieb	%	-18,6	14,9	5,7	9,0	9,5	10,7

⁵ V nasledujúcom texte budeme pod spotrebou domácností rozumieť spotrebu domácností a neziskových inštitúcií slúžiacim domácnostiam (ozn. NISD).

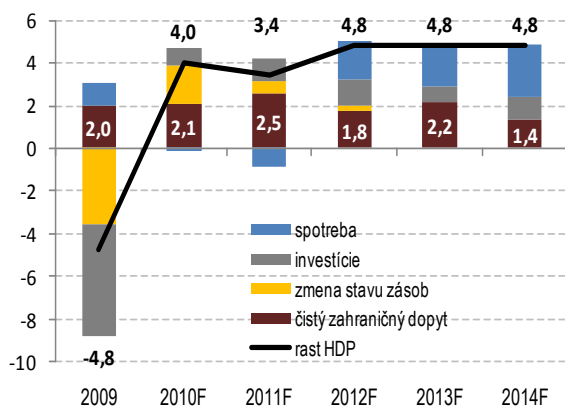


8	Produkčná medzera (podiel na potenciálnom produkte)	%	-4,8	-2,1	-1,8	-1,3	-0,6	0,3
9	Priem. mesačná mzda za hospodárstvo (reálny rast)	%	1,4	2,2	0,2	2,5	2,2	2,8
10	Priemerný rast zamestnanosti, podľa VZPS	%	-2,8	-2,0	0,7	0,9	1,2	1,2
11	Priemerný rast zamestnanosti, podľa ESA95	%	-2,5	-1,4	0,3	0,9	1,2	1,2
12	Priemerná miera nezamestnanosti, podľa VZPS	%	12,1	14,4	13,9	13,3	12,5	11,8
13	Harmonizovaný index spotrebiteľských cien (HICP)	%	0,9	0,7	3,4	3,0	3,6	3,7
14	Bilancia bežného účtu (podiel na HDP)	%	-3,6	-3,5	-2,2	-1,7	-0,6	-0,3

Zdroj: MF SR

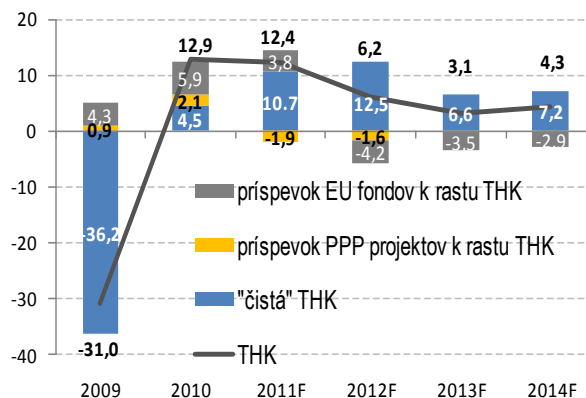
Výkonnosť ekonomiky SR by mala v roku 2011 vzrásť o 3,4 %, pričom k jej rastu by mali pozitívne prispieť tvorba fixných investícií, obnovovanie stavu zásob a zahraničný dopyt. Spomalenie rastu je do značnej miery spôsobené konsolidáciou verejných financií, ktorej vplyv na rast HDP je popísaný v boxe 1. Očakávaná spojená s konsolidáciou zvyšujú neistotu spotrebiteľov, čo spolu len s veľmi pomalým oživovaním na trhu práce prispeje k stagnácii spotreby domácností v roku 2011. V súlade s konsolidačnými zámermi verejných financií má konečná spotreba vlády najnegatívnejšiu dynamiku spomedzi zložiek HDP, keď sa predpokladá jej pokles o 5,3 %. Zlepšenie vonkajšieho prostredia, očakávané vyššie čerpanie EÚ fondov v tomto roku na druhej strane priaznivo ovplyvní vývoj investícií, ktoré by mali vzrásť o 4,8 %. Investície do infraštruktúry financované formou PPP projektu kulminovali v roku 2010, v rokoch 2011 a 2012 by tak mali k rastu celkových investícií prispievať negatívne. Zahraničný dopyt po tovaroch a službách bude do veľkej miery ovplyvnený prílevom investícií na Slovensko, zvyšovaním existujúcich exportných kapacít, ako aj pozitívnym vývojom obchodných partnerov SR. Aktuálna prognóza predpokladá v roku 2011 vysokú dynamiku exportu na úrovni 8,1 %. Prognóza importu odzrkadľuje vývoj domáceho dopytu a exportu. V nasledujúcich rokoch by mal rast HDP akcelerovať a dosiahnuť relatívne vysokú hodnotu 4,8 % vo vyšších rokoch obdobia prognózy.

GRAF 11 – Príspevky k rastom HDP v rokoch 2009-2014



Zdroj: MF SR

GRAF 12 – Príspevky k rastom tvorby hrubého kapitálu (THK)



Zdroj: MF SR



BOX 1 – Vplyv fiškálnej konsolidácie na rast HDP

V súvislosti s potrebou vytvorenia podmienok pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií a prebiehajúcou procedúrou nadmerného deficitu voči SR sa vláda zaviazala znížiť deficit verejnej správy z úrovne 7,9 % HDP v roku 2010 na úroveň 4,9 % HDP v roku 2011. **Plánované zníženie deficitu si vyžiadalo fiškálne opatrenia na úrovni 2,5 % HDP**, keďže deficit by v roku 2011 pri nezmenených politikách dosiahol úroveň 7,4 % HDP. Z hľadiska negatívneho vplyvu na ekonomický rast bude výrazné zníženie deficitu tlmené očakávaným vyšším čerpaním EÚ fondov, keď reštriktívny vplyv fiškálneho impulzu predstavuje 1,6 % HDP. **Vplyv konsolidácie verejných financií na rast HDP v roku 2011 sa odhaduje na -0,5 p. b.**

Vplyv výdavkových opatrení

Opatrenia fiškálnej konsolidácie sú z 55 % sústredené na strane výdavkov, čo prostredníctvom nižších mzdových výdavkov, medzispotreby vlády a vládnych investícií negatívne ovplyvní konečnú spotrebu verejnej správy a tvorbu hrubého kapitálu. Prognóza predpokladá realizáciu zníženia odmien zamestnancov vo verejnej správe rovnakou mierou prostredníctvom zníženia zamestnanosti a kompenzácií na zamestnanca. V dôsledku zníženia kompenzácií na zamestnanca poklesne deflátor spotreby verejnej správy. Miera nezamestnanosti sa zvýši v dôsledku nižšej zamestnanosti vo verejnej správe, pričom sa predpokladá, že všetci prepustení zostanú aktívni na trhu práce, keďže ani počas krízy sa nepotvrdil zvýšený odchod do neaktivity. Pomalší rast mzdovej bázy zníži disponibilný dôchodok, premietnutie do spotreby domácností bude však len čiastočné, keďže sa očakáva pokles miery úspor. V prípade konečnej spotreby verejnej správy a investícií, bude negatívny vplyv reštriktívnych opatrení čiastočne tlmený vyšším čerpaním EÚ fondov. Zníženie domáceho dopytu sa prostredníctvom príslušných dovozných náročností odzrkadlí na nižšom importe tovarov a služieb.

Vplyv príjmových opatrení

Príjmové opatrenia, ktoré tvoria 45 % fiškálneho balíčka, sa negatívne prejavia najmä na zvýšení cenovej hladiny, pričom sa predpokladá 70 % premietnutie do cien. Celkový vplyv fiškálneho balíčka na priemernú infláciu v roku 2011 na 0,9 p. b. Zvýšenie spotrebiteľských cien a cien výrobcov sa premietne do rýchlejšej dynamiky deflátorov konečnej spotreby domácností a vlády, investícií a HDP. Príjmová zložka opatrení sa negatívne odrazí aj na nižšom disponibilnom dôchodku domácností, teda aj spotreby domácností. Plný efekt zmeny bude však opäť tlmený nižšou mierou šetrenia.

Vplyv fiškálnej konsolidácie na ekonomiku v roku 2011 (v p.b.)	
Vplyv na infláciu	
CPI	0,9
PPI	0,2
Vplyv na trh práce	
ESA zamestnanosť	-0,3
Priemerná mesačná nominálna mzda	-0,8
Miera nezamestnanosti	0,3
Vplyv na HDP	
príspevok k medziročnej zmene spotreby domácností	-1,3
príspevok k medziročnej zmene spotreby vlády	-7,0
Z toho EÚ fondy	0,8
príspevok k medziročnej zmene investícií	0,6
Z toho EÚ fondy	1,7
príspevok k medziročnej zmene importu	-1,7
príspevok k medziročnej zmene HDP	-0,5
Z toho EÚ fondy	0,2

Zdroj: MFSR



Veľkosť fiškálneho multiplikátora

Implikovaný fiškálny multiplikátor dosiahol úroveň 0,3. Nasledujúca tabuľka porovnáva výsledky multiplikátorov z literatúry⁶, aj keď je potrebné zdôrazniť, že pre krajiny, akou je Slovensko, je pomerne málo empirických štúdií.

Kumulatívny fiškálny multiplikátor po 1 roku			
Krajina (počet štúdií)	G šok	GI šok	T šok
USA (9)	1,0 (0,2-1,5)	0,9 (0,5-1,2)	0,7 (0,2-1,2)
Nemecko (4)	0,5 (0,4-0,8)	-	0,2 (0-0,5)
Eurozóna (2)	1,0 (0,5-1,5)	-	0,2
Írsko (1)	0,4	-	0,1
Holandsko (1)	0,4	-	0,1
ČR (1)	0,6	-	0
Slovensko (2)	0,1*, 0,3	-	0

*Pre Slovensko odhad štúdie NBS multiplikátora salda VF

Zdroj: MMF, 2009

Trh práce

Trh práce zostáva naďalej ovplyvnený krízou a jeho vývoj reaguje na produkčnú stránku ekonomiky s určitým oneskorením. Pretrvávajúci nepriaznivý vývoj a pomalá reakcia zamestnanosti na postupné oživenie produkcie sa premietol do prognózy rastu zamestnanosti. Pomalé oživenie zamestnanosti v roku 2011 bude navyše nepriaznivo ovplyvnené fiškálnou reštrikciou vo forme prepúšťania vo verejnej správe a štátnych podnikoch. Rast zamestnanosti by mal v roku 2011 podľa metodiky ESA 95 dosiahnuť úroveň 0,3 %. Otvorenie pracovného trhu v Nemecku a Rakúsku v tomto roku, ako aj postupné oživenie globálnej ekonomiky by mali mať pozitívny vplyv na zamestnanosť Slovákov v zahraničí. Spolu so Slovákami v zahraničí by celková zamestnanosť podľa výberového zisťovania pracovných síl mala vzrásť o 0,7 %. V ďalších rokoch prognózy by sa rast zamestnanosti mal postupne zvyšovať v dôsledku rastu ekonomiky. Počet zamestnaných však ešte ani v roku 2014 nedosiahne úroveň zamestnanosti z predkrízového obdobia. Rast zamestnanosti by mal v roku 2011 ťahať hlavne priemysel, v ďalších rokoch by hlavným faktorom rastu zamestnanosti mali byť služby podporené zotaveným domácim dopytom. Pozitívnym rizikom pre rok 2011 je menšie prepúšťanie v štátnych podnikoch, ako bolo komunikované na začiatku roka. Zhoršenie vývoja zamestnanosti sa plnou mierou prejavilo aj na prognóze vývoja nezamestnanosti. Miera nezamestnanosti by v roku 2011 mala klesnúť z 14,4 % na 13,9 % a postupne by mala klesať k úrovni 11,8 % v roku 2014.

Nepriaznivý vývoj na trhu práce a znižovanie mzdových výdavkov vo verejnej správe by malo držať rast miezd v roku 2011 na relatívne nízkej úrovni. Navyše čiastočná indexácia mzdového vyjednávania na minuloročnú nízku infláciu (CPI) na úrovni 1,0 % bude znižovať tlaky na rast miezd. Rast priemernej mesačnej nominálnej mzdy by mal byť v tomto roku na úrovni 3,7 %. Reálna mzda by mala v roku 2011 rásť len na úrovni 0,2 %. V nasledujúcich rokoch by nominálna mzda mala rásť rýchlejšie v dôsledku vyššej produktivity práce a zvyšovania sa inflácie.

Inflácia

Odhadovaná výška inflácie CPI pre rok 2011 je na úrovni 3,5 %. K výraznejšiemu rastu inflácie prišlo v úvode roka, keď sa prejavili vyššie ceny potravín, energií a príjmové opatrenia fiškálneho balíčka zahŕňajúce zvýšenie DPH na 20 %, zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov, zrušenie daňového zvýhodnenia pre biopalivá, zavedenie poplatku pre štátne hmotné rezervy a likvidáciu jadrových palív a zvýšenie cien diaľničných známok. Balíček vládnych opatrení by sa mal premietnuť do zvýšenia cien tovarov a služieb v roku 2011 príspevkom v celkovej výške 0,9 p. b. V prognóze sa predpokladá pokračovanie nepriaznivého vývoja cien komodít, ropy a potravín na svetových trhoch, ktorého sme boli svedkami v úvode roka. Odzrkadľujúc rast cien ropy a plynu, v januári 2011 došlo k výraznému rastu regulovaných cien a to najmä cien energií. Samotný príspevok zvýšenia cien energií predstavuje v roku 2011 až 1 p. b. Medziročný rast cien potravín by v roku 2011 mohol dosiahnuť z časti aj vďaka bázičnému efektu lacných potravín v úvode roka 2010 hodnotu 6,1 %. Predpokladaný rast cien

⁶ IMF Staff Note: Fiscal Multipliers, 2009

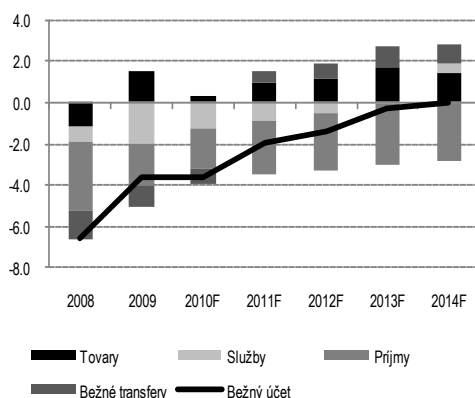
potravín bude mať najväčší vplyv na rast priemernej inflácie v roku 2011 a to až 1,1 p. b. Na druhej strane, vzhľadom na pokračujúci utmienený spotrebiteľský dopyt, čistá inflácia bez pohonných hmôt bude mať priaznivý vývoj.

V ďalších rokoch by sa miera inflácie mala zvýšiť najmä kvôli postupnému rastu dopytových tlakov, ktoré prispievajú k akcelerácii čistej inflácie. Do roku 2014 sa očakáva postupný nárast inflácie na priemernú úroveň 3,7 %. Zavedením meny euro a prechodom na spoločnú menovú politiku celá nominálna konvergencia prebieha v dobíhaní cenovej hladiny cez inflačný kanál. Dôsledkom toho MFSR predpokladá, že priemerný rast cien trhovských služieb sa do roku 2014 zvýši k úrovniam až okolo 6,5 %.

Vonkajšia bilancia

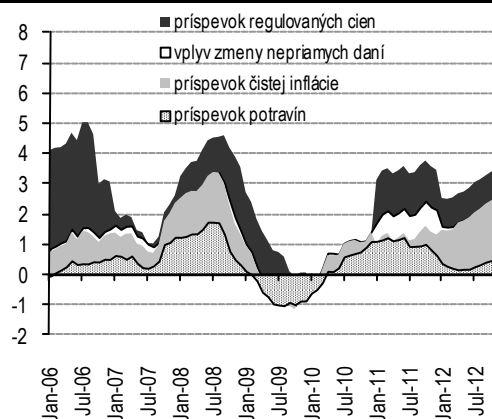
Oživenie dopytu v zahraničí, ktoré sa očakáva v nasledujúcich rokoch, bude mať výrazný vplyv na vonkajšiu bilanciu Slovenska. Reálny rast exportu by mal v roku 2011 dosiahnuť 8,1 % a v ďalších rokoch by mal postupne mierne zrýchľovať v súlade s vývojom rastu HDP najvýznamnejších obchodných partnerov Slovenska. Prognóza exportu zároveň zohľadňuje aj nové plánované investície v automobilovom a elektrotechnickom priemysle (VW Up, AU Optronics). Pre slabší domáci dopyt bude rast importu zaostávať za rastom exportu, čo sa prejaví v zvyšovaní prebytku obchodnej bilancie. V roku 2011 by mal import rásť o 5,7 %, v ďalších rokoch by mal, podobne ako export, zrýchľovať. Obchodná bilancia tak dosiahne v roku 2011 prebytok na úrovni 0,8 % HDP, a ten by sa mal v nasledujúcich rokoch ďalej zväčšovať. Prebytok obchodnej bilancie však bude kompenzovaný deficitom bilancie služieb a výnosov, preto deficit platobnej bilancie dosiahne v roku 2011 2,2 % HDP. Postupné uzatváranie salda bilancie služieb však zapríčini znižovanie deficitu platobnej bilancie.

GRAF 13 – Externé nerovnováhy – zložky salda BÚ PB (% HDP)



Zdroj: NBS, MF SR

GRAF 14 – Štruktúra spotrebiteľskej inflácie (HICP)



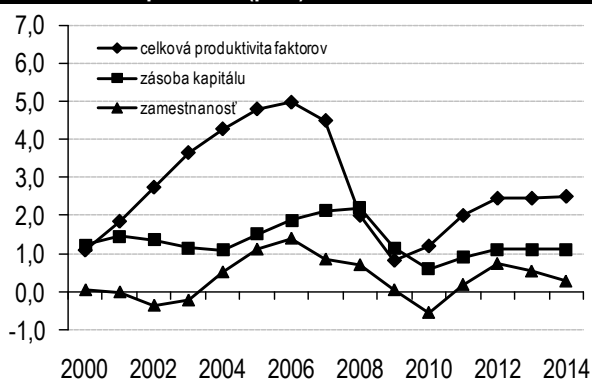
Zdroj: ŠÚ SR

Hlavné riziká prognózy

Riziká prognózy sú približne vyvážené. Medzi pozitívne riziká patrí skutočnosť, že oživenie u hlavných obchodných partnerov Slovenska, najmä Nemecka, môže byť rýchlejšie, ako sa v súčasnosti očakáva, a to najmä v tomto roku. Rýchlejšie oživenie by mohlo naštartovať vo väčšej miere investície a PZI, ktoré sú základom stabilného ekonomického rastu. Negatívne riziká prognózy vyplývajú prevažne z vývoja na finančných trhoch a vonkajšieho prostredia. Neistota na finančných trhoch pramení zo situácie krajín „PIGS“ (Portugalsko, Taliansko, Grécko, Španielsko), ktoré sa vyznačujú vysokým verejným deficitom a dlhom v kombinácii so slabým ekonomickým výhľadom. Ďalším rizikom je vývoj cien komodít na svetových trhoch plynúci z aktuálnych politických konfliktov v arabskom svete. Existuje aj hrozba prasknutia bubliny v ázijských ekonomikách, čo by malo negatívne dôsledky na oživenie v Nemecku a následne aj na Slovensku. Z domácich rizík hrozia vyšší dopad konsolidácie na rast HDP a vyšší rast cien.

II.4. Cyklický vývoj ekonomiky

Hospodárske oživenie má za následok aj postupné zrýchľovanie rastu potenciálneho produktu, ktorý bol v roku 2010 na historickom minime. K tomu prispela predovšetkým rovnovážna zamestnanosť, ktorá v tomto roku dokonca klesla, odzrkadľujúc nárast NAIRU a prítomnosť hysterézných efektov. Kríza však mala negatívny vplyv aj na ostatné produkčné faktory. Rast zásoby kapitálu dosiahol v roku 2010 minimum pre spomalenie nových investícií, zatiaľ čo rast produktivity sa začal pomaly zotavovať po prepade z roku 2009. Počnúc rokom 2011 by mali všetky faktory rastu potenciálneho produktu aj napriek konsolidácii opäť začať rásť. Rast produktivity a zásoby kapitálu by mali postupne zrýchľovať, kým rast rovnovážnej zamestnanosti sa po roku 2012 spomalí v dôsledku demografického vývoja.

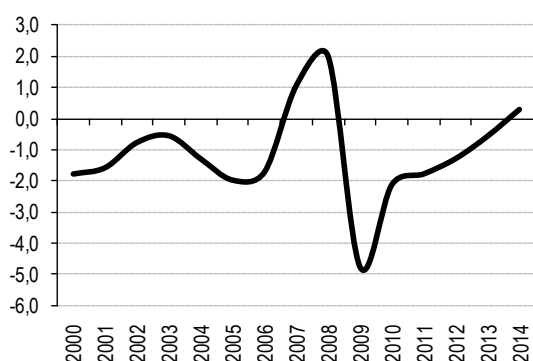
GRAF 15 – Príspevky výrobných faktorov k rastu potenciálneho produktu (p. b.)

TAB 4 – Príspevky výrobných faktorov k rastu potenciálneho produktu

	Pot. HDP (rast, %)	TFP*	Zásoba kapitálu	Rovnováž. zamestnan.
2006	8,2	5,0	1,9	1,4
2007	7,4	4,5	2,1	0,8
2008	4,9	2,0	2,2	0,7
2009	2,0	0,8	1,1	0,0
2010	1,2	1,2	0,6	-0,6
2011F	3,1	2,0	0,9	0,2
2012F	4,3	2,5	1,1	0,7
2013F	4,1	2,5	1,1	0,5
2014F	3,9	2,5	1,1	0,3

* celková produktivita výrobných faktorov

Zdroj: MF SR

V roku 2010 reálny HDP opäť rástol a vysoko prekročil rast potenciálneho produktu, a podobný vývoj sa očakáva v tomto roku. To povedie k čiastočnému uzavretiu negatívnej produkčnej medzery z -4,8 % potenciálneho HDP v roku 2009 na -1,8 % v roku 2011. Očakáva sa, že reálny HDP bude vo všetkých rokoch prognózy rásť rýchlejšie ako potenciálny produkt, čo bude znamenať postupné uzatváranie produkčnej medzery. Tá sa však opätovne uzavrie až v roku 2014.

GRAF 16 – Vývoj produkčnej medzery (% potenciálneho HDP)

TAB 5 – Vývoj produkčnej medzery

	HDP*) (reálny rast, %)	Potenciálny HDP (rast, %)	Produkčná medzera (% pot. HDP)
2006	8,5	8,2	-1,7
2007	10,5	7,4	1,1
2008	5,8	4,9	2,0
2009	-4,8	2,0	-4,8
2010	4,0	1,2	-2,1
2011F	3,4	3,1	-1,8
2012F	4,8	4,3	-1,3
2013F	4,8	4,1	-0,6
2014F	4,8	3,9	0,3

*) Produkčná medzera sa počíta vzhľadom na HDP očistený od vplyvu predzásobenia cigaretami a iné jednorazové efekty.

Zdroj: MF SR



II.5. Porovnanie prognóz MF SR s prognózami ostatných inštitúcií

Nasledujúca tabuľka porovnáva prognózy vybraných makroekonomických indikátorov pre slovenskú ekonomiku v rámci vybraných domácich a zahraničných inštitúcií. V prípade prognóz HDP patrí odhad MF SR v rokoch 2011-2012 k optimistickejšim. Hlavným dôvodom je najmä pozitívnejší pohľad na vývoj v externom prostredí, ktorý priaznivo ovplyvní investície a exportnú výkonnosť ekonomiky SR. MF SR pri aktualizácii svojich prognóz pracovalo s najnovšími pozitívnymi údajmi o konjunkturálnych prieskumoch v Nemecku a zlepšení predpokladov o raste svetovej ekonomiky na základe prognózy MMF z januára 2011.

TAB 6 – Porovnanie prognóz MF SR a ostatných inštitúcií			
	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012
Reálny rast HDP (%)			
MF SR	4,0	3,4	4,8
NBS	4,2	3,0	4,0
EK	4,1	3,0	3,9
OECD	4,1	3,5	4,4
MMF	4,1	4,3	-
HICP (%)			
MF SR	0,7	3,4	3,0
NBS	0,7	3,9	2,6
EK	0,7	3,2	2,8
OECD	0,8	3,4	2,9
MMF	0,7	1,9	-
Bežný účet (% HDP)			
MF SR	-3,8	-2,2	-1,7
NBS	-3,1	-1,3	-0,4
EK	-2,9	-1,9	-1,7
OECD	-3,1	-0,9	-0,3
MMF	-1,4	-2,6	-

Zdroj: MF SR (február 2011), NBS(december 2010), EK (november 2010), OECD (november 2010) a MMF (október 2010)



III. POZÍCIA VEREJNÝCH FINANCIÍ

Po vstupe do eurozóny sa rozpočtová politika stala spolu so štrukturálnymi politikami hlavným nástrojom na ovplyvňovanie vývoja reálnej ekonomiky v prípade vzniku vnútorných alebo vonkajších šokov. Dôležité postavenie rozpočtovej politiky potvrdila globálna hospodárska kríza, na ktorej dôsledky bolo potrebné pružne a cielene reagovať. Vláda v súlade s odporúčaniami Rady EÚ ponechala v roku 2009 voľne pôsobiť automatické stabilizátory, ktoré boli doplnené časovo ohraničenými opatreniami na podporu ekonomického rastu. Vláda si je vedomá, že súčasná fiškálna pozícia nie je dlhodobo udržateľná a je potrebné pristúpiť ku konsolidácii verejných financií. Pokračujúce zlepšovanie fiškálnej pozície je totiž základným predpokladom pre stabilizáciu a následné zníženie dlhu verejnej správy, ktoré je nevyhnutné pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

Súčasná stratégia vychádza z potreby stabilizovať hospodárenie verejných financií plošnými opatreniami s okamžitým účinkom, najmä v rokoch 2011 a 2012. Zároveň sa už niektoré štrukturálne opatrenia realizujú a prebieha príprava ďalších opatrení v oblasti zvyšovania flexibility trhov a potenciálneho rastu ekonomiky, ktoré by mali prostredníctvom vyššieho ekonomického rastu trvale pozitívne prispievať k zlepšeniu hospodárenia verejných financií. Z dlhodobého hľadiska zohrávajú kľúčovú úlohu opatrenia, ktoré vytvárajú podmienky pre zodpovednú hospodársku politiku voči budúcim generáciám, pričom ide najmä o zmeny v oblasti dôchodkového systému zdravotníctva a reformy rozpočtového rámca.

III.1. Ciele a stratégia politiky

Stratégia rozpočtovej politiky je rámcovaná základným cieľom, ktorým je zabezpečenie dlhodobo udržateľných verejných financií, predovšetkým v kontexte starnutia populácie. V strednodobom horizonte má vláda SR základný cieľ, ktorým je **pri základnom ekonomickom scenári prezentovanom v tomto programe, znížiť deficit verejnej správy na úroveň 2,9 % HDP do roku 2013** a splniť tak požiadavky vyplývajúce z procedúry nadmerného deficitu. Pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií je však potrebné pokračovať v konsolidácii verejných financií aj po roku 2013 tak, aby Slovensko smerovalo k svojmu strednodobému rozpočtovému cieľu v podobe približne vyrovnaného hospodárenia.

Zníženie deficitu verejnej správy na úroveň 2,9 % HDP do roku 2013 si **vyžiada konsolidačné úsilie v celkovej výške 5,0 % HDP počas obdobia rokov 2011 až 2013**, pričom sa konsolidácia sústreďí najmä do prvého roku. Napriek tomu, že ide o veľmi ambiciózne cieľ vyvolaný výrazne zhoršenou fiškálnou pozíciou v rokoch 2009 a 2010, jeho naplnenie nie je ani z hľadiska historickej skúsenosti Slovenska nereálne. Slovensko má za sebou jednu úspešnú konsolidačnú epizódu v rokoch 2002 až 2006, ktorá je bližšie popísaná v boxe č. 2. Náročnosť súčasnej konsolidácie však zvyšuje skutočnosť, že v porovnaní s uvedeným obdobím je externé prostredie poznačené krízou.

V dôsledku razantnej konsolidácie verejných financií a negatívnej produkčnej medzery, ktorá sa však bude postupne uzatvárať, bude vplyv rozpočtovej politiky vlády v tomto období reštriktívny a procyklický. Kým v roku 2011 bude tlmený vyšším čerpaním prostriedkov z fondov EÚ, v ďalších rokoch to nebude platiť, keďže dôjde k spomaleniu čerpania týchto prostriedkov v nadväznosti na postupné vyčerpanie disponibilných prostriedkov za programové obdobie 2007 až 2013. **Reštriktívny fiškálny impulz dosiahne v tomto období hodnotu v priemere 1,8 % HDP ročne.**



TAB 7 – Vývoj salda a hrubého dlhu VS v rokoch 2009 až 2014 (ESA95, % HDP)

	2009	2010	2011R	2012V	2013V	2014V
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-8,0	-7,9	-4,9	-3,8	-2,9	-2,8
2. Cyklická zložka	-1,4	-0,6	-0,5	-0,4	-0,2	0,1
3. Jednorazové efekty	0,0	-0,3	0,1	0,2	0,1	0,0
4. Cyklicky upr. saldo bez jednorazových efektov (MTO) (1-2-3)	-6,5	-7,0	-4,5	-3,6	-2,8	-2,9
5. Vplyv zavedenia 2. piliera dôchodkového systému	-1,3	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
6. Platené úroky	-1,4	-1,3	-1,8	-1,8	-2,2	-2,2
7. Upravené primárne saldo (4-5-6)	-3,8	-4,4	-1,4	-0,5	0,6	0,5
Konsolidačné úsilie (medziročná zmena upr. primárneho salda)*	-4,3	-0,6	3,0	0,9	1,1	0,0
Hrubý dlh verejnej správy	35,4	41,0	44,1	45,3	45,3	45,2

Pozn.: * (+) reštrikcia, (-) expanzia

Zdroj: MF SR

R - schválený rozpočet, V - východiská rozpočtu

BOX 2 – Konsolidačná stratégia v rokoch 2002 až 2006

Slovensko už má za sebou jednu úspešnú konsolidačnú epizódu v rokoch 2002 – 2006. Jej výsledkom bolo prudké zníženie deficitu z vyše 8 % HDP pod 3 % HDP bez toho, aby sa prejavili negatívne následky úsporných opatrení na hospodárskom raste. Hlavné nekeynesiánske efekty plynuli predovšetkým zo zvýšenej kredibility Slovenska v očiach zahraničných investorov ako aj z odstránenia mnohých neefektívnych spôsobov vynakladania verejných zdrojov. Navyše, externé prostredie a menová politika spôsobili stimulujuco na agregátny dopyt.

Pozitívne efekty bolo možné dosiahnuť najmä vďaka komplexnej konsolidačnej stratégii („3S“), ktorá v sebe zahŕňala:

Stabilizačnú fázu: tvrdé rozpočtové ohraničenia vo verejnom sektore a významné reálne zníženie spotreby štátu, ale najmä sociálnych transferov. Komplexnosť konsolidačného balíka a rozhodnosť vlády vtedy ocenili aj finančné trhy, čo viedlo k rozsiahlym úsporám v úrokových nákladoch štátneho dlhu. Úsporné opatrenia v štátnych podnikoch a v zdravotníctve obmedzili tvorbu nových dlhov.

Štrukturálne reformy: V rokoch 2003 až 2005 Slovensko zaviedlo mnohé štrukturálne reformy, ktoré vyvolali ohlas aj v zahraničí. Asi najznámejšou je daňová reforma, v rámci ktorej sa zaviedla rovná daň z príjmov na úrovni 19 % a zjednotenie sadzieb DPH taktiež vo výške 19 %. Okrem toho, Svetová banka označila Slovensko za top reformátora v oblasti podnikateľského prostredia za rok 2004. Z ďalších štrukturálnych zmien boli dôležité nová sociálna politika, fiškálna decentralizácia a nová schéma financovania regionálneho školstva.

Udržateľnosť: V rámci reformy riadenia verejných financií sa významne zmenil rámec fungovania fiškálnej politiky. Zaviedli sa viacročné a programové rozpočtovanie. Analytické kapacity ministerstva financií sa posilnili a z tvorby makroekonomických a daňových prognóz sa zavedením dvoch poradných výborov odstránil politický vplyv. Dôležitou súčasťou reformy bolo spustenie Štátnej pokladnice a Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity. Zo systémov citlivých na starnutie populácie sa zreformovali dôchodky (výrazné zvýšenie veku odchodu do dôchodku a spustenie kapitalizačného piliera) a v zdravotníctve sa podarilo eliminovať tvorbu nových dlhov sťahnutím viac súkromných zdrojov do systému.

Pohľad na výsledky medzi rokmi 2002 až 2006 prezradí, že celá konsolidácia prebehla na výdavkovej strane. Navyše potrebu znížiť výdavky ešte umocnilo zníženie daňového zaťaženia.

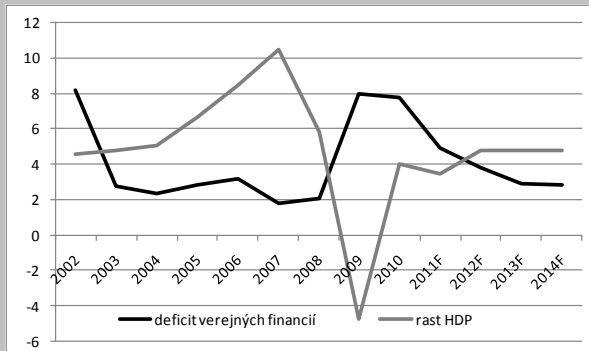
Zmena štrukturálneho deficitu bez jednorazových efektov

	Zmena 2002–2006 (bez jednorazových efektov)
Daňové príjmy (pokles ide proti konsolidácii)	+0,9
Úrokové náklady	-2,1
Sociálne dávky	-1,0
Dôchodky	-0,3
Dávky v práceneschopnosti	-0,4
Dávky v nezamestnanosti	-0,2
Mzdy	-0,9
Reforma štátnych podnikov	-0,5
Stabilizácia zdravotníctva	-0,4
Iné	-0,4
CELKOM	-5,3



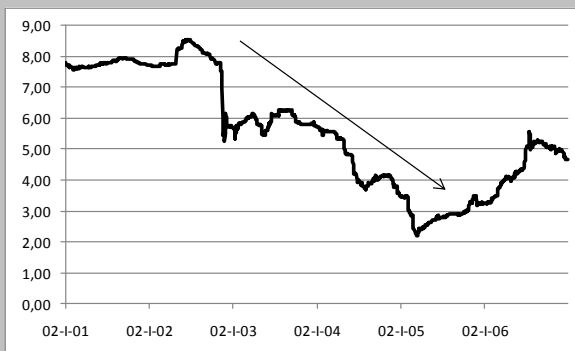
Ako vidno v grafe, napriek významnému poklesu štrukturálneho deficitu, hospodársky rast postupne akceleroval v období konsolidácie. Bohužiaľ v súčasnosti nie je možné očakávať podobné pozitívne efekty, nakoľko externé prostredie je poznačené finančnou krízou (mierne nižší rast ekonomík EÚ a menšie zdroje na priame zahraničné investície) a menová politika pravdepodobne nebude expanzívna v období konsolidácie. Nemožno počítať ani s podobným poklesom rizikovej prirážky ako v rokoch 2002 až 2006. Komplexná stratégia konsolidácie však môže negatívne efekty úsporných opatrení významne tmiť.

Deficit VS a hospodársky rast



Zdroj: ŠÚSR

Bribor 6M (2002-2006)



Zdroj: NBS, Eurostat

Hlavné rozpočtové ciele v strednodobom horizonte reagujú na hospodárenie verejných financií v rokoch 2009 a 2010. V roku 2010 sa nepodarilo naplniť rozpočtovaný cieľ vo výške deficitu 5,5 % HDP. Podľa aprílovej notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu⁷ skutočnosť dosiahla úroveň 7,9 % HDP, čo znamená o 2,4 p. b. vyšší deficit, ako bol schválený rozpočet na rok 2010. Zvýšenie deficitu odráža vplyv troch faktorov. Prvým je vplyv globálnej hospodárskej krízy a následná trvalá strata časti potenciálneho produktu s negatívnym vplyvom na vývoj daňových príjmov a saldo verejnej správy. Druhým vplyvom je štruktúra ekonomického rastu, kedy došlo k zlepšeniu tých zložiek rastu (export), ktoré sú menej daňovo intenzívne. Naopak, vývoj na trhu práce a spotreba domácností, od ktorých závisí výnos väčšiny daňových príjmov verejnej správy, sa vyvíjali podstatne horšie, ako boli očakávania. Tretím faktorom bolo podcenenie rizík a optimistické rozpočtovanie bez adekvátnych opatrení v prípade samospráv, železničných spoločností a nemocníc. Celkový dlh verejnej správy dosiahol úroveň 41 % HDP, čo je nárast takmer o polovicu za posledné dva roky.

Vysoký deficit verejnej správy v roku 2010 a prudký nárast dlhu si vyžiadali rýchlu reakciu zo strany novej vlády, ktorá pripravila súbor konsolidačných opatrení pre rok 2011. Celková výška opatrení dosiahla úroveň 2,5 % HDP, čo znamenalo zníženie deficitu oproti scenáru bez zmeny politik (7,4 % HDP) na úroveň 4,9 % HDP.

V prípade, že by vláda neprijala v nasledujúcich rokoch žiadne dodatočné opatrenia a na saldo verejných financií by mal vplyv len makroekonomický vývoj (síce vyšší rast, ale založený hlavne na vývoze), deficit verejnej správy by dosiahol v rokoch 2012 a 2013 rovnakú úroveň ako v roku 2011. Nezmenená úroveň deficitu súvisí aj s nárastom úrokových nákladov dlhu v dôsledku vyššej potreby prefinancovania deficitu a vyššej rizikovej prirážky v porovnaní so situáciou, ak by sa podarilo naplniť rozpočtové ciele. V roku 2014, najmä vplyvom zrýchľujúceho sa ekonomického rastu, by deficit dosiahol úroveň 4,6 % HDP a celkový dlh verejnej správy by narástol až k úrovni 50 % HDP. Primárny deficit by sa za predpokladu nezmenených politik postupne zlepšil z hodnoty 3,1 % HDP v roku 2011 na 2,2 % HDP v roku 2014.

Potrebu konsolidačných opatrení zobrazuje nižšie uvedená tabuľka. Na rok 2012 je potrebné pre dosiahnutie stanoveného cieľa vo výške deficitu verejnej správy na úrovni 3,8 % HDP uskutočniť opatrenia s celkovým vplyvom 1,0 % HDP. V roku 2013 narastie potreba až na 1,9 % HDP, čo znamená dodatočný vplyv oproti roku 2012 vo výške 0,9 % HDP. Prijatím trvalých opatrení pre rok 2013 sa automaticky zabezpečí aj splnenie

⁷ Výsledky notifikácie deficitu a dlhu Eurostat zverejnil dňa 26. apríla 2011.



stanoveného cieľa pre rok 2014. Cieľom vlády je pripraviť taký súbor opatrení s účinnosťou od roku 2012, ktoré by zabezpečili splnenie cieľov aj pre roky 2013 a 2014 bez potreby ďalších legislatívnych zásahov.

TAB 8 – Potreba fiškálnych opatrení oproti scenáru bez zmien politik (ESA95, % HDP)

	2012	2013	2014
1. Primárne saldo VS – scenár bez zmien v politikách	-3,0	-2,6	-2,2
2. Primárne saldo VS – východiská RVS 2012–2014	-2,2	-1,6	-0,8
3. Primárne saldo VS – cieľ	-2,0	-0,7	-0,6
Rozdiel (3-2)	0,3	0,8	0,2
Rozdiel (v mil. eur)	203	673	166
Rozdiel (3-1)	1,0	1,9	1,6
- medzročná zmena (potreba dodatočných opatrení)	-	0,9	-0,3
Rozdiel (v mil. eur)	775	1 545	1 411
- medzročná zmena (potreba dodatočných opatrení)	-	770	-134

Zdroj: MF SR

Podstatná časť z potrebných opatrení je už zapracovaná v návrhu Východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2012 – 2014. Zapracované opatrenia sú najmä zmrazenie výdavkov na platy (s výnimkou pedagogických zamestnancov), pokles prevádzkových nákladov o 5 % a zníženie ostatných základných výdavkov na chod štátu. Zatiaľ neschválené opatrenia budú potrebné vo výške 0,3 % HDP v roku 2012 a dodatočných 0,6 % HDP v roku 2013.

Východiská rozpočtu verejnej správy na roky 2012 až 2014 obsahujú nad rámec už zapracovaných opatrení aj návrh ďalších opatrení. Ich celková suma dosahuje úroveň 0,7 % HDP a preyšuje sumu potrebných opatrení na splnenie rozpočtových cieľov v rokoch 2012 a 2014. Zároveň je potrebné dodať, že niektoré opatrenia ešte nemajú vyčíslený vplyv na saldo verejnej správy, pričom tieto budú známe v neskoršom období. Opatrenia budú v období prípravy rozpočtu verejnej správy predmetom diskusie, čo umožní vláde SR vybrať najvhodnejšie z hľadiska splnenia rozpočtových cieľov a jej priorit. Z pohľadu vplyvu na ekonomický rast je dôležité, že viac ako 50 % konsolidácie do roku 2013 prebehne na strane výdavkov.

Naplnenie rozpočtovaných cieľov je základným predpokladom pre stabilizáciu dlhu verejnej správy ako podiel na HDP. Hrubý dlh verejnej správy vzrastie z úrovne 41,0 % HDP na konci roku 2010 na úroveň 45,3 % HDP ku koncu roka 2012, pričom do konca prognózovaného obdobia dôjde k jeho miernemu poklesu blízko úrovne 45 % HDP. Napriek tomu, že počas celého obdobia bude dlh verejnej správy výrazne pod úrovňou referenčnej hodnoty stanoveného paktom, z pohľadu dlhodobej udržateľnosti verejných financií a dôvery investorov je nutné vytvoriť podmienky pre jeho pokles v ďalších rokoch.

Dlhodobá udržateľnosť verejných financií je základným cieľom hospodárskej politiky na Slovensku. Zodpovedná rozpočtová politika by mala zabezpečiť, aby aktuálne politiky neprenášali nadmerné bremeno na budúce generácie. Z uvedeného dôvodu pripravuje vláda opatrenia v nasledujúcich kľúčových oblastiach:

- **Reforma daňovo-odvodového systému** – efektívny výber daní a poistného na zdravotné a sociálne poistenie znižuje deformáciu ekonomických rozhodnutí, znižuje motivácie na obchádzanie daňových povinností a znižuje náklady občanov a firiem na splnenie daňovo-odvodových povinností. Taktiež zabezpečuje adekvátne príjmy pre verejné financie a dokáže prispieť k vyššej konkurenčnej výhode malej a otvorenej ekonomiky v medzinárodnej súťaži. Najväčšími nedostatkami výberu daní a poistného na zdravotné a sociálne poistenie na Slovensku je najmä administratívna náročnosť vyplývajúca z rôznych základní pre dane a poistné odvody a nedostatočný boj proti daňovým únikom. Cieľom reformy je zjednodušenie odvodového systému s cieľom zefektívniť systém prostredníctvom jednotného výberu daní, cla a poistných odvodov a spoločného daňovo-odvodového zúčtovania. Reforma sa pripravuje s mierne negatívnym vplyvom na rozpočet verejnej správy s tým, že za predpokladu plnenia



stanovených rozpočtových cieľov sa predpokladá postupné znižovanie odvodového zaťaženia (viac v časti VI.2)

- **Dôchodková reforma** – dlhodobá udržateľnosť verejných financií predstavuje v kontexte starnutia populácie základný cieľ rozpočtovej politiky Slovenska. Vláda Slovenskej republiky vníma tento problém komplexne, a preto prichádza so zmenami tak v priebežnom dôchodkovom pilieri, ako aj v dôchodkovom sporení. Treťou oblasťou reformy sú špeciálne dôchodkové systémy, ktoré sa týkajú predovšetkým ozbrojených zložiek. Všetky vyššie uvedené opatrenia by mali postupne stabilizovať dôchodkové systémy na Slovensku a pripraviť tak verejné financie na hladší prechod obdobím výrazných demografických zmien (viac v časti VI.2).
- **Zvýšenie efektívnosti fungovania štátnych podnikov** – zvyšovanie efektívnosti podnikov s majetkovou účasťou štátu prostredníctvom vykonania úsporných opatrení s cieľom zamedzenia tvorby dlhu a dlhodobého prenájmu podniku strategickému investorovi alebo odpredaja majetkového podielu štátu. Ide najmä o železničné spoločnosti, Letisko M. R. Štefánika Bratislava, a. s., teplárenské spoločnosti, Slovak Telekom a spoločnosť SAD (autobusová doprava). Cieľom je znížiť riziko možného financovania záväzkov z rozpočtu verejnej správy (viac v časti VI.2).
- **Reforma rozpočtového rámca** – napriek tomu, že hospodársky rast v predkrízovom období dosiahol vysoké hodnoty, viaceré štáty nevyužili dobré časy na konsolidáciu verejných financií, čoho dôsledkom boli vysoké deficity a prudký nárast dlhu. Aby sa to v budúcnosti neopakovalo a aby sa krajiny dostatočne včas pripravili na náklady spojené so starnutím populácie, Európska komisia pripravila šesť legislatívnych návrhov, ktoré sa okrem rozpočtovej politiky dotýkajú aj makroekonomických nerovnováh. V oblasti rozpočtovej politiky ide najmä o návrhy zmeny v Pakte stability a rastu a tiež posilnenie národných rozpočtových rámcov prostredníctvom definovania minimálnych požiadaviek na tieto rámce. Pripravovaná reforma rozpočtového rámca na Slovensku reflektuje podstatu týchto zmien a je preto plne kompatibilná s iniciatívou Európskej komisie (viac v časti VII).

Program stability je založený na makroekonomických a daňových prognózach z februára 2011. Makroekonomický scenár ako i prognózované daňové príjmy podliehajú kontrole zo strany odbornej verejnosti prostredníctvom výborov, ktorých členmi sú domáci experti z verejného i súkromného sektora.

III.2. Vývoj salda verejnej správy v roku 2010 a vplyv na rozpočet v roku 2011

Základným predpokladom pre stanovenie adekvátnych a realistických cieľov v rozpočte verejnej správy je posúdenie aktuálnej situácie vo verejných financiách. Táto kapitola preto obsahuje základné informácie o vývoji salda verejnej správy v roku 2010 spolu s vplyvom na rozpočet verejnej správy v roku 2011. Okrem toho sú tu popísané aj opatrenia, ktoré sa prijali v priebehu roku 2010 so zámerom naplniť konsolidačný cieľ v roku 2011 a vytvoriť podmienky na ďalšie pokračovanie v konsolidácii. Na záver sú poskytnuté aktuálne informácie o vývoji v roku 2011.

III.2.1. Saldo verejnej správy v roku 2010

Hlavný rozpočtový cieľ vlády na rok 2010 bol stanovený v rámci rozpočtu verejnej správy na roky 2010 až 2012 v podobe deficitu verejnej správy vo výške 5,5 % HDP. Na základe notifikácie deficitu a dlhu Eurostatu zverejnenej dňa 26. apríla 2011 dosiahol deficit verejnej správy výšku 7,9 % HDP, čo predstavuje zhoršenie o 2,4 p. b.

V nominálnom vyjadrení sa deficit verejnej správy zhoršil v porovnaní s rozpočtom o 1 501,3 mil. eur. Na strane príjmov boli identifikované faktory, ktoré prispeli k zhoršeniu celkovou sumou 645,6 mil. eur (1,0 % HDP) a na strane výdavkov to boli faktory zhoršujúce deficit v celkovej výške 612,1 mil. eur (0,9 % HDP). Zvyšných 243,6



mil. eur (0,4 % HDP) možno pripísať hospodáreniu ostatných subjektov verejnej správy okrem štátneho rozpočtu a obcí.

TAB 9 – Saldo verejnej správy za rok 2010 (ESA 95)

	mil. eur	% HDP
Saldo VS po schválení jednotlivých rozpočtov	-3 705,8	-5,5
Zmeny na strane príjmov:	-645,6	-1,0
Daňové príjmy verejnej správy	-637,2	-1,0
z toho: štátny rozpočet	-460,4	-0,7
z toho: obce	-116,5	-0,2
Nerealizovanie odpredaja emisných kvót	-66,0	-0,1
Príjmy z dividend	57,6	0,1
Zmeny na strane výdavkov:	-612,1	-0,9
Vykrytie rizík štátneho rozpočtu	-566,5	-0,9
- výdavky spojené s povodňami	-112,6	-0,2
- zaevidovanie záväzkov štátu voči železničným spoločnostiam a nemocniciam	-223,3	-0,3
- ostatné výdavky	-230,6	-0,3
Obce	-449,3	-0,7
- deficit v roku 2009	-282,7	-0,4
- dodatočné výdavky v roku 2010	-166,6	-0,3
Úrokové náklady dlhu verejnej správy	403,7	0,6
Ostatné	-243,6	-0,4
Saldo VS	-5 207,1	-7,9
z toho: zmena salda vplyvom aktualizácie odhadu HDP		-0,2

Pozn.: (+) indikuje zlepšenie a (-) zhoršenie salda verejnej správy v metodike ESA 95

Zdroj: MF SR

Na strane príjmov mal najvýraznejší negatívny príspevok **výpadok daňových príjmov** v celkovej výške **637,2 mil. eur (1,0 % HDP)**. Najvyšší pokles zaznamenali príjmy z nepriamych daní, pričom výnos dane z pridanej hodnoty klesol o 399 mil. eur (0,6 % HDP) a výnos spotrebných daní klesol o 65 mil. eur (0,1 % HDP). Dôvodom takéhoto vývoja, napriek vyššiemu ekonomickému rastu v porovnaní s predpokladmi pri zostavovaní rozpočtu, je najmä jeho štruktúra. Rast ekonomiky bol v roku 2010 ťahaný rastom vývozu, pričom nepriaznivý vývoj na trhu práce pretrvával v priebehu celého roku, čo malo negatívny vplyv na spotrebu domácností. Výnos spotrebných daní však bol negatívne ovplyvnený aj legislatívnou zmenou v podobe zníženia spotrebnej dane z minerálnych olejov v priebehu roku 2010 s vplyvom vo výške 73 mil. eur (0,1 % HDP). V prípade priamych daní došlo k poklesu výnosu z dane z príjmov fyzických osôb o 101 mil. eur (0,2 % HDP) a dane z príjmov právnických osôb o 51 mil. eur (0,1 % HDP) v porovnaní s rozpočtom. Pokles výnosu dane z príjmov právnických osôb súvisí najmä s výrazne nižším skutočným výnosom tejto dane za rok 2009 v porovnaní s predpokladom pri zostavovaní rozpočtu na rok 2010.

Medzi ďalšie faktory ovplyvňujúce stranu príjmov patrí **nerealizovanie odpredaja emisných kvót** vo výške 66,0 mil. eur (**0,1 % HDP**) a **vyššie dividendy zo spoločností s majetkovou účasťou štátu** o 57,6 mil. eur (**0,1 % HDP**) v porovnaní rozpočtom.

Na strane výdavkov verejnej správy pôsobili štyri protichodné faktory. Na jednej strane negatívom bola potreba **vykrytia nerozpočtovaných rizík štátneho rozpočtu v celkovej výške 566,5 mil. eur (0,9 % HDP)**, **nerozpočtovanie realistickej bilancie pre obce** (schodok v roku 2009 na úrovni 282,7 mil. eur, resp. **0,4 % HDP**) a **vplyv hospodárenia obcí** nad rámec ich výpadku daňových príjmov a schodku z predchádzajúceho roka vo výške 166,6 mil. eur (**0,3 % HDP**). Na druhej strane pozitívom boli dosiahnuté úspory **úrokových nákladov dlhu verejnej správy** vo výške 403,7 mil. eur (**0,6 % HDP**).



Nerozpočítované riziká štátneho rozpočtu, ktoré bolo potrebné v priebehu roku 2010 vykryť, možno rozdeliť do troch skupín. Prvou skupinou sú výdavky, ktoré vyplynuli z ťažko predvídateľných skutočností, akou boli povodne. Na krytie výdavkov súvisiacich s povodňami sa zo štátneho rozpočtu uhradilo 112,6 mil. eur (0,2 % HDP). Druhou skupinou bolo zaevidovanie záväzkov štátu voči železničným spoločnostiam ŽSR, a. s. a ŽSSK, a. s. vo výške 144 mil. eur (0,2 % HDP) a nemocniciam vo výške 79,3 mil. eur (0,1 % HDP) v dôsledku ich stratového hospodárenia. Nedostatočné opatrenia v minulosti viedli v týchto podnikoch k stratovému hospodáreniu, ktoré musí vláda v súčasnosti financovať. Treťou skupinou boli nasledovné ostatné nerozpočítované výdavky:

- vyrovnanie súvisiace so zánikom koncesných zmlúv PPP projektov na výstavbu diaľnice D1 vo výške 94,0 mil. eur (0,1 % HDP),
- finančné zúčtovanie odvodov za poistencov štátu do zdravotných poisťovní vo výške 55,0 mil. eur (0,1 % HDP),
- pokrytie sociálnych dávok a výdavkov na aktívnu politiku trhu práce vo výške 51,3 mil. eur (0,1 % HDP),
- vykrytie neuhradených faktúr po lehote splatnosti vo výške 30,3 mil. eur (0,05 % HDP).

V prípade obcí rozpočet verejnej správy na roky 2010 až 2012 predpokladal v roku 2010 vyrovnané hospodárenie, pričom nevzal do úvahy riziká vyplývajúce zo skutočného výsledku hospodárenia v roku 2009 (schodok vo výške 282,7 mil. eur) a konania volieb na úrovni samosprávy. Zároveň v dôsledku nepriaznivého makroekonomického vývoja došlo aj k výpadku ich daňových príjmov vo výške 116,5 mil. eur (0,2 % HDP) v porovnaní s rozpočtom. Po odrátaní vplyvu výpadku daňových príjmov obcí, ktorý možno považovať za objektívny faktor a predpokladu prenesenia negatívneho hospodárenia z roku 2009 do roku 2010 (z hľadiska konzervatívneho prístupu k rozpočtovaniu sa pri zohľadnení konania volieb malo na rok 2010 uvažovať s minimálne rovnako nepriaznivým hospodárením ako v roku 2009), **rozpočtová politika obcí v roku 2010 prispela k deficitu verejnej správy sumou 166,6 mil. eur (0,3 % HDP).**

Notifikovaný deficit verejnej správy za rok 2010 neindikuje žiadnu potrebu revízie rozpočtového cieľa na rok 2011, keďže pri zostavovaní rozpočtu na rok 2011 sa predpokladala takmer rovnaká výška deficitu (7,8 % HDP) v roku 2010.

III.2.2. Rozpočet verejnej správy na rok 2011 a prvý balík rozpočtových opatrení

Rozpočet verejnej správy na rok 2011 predpokladá deficit verejnej správy na úrovni 4,9 % HDP. Východiskom pre stanovenie tohto cieľa bol odhadovaný deficit verejnej správy vo výške 7,8 % HDP v roku 2010 a potreba ambiciózneho konsolidácie smerom k odstráneniu nadmerného deficitu do roku 2013.

Pri stanovení veľkosti konsolidačného balíčka a rozpočtového cieľa na rok 2011 sa vychádzalo z predpokladu nezmenených politík, čo by v roku 2011 vyústilo do deficitu verejnej správy vo výške 7,4 % HDP. Rozdiel medzi úrovňou 7,4 % HDP a cieľovou hodnotou vo výške 4,9 % HDP predstavuje 2,5 % HDP, čo vymedzilo rozsah opatrení, tzv. prvý balíček rozpočtových opatrení, potrebných na splnenie rozpočtového cieľa.

Pri návrhu konkrétnych opatrení sa vychádzalo z princípu, že väčšina opatrení by mala byť zameraná na výdavkovú stránku verejných financií. Potvrďuje to aj konečná podoba balíčka, keď sa odhaduje, že približne 55 % celkového zlepšenia deficitu sa bude realizovať v podobe zníženia výdavkov.

TAB 10 – Prvý balík konsolidačných opatrení – rok 2011 (vybrané opatrenia, oproti odhadu na rok 2010, ESA95)

	mil. eur	% HDP
Výdavky verejnej správy	956	1,4
- mzdy vo verejnej správe	154	0,2
- výdavky na tovary a služby	150	0,2
- bežné dotácie (STV, TASR, poľnohospodárstvo, bývanie)	143	0,2
- investičné dotácie	76	0,1
- kapitálové výdavky s nízkou efektívnosťou (futbalový štadión, hrad, štátne rezervy, iné ministerstvá)	80	0,1



- zníženie transferov miestnej samosprávy	90	0,1
- úspory v sektore zdravotníctva	85	0,1
- štátne fondy (Národný jadrový fond, Environmentálny fond)	50	0,1
- korekcie k fondom EÚ	38	0,1
- zníženie transferu Národnej diaľničnej spoločnosti z titulu zvýšenia cien diaľničných nálepiek	14	0,0
- ostatné výdavky	78	0,1
Príjmy verejnej správy	767	1,1
- rozširovanie daňových základní pre dane z príjmu a odvody	232	0,3
- DPH (zvýšenie základnej sadzby z 19% na 20%)	185	0,3
- spotrebné dane (tabak, zrušenie výnimiek)	120	0,2
- daň z emisných kvót (vplyv znížený o negatívny vplyv na DPPO)	45	0,1
- nedaňové príjmy	185	0,3
Vplyv na saldo verejnej správy	1 723	2,5

Pozn.: (+) indikuje zlepšenie a (-) zhoršenie salda verejnej správy v metodike ESA 95

Zdroj: MF SR

Výdavky verejnej správy

Na strane výdavkov sa opatrenia koncentrovali na znižovanie spotreby vlády najmä prostredníctvom plošných škrtov mzdových a prevádzkových výdavkov. V prípade bežných dotácií a kapitálových výdavkov sa postupovalo selektívne, pričom sa znížili tie s najnižšou predpokladanou efektívnosťou (národný doplatok k priamym platbám pre farmárov, výstavba národného futbalového štadióna, rekonštrukcia Bratislavského hradu).

V rozpočte verejnej správy na rok 2011 bolo premietnuté 10 % **zníženie osobných výdavkov** z úrovne schválenej pre rok 2010 (t. j. 13 % v reálnom vyjadrení). Zo znižovania boli vylúčení pedagogickí zamestnanci, u ktorých sa zachovala úroveň odmeňovania z predchádzajúceho roka, a aj vojaci, čo súviselo s realizáciou iných škrtov v kapitole ministerstva obrany. Zároveň bolo u niektorých skupín zamestnancov zmiernené viazanie objemu osobných výdavkov, ako napríklad o policajtov, hasičov, či výskumných a vedeckých pracovníkov. U týchto skupín nedošlo k viazaniu celého 10 % objemu. Úsporné opatrenia v oblasti odmeňovania sa rovnakou mierou nepremietli aj do zníženia celkových počtov zamestnancov, keďže bolo na posúdení príslušnej rozpočtovej kapitoly, akým spôsobom pristúpi k voľbe medzi reorganizáciou vykonávania činnosti a úpravou platov.

V oblasti prevádzkových výdavkov na tovary a služby bolo realizované 10 % viazanie výdavkov v jednotlivých kapitolách štátneho rozpočtu pri rešpektovaní niektorých osobitných prípadov, kedy rozpočet na rok 2011 bol už pri návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2010 – 2012 stanovený nižšie ako schválený rozpočet na rok 2010. Pri Ministerstve obrany SR bolo pre rok 2011 realizované zníženie prevádzkových výdavkov až o 20 % úrovne schváleného rozpočtu na rok 2010.

Medziročný pokles o cca 50 % zaznamenali aj prevádzkové **dotácie** pre Tlačovú agentúru SR, dotácie štátu na národnú vyrovnávaciu platbu k priamym platbám pre poľnohospodárov. Dotácie na výstavbu a obnovu bytového fondu poskytované zo štátneho rozpočtu klesli medziročne takmer o 30 %.

V rozpočte na rok 2011 sa naďalej nerozpočtovali **kapitálové výdavky** s nízkou efektívnosťou, resp. výdavky, ktoré boli hrazené už v roku 2010 ako napríklad výdavky na výstavbu futbalového a rekonštrukciu hokejového štadióna. Zároveň boli výrazne znížené výdavky na obnovu areálu Bratislavského hradu, výdavky štátnych hmotných rezerv, ale aj kapitálové výdavky ministerstva obrany, určené na nákup techniky.

V porovnaní so scenárom bez zmien v politikách došlo aj k **zníženiu transferu štátu** Národnej diaľničnej spoločnosti, ktorá je zaradená mimo sektora verejnej správy, v nadväznosti na **zvýšenie sa cien diaľničných nálepiek** pre automobily do 3,5 tony z 36,5 na 50 eur. Zároveň boli zvýšené aj týždenné a mesačné diaľničné nálepky. Diaľničné nálepky platia od začiatku tohto roka už len osobné automobily do 3,5 tony. Pozitívny vplyv na rozpočet verejnej správy bude v roku 2011 vo výške 14 mil. eur.



K výrazným úsporám výdavkov došlo nielen pri výdavkoch štátneho rozpočtu, ale aj vo **výdavkoch štátnych fondov**. Výdavky Národného jadrového fondu klesli medziročne o 55 %, výdavky Environmentálneho fondu o 45 % a výdavky Slovenského pozemkového fondu o 22 %. Pokles výdavkov sa v roku 2011 očakáva v určitej miere aj pri viacerých ďalších subjektoch verejnej správy.

Príjmy verejnej správy

Cieľom opatrení na strane príjmov bolo najmä minimalizovať negatívny vplyv zvyšovania daní na ekonomickú aktivitu, čo znamená, že sa uprednostnilo najmä rozširovanie daňových základní prostredníctvom odstránenia neodôvodnených výnimiek (priame dane a znížená sadzba DPH), zvýšenie zdanenia činností s negatívnymi externalitami (spotrebná daň z tabaku) a zdanenie neodôvodnených ziskov spoločností (daň z emisných kvót). Zmeny sa dotkli aj nedaňových príjmov.

- **Dane z príjmu a poistné na sociálne a zdravotné poistenie**

Uskutočnené zmeny v **poistnom na sociálne a zdravotné poistenie** boli zamerané na odstránenie výnimiek a priblíženie vymeriavacích základov k základu dane. Od januára 2011 došlo k zjednoteniu vymeriavacích základov s daňovým zákonom pri odstupnom a odchodnom, príspevku zo sociálneho fondu, iných nepeňažných benefitov zamestnanca a zahrnuli sa aj príjmy konateľa s. r. o., člena štatutárneho orgánu a dozornej rady. Zároveň bolo zavedené aj poistné na zdravotné poistenie z dividend a podielov na zisku. Všetky zmeny v oblasti poistného na zdravotné a sociálne poistenie prinesú do rozpočtu 160,9 mil. eur v roku 2011.

V oblasti **daní z príjmov fyzických osôb** možno medzi najvýznamnejšie opatrenia s účinnosťou od 1.1.2011 zaradiť zrušenie nezdaniteľnej časti základu dane na doplnkové dôchodkové sporenie, životné poistenie a účelové poistenie. Zároveň bola zrušená aj nezdaniteľná časť základu dane na príjmy z prenájmu, kapitálového majetku a ostatných príjmov. Od januára 2011 sa zrážková daň zaplatením považuje za vysporiadanú. Dôležitou zmenou je tiež zníženie paušálnych výdavkov pre živnostníkov vykonávajúcich remeselné živnosti zo 60 % na 40 %. Konsolidačné opatrenia v oblasti DPFO prinesú do rozpočtu verejnej správy 45,5 mil. eur v roku 2011.

Od 1.1.2011 sa v **dani z príjmov právnických osôb** ruší oslobodenie pri zdaňovaní príjmov obcí a VÚC z predaja a prenájmu majetku. Zároveň rovnako ako pri fyzických osobách sa zrážková daň v momente zaplatenia bude považovať za vysporiadanú. Celkový vplyv na výnos dane sa očakáva na úrovni 25,8 mil. eur v roku 2011.

- **Daň z pridanej hodnoty**

S účinnosťou od 1. januára 2011 sa dočasne zvýšila základná sadzba **DPH** z 19 % na 20 % pri súčasnom ponechaní zníženej sadzby 10 % na lieky, vybrané zdravotnícke pomôcky a knihy. Dočasnosť opatrenia spočíva v tom, že sa táto sadzba bude uplatňovať len v období, keď je Slovensko v procedúre nadmerného deficitu. V praxi to znamená, že ak Slovensko odstráni nadmerný deficit v plánovanom termíne, t.j. v roku 2013, čo by sa preukázalo pri notifikácii deficitu a dlhu Eurostatu na jar v roku 2014, základná sadzba dane by sa znížila na pôvodnú úroveň od začiatku roku 2015. Zároveň sa zrušila znížená sadzba dane vo výške 6 %, ktorá sa zaviedla od 1. mája 2010 na tovary „predaja z dvora“. Uvedené opatrenia prinesú do rozpočtu v roku 2011 sumu 185,5 mil. eur.

- **Spotrebné dane**

Spotrebná daň z tabakových výrobkov sa zvýši v dvoch krokoch: k 1. 2. 2011 a 1. 3. 2013 tak, aby Slovensko splňalo požiadavky príslušnej európskej legislatívy. V prvom kroku sa sadzba dane zvýši o 3,9 % a v druhom o 5,5 %. Uvedené opatrenia budú mať pozitívny vplyv na výnos dane vo výške 15,9 mil. eur v roku 2011.

Pri **spotrebnej dani z minerálnych olejov** sa od 1. 1. 2011 zrušila znížená sadzba dane na červenú naftu (palivo využívané predovšetkým v poľnohospodárstve a na železniciach) z 225,71 na 368 eur/1000 l. Dodatočný výnos dane sa očakáva na úrovni 44 mil. eur každý rok v období 2011 až 2013.

Zavádza sa sadzba spotrebnej dane na „skvapalnený ropný plyn“ (**LPG**) vo výške 182 eur/1000 kg, čo bude mať pozitívny vplyv na rozpočet verejnej správy vo výške 8,2 mil. eur každoročne.



Od 1.1.2011 sa neuplatňuje oslobodenie od spotrebnej dane pre **biopalivá** v zmesi s fosílnym palivom, ale uplatňujú sa sadzby spotrebnej dane pre benzín a naftu. Základná sadzba spotrebnej dane sa uplatňuje na benzín a naftu, ktoré obsahujú stanovený podiel biopalív a zvýšená sadzba spotrebnej dane o 5 % pre naftu a o 7 % pre benzíny sa uplatňuje pri nesplnení stanoveného podielu biopalív. Celkový vplyv na výnos dane sa očakáva na úrovni 43,6 mil. eur v roku 2011.

Od 1. 1. 2011 sa zrušilo oslobodenie od dane na **stlačený zemný plyn (CNG)** a zaviedla sa sadzba na úrovni 13,27 eur/1 MWh. S účinnosťou od 1. 6. 2011 sa ruší aj oslobodenie zo spotrebnej dane na uhlie a zemný plyn využívané na výrobu tepla pre domácnosti. Rozpočtu prinesú uvedené opatrenia v roku 2011 6,0 mil. eur.

- **Daň z emisných kvót**

Dočasne sa zavádza **daň z emisných kvót**. Bude vyrubená za roky 2011 a 2012 a predmetom dane je prevod a držba nadbytočných emisných povoleniek sadzbou na úrovni 80 %, zohľadňujúc aj úspory v dôsledku investícií do technológií. Opatrenie bude mať pozitívny vplyv na rozpočet vo výške 45 mil. eur po zohľadnení negatívneho vplyvu na daň z príjmov právnických osôb.

- **Nedaňové príjmy**

Významný príjem do rozpočtu verejnej správy možno očakávať z predaja CO₂ kvót. Celkový príjem 100 mil. eur je znížený o 30 mil. eur, ktoré musia byť použité na „zelené“ projekty v roku 2011.

Od roku 2011 sa zaviedol nový poplatok pre Národný jadrový fond vo výške 3 eurá za každú vyrobenú megawatthodinu. Príjem vo výške 70 mil. eur kryje náklady na likvidáciu starších jadrových zariadení a nakladanie s vyhoreným jadrovým palivom.

Zároveň sa od roku 2011 zaviedol poplatok pre Štátne hmotné rezervy (ŠHR). Z každého predaného litra benzínu a nafty sa do ŠHR odvedie 1,7 centu, čo predstavuje príjem pre verejné financie na úrovni 45,1 mil. eur v roku 2011.

TAB 11 – Zmeny na strane príjmov (ESA95, mil. eur)

	2011	2012	2013
Daň z príjmov	71	130	138
Zrušenie úpravy základu dane o náklady na ďalšie vzdelávanie zdravot. pracovníkov	0	1	1
Zrušenie nezdaniteľnej časti základu dane na DDS, životné poistenie a účelové sporenie	14	66	66
Zníženie oslobodenia od dane z príjmov z 5-násobku ŽM na sumu 500 eur	3	3	3
Zrušenie NČZD na príjmy z prenájmu, kap. majetku a ostatných príjmov, zrážková daň zaplatením vysporiadaná s výnimkou podielových listov a dlhopisov (DPFO)	23	24	24
Zníženie paušálnych výdavkov pre živnostníkov zo 60% na 40%	5	8	13
Zdaňovanie vreckového pri služobných cestách vrátane nadlimitného vreckového	0	0	0
Zrušenie oslobodenia pre zdanenie príjmov obcí a VÚC z predaja a nájmu majetku.	18	19	19
Zrážková daň zaplatením vysporiadaná s výnimkou podiel. listov a dlhopisov (DPPO)	7	10	12
Daň z emisných kvót (vplyv znížený o negatívny vplyv na DPPO)	45	45	0
Poistné na sociálne a zdravotné poistenie	161	204	212
Daň z pridanej hodnoty	185	196	209
Zvýšenie základnej sadzby dane z 19 % na 20 % pri ponechaní zníženej sadzby 10 %	183	194	207
Zrušenie 6 % sadzby na "predaj z dvora" a zaradenie do základnej sadzby dane	2	2	2
Spotrebné dane	120	132	156
Zvýšenie sadzby dane na cigarety, tabak, cigary	16	21	42
Zrušenie zníženej sadzby dane na červenú naftu pri dani z minerálnych olejov	44	44	44
Zavedenie sadzby na úrovni 182 eur/1000 kg pri LPG	8	8	8
Zrušenie oslobodení - zemný plyn CNG ako pohonná látka, zemný plyn na výrobu stlačeného zemného plynu používaného ako pohonná látka	2	2	2
Zrušenie daňového zvýhodnenia pre biopalivá v zmesi s fosílnym palivom	44	46	48



Zrušenie oslobodení pri energ. daniach - zemný plyn (ako palivo - výroba tepla pre domácnosti), uhlie - zrušenie oslobodenia na výrobu tepla pre domácnosti	6	12	12
Nedaňové príjmy	185	187	189
Zavedenie poplatku do Štátnych hm. rezerv vo výške 1,7 centa na 1 liter benzínu a nafty	45	47	49
Zavedenie poplatku do Nár. jad. fondu vo výške 3 eur na 1 MWh vyrobenej el.energie	70	70	70
Predaj CO2 kvót (čistý vplyv)	70	70	70
SPOLU	767	894	904
SPOLU - v % HDP	1,1	1,2	1,1

Zdroj: MF SR

III.2.3. Aktuálny vývoj v roku 2011

Vzhľadom na úvod rozpočtového roka v súčasnosti ešte neexistuje ucelený odhad o vývoji salda verejnej správy v roku 2011. Pravdepodobnosť naplnenia stanoveného cieľa a identifikovanie prípadných rizík možno uskutočniť na základe čiastkových informácií o aktualizácii makroekonomickej a daňovej prognózy vo februári 2011 a hotovostnom plnení štátneho rozpočtu ku koncu marca 2011.

V prípade makroekonomickej a daňových prognóz nedošlo v porovnaní s predpokladmi použitými pri príprave rozpočtu na rok 2011 k významným zmenám. Hotovostné plnenie štátneho rozpočtu ukazuje nasledovná tabuľka.

TAB 12 – Hotovostné plnenie štátneho rozpočtu v roku 2011 (hotovostná metodika, % HDP)

	Skutočnosť rok 2010	Skutočnosť k 31.3.2010	Rozpočet rok 2011	Skutočnosť k 31.3.2011	Plnenie rok 2011 (%)	2011/2010 k 31.3.
Príjmy štátneho rozpočtu	16,5	3,8	18,7	3,9	20,9	1,096
Daňové príjmy	12,1	3,0	12,5	2,8	22,7	0,995
Príjmy z EÚ fondov	2,5	0,6	4,8	0,9	19,0	1,690
Dividendy	0,9	0,0	0,6	0,0	0,0	-
- bežné dividendy	0,7	0,0	0,6	0,0	0,0	-
- mimoriadne dividendy	0,2	0,0	0,0	0,0	-	-
Ostatné príjmy	1,0	0,2	0,9	0,2	19,9	0,945
Výdavky štátneho rozpočtu	23,3	5,3	24,2	4,9	20,1	0,975
Výdavky na obsluhu št. dlhu	1,3	0,7	1,7	0,5	31,6	0,789
EÚ výdavky	4,3	0,8	6,7	0,8	12,3	1,091
- EÚ fondy	2,9	0,4	4,8	0,4	8,9	1,278
- spolufinancovanie	0,6	0,1	1,0	0,1	7,9	0,859
- odvod do EÚ	0,8	0,4	0,9	0,3	34,1	0,967
Transfer Sociálnej poisťovni	2,2	0,5	2,3	0,6	25,0	1,324
Základné výdavky na chod štátu	15,5	3,3	13,5	2,9	21,7	0,938
Saldo štátneho rozpočtu	-6,7	-1,5	-5,4	-0,9	17,2	0,666

Zdroj: MF SR

Počas prvého štvrtroka hospodáril štát s hotovostným schodkom vo výške 0,9 % HDP, čo je o tretinu menej ako v rovnakom období roka 2010 (vo vyjadrení v pomere k HDP ide o zlepšenie o 0,6 % HDP). Zdravšiemu hospodáreniu napomohli najmä úspory vo výdavkoch. Na strane výdavkov došlo k poklesu základných výdavkov na chod štátu v medziročnom porovnaní o 6,2 % (čo predstavuje 0,4 % HDP), čo je prejavom úsporných opatrení vlády. Príjmy narástli medziročne o 9,6 % (čo predstavuje 0,1 % HDP), čo súvisí s prílevom prostriedkov z fondov EÚ. Daňové príjmy boli zhruba na vlnnejšej úrovni. Ich prechodnú stagnáciu možno pripísať dvom faktorom: predzásobeniu pred zvýšením spotrebnej dane z liehu v roku 2010 a zúčtovaniu s obcami, ktorým sa poukazuje výnos z dane z príjmov fyzických osôb. V ďalšom období sa v prípade daňových príjmov očakáva návrat k medziročným prírastkom.



Na základe aktualizovanej makroekonomickej a daňovej prognózy z februára 2011 a informácií o aktuálnom hotovostnom plnení štátneho rozpočtu po ukončení prvého štvrťroka 2011 možno konštatovať, že tieto údaje sa vyvíjajú s súlade s predpokladmi, pričom neboli identifikované žiadne riziká, ktoré by ohrozovali plnenie rozpočtového cieľa.

III.3. Strednodobý rozpočtový výhľad

Vláda SR pripravila návrh východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2012 až 2014, v ktorom definovala rozpočtové ciele na toto obdobie. V porovnaní so schváleným rozpočtom verejnej správy na roky 2011 až 2013 zostávajú ciele nezmenené. To znamená, že na rok 2012 sa predpokladá deficit verejnej správy vo výške 3,8 % HDP a v roku 2013 na úrovni 2,9 % HDP, čím by sa odstránil nadmerný deficit v roku 2013. Na rok 2014 bol stanovený rozpočtový cieľ v podobe deficitu verejnej správy vo výške 2,8 % HDP.

Cieľom tejto časti je popísať spôsob, akým vláda SR plánuje naplniť stanovené ciele, čomu predchádza vyčíslenie veľkosti potrebných opatrení. Základnou podmienkou je splnenie rozpočtového cieľa v roku 2011, ktorým je deficit verejnej správy vo výške 4,9 % HDP. Následne možno na základe scenára, ktorý nepredpokladá žiadne zmeny v hospodárskych politikách, odhadnúť, aké by boli hodnoty salda verejnej správy v strednodobom horizonte. Pri porovnaní tohto scenára s cieľovými hodnotami salda verejnej správy možno vyčíslieť potrebu uskutočnenia opatrení.

III.3.1. Scenár za predpokladu nezmenených politik

Prvým krokom stanovenia potrebných opatrení je odhad scenára vývoja bilancie verejnej správy za predpokladu, že v období rokov 2011 až 2014 sa neuskutočnia žiadne zmeny v hospodárskych politikách. Východiskom zostavenia scenára je bilancia verejnej správy v roku 2011, ktorá sa upraví o také položky, pri ktorých v súčasnosti vieme, že sa v priebehu rokov 2012 až 2014 nebudú opakovať. Následne sa na takto upravené položky bilancie v roku 2011 uplatnia predpoklady o ich vývoji naviazané na prognózovaný makroekonomický vývoj (tieto predpoklady sú bližšie popísané v boxe č. 3). Výsledkom je scenár prezentovaný v nasledujúcej tabuľke, pričom za predpokladu nezmenených politik by deficit verejnej správy dosiahol v rokoch 2012 až 2013 úroveň 4,9 % HDP, pričom v roku 2014 by došlo k jeho poklesu na 4,6 % HDP. Tento vývoj úzko súvisí s nárastom úrokových nákladov dlhu v dôsledku vyššej potreby prefinancovania deficitu a vyššej rizikovej prirážky v porovnaní so situáciou, ak by sa podarilo naplniť rozpočtové ciele. Primárny deficit by sa za predpokladu nezmenených politik postupne zlepšil z hodnoty 3,1 % HDP v roku 2011, na 3,0 % HDP v roku 2012, 2,6 % HDP v roku 2013 a 2,2 % HDP v roku 2014.

BOX 3 – Predpoklady použité pri zostavovaní scenára bez zmien v hospodárskych politikách

Východiskom zostavenia scenára bez zmien v hospodárskych politikách vlády na roky 2012 až 2014 je bilancia verejnej správy na rok 2011 upravená o položky, ktoré sa v odhadovanom horizonte nebudú opakovať (napríklad platba dane z pridanej hodnoty, ktorú v roku 2011 zaplatí štát za odovzdanie 3 úsekov rýchlostnej cesty R1 do predčasného užívania (PPP projekt), ktorú následne koncesionár odvedie späť štátu – jednorazovo sa tým zvyšujú príjmy a výdavky verejnej správy o 150 mil. eur iba v roku 2011).

Takto upravená bilancia sa následne premietne do odhadov na roky 2012 až 2014 použitím nasledovných predpokladov:

- v porovnaní s aktuálnou prognózou sa nepredpokladajú žiadne zmeny v makroekonomickom scenári s výnimkou vplyvu na úrokové sadzby štátnych cenných papierov,
- prognóza daňových príjmov bola uskutočnená bez akýchkoľvek zvažovaných legislatívnych zmien,
- osobné výdavky rastú prognózovaným tempom rastu priemernej mzdy v súkromnom sektore v rokoch 2012 až 2014,
- výdavky na tovary a služby rastú prognózovaným tempom rastu cenovej hladiny (inflácia meraná CPI) v rokoch 2012 až 2014 s výnimkou vybraných výdavkov, pri ktorých je už v súčasnosti známy vývoj (platby štátu za dostupnosť PPP projektu – rýchlostná cesta R1),
- výdavky na bežné transfery boli rozdelené na tri skupiny: prvú skupinu tvoria tie výdavky, pri ktorých je legislatívou daná ich valorizácia (napríklad starobné a invalidné dôchodky, štátne sociálne dávky), v prípade



druhej skupiny sa prijal predpoklad rastu o prognózované tempo rastu cenovej hladiny (inflácia meraná CPI) a tretiu skupinu tvoria transfery železničným spoločnostiam, ktorých výška sa odvíja od predpokladu ďalšieho nezadlžovania týchto spoločností,

- výdavky na obsluhu dlhu verejnej správy sú ovplyvnené vyššou hodnotou deficitu verejnej správy a vyšším spreadom úrokových sadzieb slovenských štátnych cenných papierov voči nemeckým v porovnaní so situáciou, ak by došlo k naplneniu rozpočtových cieľov (makroekonomická prognóza uvažuje s postupným poklesom spreadu, pričom v prípade scenára bez zmien v politikách sa v dôsledku vyšších deficitov predpokladá konštantná úroveň spreadu),
- pri kapitálových výdavkoch sa uvažovalo s prognózovaným tempom rastu HDP s výnimkou tých projektov, pri ktorých je už v súčasnosti známa výška výdavkov na obdobie rokov 2012 až 2014.

TAB 13 – Bilancia verejnej správy – scenár bez zmien politik v rokoch 2012 – 2014 (ESA95, % HDP)

	2011R	2012	2013	2014
CELKOVÉ PRÍJMY	33,3	31,7	31,1	30,4
Daňové príjmy	16,1	15,8	15,6	15,5
Daň z príjmu fyzických osôb	2,6	2,7	2,7	2,8
Daň z príjmu právnických osôb	2,5	2,7	2,8	2,8
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	0,2	0,3	0,3	0,3
Daň z pridanej hodnoty	6,6	6,2	6,1	6,0
Spotrebné dane	3,0	2,9	2,8	2,7
Dane z medzinárodného obchodu a transakcií	0,0	0,1	0,0	0,0
Majetkové dane a ostatné dane	1,1	1,1	0,9	0,9
Poistné na zdravotné a sociálne poistenie	11,9	11,7	11,5	11,3
Nedaňové príjmy	3,2	2,8	2,8	2,6
Granty a transfery (najmä EÚ fondy)	2,1	1,4	1,2	1,0
VÝDAVKY SPOLU	38,2	36,5	36,0	35,0
Bežné výdavky	34,5	34,2	33,9	33,1
Výdavky na mzdy vrátane poistného	6,2	6,1	6,0	5,9
Tovary a služby	10,5	10,5	10,0	9,2
- Zdravotnícke zariadenia	4,9	4,8	4,7	4,6
Dotácie a transfery	16,0	15,8	15,6	15,6
Splácanie úrokov	1,8	1,9	2,3	2,4
Kapitálové výdavky	3,7	2,4	2,1	1,9
Obstaranie kapitálových aktív	2,4	1,7	1,7	1,7
Kapitálové transfery	1,3	0,6	0,4	0,2
SALDO VEREJNEJ SPRÁVY	-4,9	-4,9	-4,9	-4,6
PRIMÁRNE SALDO VEREJNEJ SPRÁVY	-3,1	-3,0	-2,6	-2,2
<i>p. m. Saldo VS – cieľ</i>	-4,9	-3,8	-2,9	-2,8
<i>Primárne saldo VS – cieľ</i>	-3,1	-2,0	-0,7	-0,6

Pozn.: R - rozpočet verejnej správy na roky 2011-2013

Zdroj: MF SR

Pri porovnaní tohto scenára s cieľovými hodnotami salda verejnej správy možno vidieť rozsah opatrení, ktoré je potrebné uskutočniť. Keďže v prípade dosiahnutia cieľových hodnôt salda verejnej správy dôjde aj k súčasnému zníženiu úrokových nákladov dlhu v porovnaní so scenárom bez zmien v politikách, je vhodné porovnávať primárne saldá. Na základe toho je možné konštatovať, že **bude potrebné prijať opatrenia na zlepšenie primárneho salda verejnej správy celkovo o 775 mil. eur v roku 2012, o 1 545 mil. eur v roku 2013 a o 1 411 mil. eur v roku 2014.**



TAB 14 – Porovnanie scenára bez zmien politik s cieľovými hodnotami (ESA95, % HDP)

	2012	2013	2014
1. Primárne saldo VS – cieľ	-2,0	-0,7	-0,6
2. Primárne saldo VS – scenár bez zmien v politikách	-3,0	-2,6	-2,2
Rozdiel (1-2)	1,0	1,9	1,6
Rozdiel (v mil. eur)	775	1 545	1 411

Zdroj: MF SR

III.3.2. Popis a kvantifikácia opatrení na dosiahnutie fiškálnych cieľov

Predchádzajúca časť kvantifikovala rozsah potrebných opatrení, ktoré je potrebné prijať, aby sa naplnili rozpočtové ciele. S týmto vedomím vláda SR pripravila východiská rozpočtu verejnej správy na roky 2012 až 2014. V rámci nich boli už niektoré navrhované opatrenia zapracované, pričom na zvyšnú časť potrebného balíčka opatrení boli poskytnuté alternatívne možnosti, o ktorých sa bude v najbližšej dobe diskutovať.

Do východísk rozpočtu boli zapracované nasledovné opatrenia týkajúce sa výdavkovej strany rozpočtu verejnej správy:

1. zmrazenie osobných výdavkov s výnimkou pedagogických zamestnancov

Vo východiskách rozpočtu verejnej správy je v roku 2012 zachovaná úroveň osobných výdavkov z roku 2011. Výnimku tvoria pedagogickí zamestnanci, pri ktorých sa počíta s rastom osobných výdavkov vo výške 3 %. Na rok 2013 sa uvažuje s rastom osobných výdavkov štátneho rozpočtu o 1 % a v roku 2014 o 3 % v porovnaní s úrovňou roku 2012.

2. zníženie prevádzkových výdavkov

V návrhu východísk verejnej správy sa pri prevádzkových výdavkoch kapitol štátneho rozpočtu vychádzalo v zásade z úrovne schváleného rozpočtu na rok 2011, ktorá bola následne znížená o 5 %. Jedinou výnimkou bolo rozpočtovanie splátok platby za dostupnosť za PPP projekt – rýchlostná cesta R1. Úspora vyjadrená v konsolidačných opatreniach je počítaná oproti štandardnému vývoju prevádzkových výdavkov z úrovne roku 2011 po zvýšení výdavkov o infláciu. Vláda zväzi zohľadnenie špecifického vykazovania kapitálových výdavkov v rezorte ministerstva obrany.

3. zníženie ostatných základných výdavkov na chod štátu

Celkový vplyv týchto opatrení na saldo verejnej správy dosahuje 572 mil. eur (0,8 % HDP) v roku 2012, 872 mil. eur (1,1 % HDP) v roku 2013 a 1 245 mil. eur (1,4 % HDP) v roku 2014 v porovnaní so scenárom bez zmien v politikách.

Východiská rozpočtu verejnej správy na roky 2012 až 2014 zahŕňajú aj znižovanie poistného na sociálne poistenie pre zamestnancov o 1 p. b. (podľa súčasného systému) pre roky 2013 a 2014.

TAB 15 – Bilancia verejnej správy – Východiská rozpočtu VS 2012 – 2014 (ESA95, % HDP)

	2011R	2012		2013		2014	
		úroveň	rozdiel*	úroveň	rozdiel*	úroveň	rozdiel*
CELKOVÉ PRÍJMY	33,3	31,7	0,0	31,1	0,0	30,4	0,0
Daňové príjmy	16,1	15,8	0,0	15,6	0,0	15,5	0,0
Daň z príjmu fyzických osôb	2,6	2,7	0,0	2,7	0,0	2,8	0,0
Daň z príjmu právnických osôb	2,5	2,7	0,0	2,8	0,0	2,8	0,0
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	0,2	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0
Daň z pridanej hodnoty	6,6	6,2	0,0	6,1	0,0	6,0	0,0
Spotrebné dane	3,0	2,9	0,0	2,8	0,0	2,7	0,0
Dane z medzinárodného obchodu a transakcií	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0



Majetkové dane a ostatné dane	1,1	1,1	0,0	0,9	0,0	0,9	0,0
Poistné na zdravotné a sociálne poistenie	11,9	11,7	0,0	11,5	0,0	11,3	0,0
Nedaňové príjmy	3,2	2,8	0,0	2,8	0,0	2,6	0,0
Granty a transfery (najmä EÚ fondy)	2,1	1,4	0,0	1,2	0,0	1,0	0,0
VÝDAVKY SPOLU	38,2	35,7	-0,8	34,8	-1,2	33,4	-1,6
Bežné výdavky	34,5	33,5	-0,7	32,9	-0,9	31,7	-1,4
Výdavky na mzdy vrátane poistného	6,2	5,9	-0,2	5,5	-0,4	5,2	-0,6
Tovary a služby	10,5	10,3	-0,2	9,9	-0,1	9,1	-0,2
- Zdravotnícke zariadenia	4,9	4,8	0,0	4,7	0,0	4,6	0,0
Dotácie a transfery	16,0	15,5	-0,3	15,3	-0,3	15,2	-0,4
Splácanie úrokov	1,8	1,8	0,0	2,2	-0,1	2,2	-0,2
Kapitálové výdavky	3,7	2,2	-0,1	1,9	-0,2	1,7	-0,3
Obstaranie kapitálových aktív	2,4	1,6	-0,2	1,5	-0,2	1,5	-0,3
Kapitálové transfery	1,3	0,6	0,0	0,4	0,0	0,2	0,0
SALDO VEREJNEJ SPRÁVY	-4,9	-4,1	0,8	-3,7	1,2	-3,0	1,6
PRIMÁRNE SALDO VEREJNEJ SPRÁVY	-3,1	-2,2	0,8	-1,6	1,1	-0,8	1,4

Pozn.: R - rozpočet verejnej správy na roky 2011–2013

Zdroj: MF SR

* rozdiel v porovnaní so scenárom bez zmien v hospodárskych politikách

Po zapracovaní uvedených opatrení do východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2012 až 2014 sa suma potrebných opatrení výrazne znížila.

TAB 16 – Porovnanie údajov z východísk RVS s cieľovými hodnotami (ESA95, % HDP)			
	2012	2013	2014
1. Primárne saldo VS – cieľ	-2,0	-0,7	-0,6
2. Primárne saldo VS – východiská RVS 2012–2014	-2,2	-1,6	-0,8
Rozdiel (1-2)	0,3	0,8	0,2
Rozdiel (v mil. eur)	203	673	166

Zdroj: MF SR

Východiská rozpočtu verejnej správy na rok 2012 až 2014 obsahujú nad rámec už zapracovaných opatrení aj návrh ďalších opatrení. Ich celková suma prevyšuje sumu potrebných opatrení na splnenie rozpočtových cieľov v rokoch 2012 a 2014. Zároveň je potrebné dodať, že niektoré opatrenia ešte nemajú vyčíslený vplyv na saldo verejnej správy, pričom tieto budú známe v neskoršom období. Opatrenia uvedené v tabuľke budú v období prípravy rozpočtu verejnej správy predmetom diskusie, čo umožní vláde vybrať najvhodnejšie z hľadiska splnenia rozpočtových cieľov a jej priorit.

TAB 17 – Potenciálne konsolidačné opatrenia pre rozpočet verejnej správy na roky 2012 až 2014 (ESA 95, mil. eur)			
	2012	2013	2014
A. Výdavky spolu	658,6	1 026,7	1 413,4
1 zmrázanie osobných výdavkov s výnimkou pedagogických zamestnancov (už vo Východiskách RVS)*	165,0	349,9	553,7
2 zníženie prevádzkových výdavkov (už vo Východiskách RVS)*	119,3	79,6	138,7
3 zníženie ostatných základných výdavkov na chod štátu (už vo Východiskách RVS)*	287,3	442,8	552,7
4 zníženie platieb za elektronické mýto	60,0	60,0	0,0
5 zmena valorizačného mechanizmu dôchodkov	0,0	75,1	145,1
6 zníženie výdavkov na štátnu prémie v stavebnom sporení	5,0	8,0	12,0
7 nepoistovanie majetku štátu v komerčných poisťovniach	2,0	2,0	2,0
8 zrušenie transferu zo štátneho rozpočtu pre TASR	1,0	1,0	1,0
9 obmedzenie výdavkov určených na vakcíny a rekond. pobyty v regionálnom školstve	19,1	8,2	8,2



- 10 úspory vyplývajúce z kontroly plnenia podmienok pri poskytnutí invest. stimulov
- 11 zníženie výdavkov na sociálny systém ozbrojených zložiek
- 12 rušenie niektorých rozpočtových a príspevkových organizácií
- 13 zefektívnenie miestnej štátnej správy

Príjmy spolu (B+C+D)	441,9	418,6	396,1
B. Daňové príjmy štátneho rozpočtu	134,4	163,8	163,5
14 daň z príjmov právnických osôb - zjednotenie odpisov (mesačné odpisovanie)	50,2	72,7	72,1
15 zavedenie bankovej dane pre finančné inštitúcie	40,0	40,0	40,0
16 spotrebná daň z piva - zvýšenie sadzby dane	8,2	14,1	14,4
17 spotrebná daň z vína - zvýšenie sadzby dane na tiché víno	20,0	21,0	21,0
18 zvýšenie príjmov z odvodu z hazardných hier	16,0	16,0	16,0
C. Príjmy samospráv	147,5	154,9	162,6
19 daň z nehnuteľností - zvýšenie sadzby dane o 50%	147,5	154,9	162,6
D. Zlepšenie hospodárenia s majetkom štátu	160,0	100,0	70,0
20 predaj kľúčových kvót CO ₂	50,0	0,0	0,0
21 aukcie európskych povoleniek CO ₂	0,0	10,0	10,0
22 zvýšenie príjmov Národného jadrového fondu	20,0	20,0	20,0
23 zvýšenie príjmov Slovenského pozemkového fondu z prenájmu poľnohosp. pôdy	2,0	2,0	2,0
24 zvýšenie príjmov Slovenského pozemkového fondu z predaja pôdy	3,0	3,0	3,0
25 zvýšenie dividend MH SR - Transpetrol a.s.	15,0	15,0	15,0
26 zvýšenie dividend MH SR - Jadrová a vyraďovacia spoločnosť a.s.	40,0	30,0	0,0
27 zlepšenie hospodárenia a zvýšenie odvodu š.p. Lesy	10,0	10,0	10,0
28 zlepšenie hospodárenia a odvod š.p. Vodohospodárska výstavba	10,0	10,0	10,0
29 príjem z obnovenia licencií pre mobilných operátorov	10,0	0,0	0,0
30 príjmy za prenájom Letiska M.R. Štefánika Bratislava strategickému investorovi			
Spolu opatrenia (A+B+C+D)	1 100,5	1 445,3	1 809,5
- v % HDP	1,46	1,78	2,07
Opatrenia ešte nezapracované do východísk RVS	529,0	572,9	564,3
- v % HDP	0,70	0,71	0,65

Pozn.: * vplyvy týchto opatrení sa odlišujú od vplyvov prezentovaných v rámci návrhu Východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2012-2014, keďže v tejto tabuľke sú uvedené vplyvy na celú verejnú správu, kým v druhom dokumente sú uvedené len vplyvy na štátny rozpočet

Zdroj: MF SR

Okrem výdavkových opatrení už zapracovaných do východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2012 až 2014 (opatrenia číslo 1 až 3) sa uvažuje s nasledovnými výdavkovými opatreniami:

4. Zníženie platieb za elektronické mýto

Národná diaľničná spoločnosť každoročne hradí splátky za vybudovanie a prevádzku systému elektronického mýta dokončeného v roku 2009 v celkovej výške 105 mil. eur, z čoho 41 mil. eur predstavuje splátka za prevádzkovanie systému a 64 mil. eur je splátka investičných nákladov koncesionára súvisiacich s vybudovaním systému, ktorá je splatná počas rokov 2010 až 2013 každoročne. Snahou vlády bude navrhnúť nový harmonogram splácania investičných nákladov.

5. Zmena valorizačného mechanizmu dôchodkov

Zvyšovanie dôchodkových dávok upravuje § 82 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. Podľa jeho platnej dikcie sa dôchodkové dávky zvyšujú od 1. januára príslušného kalendárneho roka o percento určené ako súčet jednej polovice percenta medziročného rastu spotrebiteľských cien a jednej polovice percenta medziročného rastu priemernej mzdy v hospodárstve SR, vykázaných štatistickým úradom za prvý polrok kalendárneho roka, ktorý predchádza príslušnému kalendárnemu roku.



Navrhuje sa, aby sa dôchodkové dávky zvyšovali od 1. januára príslušného kalendárneho roka o percento medziročného rastu spotrebiteľských cien u dôchodcov (dôchodcovská inflácia), vykázaného štatistickým úradom za prvý polrok kalendárneho roka, ktorý predchádza príslušnému kalendárnemu roku. O rovnaké percento ako dôchodkové dávky sa valorizujú aj úrazové dávky.

6. Zníženie výdavkov na štátnu prémii v stavebnom sporení

Vláda SR dňa 9. marca 2011 schválila materiál „Návrhy na zmeny financovanie podpory bývania v SR“, pričom svojím uznesením zaviazala MF SR predložiť v termíne do 30. júna 2011 na rokovanie vlády SR konkrétne návrhy na legislatívne úpravy financovania tejto oblasti. V rámci stavebného sporenia budú prijaté legislatívne opatrenia, účinné najneskôr od 1. januára 2012 (niektoré ustanovenia týkajúce sa poplatkov už od 1. novembra 2011), ktoré sa budú týkať zefektívnenia štátnej podpory, ako aj samotného systému stavebného sporenia. Jedným z hlavných opatrení bude podmienenie vyplácania štátnej premie znížením poplatkov, ktoré musí klient v súčasnosti vyplácať stavebným sporiteľňam. Ďalším opatrením bude obmedzenie nároku na štátnu prémii pre stavebného sporiteľa – fyzickú osobu, a to počas čerpania a splácania komerčného medziúveru.

7. Nepoist'ovanie majetku štátu v komerčných poisťovniach

Vláda SR svojím uznesením č. 171/2011 schválila Návrh na systémové riešenie poistenia majetku štátu v komerčných poisťovniach, ktorý reflektuje potrebu prijať systémové riešenie ohľadne budúceho poist'ovania majetku štátu v komerčných poisťovniach.

MF v rámci prípravy návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2012 až 2014 zaviazá výdavky kapitol štátneho rozpočtu vo výške 70 % skutočne vynaložených výdavkov príslušnej kapitoly štátneho rozpočtu na poistenie majetku štátu v roku 2010 a uvedené viazané výdavky bude rozpočtovať v rámci rezerv.

V jednotlivých kapitolách štátneho rozpočtu budú ponechané zdroje vo výške 30 % skutočne vynaložených výdavkov príslušnej kapitoly na poistenie majetku štátu v roku 2010, pričom je nutné poznamenať, že tieto výdavky výrazne prevyšujú skutočne dosiahnuté príjmy z poistného plnenia v jednotlivých posledných piatich rokoch, kde priemerná návratnosť dosiahla iba 20,7 % z vynaložených výdavkov na poistenie majetku štátu.

8. Zrušenie transferu zo štátneho rozpočtu pre TASR

Tlačovej agentúre SR sa každoročne poskytuje transfer zo štátneho rozpočtu na základe zmluvy o poskytovaní služieb vo verejnom záujme uzatvorenej v zmysle § 6 zákona o Tlačovej agentúre SR. Navrhuje sa zrušenie poskytovania takéhoto transferu, aby Tlačová agentúra SR fungovala v rámci konkurenčného prostredia na rovnakých princípoch ako akákoľvek iná agentúra s obdobným zameraním.

9. Obmedzenie výdavkov určených na vakcíny a rekondičné pobyty v regionálnom školstve

Zákon č. 317/2009 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch zavádza nové tituly, ktoré sa týkajú starostlivosti o pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov s účinnosťou od 1. 1. 2012. Ide o rekondičné a liečebné pobyty, ako aj vakcíny proti hepatitíde typu A a B. Celkový pozitívny vplyv opatrenia pozostáva zo zrušenia na rekondičné a liečebné pobyty v sume 8 176 tis. eur každoročne a na vakcíny proti hepatitíde typu A a B v sume 10 855 tis. eur jedenkrát za desať rokov.

10. Úspory vyplývajúce z kontroly plnenia podmienok pri poskytnutí investičných stimulov

Doteraz bol poskytnutý nemalý objem prostriedkov na investičné stimuly, ktoré sú jedným z nástrojov zvyšovania zamestnanosti. Z toho dôvodu je potrebné vykonať dôsledné kontroly plnenia podmienok, ku ktorým sa investori zaviazali. Prípadné prostriedky, ktoré sa podarí v zmysle záverov kontrol spätne vymôcť, môžu slúžiť na poskytovanie nových investičných stimulov pre nových investorov.

11. Zníženie výdavkov na sociálny systém ozbrojených zložiek

S cieľom dosiahnuť spravodlivé a udržateľné zabezpečenie oprávnených nárokov v dôchodkovom zabezpečení ozbrojených zložiek vláda SR najmä zúži okruh poberateľov ďalším postupným scivilňovaním



ozbrojených zložiek. Vláda SR pripraví zmeny systému, ktoré sa budú vzťahovať na nových príslušníkov prijatých do ozbrojených síl po nadobudnutí účinnosti týchto zmien.

12. Rušenie niektorých rozpočtových a príspevkových organizácií

V zmysle úlohy B.1 uznesenia vlády č. 805/2010 zo 17. 11. 2010 mali správcovia kapitol zanalyzovať vykonávané činnosti vrátane činností všetkých podriadených organizácií v pôsobnosti kapitoly a navrhnúť zúženie týchto činností formu materiálu predloženého na rokovanie vlády do konca februára 2011. Kapitoly predložili tieto materiály, avšak výsledky analýz neposkytovali konkrétne závery vrátane vyčíslenia úspor. Počas nasledujúcich mesiacov bude ministerstvo financií rokovať so všetkými kapitolami o nimi navrhovaných úsporných opatreniach a výsledky budú zapracované do návrhu štátneho rozpočtu.

13. Zefektívnenie miestnej štátnej správy

Jedným z opatrení z materiálu obsahujúceho návrh opatrení na zvýšenie efektívnosti fungovania verejného sektora je aj úprava štruktúry miestnej štátnej správy. Tá by mala zodpovedať jej kompetenciám. V zmysle úlohy z unesenia vlády k tomuto materiálu má minister vnútra na základe podkladov od dotknutých rezortov predložiť do konca júna 2011 analýzu miestnej štátnej správy spolu s návrhom opatrení, na ktorých základe bude možné identifikovať úspory.

Zároveň sa uvažuje aj s opatreniami, ktoré by zvýšili príjmy rozpočtu verejnej správy, pričom navrhované zmeny sa dotýkajú daní aj nedaňových príjmov:

14. Daň z príjmov právnických osôb - zjednotenie odpisov (mesačné odpisovanie)

Dôjde k zrušeniu uplatňovania daňových odpisov na ročnej báze a zavedie sa uplatňovanie mesačných daňových odpisov (obdobne ako v účtovníctve sa uplatňujú mesačné účtovné odpisy). Zjednotí sa daňové odpisovanie majetku obstaraného finančným prenájomom s ostatnými formami obstarania hmotného majetku.

15. Zavedenie bankovej dane pre finančné inštitúcie

Banková daň sa bude vypočítavať z celkovej výšky pasív (záväzkov) bánk očistených o vlastné zdroje bánk a o vklady chránené systémom ochrany vkladov v zmysle zákona č. 118/1996 Z.z. o ochrane vkladov. Banky nebudú platiť odvody za vlastné kapitálové zdroje a ani z vkladov klientov v bankách, za ktoré už v súčasnosti banky odvádzajú príspevok do Fondu ochrany vkladov. Sadzba dane sa navrhuje vo výške 0,2% z oprávnených záväzkov.

16. Spotrebná daň z piva - zvýšenie sadzby dane

Návrh vychádza z finálneho návrhu z roku 2010, ktorý upravoval sadzbu spotrebnej dane nasledovne:

- základná sadzba spotrebnej dane 2,10 eur/stupeň/Plato
- znížená sadzba spotrebnej dane na pivo vyrobené v malom pivovare do 100 000 hl vo výške 1,50 eur/stupeň/Plato
- znížená sadzba spotrebnej dane na pivo vyrobené v malom pivovare od 100 000 hl do 200 000 hl vo výške 1,80 eur/stupeň/Plato.

17. Spotrebná daň z vína - zvýšenie sadzby dane na tiché víno

Návrh predpokladá zvýšenie sadzby spotrebnej dane na tiché víno z 0 eur/hl na 33 eur/hl. Zavedenie pozitívnej sadzby na tiché víno čiastočne odstraňuje diskrimináciu medzi rozdielnym zdaňovaním alkoholických nápojov. Rovnakou mierou budú zdaňované vína, ktoré budú na Slovensku nielen vyrobené, ale i dovezené z iných štátov, pričom prípadné negatívne dopady na výrobcov vína na Slovensku možno eliminovať cez vyššie využitie fondov EÚ, t. j. operačných programov podpory pre vinohradníkov a vinárov.

18. Zvýšenie príjmov z odvodu z hazardných hier

Navrhujú sa zmeniť niektoré podmienky a parametre prevádzkovania vybraných druhov hazardných hier. Ide najmä o zvýšenie sadzieb a odvodov na číselné lotérie, kurzové stávky a videohry.



19. Daň z nehnuteľností - zvýšenie sadzby dane o 50 %

Výnos podielových daní pre samosprávy sa v roku 2012 zníži o sumu, ktorá zodpovedá 50 % zvýšeniu sadzieb dane z nehnuteľností. Samosprávy teda dostanú od štátu menej peňazí. Ak zvýšia dane z nehnuteľností o 50 %, dopad na ne bude neutrálny.

20. Predaj kjótskych kvót CO₂

V súčasnosti disponuje Slovenská republika približne 27 mil. ton voľných emisných kvót, ktoré je možné predať na trhu s emisnými kvótami. V súčasnosti prebiehajú diskusie na odbornej úrovni o možnom predaji, nie je však známa konkrétna cena a množstvo emisných kvót určených v najbližšom období na predaj.

21. Aukcie európskych povoleniek CO₂

Od roku 2013 bude platiť nový spôsob prideľovania kvót, ktorý je opísaný v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/87/ES s cieľom zlepšiť a rozšíriť schému Spoločenstva na obchodovanie s emisnými kvótami skleníkových plynov, pričom hlavná zmena bude v tom, že kvóty sa budú prideľovať na základe množstva vyrobených výrobkov. Emisné kvóty, ktoré spoločnosti nedostanú zdarma, a ktoré budú musieť vrátiť do registra kvót po overení emisnej správy, si spoločnosti budú musieť kúpiť na aukciách.

22. Zvýšenie príjmov Národného jadrového fondu

Likvidácia jadrových zariadení predstavuje do budúcnosti obrovské zaťaženie verejných financií Slovenska. Snahou NJF preto je, aby sa príjmy a výdavky tohto fondu vyvíjali tak, aby boli zabezpečené dostatočné zdroje na záverečnú časť jadrovej energetiky v dlhodobom horizonte.

23. Zvýšenie príjmov Slovenského pozemkového fondu z prenájmu poľnohospodárskej pôdy

Slovenský pozemkový fond (SPF) spravuje majetok štátu, nakladá s majetkom nezistených vlastníkov a tento majetok v súlade s platnou legislatívou prenajíma. Príjmy z prenájmu majetku, ktorý má SPF v správe sú príjmom SPF a je potrebné realizovať kroky na zvýšenie príjmov z prenájmu poľnohospodárskej pôdy.

24. Zvýšenie príjmov Slovenského pozemkového fondu z predaja pôdy

Slovenský pozemkový fond spravuje majetok štátu, nakladá s majetkom nezistených vlastníkov a tento majetok v súlade s platnou legislatívou predáva. Príjmy z predaja majetku, ktorý má SPF v správe, okrem pôdy nezistených vlastníkov, sú príjmom SPF a je potrebné realizovať kroky na zvýšenie príjmov z predaja tohto majetku.

25. Zvýšenie dividend MH SR - Transpetrol a. s.

Od marca 2004 na základe predbežného rozhodnutia Najvyššieho súdu SR bolo spoločnosti pozastavené vyplácanie dividend akcionárom spoločnosti. V roku 2009 odkúpila Slovenská republika 49 % akcií od spoločnosti Yukos International UK B. V. a stala sa 100 % akcionárom spoločnosti prostredníctvom ministerstva hospodárstva. Najvyšší súd SR začiatkom tohto roka zrušil predbežné opatrenie, na základe čoho je možné vyplácať dividendy. V návrhu východísk sa zatiaľ nepočíta so žiadnymi príjmami z dividend od tejto spoločnosti.

26. Zvýšenie dividend MH SR - Jadrová a vyrad'ovacia spoločnosť a. s.

Vláda prijme kroky na zefektívnenia hospodárenia tejto spoločnosti s cieľom získania príjmov z dividend.

27. Zlepšenie hospodárenia a zvýšenie odvodu š. p. Lesy

Je potrebné prijať opatrenia na zvýšenie efektívnosti fungovania spoločnosti s cieľom zlepšiť hospodárenie, na ktorého základe bude možné poskytnúť odvod zo zisku spoločnosti do príjmov štátneho rozpočtu.

28. Zlepšenie hospodárenia a odvod š. p. Vodohospodárska výstavba

Je potrebné prijať opatrenia na zvýšenie efektívnosti fungovania spoločnosti s cieľom zlepšiť hospodárenie, na ktorého základe bude možné poskytnúť odvod zo zisku spoločnosti do príjmov štátneho rozpočtu.



29. Príjem z obnovenia licencií pre mobilných operátorov

V polovici roka 2011 sa skončí platnosť licencií pre dvoch mobilných operátorov. V nadväznosti na uvedené sa očakáva príjem z obnovenia licencie pre týchto operátorov mobilných sietí v Slovenskej republike.

30. Príjmy za prenájom Letiska M. R. Štefánika Bratislava strategickému investorovi

Vláda SR uložila podpredsedovi vlády a ministromi dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja zabezpečiť rozvoj Letiska Bratislava formou udelenia koncesie strategickému partnerovi na základe medzinárodného tendra. Víťaz tohto tendra bude každoročne platiť do rozpočtu za udelenie koncesie sumu, ktorej výška bude výsledkom tendra.

III.4. Štrukturálna bilancia, fiškálna pozícia, fiškálny impulz

Konsolidácia verejných financií má vytvárať priestor pre dlhodobu udržateľný ekonomický rast s nízkou infláciou, nízkymi úrokovými sadzbami a pozitívnymi očakávaniami subjektov ohľadom budúcej hospodárskej politiky, a tým pozitívne ovplyvňovať ponukovú stránku ekonomiky, čím bude viac než kompenzovať znížený príspevok k agregátnemu dopytu.

Naliehavosť konsolidácie verejných financií na Slovensku zvyrazňuje zhoršenie fiškálnej pozície v rokoch 2009 a 2010 ovplyvnené kombináciou vplyvu hospodárskej krízy na verejné financie a expanzívnej rozpočtovej politiky, čo viedlo k vytyčeniu ambiciózných konsolidačných cieľov v strednodobom horizonte.

Konsolidačné úsilie hovorí o ceste, ktorú vláda plánuje podniknúť s cieľom naplnenia strednodobého cieľa. Konsolidačné úsilie v tomto dokumente berie do úvahy okrem cyklickej zložky rozpočtu a jednorazových efektov aj náklady zavedenia 2. piliera dôchodkového systému ako významnej štrukturálnej reformy prispievajúcej k dlhodobej udržateľnosti verejných financií a vplyv platených úrokov. Zároveň v boxe č. 4 je popísaná aj alternatívna metóda, ktorá okrem uvedených faktorov, zohľadňuje aj ďalšie, ako je vplyv hospodárskej krízy a položiek mimo bilancie verejnej správy.

TAB 18 – Konsolidačné úsilie vlády v rokoch 2009 až 2014 (ESA95, % HDP)

	2009	2010	2011R	2012V	2013V	2014V
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-8,0	-7,9	-4,9	-3,8	-2,9	-2,8
2. Cyklická zložka	-1,4	-0,6	-0,5	-0,4	-0,2	0,1
3. Jednorazové efekty	0,0	-0,3	0,1	0,2	0,1	0,0
- umožnenie výstupu z 2. piliera dôchodkového systému	0,2	-	-	-	-	-
- predzásobenie - spotrebné dane	-0,2	-	-	-	-	-
- výdavky spojené s povodňami	-	-0,2	-	-	-	-
- odpustenie pohľadávok voči nefinančným spoločnostiam	-	-0,1	-	-	-	-
- daň z emisných kvót	-	-	0,1	0,1	-	-
- zníženie platieb za elektronické mýto	-	-	-	0,1	0,1	-
4. Vplyv zavedenia 2. piliera dôchodkového systému	-1,3	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
5. Vplyv platených úrokov	-1,4	-1,3	-1,8	-1,8	-2,2	-2,2
6. Cyklicky upravené saldo o jednorazové efekty a 2. pilier (1-2-3-4-5)	-3,8	-4,4	-1,4	-0,5	0,6	0,5
Konsolidačné úsilie	-4,3	-0,6	3,0	0,9	1,1	0,0

(+ sprísnenie, - uvoľnenie rozpočtovej politiky)
R - schválený rozpočet, V - východiská rozpočtu

Zdroj: MF SR

Pre účely výpočtu konsolidačného úsilia vlády je v prvom kroku potrebné rozdeliť skutočné (oficiálne vykázané) saldo verejnej správy na cyklickú a štrukturálnu zložku. Štrukturálna zložka ukazuje stav verejných rozpočtov za predpokladu, že ekonomika funguje na svojej potenciálnej úrovni. Štrukturálne saldo verejných financií je teda aktuálne saldo verejných financií očistené o zmeny v cyklickej zložke, ktorá vyjadruje reakciu príjmov a výdavkov verejných financií na zmeny v produkčnej medzere. Veľkosť cyklickej zložky závisí od veľkosti produkčnej medzery a od elasticít vybraných príjmových a výdavkových kategórií, ktoré reagujú na výkyvy v ekonomickej



aktivite. Veľkosť citlivosti salda verejnej správy na zmeny v produkčnej medzere preberá MF SR v plnej miere z odhadov Európskej komisie vychádzajúcich z metódy OECD⁸.

Druhou položkou sú jednorazové a dočasné opatrenia vlády. V období rokov 2009 až 2014 bolo identifikovaných šesť jednorazových efektov:

- Prvým faktorom je umožnenie vstupu resp. výstupu z 2. piliera dôchodkového systému v období od 15. novembra 2008 do 30. júna 2009. To znamená, že ak sa sporiteľ rozhodol vystúpiť z 2. piliera, táto zmena bola sprevádzaná presunom jeho prostriedkov zo systému starobného dôchodkového sporenia do priebežného systému. Presun sa dotkol celých aktív naakumulovaných od jeho zapojenia sa do 2. piliera, z ktorých časť pripadajúca na predchádzajúce roky je jednorazová zložka. Z uvedeného dôvodu sa jednorazovo zvýšili príjmy verejnej správy v roku 2009 vo výške 0,2 % HDP.
- Druhým faktorom je predzásobenie v súvislosti so zvyšovaním spotrebnej dane z cigariet, ktoré sa uskutočnilo vo februári roku 2009. Efekt predzásobenia znamená, že v posledných mesiacoch pred účinnosťou nových sadziieb sa do daňového obehu uvoľní veľké množstvo tabakových výrobkov zdanených ešte pôvodnými sadzbami, ktoré sa budú postupne predávať aj v období, kedy sú účinné už nové sadzby dane. Týmto dochádza zároveň k jednorazovým zmenám v daňových príjmoch, pričom výkyvy v konečnej spotrebe týchto výrobkov nenastávajú.
- Tretí efekt súvisí s povodňami, ktoré v priebehu roku 2010 zasiahli Slovensko. Na úhradu výdavkov spojených s povodňami sa zo štátneho rozpočtu uhradila suma vo výške 0,2 % HDP.
- Štvrtým faktorom je odpustenie pohľadávok voči nefinančným spoločnostiam v celkovej výške 0,1 % HDP. Ide o pohľadávky štátu z poskytnutých záruk a úverov voči spoločnostiam, ktoré v minulosti zanikli (väčšina z nich zanikla v priebehu 90. rokov minulého storočia).
- Piatym faktorom je dočasne zavedená daň z emisných kvót, ktorá zdraňuje prevod a držbu nadbytočných emisných povoleniek CO₂ v rokoch 2011 až 2012. Očakáva sa, že týmto dôjde k jednorazovému zvýšeniu príjmov verejnej správy o 0,1 % HDP v oboch rokoch.
- Posledným faktorom je zníženie platieb štátu za elektronické mýto. Ide o jednorazové zníženie splátok investičných nákladov koncesionára súvisiacich s vybudovaním systému vo výške 0,1 % HDP v rokoch 2012 a 2013, pričom tieto náklady sa uhradia až v období, ktorý nepokrýva program stability.

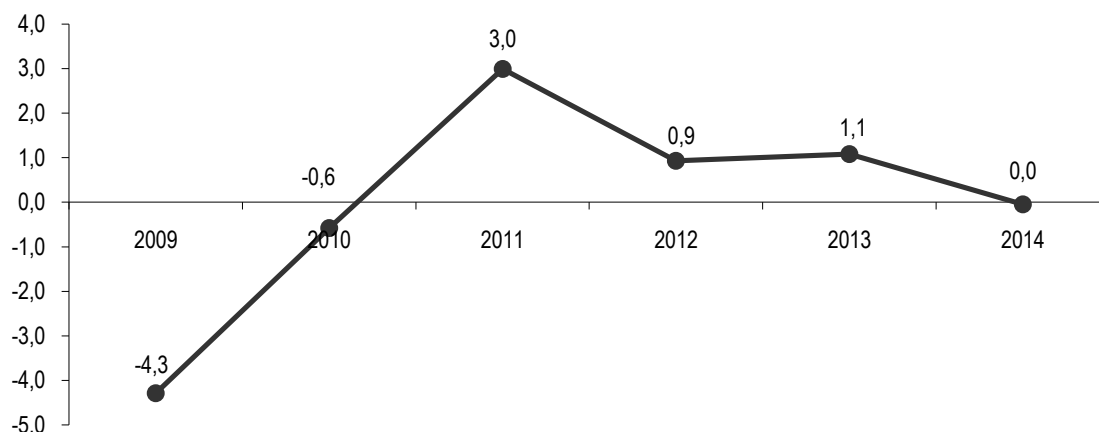
Tretou položkou, ktorá je zohľadnená pri výpočte konsolidačného úsilia vlády, sú náklady spojené s implementáciou druhého piliera dôchodkového systému. Výška nákladov dôchodkovej reformy dosiahla v roku 2009 úroveň 1,3 % HDP, pričom zohľadňuje aj presuny (z dôvodu výstupu z 2. piliera) tých prostriedkov sporiteľov, ktoré časovo súvisia s bežným rokom. Nie je tu však zohľadnený presun prostriedkov sporiteľov za minulé roky. Keďže ide o jednorazový transfer, je uvedený v rámci jednorazových efektov. V rokoch 2010 a 2014 sa náklady odhadujú zhodne vo výške 1,2 % HDP.

Poslednou, štvrtou položkou sú platené úroky. Keďže výška platených úrokov sa odvíja najmä od výšky dlhu verejnej správy v minulom období a potreby jeho prefinancovania, táto položka by nemala ovplyvňovať konsolidačné úsilie vlády. Z tohto dôvodu bolo saldo verejnej správy očistené aj o platené úroky.

Z nasledujúceho grafu je zrejmé, že po uvoľnení rozpočtovej politiky v rokoch 2009 a 2010, nastane výrazná konsolidácia sústredená najmä do roku 2011. Konsolidačné úsilie bude v strednodobom horizonte prevyšovať odporúčané hodnoty konsolidačného úsilia a v období rokov 2011 až 2014 dosiahne v priemere 1,2 % HDP ročne.

⁸ Girouard, N., André, Ch.: Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries. OECD Economics department working papers, no. 434, 2005

GRAF 17 – Konsolidačné úsilie vlády v rokoch 2009 až 2014 (% HDP)



Zdroj: MF SR

BOX 4 – Alternatívny spôsob výpočtu konsolidačného úsilia

Štandardný postup vyčíslenia konsolidačného úsilia podľa názoru MF SR nezachytáva všetky faktory, ktorými je rozpočtová politika na Slovensku v súčasnosti ovplyvnená. Okrem samotného trvalého vplyvu hospodárskej krízy na potenciálny produkt, a tým aj na saldo verejnej správy, sú verejné financie ovplyvnené aj položkami, ktoré síce nie sú zaznamenané v bilancii verejnej správy, ale predstavujú prostriedky realizácie fiškálnej politiky. Z uvedených dôvodov by sa saldo pre účely výpočtu konsolidačného úsilia malo okrem štandardných faktorov upraviť aj o nasledovné položky:

- **Výstavba diaľnic a rýchlostných ciest mimo bilancie verejnej správy** - zahŕňa vplyv PPP projektu a výstavbu diaľnic prostredníctvom Národnej diaľničnej spoločnosti (NDS), ktorá nie je zaradená v sektore verejnej správy. Vo všeobecnosti pri PPP projektoch existuje spravidla časový nesúlad medzi tým, kedy sa investícia realizuje a kedy dochádza k negatívnemu vplyvu na saldo verejnej správy v podobe platieb subjektu verejnej správy. Z hľadiska vplyvu vlády na túto položku je však rozhodujúce obdobie, kedy sa o ňom rozhoduje a nie obdobie, kedy dochádza k jeho splácaniu. Z toho dôvodu by sa saldo verejnej správy pre účely výpočtu konsolidačného úsilia malo upraviť tak, aby bolo ovplyvnené v čase výstavby a nie v čase splácania PPP projektu. V prípade NDS je potrebné brať do úvahy financovanie výstavby diaľnic prostredníctvom prijatých úverov a následné splátky istín úverov. Kumulovanie dlhu NDS, resp. jeho splácanie by sa malo zohľadniť v konsolidačnom úsilí aj napriek tomu, že ide o subjekt klasifikovaný mimo sektor verejnej správy. Hlavným dôvodom je skutočnosť, že prostredníctvom NDS vláda realizuje výstavbu diaľničnej infraštruktúry.
- **Vplyv hospodárskej krízy na štrukturálne saldo verejnej správy** - hospodárska kríza viedla k spomaleniu tempa rastu potenciálneho produktu. V porovnaní so scenárom bez krízy tým došlo k trvalej strate potenciálneho produktu, čo sa negatívne premietlo aj do štrukturálneho salda verejnej správy. Uvedený vplyv možno odhadnúť prostredníctvom použitia koeficientu citlivosti salda verejnej správy na ekonomický vývoj tak ako v prípade vyčíslenia cyklickej zložky. Keďže ide o jedinečnú udalosť vo vývoji slovenskej ekonomiky, očistenie salda o vplyv krízy zvyšuje porovnateľnosť údajov v celom časovom horizonte.



Po zohľadnení týchto faktorov by konsolidačné úsilie bolo v období rokov 2009 až 2014 nasledovné:

Alternatívny výpočet konsolidačného úsilia vlády v rokoch 2009 až 2014 (ESA95, % HDP)						
	2009	2010	2011R	2012V	2013V	2014V
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-8,0	-7,9	-4,9	-3,8	-2,9	-2,8
2. Cyklická zložka	-1,4	-0,6	-0,5	-0,4	-0,2	0,1
3. Jednorazové efekty	0,0	-0,3	0,1	0,2	0,1	0,0
4. Vplyv zavedenia 2.piliera dôchodkového systému	-1,3	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
5. Vplyv platených úrokov	-1,4	-1,3	-1,8	-1,8	-2,2	-2,2
6. Výstavba diaľnic a rýchlostných ciest mimo bilancie VS	0,3	0,6	0,3	-0,1	-0,2	-0,2
- stavebné náklady PPP projektu	0,3	0,7	0,4	0,0	-	-
- platby štátu za dostupnosť PPP projekt	-	-	0,0	-0,1	-0,2	-0,1
- prijaté úvery NDS	0,1	-	-	-	-	-
- splátky istiny úverov NDS	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
7. Vplyv hospodárskej krízy na štrukturálne saldo VS	-2,2	-3,4	-4,1	-4,4	-4,7	-4,9
8. Cyklicky upravené primárne saldo o uvedené faktory (1-2-3-4-5-6-7)	-1,9	-1,6	2,4	4,0	5,4	5,6
Konsolidačné úsilie	-3,4	0,3	4,0	1,7	1,4	0,2
(+ sprísnenie, - uvoľnenie rozpočtovej politiky)						
R - schválený rozpočet, V - východiská rozpočtu						
Zdroj: MF SR						

Výsledný obraz o rozpočtovej politike je mierne odlišný, pričom najmä v dôsledku trvalej straty potenciálneho produktu spôsobeného hospodárskou krízou sa rozpočtové ciele na roky 2011 až 2014 javia výrazne ambicióznejšie v porovnaní so štandardným výpočtom konsolidačného úsilia. Priemerné konsolidačné úsilie v období rokov 2011 až 2014 dosiahne podľa tohto spôsobu výpočtu až 1,8 % HDP ročne.

Druhá časť kapitoly je venovaná fiškálnemu impulzu, ktorý meria príspevok verejných rozpočtov k medziročnej zmene agregátneho dopytu. Dáva informáciu o tom, či je rozpočtová politika vlády expanzívna alebo reštriktívna. V kombinácii s produkčnou medzerou charakterizuje rozpočtovú politiku, či prispieva stabilizačne na ekonomiku alebo sa naopak správa procyklicky.

Pre účely výpočtu fiškálneho impulzu bolo primárne saldo určené na výpočet konsolidačného úsilia upravené o ďalšie položky, ktoré spresňujú vplyvy fiškálnej politiky na agregátny dopyt. Sú nimi finančné vzťahy s rozpočtom EÚ a vplyv výstavby diaľnic a rýchlostných ciest mimo bilancie verejnej správy (PPP projekt a výdavky NDS).

Finančné vzťahy s rozpočtom EÚ sú zaradené z dôvodu, že odvody do rozpočtu EÚ znižujú agregátny dopyt, kým na druhej strane príjmy z EÚ síce nezhoršia deficit (sú tak na príjmovej, ako aj na výdavkovej strane), ale majú expanzívny vplyv na ekonomiku.

Expanzívnym impulzom je aj realizovaný projekt PPP – rýchlostná cesta R1. Do výpočtu fiškálneho impulzu je zaradený z toho dôvodu, že vplyv na ekonomiku bude mať v čase výstavby, pričom v bilancii verejnej správy sa prejaví až vo forme pravidelných splátok za jednotlivé odovzdané úseky ciest, teda s významným časovým odstupom. To znamená, že v čase uskutočnenia pravidelných splátok za dostupnosť bude síce negatívne ovplyvňovať saldo verejnej správy, nebude však mať vplyv na agregátny dopyt. Pre účely výpočtu sa teda berie do úvahy čistý vplyv PPP projektu, ktorý zahŕňa jednak fázu výstavby, ale aj fázu splácania⁹.

Zároveň je potrebné do fiškálneho impulzu zaradiť aj výdavky NDS na výstavbu diaľnic a rýchlostných ciest, ktoré sú hradené z prijatých úverov znížených o ich splátky. Napriek tomu, že ide o subjekt zaradený mimo sektora verejnej správy, práve prostredníctvom tohto subjektu realizuje vláda výstavbu diaľničnej infraštruktúry, čím vplýva na agregátny dopyt.

⁹ Platby za dostupnosť zahŕňajú okrem splátok nákladov vynaložených pri výstavbe aj náklady spojené s údržbou daných ciest v príslušnom období. To znamená, že určitá časť platieb za dostupnosť ovplyvňuje agregátny dopyt. Keďže však náklady spojené s údržbou predstavujú relatívne malú čiastku z celkovej platby za dostupnosť, vo výpočtoch sa s týmto vplyvom neuvažuje.



TAB 19 – Fiškálny impulz (ESA 95, % HDP)

	2009	2010	2011R	2012V	2013V	2014V
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-8,0	-7,9	-4,9	-3,8	-2,9	-2,8
2. Cyklická zložka	-1,4	-0,6	-0,5	-0,4	-0,2	0,1
3. Jednorazové efekty	0,0	-0,3	0,1	0,2	0,1	0,0
4. Vplyv zavedenia 2.piliera dôchodkového systému	-1,3	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2
5. Vplyv platených úrokov	-1,4	-1,3	-1,8	-1,8	-2,2	-2,2
6. Cyklicky upr. primárne saldo o jednorazové efekty a 2.pilier (1-2-3-4-5)	-3,8	-4,4	-1,4	-0,5	0,6	0,5
7. Vplyv vzťahov s EÚ	1,2	2,1	3,4	3,0	2,4	2,0
8. Výstavba cestnej infraštruktúry mimo bilancie VS	0,3	0,7	0,3	-0,1	-0,2	-0,1
- stavebné náklady PPP projektu	0,3	0,7	0,4	0,0	-	-
- platby štátu za dostupnosť PPP projektu	-	-	0,0	-0,1	-0,2	-0,1
- prijaté úvery NDS	0,1	-	-	-	-	-
- splátky úverov NDS	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
9. Agregátne saldo vrátane EÚ efektu a PPP projektov (6-7-8)	-5,3	-7,2	-5,2	-3,4	-1,6	-1,3
10. Fiškálny impulz (+ reštrikcia, - expanzia)	-5,1	-1,8	2,0	1,8	1,8	0,3

p. m. Produkčná medzera

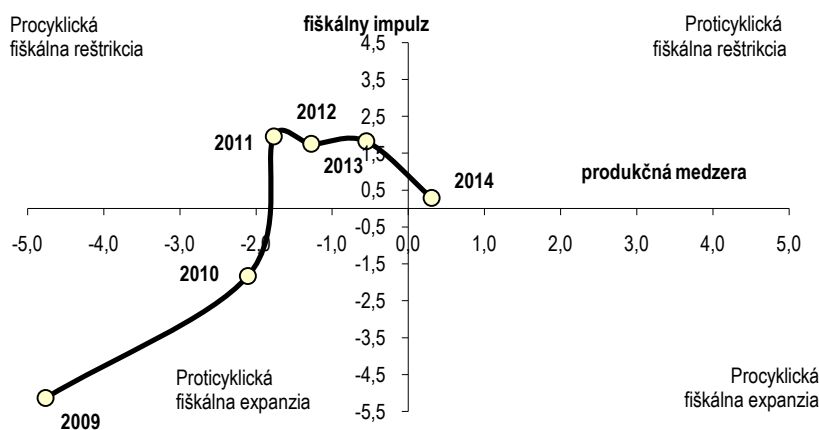
-4,8 -2,1 -1,8 -1,3 -0,6 0,3

Pozn.: R - schválený rozpočet, V - východiská rozpočtu

Zdroj: MF SR

Rozpočtová politika vlády bude v rokoch 2011 až 2013 reštriktívna a procyklická, čo súvisí najmä s potrebou razantnej fiškálnej konsolidácie (kvôli samotnej výške deficitu a pnutiach na dlhopisových trhoch v eurozóne) za súčasného postupného uzatvárania negatívnej produkčnej medzery. Od roku 2012 bude ovplyvnený aj spomaľovaním čerpania prostriedkov z fondov EÚ v nadväznosti na postupné vyčerpanie disponibilných prostriedkov za programové obdobie 2007 až 2013.

GRAF 18 – Fiškálny impulz (ESA 95, % HDP)



Zdroj: MF SR



III.5. Úroveň a vývoj verejného dlhu

Predpokladaný vývoj v oblasti deficitov verejnej správy za roky 2011 až 2014 sa prejaví aj vo výške hrubého dlhu. **Hrubý dlh verejnej správy vzrastie z úrovne 41,0 % HDP na konci roku 2010 na úroveň 45,3 % HDP ku koncu roka 2012, pričom do konca prognózovaného obdobia dôjde k jeho miernemu poklesu blízko úrovne 45 % HDP.** Počas celého obdobia bude dlh verejnej správy výrazne pod úrovňou referenčnej hodnoty maastrichtského kritéria. **Čistý dlh verejnej správy dosiahne na konci prognózovaného obdobia úroveň 41,2 % HDP.**

TAB 20 – Vývoj dlhu verejnej správy v rokoch 2009 až 2014

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Hrubý dlh (mil. eur)		22 331	26 998	30 971	34 083	36 729	39 576
Hrubý dlh (% HDP)	(1)	35,4	41,0	44,1	45,3	45,3	45,2
Zmena hrubého dlhu (p.b.)		7,6	5,5	3,2	1,1	0,0	0,0
rast nominálneho HDP		1,7	-1,5	-2,5	-3,0	-3,3	-3,3
primárne saldo		6,5	6,6	3,1	2,0	0,7	0,6
Úroky		1,4	1,3	1,8	1,8	2,2	2,2
zosúladenie dlhu a deficitu		-2,1	-0,8	0,7	0,3	0,4	0,5
Likvidné finančné aktíva (% HDP)	(2)	2,4	3,4	3,7	3,8	4,0	4,1
Čistý dlh (% HDP)	(1-2)	33,0	37,6	40,4	41,4	41,3	41,2
<i>p.m. Implicitná úroková miera (%)</i>		4,9	4,0	4,7	4,5	5,2	5,2

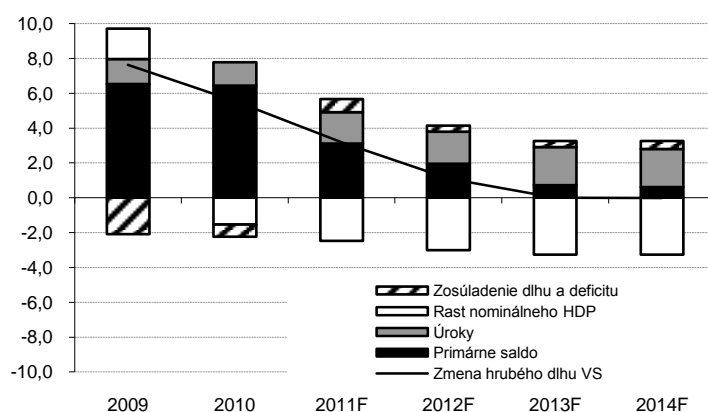
Zdroj: MF SR

Hrubý dlh verejnej správy sa v roku 2010 v nominálnom vyjadrení zvýšil o 4 667 mil. eur, na čom sa v najväčšej miere podieľal štátny dlh, ktorý sa medziročne zvýšil o 4 462 mil. eur. V prípade ďalších subjektov verejnej správy došlo k zvýšeniu dlhu obcí o 177 mil. eur a zvýšeniu zadlženosti vyšších územných celkov o 27 mil. eur.

Vývoj dlhu bude v nasledujúcich rokoch ovplyvňovaný predovšetkým hotovostným schodkom štátneho rozpočtu. Z ostatných subjektov verejnej správy budú k nárastu dlhu prispievať predovšetkým úvery obcí a vyšších územných celkov, ktoré budú tieto subjekty prijímať na plnenie svojich investičných zámerov.

Prognóza dlhu predpokladá stabilný vývoj výpožičiek zo Štátnej pokladnice, používaných na krytie dlhu s relatívne nízkymi medziročnými zmenami. Zároveň sa neuvažuje s potenciálnymi príjmami z privatizácie podnikov s majetkovou účasťou štátu. Tieto príjmy budú pravdepodobne využité na zníženie dlhu nemocníc, železničných spoločností, Rozhlasu a televízie Slovenska a ako hotovostný vklad do Európskeho stabilizačného mechanizmu.

Pri pohľade na príspevky jednotlivých faktorov k zmene dlhu najvýznamnejším faktorom nárastu dlhu v prognózovanom období budú plánované deficity verejnej správy. Okrem zvýšených úrokových nákladov sa v tomto období očakáva aj relatívne vysoký, avšak v dôsledku uskutočňovania plánovanej fiškálnej konsolidácie klesajúci primárny deficit. Príspevok faktora zosúladenia dlhu a deficitu k nárastu hrubého dlhu bude takisto pozitívny, pričom v prognózovanom období sa bude pohybovať v rozpätí od 0,3 do 0,7 % HDP. Jediným faktorom, ktorý prispieva k poklesu dlhu na HDP od roku 2010, je rast nominálneho HDP, ktorý v rokoch 2013 a 2014 v plnej miere vykompenzuje ostatné vyššie spomenuté negatívne faktory.

GRAF 19 – Príspevky faktorov k zmene hrubého dlhu verejnej správy (p.b.)

Zdroj: MF SR

Hodnota zosúladienia dlhu a deficitu bude v rokoch 2011 až 2014 ovplyvnená rozdielmi medzi hotovostnou a akruálnou metodikou, čo sa týka predovšetkým daňových príjmov a platených úrokov. Ďalším faktorom je čistý nárast finančných aktív najmä v podobe kladnej hotovostnej bilancie ostatných subjektov verejnej správy. Keďže vyše 99 % hrubého dlhu verejnej správy je denominovaných v eurách, v prognóze sa neuvažuje s vplyvom kurzových zmien.

TAB 21 – Zosúladienie dlhu a deficitu (% HDP)

	2010	2011	2012	2013	2014
Zosúladienie dlhu a deficitu	-0,8	0,7	0,3	0,4	0,5
Rozdiel medzi hotovostnými a akruálnymi tokmi	-1,1	0,1	0,1	-0,2	0,0
Čistý nárast finančných aktív	0,3	0,6	0,2	0,6	0,5
Kurzové rozdiely	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ostatné	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: MF SR

IV. ANALÝZY CITLIVOSTI A POROVNANIE S PREDCHÁDZAJÚCOU AKTUALIZÁCIOU

Program stability SR je založený na základnom scenári ekonomického vývoja s exogénnymi predpokladmi o vývoji externého prostredia tak ako bolo popísané v tabuľke 3. V tejto časti sú prezentované alternatívne scenáre, ktoré sú založené na modelových simuláciách predpokladajúcich rýchlejšie oživenie vonkajšej ekonomiky, vyššie ceny ropy a zvýšenie úrokových sadzieb ECB.

IV.1. Rizikové scenáre vývoja

Scenár 1. Rýchlejšie oživenie vonkajšej ekonomiky

Scenár simuluje rýchlejší rast ekonomík obchodných partnerov SR, ktoré by sa odrazilo na rýchlejšom exporte SR. Simulácia predpokladá dodatočné zvýšenie rastu reálneho zahraničného dopytu obchodných partnerov Slovenska oproti základnému scenáru o 1 p. b. v roku 2011.

V dôsledku zvýšenej ziskovosti exportne zameraných podnikov dôjde k zvýšeniu rastu investícií (vzhľadom na vyšší celkový zahraničný dopyt a z neho plynúcu potrebu výstavby nových produkčných kapacít) a k rýchlejšiemu rastu zamestnanosti. To sa odrazí vo vyššom raste spotreby domácností, čo spolu s vyšším rastom investícií prispeje k zrýchleniu celkovej výkonnosti ekonomiky. Vyšší domáci dopyt spolu s nižšou nezamestnanosťou zvýši inflačné tlaky, ktorých vplyv ako aj dopad na úrokové sadzby bude minimálny. Zrýchlenie rastu spotreby a investícií sa odrazí na raste importov, čím sa vykompenzuje vyšší rast exportov. Celkový vplyv na saldo bežného účtu tak bude neutrálny. V roku 2012 by v porovnaní so základným scenárom v dôsledku vyššej porovnávacej bázy malo dôjsť k zníženiu rastu investícií aj HDP.

TAB 22 – Scenár 1 – Zrýchlenie rastu zahraničného dopytu o 1 p. b. v roku 2011

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

	Spotreba domácností	Hrubé fixné investície	HDP	Miera nezamestnanosti	CPI	Krátkodobé úrokové miery	Bilancia bežného účtu (% HDP)	Saldo verejnej správy (% HDP)
2011	0,1	0,2	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
2012	0,1	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2013	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2014	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: MF SR

Scenár 2. Vyššie ceny ropy

Nasledujúci scenár počíta s negatívnym rizikom vyššieho rastu cien ropy v roku 2011, ktorej úroveň na začiatku apríla prekonala svoje 2,5-ročné maximum (123 USD/barel). Geopolitický vývoj v arabskom svete spolu s pokračujúcim oživením globálneho dopytu však zvyšuje riziko, že nárast cien nemusí byť definitívny. Už v súčasnosti je zrejmé, že cena ropy by v roku 2011 mala byť vyššia ako úroveň 95,5 USD/barel, s ktorou pôvodne počítala prognóza MF SR. Scenár preto simuluje situáciu nárastu ceny ropy oproti základnému scenáru o 30 USD/barel v roku 2011. Výmenný kurz USD/EUR sa oproti základného scenáru nemení.

Bezprostredným výsledkom zvýšenia ceny ropy by bol rast cien palív, plynu a následne aj tepla pre domácnosti. Vplyv na infláciu po tomto šoku by bol najviac viditeľný na začiatku sledovaného obdobia. Keďže cena ropy ovplyvňuje globálnu ekonomiku, uvedené výsledky simulácií berú do úvahy celkový kontext vývoja ekonomiky SR v rámci globálnej ekonomiky (využitie multi-country modelu).

Globálny nárast inflácie v dôsledku rastu cien ropy a ropných produktov by vytvoril predpoklady k zvýšeniu kľúčovej úrokovej sadzby v eurozóne. Vyššia inflácia by spôsobila pokles reálnych príjmov v krátkodobom



horizonte a spolu s vyššou úrokovou mierou by tak prispela k zníženiu spotreby domácností. Vyššie úrokové miery by zároveň spomalili rast investícií. Reálna ekonomika by sa celkovo spomalila, v dôsledku čoho by došlo k nárastu miery nezamestnanosti. Utlmenie ekonomiky na základe cenového šoku, ako aj na základe nižšieho dopytu u našich obchodných partnerov by negatívne ovplyvnilo aj deficit bežného účtu a saldo verejnej správy. V nasledujúcich rokoch bude výkonnosť ekonomiky rásť, na konci sledovaného obdobia však bude stále pod úrovňou základného scenára.

TAB 23 – Scenár 2 – Nárast ceny ropy o 30 dolárov v roku 2011

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

	Spotreba domácností	Hrubé fixné investície	HDP	Miera nezamestnanosti	CPI	Krátkodobé úrokové miery	Bilancia bežného účtu (% HDP)	Saldo verejnej správy (% HDP)
2011	-1,6	-1,7	-0,5	0,1	1,6	3,0	-1,6	-0,4
2012	-0,7	-1,0	-0,5	0,4	0,6	2,5	-1,0	-0,3
2013	-0,5	0,6	-0,2	0,5	0,4	2,5	-1,2	-0,2
2014	-1,0	-0,6	-0,2	0,5	0,9	3,6	-1,0	-0,2

Zdroj: MF SR

Scenár 3. Zvýšenie úrokových sadzieb

V súčasnosti sa inflácia v krajinách eurozóny nachádza nad inflačným cieľom ECB, pričom jej zrýchlenie je spôsobené do značnej miery najmä nákladovými faktormi (ceny potravín a komodít). ECB tak pristúpila k zvýšeniu hlavnej úrokovej sadzby o štvrtý percentuálneho bodu na 1,25 %. V dôsledku obáv z ďalšieho rastu cien ropy sa predpokladá, že sprisňovanie menovej politiky ECB bude v tomto roku ešte pokračovať. Rizikový scenár bol preto špecifikovaný ako simulácia zvýšenia základnej úrokovej sadzby ECB o 1 percentuálny bod nad úroveň v základnom scenári v roku 2011.

Zvýšenie úrokových sadzieb sťažuje prístup k úverom pre podniky a domácnosti, čo spôsobí spomalenie rastu spotreby domácností a investícií. Výsledkom bude celkové utlmenie ekonomického rastu, čo sa prejaví v nižšom raste zamestnanosti, čo znovu prispeje k nižšiemu rastu spotreby domácností. Spomalenie celkového dopytu zníži tlaky na rast cien, zatiaľ čo pomalší rast zamestnanosti zníži tlaky na rast miezd. Nižšia spotreba a investície spôsobia pomalší rast importu, čo sa prejaví na zlepšení bilancie bežného účtu. Celkový negatívny vplyv na saldo verejnej správy po započítaní priamych úrokových nákladov dlhu verejnej správy je na úrovni 0,1 % HDP až 0,2 % HDP.

TAB 24 – Scenár 3 – Rast úrokových sadzieb o 1 p. b.

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

	Spotreba domácností	Hrubé fixné investície	HDP	CPI	Krátkodobé úrokové miery	Bilancia bežného účtu (% HDP)	Úrokové náklady verejnej správy (% HDP)	Saldo verejnej správy (% HDP)
2011	-0,2	-0,6	-0,2	-0,2	0,7	0,2	0,1	-0,2
2012	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	0,3	0,2	0,1	-0,2
2013	-0,1	0,1	-0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	-0,1
2014	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1

Zdroj: MF SR



IV.2. Porovnanie s predchádzajúcou aktualizáciou

Program stability SR na roky 2011 až 2014 obsahuje aktualizované makroekonomické a fiškálne ciele. V porovnaní s minuloročnou aktualizáciou z januára 2010 došlo k zhoršeniu vo fiškálnych ukazovateľoch v podobe salda a dlhu verejnej správy, pričom tieto odchýlky sú vysvetlené v kapitole III.

TAB 25 – Porovnanie predchádzajúcej a aktualizovanej prognózy

	ESA kód	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014
Reálny rast HDP (%)						
Predchádzajúca aktualizácia*		1,9	4,1	5,4	-	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		4,0	3,4	4,8	4,8	4,8
Rozdiel		2,1	-0,7	-0,6	-	-
Saldo verejnej správy (% HDP)						
	EDP B.9					
Predchádzajúca aktualizácia*		-5,5	-4,2	-3,0	-	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		-7,9	-4,9	-3,8	-2,9	-2,8
Rozdiel		-2,4	-0,7	-0,8	-	-
Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)						
Predchádzajúca aktualizácia*		40,8	42,5	42,2	-	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		41,0	44,1	45,3	45,3	45,2
Rozdiel		0,2	1,6	3,1	-	-

Pozn.: * Program stability SR na roky 2009 - 2012

Zdroj: MF SR



V. UDRŽATEĽNOSŤ VEREJNÝCH FINANCIÍ

Slovenská republika bola v roku 2009 Európskou komisiou zaradená medzi najhoršie krajiny z pohľadu dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Na jej zabezpečenie by SR mala okamžite a trvale znížiť deficit verejnej správy o takmer 10 % HDP (na základe tzv. indikátora S2). Ak by sa neprijali žiadne opatrenia, dlh verejnej správy by v roku 2060 dosiahol 778 % HDP (513 mld. eur v cenách roka 2010). Splnením cieľa znížiť deficit verejnej správy pod 3 % HDP v roku 2013 by potreba zníženia deficitu klesla o 4,3 % HDP na úroveň 5,6 % HDP. Dodatočný pokrok smerom k udržateľnosti verejných financií sa zabezpečí dôchodkovou reformou (zníženie indikátora S2 o ďalších 3,9 % HDP). Dosiahnutie konsolidačných cieľov vlády v roku 2013 v kombinácii s dôchodkovou reformou zníži potrebu šetrenia pre dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti na 1,7 % HDP. To vytvorí priestor pre ďalšiu vládu, aby relatívne miernym šetrením natrvalo vyriešila negatívny vplyv demografického vývoja na verejné financie.

V.1. Stratégia politiky

Dlhodobá udržateľnosť verejných financií má ekonomický aj morálny rozmer. Z ekonomického hľadiska sú zdravé verejné financie nevyhnutným predpokladom vysokého a udržateľného ekonomického rastu. Morálny rozmer spočíva v zabezpečení medzigeneračnej spravodlivosti. Prostredníctvom verejných rozpočtov sa totiž zdroje prerozdeľujú nielen medzi jednotlivými skupinami obyvateľstva (solidárnosť), ale aj medzi generáciami. Viesť politiku vysokých deficitov a dlhu automaticky znamená vystaviť účet budúcim generáciám, najčastejšie v podobe nutnosti zvyšovania daní.

Slovensko z tohto pohľadu patrí k zodpovedným krajinám, ktoré v minulosti už preukázali schopnosť podstatne znížiť deficit verejnej správy a zároveň riešiť problémy dôležité z pohľadu dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Priaznivá počiatočná fiškálna pozícia je totiž základným predpokladom pre schopnosť verejných financií absorbovať budúce negatívne vplyvy demografického vývoja. Zníženie deficitu verejnej správy z úrovne 7,9 % HDP v roku 2010 je preto ústredným cieľom fiškálnej politiky v strednodobom horizonte. Schválený rozpočet verejnej správy na roky 2011 až 2013 a návrh východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2012 až 2014 predpokladajú postupné znižovanie deficitu verejnej správy od roku 2011 s cieľom dosiahnuť hodnotu 2,9 % HDP v roku 2013.

Negatívne vplyvy vyplývajúce zo starnutia populácie však musia byť aj napriek dodatočnej konsolidácii tlenené štruktúrnymi reformami. Vyššia zamestnanosť, produktivita a vyšší ekonomický rast sú nielen jediným udržateľným zdrojom rastu životnej úrovne obyvateľov, môžu aj výrazne napomôcť udržateľnosti dôchodkového systému a celkovej konsolidácii verejných financií. Relatívne nízke a efektívne daňové zaťaženie, flexibilný trh práce a flexibilný trh tovarov a služieb sú predpokladom vyššej zamestnanosti a produktivity.

V.2. Dlhodobé rozpočtové výhľady v kontexte starnutia obyvateľstva

Starnutie populácie je celosvetový fenomén, ktorý sa momentálne dotýka najmä rozvinutých priemyselných ekonomík a výnimkou nie je ani Slovensko. Na pôde EÚ sa tejto otázke venuje v posledných rokoch mimoriadna pozornosť. Zaoberá sa ňou špeciálna pracovná skupina pre starnutie populácie (AWG – Ageing Working Group), ktorej úlohou je v spolupráci s Európskou komisiou analyzovať výdavky citlivé na demografický vývoj a ich vplyv na vývoj celých verejných financií. Jej cieľom je získať porovnateľné a čo najúplnejšie informácie o rizikách vyplývajúcich z očakávaných demografických zmien. V roku 2009 AWG spolu s EK predstavili aktualizované projekcie s predĺženým časovým horizontom do roku 2060¹⁰.

V zmysle požiadaviek „Code of conduct“ sú členské krajiny povinné vo svojich programoch stability prezentovať prognózy vyprodukované v rámci AWG. Aktualizované prognózy z roku 2009 boli Slovenskom na expertnej

¹⁰ European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG) (2009) 'The 2009 Ageing report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)', European Economy, No 2, April 2009



úrovni v rámci AWG odsúhlasené, preto ich MF SR plne akceptuje a používa ich pre vlastné analýzy. Na základe týchto projekcií Európska komisia následne posudzuje dlhodobú udržateľnosť fiškálnej pozície a stanovené fiškálne ciele.

Z pohľadu aktuálnosti týchto projekcií, vzhľadom na to, že boli pripravované v priebehu roka 2008 na základe legislatívy schválenej k júlu 2008, tieto neobsahujú vplyv opätovného otvorenia druhého piliera v období od 15. novembra 2008 do 30. júna 2009, ktorý je však z hľadiska vplyvov na dlhodobú udržateľnosť zanedbateľný. Zároveň projekcie nezohľadňujú vplyv hospodárskej krízy.

Táto podkapitola sa skladá z dvoch častí. Prvá časť popisuje veľkosť problému, s ktorým sa budú musieť verejné financie na Slovensku v budúcnosti vyrovnáť. Druhá časť prezentuje indikátory udržateľnosti vrátane reformného scenára. Ide o vyčíslené opatrenia v oblasti fiškálnej politiky, ktoré budú musieť byť prijaté dnes na riešenie problému udržateľnosti verejných financií. V oboch častiach sú prezentované najaktuálnejšie výpočty Európskej komisie t.j. výsledky projekcií vplyvu starnutia obyvateľstva na verejné financie z roku 2009 (Ageing report 2009) ako aj hodnotenie udržateľnosti z rovnakého roka (Sustainability report 2009).

Dlhodobá projekcia príjmov a výdavkov citlivých na starnutie populácie

V rámci AWG boli identifikované výdavky verejnej správy, ktoré môžu byť pozitívne alebo negatívne ovplyvnené demografickými zmenami. Ide o výdavky na dôchodkové dávky, zdravotnú starostlivosť, dlhodobú starostlivosť, školstvo a dávky v nezamestnanosti. Prvé tri skupiny výdavkov budú v budúcnosti rásť, výdavky na školstvo a nezamestnaných budú naopak klesať (menej detí, klesajúca nezamestnanosť a menej ľudí na trhu práce).

Okrem toho boli na strane príjmov zohľadnené zmeny v príjmoch z majetku (aktív) a za niektoré krajiny vrátane Slovenska zmeny vplyvom opatrení v dôchodkových systémoch. V prípade Slovenska ide o výpadok príjmov verejnej správy po spustení kapitalizačného piliera dôchodkového systému.

TAB 26 – Zmena príjmov a výdavkov verejnej správy vplyvom demografických zmien (% HDP)

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060	Zmena 2007-2060
A. Zmena príjmov (výpadok do 2. piliera)	-1,0	-1,2	-1,4	-1,6	-1,7	-1,7	-1,8	-0,7
B. Zmena výdavkov citlivých na starnutie populácie	15,2	14,9	14,5	16,1	17,5	19,2	20,4	5,2
- dôchodkové dávky	6,8	6,6	6,3	7,3	8,3	9,4	10,2	3,4
- zdravotná starostlivosť	5,0	5,2	5,7	6,2	6,7	7,1	7,2	2,3
- dlhodobá starostlivosť	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,4
- školstvo	3,1	2,8	2,2	2,2	2,1	2,1	2,3	-0,8
- dávky v nezamestnanosti	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,1
C. Príjmy z majetku	1,5	1,4	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	-0,5
Vplyv na saldo verejnej správy								-6,4

*Aktuálny legislatívny stav: dôchodkový vek 62 rokov, indexácia 50:50 (mzdy, inflácia), zavedený 2. pilier

Zdroj: Ageing report 2009

Podľa projekcií EK a AWG, ak sa nepodniknú nápravné opatrenia v dotknutých oblastiach, negatívny demografický vývoj spolu s poklesom príjmov verejnej správy zvýšia do roku 2060 deficit verejnej správy o 6,4 p.b. HDP. Vyššie uvedené výsledky zohľadňujú všetky dôležité opatrenia: zavedenie kapitalizačného piliera, zvýšenie veku odchodu do dôchodku na 62 rokov, valorizáciu dôchodkov podľa miezd a inflácie a pod.

Hodnotenie dlhodobej udržateľnosti

Zmyslom hodnotenia dlhodobej udržateľnosti je, v nadväznosti na budúci rast výdavkov verejných financií spojených so starnutím obyvateľstva prezentovaných v predošlej časti, posúdiť aktuálnu situáciu vo verejných financiách, t.j. či aktuálne nastavenie politik (fiškálna disciplína, dôchodkový systém, zdravotnícky systém) je pri dnešnej výške dlhu vlády dlhodobo udržateľné (aby dlh nekontrolovane nenarastal a držal sa na stabilnej úrovni).



EK pre tieto účely používa tzv. indikátory udržateľnosti¹¹: *S1 indikátor*, *S2 indikátor*, *RPB – Required Primary Balance (Požadovaná výška primárneho salda)*, *Costs of delay (Náklady odkladu konsolidácie)*. Tieto indikátory kvantifikujú veľkosť okamžitých fiškálnych opatrení potrebných pre zabezpečenie udržateľnosti. Stručné vysvetlenie jednotlivých indikátorov bolo uvedené v minulých konvergenčných programoch.

Pri hodnotení udržateľnosti EK okrem kvantifikácie veľkosti potrebných fiškálnych opatrení pre zabezpečenie udržateľnosti zaraďuje krajiny do troch skupín podľa stupňa rizika (nízke, stredné a vysoké). Slovensko bolo v Správe o udržateľnosti z roka 2009 (Sustainability report 2009) po prvýkrát (spolu s viacerými inými krajinami) zaradené do skupiny krajín s vysokým rizikom dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Pre rozdelenie krajín do spomínaných skupín EK použila S2 indikátor s rokom 2009 ako východisko kvantifikácie (tzv. scenár 2009), pričom u niektorých krajín zohľadnila aj iné, „kvalitatívne“ faktory ako napr. existenciu časového priestoru pre uskutočnenie potrebných reforiem (ak problém udržateľnosti vyplýva najmä zo starnutia populácie a na uskutočnenie potrebných reforiem ešte krajine zostáva dostatok času), súčasnú výšku dlhu, prognózu vývoja primárneho štruktúrného salda, výšku implicitných záväzkov, vývoj miery náhrady v dôchodkovom systéme a podiel daní na HDP. V prípade Slovenska sa však spomínané „kvalitatívne“ faktory do úvahy nevzali.

Výpočet S2 je založený na údajoch roka 2009 uvedených v jamých prognózach Európskej komisie (EC 2009 Spring forecasts). Dôležitými parametrami pri výpočte boli úroveň deficitu, dlhu a projekcie verejných výdavkov citlivých na demografický vývoj (projekcie AWG). Dôležitým predpokladom je, že Komisia berie do úvahy len stav legislatívy k určitému dátumu (rok 2008), ktorý ovplyvňuje budúci rast týchto výdavkov. Plánované zmeny a reformy teda vo výpočtoch nie sú zohľadnené. Prijmy a výdavky nesúvisiace s demografiou (okrem príjmov z majetku) sú v celom období konštantné v pomere na HDP. To znamená, že na zmenu deficitu vplyvajú len tie príjmy a výdavky, ktoré sú ovplyvnené starnutím populácie.

Reformný scenár dlhodobej udržateľnosti

Správa Európskej komisie o dlhodobej udržateľnosti z roka 2009 zaradila Slovensko medzi krajiny s vysokým rizikom. Napriek relatívne nízkemu verejnému dlhu na Slovensku, zlé počiatkové saldo verejných financií a očakávané náklady starnutia populácie (pri nezmenených politikách) významne ohrozujú životný štandard budúcich generácií. Jednou z hlavných priorit súčasnej vlády je zodpovednosť voči budúcim generáciám a preto bol stanovený ambiciózny cieľ dostať sa medzi krajiny s nízkym rizikom v hodnoteniach dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Tieto zámery sú premietnuté v Národnom programe reforiem, kde sa medzi kvantitatívne ciele vlády do roku 2020 zaradila aj požiadavka znížiť ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (viac v boxe 5) do roku 2020 na nulovú hodnotu.

BOX 5 – Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (GAP)

Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti je definovaný ako rozdiel medzi aktuálnou hodnotou a dlhodobo udržateľnou štruktúrného primárneho salda. Dlhodobo udržateľná hodnota sa určuje na základe aktuálnej legislatívy a dlhodobých demografických a ekonomických prognóz ovplyvňujúcich príjmy a výdavky verejného sektora.

V zásade ide o indikátor typu S2 s tým rozdielom, že do aktuálnej hodnoty štruktúrného primárneho salda sa započítava aj potreba financovania štátnych a verejných podnikov a vo výpočtoch sa zohľadňujú aj niektoré ďalšie záväzky ako napr. PPP projekty alebo podmienené záväzky.

Aktualizovaný výpočet pre rok 2009 ukazuje relatívne malý rozdiel medzi GAP-om (9,5 % HDP) a indikátorom S2 (9,3 % HDP).

Program stability predpokladá znižovanie indikátora S2¹² pomocou dvoch nástrojov. Prvým je významná konsolidácia do roku 2013 a druhým je dôchodková reforma. **Ak by sa tieto zmeny implementovali podľa programu, indikátor S2 by klesol z 9,9 % HDP v roku 2010 na 1,7 % HDP v roku 2013 a Slovensko by sa tak mohlo zaradiť medzi zodpovedné krajiny voči budúcim generáciám.**

¹¹ European Commission-DG ECFIN (2009) 'Sustainability Report 2009, European Economy, No 9, 2009

¹² Vzhľadom na zatiaľ indikatívne výpočty GAP-u, v programe sa prezentujú štandardné prepočty pre indikátor S2.



Správa EK o dlhodobej udržateľnosti z roku 2009 ešte obsahuje pre SR odhad indikátora S2 na úrovni 7,4 % HDP. Pre účely výpočtu programového scenára MF SR nezmenilo základné demografické a makroekonomické predpoklady obsiahnuté v publikácii. Oproti prepočtom z roku 2009 sa však uskutočnili dve dôležité zmeny. Po prvé, odstránili sa niektoré numerické chyby, napríklad nezohľadnenie výpadkov spôsobených druhým pilierom dôchodkového systému. Ich výsledkom je zvýšenie indikátora S2 o 0,5 percentuálneho bodu na 7,9 % HDP. Po druhé, pri počiatočnej úrovni štrukturálneho primárneho salda sa odhad na rok 2009 (-3,7 % HDP) zamenil za skutočnosť vypočítanú z poslednej notifikácie (-5,1 % HDP). Týmto sa referenčná hodnota ukazovateľa S2 za rok 2009 zmenila na 9,3 % HDP.

Vzhľadom na to, že v roku 2010 došlo k zhoršeniu štrukturálneho salda o 0,6 % HDP oproti roku 2009, hodnota S2 voči ktorej sa porovnávajú zmeny v programe, sa zvýšila na 9,9 % HDP.

Prvým významným cieľom vlády je postupne znížiť deficit verejných financií na úroveň 2,9 % HDP v roku 2013. V prípade, že úsporné opatrenia špecifikované v programe prinesú odhadované efekty, pokles štrukturálneho primárneho salda na -0,7 % HDP by mal znížiť indikátor S2 na 5,6 % HDP.

Druhým kľúčovým cieľom vlády je stabilizovať dôchodkový systém na Slovensku. Z pohľadu indikátora S2 je podstatných predovšetkým 5 zmien: (1) prechod na inflačnú valorizáciu dôchodkov, (2) zavedenie väzby medzi dôchodkovým vekom a očakávanou dĺžkou života, (3) zavedenie väzby medzi indexáciou aktuálnej dôchodkovej hodnoty (ADH) a podielom medzi dôchodcami a prispievateľmi do systému, (4) postupné zníženie miery zásluhovosti a (5) zavedenie povinného vstupu do druhého piliera s možnosťou výstupu počas obmedzeného obdobia. Všetky tieto opatrenia by mali spôsobiť pokles S2 nad rámec konsolidačného scenára o ďalších 3,9 percentuálneho bodu na 1,7 % HDP.

TAB 27 – Indikátory udržateľnosti				Predpoklady výpočtov			
	S2	DN	PRP	S1	koncový rok	ŠPS	DLH
Správa Komisie (2009)	7,4	2,9	4,5	5,7	2010	-3,7	36,5
opravený scenár komisie (2009)	7,9	2,9	5,0	6,1	2010	-3,7	36,7
zohľadnenie skutočného deficitu (2009)	9,3	2,9	6,5	7,6	2010	-5,1	40,4
Scenár 2010	9,9	2,9	7,0	8,2	2010	-5,7	41,0
Scenár konsolidácie	5,6	3,5	2,1	3,9	2014	-0,7	45,2
Scenár konsolidácie a dôchodkovej reformy	1,7	-0,3	2,0	0,9	2014	-0,7	45,2

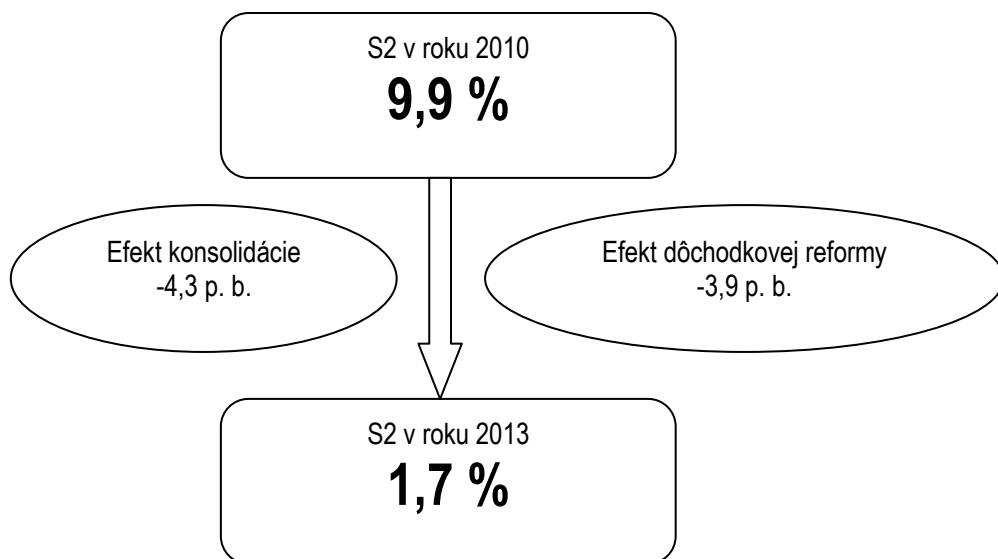
DN - dlhodobé náklady

PRP - počiatočná rozpočtová pozícia

ŠPS - štrukturálne primárne saldo

Predpoklady dôchodkovej reformy:

1. Zmena valorizácie dôchodkov zo švajčiarskeho na inflačný mechanizmus (dôchodcovská inflácia) od roku 2013.
2. Automatická zmena dôchodkového veku podľa očakávanej dĺžky života v šesťdesiatke. Zmena by platila po tom, ako sa dôchodkový vek bezdetných žien dostane na úroveň mužov.
3. Automatická zmena indexácie ADH. Mzdová indexácia sa upravuje podľa 5-ročného kĺzavého priemeru percentuálnych zmien v podiele medzi populáciou pod a nad dôchodkovým vekom.
4. Dôchodky sa počítajú podľa zmeneného vzorca, kde sa priemerný osobný bod (POMB) zmení na $(0,25+(POMB-0,25)*koef)$ a koef klesá z hodnoty 1 v roku 2015 každý rok o 0,011.
5. Predpokladá sa vstup do druhého piliera u ročníkov vstupujúcich na trh práce na úrovni 80 %.





VI. KVALITA VEREJNÝCH FINANCIÍ

Výrazné zhoršenie fiškálnych pozícií v období hospodárskej krízy a následné oživenie ekonomickej aktivity dáva do popredia potrebu konsolidácie a dlhodobej udržateľnosti verejných financií, pričom základnou otázkou v súčasnosti je, akým spôsobom je možné fiškálne pozície trvalo a v dostatočnej miere zlepšiť. Potreba ambicióznej fiškálnej konsolidácie vytvára príležitosť na identifikovanie a prijatie takých opatrení, ktoré povedú zároveň k zvýšeniu efektívnosti príjmovej a výdavkovej stránky verejných financií. Otázka zlepšovania kvality verejných financií je preto nevyhnutne v popredí súčasných diskusií o fiškálnej politike.

VI.1. Stratégia politiky

Stratégia vlády SR v oblasti zlepšovania kvality verejných financií je rámcovaná potrebou uskutočnenia ambicióznej fiškálnej konsolidácie, pričom väčšina konsolidačného úsilia je sústredená do rokov 2011 a 2012. Práve v tomto období sa prijali resp. plánujú prijať opatrenia, ktoré do veľkej miery ovplyvnia aj kvalitu verejných financií.

Zámerom vlády je naplniť konsolidačné ciele fiškálnej politiky prostredníctvom prijatia dvoch balíčkov opatrení, ktoré sa dotknú príjmovej aj výdavkovej časti rozpočtov verejnej správy, pričom ich bližší popis a kvantifikácia boli uvedené v častiach III.2 a III.3.

Okrem toho vláda plánuje uskutočniť ďalšie opatrenia, ktoré najmä v stredno až dlhodobom horizonte zlepšia udržateľnosť verejných financií, pričom zároveň prispievajú k zvýšeniu kvality verejných financií. Konkrétne ide o komplexnú reformu daňovo-odvodového systému s cieľom zvýšiť efektívnosť výberu daní a poistného na zdravotné a sociálne poistenie, zmeny v dôchodkovom systéme s cieľom pripraviť verejné financie na vplyv starnutia populácie a zvýšenie efektívnosti fungovania spoločností s majetkovou účasťou štátu, čo by malo zároveň nepriamy pozitívny vplyv na bilanciu verejnej správy. Bližším popisom uvedených štrukturálnych opatrení sa zaoberajú ďalšie časti tejto kapitoly.

VI.2. Vývoj na strane príjmov

Príjmovú stránku bilancie verejnej správy ovplyvnia čiastkové zmeny v daniach a odvodoch popísané v častiach III.2 a III.3 a pripravovaná reforma daňovo-odvodového systému zameraná na zvýšenie efektívnosti výberu daní a odvodov.

Reforma daňovo-odvodového systému

Efektívny výber daní a poistného na zdravotné a sociálne poistenie znižuje deformáciu ekonomických rozhodnutí, znižuje motivácie na obchádzanie daňových povinností a znižuje náklady občanov a firiem na splnenie daňovo-odvodových povinností. Taktiež zabezpečuje adekvátne príjmy pre verejné financie a dokáže prispieť k vyššej konkurenčnej výhode malej a otvorenej ekonomiky v medzinárodnej súťaži. Najväčšími nedostatkami výberu daní a poistného na zdravotné a sociálne poistenie na Slovensku sú najmä rôzne základne pre dane a poistné odvody, existencia mnohých nesystémových odpočítateľných položiek a nedostatočný boj proti daňovým únikom.

V súčasnosti je daňovo-odvodový systém z pohľadu štátu neefektívny, neúčinný a neudržateľný. Dôvodom je skutočnosť, že výber, správu, kontrolu a vymáhanie dane a poistných odvodov zabezpečujú daňové úrady, zdravotné poisťovne a Sociálna poisťovňa, pričom každá z týchto inštitúcií vedie svoje vlastné registre osôb. Avšak žiadna z týchto inštitúcií nedisponuje konzistentnou údajovou databázou a jednotným profilom klienta. Takisto jednotlivé formy dosahovania príjmu fyzických osôb nie sú v odvodovom systéme zaťažené rovnako, na základe čoho štát v niektorých oblastiach vytvára motivácie k masívnemu preskupovaniu pracujúcich z jednej formy do druhej, dôsledkom čoho je nižší výber poistného, čo sa najviac prejavuje v dôchodkovom systéme. Z pohľadu občana je systém administratívne zaťažujúci a komplikovaný, neprímerane nákladný a nerovný z hľadiska daňovo-odvodovej záťaže.



Zo spomínaných dôvodov sa vláda SR rozhodla zrealizovať reformu daňovo-odvodového systému a zamerať sa najmä na:

- zjednodušenie odvodového systému s cieľom zefektívniť systém prostredníctvom jednotného výberu daní, cla a odvodov a taktiež zavedením jednotných vymeriavacích základov,
- zníženie administratívneho zaťaženia daňovníkov a poistencov a informatizáciu dotknutých inštitúcií,
- zavedenie spoločného ročného zúčtovania dane z príjmov fyzickej osoby a poistného na zdravotné a sociálne poistenie fyzickej osoby,
- zavedenie superhrubej mzdy s príslušným navýšením hrubej mzdy o poistné zamestnávateľa na zdravotné a sociálne poistenie,
- prijaté opatrenia budú mať mierne negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy (do 0,1 % HDP) s tým, že odvodové zaťaženie sa bude postupne znižovať. V prípade naplnenia cieľov rozpočtovej politiky vlády (neprekročenia rozpočtovaného deficitu verejných financií) sadzba poistného na sociálne poistenie pre zamestnancov klesne v každom roku o 1 p. b. (vyjadrené podľa súčasného systému), čo je zníženie o 0,6 p. b. v novom systéme.

BOX 6 – Hlavné parametrické zmeny daňovo-odvodového systému:

- zachovanie princípu rovnej dane (fyzické a právnické osoby) vo výške 19 %,
- zavedenie jedného poistného na sociálne poistenie vo výške 19 % pre zamestnancov, 13 % pre SZČO a 10 % pre osoby pracujúce na dohody uzatvorené mimo pracovného pomeru, zavedenie jedného poistného na zdravotné poistenie vo výške 9 % pre fyzické osoby a vo výške 4,5 % pre osoby so zdravotným postihnutím,
- pasívne príjmy bez poistného s výnimkou dividend a podielov na zisku – 9 % poistné na zdravotné poistenie, 13 % na sociálne poistenie,
- maximálny vymeriavací základ pre zdravotný a sociálny odvod sa nahrádza novou veličinou „maximálne poistné“ a bude naviazané na životné minimum,
- zavedenie jednotného vymeriavacieho základu a základu dane na všetky aktívne príjmy pre všetky typy osôb s výnimkou pre pracujúcich na dohodu, ktorým sa bude ročný vymeriavací základ znižovať o 12-násobok ŽM,
- minimálny vymeriavací základ pre SZČO určený ako 3,3-násobok ŽM,
- zmena výšky nezdaniteľnej časti základu dane z 19,2-násobku životného minima (ŽM) na 18-násobok ŽM (v 2012 to bude 3 413,70 eur),
- možnosť pre SZČO neuplatňovať daňové odpisy – tzv. liberálne odpisovanie.

VI.3. Vývoj na strane výdavkov

Výdavky verejnej správy budú okrem uvedených balíčkov fiškálnych opatrení ovplyvnené aj dvomi významnými zmenami, a to reformou dôchodkového systému a nepriamo aj prostredníctvom zvýšenia efektívnosti fungovania podnikov s majetkovou účasťou štátu.

Reforma dôchodkového systému

Verejné financie členských štátov musia čeliť nielen negatívnym následkom hospodárskej krízy, ale svoje rozpočty musia pripraviť aj na nepriaznivé vplyvy v dôsledku starnutia populácie. Podľa prognóz Eurostatu, index závislosti v starom veku narastie na Slovensku v najbližších desaťročiach najviac zo všetkých krajín z EÚ. Kým v súčasnosti pripadá na jedného obyvateľa v poproduktívnom veku 6 ľudí v produktívnom veku, o 50 rokov to bude už len jeden a pol. Odsúvanie problémov by situáciu ešte zhoršilo, keďže dodatočné náklady nečinnosti na 5-ročnom horizonte dosahujú až 0,7 % HDP.

Dlhodobá udržateľnosť verejných financií predstavuje v kontexte starnutia populácie základný cieľ fiškálnej politiky Slovenska. Vláda Slovenskej republiky vníma tento problém komplexne, a preto prichádza so zmenami tak v priebežnom dôchodkovom pilieri, ako aj v povinnom dôchodkovom sporení. Treťou oblasťou reformy sú špeciálne dôchodkové systémy, ktoré sa týkajú predovšetkým ozbrojených zložiek. Všetky vyššie uvedené opatrenia by mali postupne stabilizovať dôchodkové systémy na Slovensku a pripraviť tak verejné financie na hladší prechod obdobím výrazných demografických zmien.



Opatrenia v priebežnom (prvom) pilieri s cieľom stabilizácie finančných tokov v dlhodobom horizonte:

- Vláda vytvorí zákonnú väzbu medzi očakávanou dĺžkou života v seniorskom veku a dôchodkovým vekom. Opatrenie by malo vstúpiť do platnosti až potom, ako skončí obdobie postupného zvyšovania veku odchodu do dôchodku pre bezdetné ženy.
- Zároveň sa zavedie aj väzba medzi každoročným zvyšovaním aktuálnej dôchodkovej hodnoty (ADH) a zmenou podielu medzi prispievateľmi a poberateľmi v priebežnom dôchodkovom pilieri.
- Zmení sa valorizácia dôchodkov zo súčasného „švajčiarskeho“ systému na inflačnú (podľa dôchodcovskej inflácie).
- Prvý piliera čaká aj zmena v miere zásluhovosti. Vláda postupne zvýši mieru solidarity v priebežnom pilieri tak, aby z neho neboli vyplácané dôchodky nad priemernou mzdou v hospodárstve.
- Vláda výrazne zjednoduší príjmovú stránku dôchodkového zabezpečenia pomocou zníženia administratívnej záťaže a zavedením jednotného výberu daní a poistného.
- Vláda zväží zavedenie minimálneho dôchodku.

Opatrenia v kapitalizačnom (druhom) pilieri s cieľom zvýšiť výnos pre sporiteľa v dlhodobom horizonte pri akceptovateľnej miere rizika:

- Garancie sa ponechajú len v dlhopisovom fonde, kde bude umožnené aj oceňovanie HTM (hold-to-maturity) pri jasne vymedzenom kreditnom riziku.
- Vstup do druhého piliera bude povinný s možnosťou výstupu do jedného roka.
- Vláda zavedie indexové fondy, ktoré by mali so svojou výkonnosťou kopírovať svetové akciové indexy a zároveň by poskytovali výhodu vo forme nízkych poplatkov.
- Budú definované benchmarky pri investičnej stratégii, aby bola zabezpečená skutočná diferenciácia medzi jednotlivými fondmi. Zároveň sa zavedú poplatky motivujúce k dosahovaniu lepších výsledkov (success fee).
- Zavedie sa postupný prechod sporiteľov do dlhopisového fondu pred dovŕšením dôchodkového veku (10 rokov).

Zmeny v druhom pilieri sa príjmu so zreteľom na zachovanie práv občanov.

S cieľom dosiahnuť spravodlivé a udržateľné zabezpečenie oprávnených nárokov v dôchodkovom zabezpečení ozbrojených zložiek vláda SR najmä zúži okruh poberateľov ďalším postupným scivilňovaním ozbrojených zložiek. Vláda SR pripraví zmeny systému, ktoré sa budú vzťahovať na nových príslušníkov prijatých do ozbrojených síl po nadobudnutí účinnosti týchto zmien.

Zvýšenie efektívnosti fungovania štátnych podnikov

Jednu z priorít vlády SR predstavuje aj zvyšovanie efektívnosti podnikov s majetkovou účasťou štátu prostredníctvom vykonania úsporných opatrení s cieľom zamedzenia tvorby dlhu, dlhodobého prenájmu podniku strategickému investorovi alebo odpredaja majetkového podielu štátu. Konkrétna forma závisí od posúdenia strategických záujmov štátu v danej oblasti a potenciálneho vplyvu na verejné financie. Týmto krokmi sa do podnikov zavedie uplatňovanie trhových princípov, zníži sa priestor na korupciu a tiež sa predíde možným budúcim fiškálnym nákladom z dôvodu potreby ich oddlžovania. V súčasnosti vláda SR rozhodla o riešení situácie v štátnych železničných spoločnostiach, bratislavskom letisku, teplárenských spoločnostiach, telekomunikačnej spoločnosti a niektorých ďalších menších spoločnostiach.

V prípade železničných spoločností so 100 % majetkovou účasťou štátu (ŽSR, a. s., ZSSK, a. s. a CARGO, a. s.) vláda schválila realizáciu úsporných opatrení, ktoré sa prejavia napríklad v znížení počtu pracovníkov v súhrne o viac ako 5 000 do roku 2014, zavedení elektronickej formy obstarávania, racionalizácie organizačnej štruktúry, štruktúry dopravných výkonov a opatrení na zvýšenie príjmov. Na druhej strane sa štát zaviazal uhradiť týmto spoločnostiam svoje záväzky a nekryté straty z obdobia rokov 2004 až 2010. V prípade spoločnosti CARGO, a. s. sa po realizácii týchto opatrení predpokladá privatizácia najmenej 66 % podielu štátu do polovice roku 2012, pričom príjmy z privatizácie umožnia splatiť dlhy tejto spoločnosti voči štátu a ŽSR, a. s. Ostatné spoločnosti majú za cieľ dosiahnuť vyrovnané hospodárenie do roku 2013 a zostanú v 100 % vlastníctve štátu. Zefektívnenie činnosti týchto spoločností vytvorí podmienky na to, aby už v budúcnosti nedochádzalo k tvorbe dlhu a následnej potrebe oddlženia s negatívnym vplyvom na bilanciu verejnej správy.



V prípade spoločnosti Letisko M. R. Štefánika Bratislava, a. s. vláda zvolila odlišný postup. Pri zohľadnení potrieb investícií na rozvoj letiska, súčasných finančných možností štátu a významu letiska pre ekonomiku sa rozhodla pre dlhodobý prenájom tejto spoločnosti investorovi na obdobie 30 až 50 rokov. Výber strategického investora by sa mal ukončiť do polovice roku 2012.

Odpredaj celého majetkového podielu štátu sa uskutoční v prípade 6 teplárenských spoločností (100 % účasť štátu), spoločnosti Slovak Telekom, a. s. (49 % účasť štátu) a niektorých menších spoločností, ako napríklad menšinové podiely v spoločnostiach SAD (autobusová doprava). Výnosy z odpredaja teplárenských spoločností umožnia uskutočniť oddlženie v sektore zdravotníctva.



VII. INŠTITUCIONÁLNE ASPEKTY VEREJNÝCH FINANCIÍ

Hospodárska kríza našla rozpočty mnohých krajín v zlom stave. Napriek tomu, že hospodársky rast v predkrízovom období dosiahol vysoké hodnoty, viaceré štáty nevyužili dobré časy na konsolidáciu verejných financií. Ich problémy museli zrazu riešiť všetky členské štáty EÚ pomocou záchranných opatrení a garancií. Aby sa to v budúcnosti neopakovalo a aby sa krajiny dostatočne včas pripravili na náklady starnutia populácie, Európska komisia pripravila šesť legislatívnych návrhov, ktoré sa okrem fiškálnej politiky dotýkajú aj makroekonomických nerovnováh. V oblasti fiškálnej politiky ide najmä o návrhy zmeny v Pakte stability a rastu a tiež posilnenie národných fiškálnych rámcov prostredníctvom definovania minimálnych požiadaviek na tieto rámce. Reforma fiškálneho rámca na Slovensku reflektuje podstatu týchto zmien a je preto plne kompatibilná s iniciatívou Európskej komisie.

VII.1. Reforma rozpočtového rámca

Najdôležitejšou časťou reformy rozpočtového rámca na Slovensku bude schválenie nového zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý by mal, pokiaľ to bude možné, reflektovať široký politický konsenzus o tom, že **dlhodobá udržateľnosť je základným cieľom rozpočtovej politiky na Slovensku**. Výrazné posilnenie rozpočtového rámca môže zvýšiť kredibilitu Slovenska na medzinárodných finančných trhoch a dopomôcť tak k hladšej konsolidácii verejných financií.

Pri úvahách o reforme rozpočtového rámca je potrebné brať do úvahy požiadavku politickej neutrality. Nový systém nemôže zasahovať do politického procesu. Stanovenie základných cieľov v strednodobom horizonte, rozdelenie priorít alebo napríklad spôsob konsolidácie musia zostať i naďalej v rukách politikov. Názory na úlohu štátu v ekonomike môžu byť rôzne, avšak požiadavka zosúladiť príjmy a výdavky verejného sektora v dlhodobom horizonte nemôže byť predmetom politického rozhodovania.

Reforma fiškálnych inštitúcií obsahuje šesť základných stavebných kameňov: (1) väčší dôraz na stavové veličiny, konkrétne na čisté bohatstvo štátu, (2) horný limit pre hrubý verejný dlh, (3) agregátne nominálne výdavkové limity, (4) prísnejšie pravidlá pre samosprávy, (5) pravidlá transparentnosti a (6) nezávislú radu pre rozpočtovú zodpovednosť.

Všetky tieto zmeny smerujú k vytvoreniu systému, ktorý by penalizoval nezodpovedné konanie. Táto penalizácia by prebiehala v troch rovinách:

- cez lepšiu informovanosť verejnosti o možných skrytých deficitoch a dlhoch (zúženie priestoru pre kreatívne účtovníctvo),
- cez reputačné náklady, ak vláda nesplní svoje vlastné ciele,
- cez vopred dohodnuté politické sankcie, ak sa zadlženosť krajiny priblíži alebo prekročí kritickú hodnotu.

Vláda SR začne podrobne sledovať čisté bohatstvo Slovenskej republiky, teda rozdiel medzi celkovými aktívami a pasívami štátu. Čisté bohatstvo bude na jednej strane slúžiť ako benchmark pre transparentnosť a na strane druhej ako štartovací bod pre výpočet výdavkových limitov. Súčasťou základných dokumentov (rozpočet a záverečný účet) by sa mali stať informácie týkajúce sa celkovej bilancie verejných aktív a pasív vrátane implicitných a podmienených záväzkov. Verejnosť tak dostane komplexnejší obraz o skutočnom hospodárení štátu a zároveň sa tak obmedzí aj priestor pre nesprávne motivácie.

Navrhujú sa dve fiškálne pravidlá: výdavkové limity a dlhová brzda. Základným operatívnym cieľom by sa stali záväzné výdavkové limity na trojročnej báze. Vláda tak bude vždy nútená rozhodovať o tom, ako rozdelí vopred definovaný objem zdrojov medzi rôzne priority. Výhodou výdavkových limitov je aj to, že dokážu úspešnejšie eliminovať procyklickú fiškálnu politiku, keďže nechajú automatické stabilizátory voľne pôsobiť. Pri definovaní výdavkových limitov bude kľúčové, aby tie pokrývali čo najväčšiu časť verejného sektora a aby nediskriminovali štrukturálne alebo daňové reformy. O rozdelení agregátneho stropu medzi jednotlivé kapitoly by rozhodovala vláda. Okrem výdavkových stropov by sa stanovila aj maximálna prípustná výška miery zadlženia. Vláda plánuje



zaviesť hornú hranicu pre hrubý verejný dlh. Ak by sa dlh približoval k tejto hranici, postupne by nastupovali automatické politické sankcie od jemných po hrubšie, pričom ale vláda by stále mala možnosť obhájiť svoj postoj. Dôležité je, že na rozdiel od výdavkových stropov, kde sú sankcie len reputačného charakteru, pri hornom limite pre dlh by mali byť zavedené reálne politické a ekonomické sankcie. Treba však mať na pamäti, že dlhová brzda nie je pre operatívne manažovanie verejných financií, pri rešpektovaní výdavkových stropov by sa sankcie nikdy nemuseli využívať.

Nezávislá rada pre rozpočtovú zodpovednosť by priamo do procesu tvorby rozpočtu nezasahovala, všetky rozhodnutia by zostali v rukách politikov. Zodpovedala by za nezávislé zhodnotenie stavu verejných financií a jednoduchú komunikáciu zložitých výpočtov smerom k verejnosti. Disponovala by obrovským množstvom informácií, ktoré by predkladala v zrozumiteľnej podobe verejnosti a podporovala by tým transparentnosť výkonu fiškálnej politiky. Medzi ďalšie úlohy rady by mohli patriť analýzy dlhodobej udržateľnosti a výpočet fiškálnych následkov významnejších legislatívnych návrhov. Dôležité je zabezpečenie nezávislosti rady spôsobom voľby jej členov ako aj pomocou nezávislého financovania od štátneho rozpočtu.

Niekoľkoročné skúsenosti ukazujú, že je potrebné lepšie upraviť možnosti zadlžovania samospráv. Presnejšie sa upraví pravidlá pre hospodárenie obcí, miest a vyšších územných celkov, ktoré po rozsiahlej fiškálnej decentralizácii disponujú obrovskými finančnými zdrojmi. Zvyšovanie dlhu samospráv bude striktnejšie obmedzené a budú spresnené aj pravidlá pre reštrukturalizáciu samospráv. V oblasti dlhu samospráv sa zavedú podobné odstupňované sankčné mechanizmy ako pri hornom limite verejného dlhu.

Konsolidácii verejných financií by malo napomôcť aj zvyšovanie transparentnosti. Zákonom bude určené, ktoré informácie bude musieť verejnosť v rozpočte verejnej správy a v štátnom záverečnom účte vždy dostávať. To isté bude platiť aj o informáciách o plnení rozpočtu v priebehu roku a zverejňovaní makroekonomických a daňových prognóz.

Vláda takisto skvalitní existujúce inštitúcie v podobe zvýšenia efektivity využívania programového rozpočtovania na úrovni centrálnej vlády aj samosprávy a dokončí systém verejného výkazníctva a účtovníctva s využitím medzinárodných štandardov.



PRÍLOHY

Príloha č. 1 – Požadované tabuľky

Tabuľka 1a: Makroekonomický prehľad (ESA95, mld. eur)

		2010	2010	2011	2012	2013	2014
	ESA kód	Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Reálne HDP	B1*g	49,8	4,0	3,4	4,8	4,8	4,8
2. Nominálne HDP	B1*g	65,9	4,5	6,3	7,3	7,8	7,8
Zložky reálneho HDP							
3. Konečná spotreba domácností	P.3	26,7	-0,3	0,1	3,5	4,0	4,1
4. Konečná spotreba verejnej správy	P.3	8,8	0,1	-5,3	-0,1	-0,8	2,5
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51	10,9	3,6	4,8	5,9	3,4	4,7
6. Vývoz výrobkov a služieb	P.6	47,2	16,4	8,1	10,0	10,7	10,9
7. Dovoz výrobkov a služieb	P.7	43,7	14,9	5,7	9,0	9,5	10,7
Príspevky k reálnemu rastu HDP							
8. Domáci dopyt spolu		-	0,7	0,1	3,1	2,7	3,5
9. Zmena stavu zásob a čisté nadobudnutie cenností	P.52 + P.53	-	1,9	0,6	0,2	0,0	0,0
10. Saldo zahr. obchodu s výrobkami a službami	B.11	-	2,1	2,5	1,8	2,2	1,4

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

Tabuľka 1b: Cenový vývoj (ESA95)

	ESA kód	2010	2010	2011	2012	2013	2014
		Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Deflátor HDP		1,3	0,5	2,8	2,4	2,8	2,9
2. Deflátor súkromnej spotreby		1,5	0,9	3,2	2,9	3,4	3,4
3. HICP		-	0,7	3,4	3,0	3,6	3,7
4. Deflátor verejnej spotreby		1,4	0,6	3,2	3,1	3,5	3,5
5. Deflátor investícií		1,2	-0,5	2,6	2,2	2,6	2,6
6. Deflátor exportu tovarov a služieb		1,1	2,9	1,2	1,6	2,0	2,2
7. Deflátor importu tovarov a služieb		1,2	4,9	1,9	1,9	2,0	2,2

Zdroj: MF SR



Tabuľka 1c: Ukazovatele trhu práce (ESA95)

	ESA kód	2010 Skutočnosť	2010 miera rastu	2011 miera rastu	2012 miera rastu	2013 miera rastu	2014 miera rastu
1. Počet zamestnaných (tis.) [1]		2 154	-1,4	0,3	0,9	1,2	1,2
2. Počet odpracovaných hodín (tis.) [2]		3 766,9	1,8	2,1	1,0	1,2	1,2
3. Miera nezamestnanosti (%) [3]		14,4	2,3	-0,5	-0,6	-0,8	-0,7
4. Produktivita práce na osobu (EUR) [4]		23 142	5,4	3,1	3,9	3,5	3,6
5. Produktivita práce na hodinu (EUR) [5]		17 514	4,2	2,8	6,3	6,5	6,5
6. Odmeny zamestnancov (mil. EUR)	D.1	24792	1,2	4,0	6,7	7,3	7,9
7. Odmeny na zamestnanca (EUR)		11 519	2,6	3,7	5,8	6,0	6,6

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

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

[2] Podľa definície národných účtov.

[3] Harmonizovaná miera podľa Eurostatu, zmeny v p.b.

[4] Reálne HDP na zamestnanú osobu.

[5] Reálne HDP na odpracovanú hodinu.

Tabuľka 1d: Sektorová bilancia (ESA95, % HDP)

	ESA kód	2010	2011	2012	2013	2014
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté od zvyšku sveta	B.9	-2,1	-0,7	-0,1	0,9	1,1
z toho:						
- Tovary a služby		-0,6	0,1	0,5	1,4	1,5
- Primárne príjmy a transfery		-2,7	-2,1	-2,1	-2,0	-1,9
- Kapitálový účet		1,1	1,3	1,5	1,5	1,5
2. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté ostatných sektorov	B.9	5,8	4,2	3,7	3,8	3,9
3. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté verejnej správy	EDP B.9	-7,9	-4,9	-3,8	-2,9	-2,8
4. Štatistický rozdiel						

Zdroj: MF SR



Tabuľka 2: Vývoj rozpočtov verejnej správy*

	ESA kód	2010 mil. eur	2010 % HDP	2011 % HDP	2012 % HDP	2013 % HDP	2014 % HDP
Čisté pôžičky (EDP B.9) podsektorov verejnej správy							
1. Verejná správa	S.13	-5 207	-7,9	-4,9	-4,1	-3,7	-3,0
2. Ústredná štátna správa	S.1311	-4 595	-7,0	-4,9	-4,1	-3,8	-3,1
3. Regionálna štátna správa	S.1312	-	-	-	-	-	-
4. Miestna štátna správa	S.1313	-587	-0,9	-0,2	0,0	0,0	0,0
5. Fondy sociálneho zabezpečenia	S.1314	-25	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1
Verejná správa (S13)							
6. Celkové príjmy	TR	21 814	33,1	32,9	31,5	31,0	30,3
7. Celkové výdavky	TE [1]	27 021	41,0	37,9	35,6	34,7	33,3
8. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	EDP B.9	-5 207	-7,9	-4,9	-4,1	-3,7	-3,0
9. Úrokové náklady	EDP D.41	883	1,3	1,8	1,8	2,2	2,2
10. Primárne saldo	[2]	-4 324	-6,6	-3,1	-2,2	-1,6	-0,8
11. Jednorazové a dočasné efekty	[3]	-190	-0,3	0,1	0,2	0,1	0,0
Vybrané zložky príjmov							
12. Celkové dane (11=11a+11b+11c)		10 250	15,6	16,5	16,2	16,0	15,8
12a. Dane z produkcie a dovozu	D.2	6 672	10,1	10,7	10,0	9,8	9,6
12b. Bežné dane z dôchodkov, majetku atď.	D.5	3 578	5,4	5,8	6,2	6,2	6,2
12c. Dane z kapitálu	D.91	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	8 253	12,5	11,9	11,7	11,6	11,4
14. Dôchodky z majetku	D.4	625	0,9	0,8	0,6	0,6	0,6
15. Ostatné	[4]	2 685	4,1	3,7	2,9	2,8	2,5
16=6. Celkové príjmy	TR	21 814	33,1	32,9	31,5	31,0	30,3
p.m.: Daňové zaťaženie (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)	[5]	18 503	28,1	28,4	27,9	27,5	27,2
Vybrané zložky výdavkov							
17. Odmeny zamestnancov + Medzispotreba	D.1+P.2	8 486	12,9	10,9	10,6	10,3	10,0
17a. Odmeny zamestnancov	D.1	5 202	7,9	6,6	6,4	6,3	6,1
17b. Medzispotreba	P.2	3 284	5,0	4,3	4,2	4,0	3,9
18. Celkové sociálne transfery		12 499	19,0	18,1	17,6	17,0	16,3
18a. Naturálne sociálne transfery	D.6311, D.63121, D.63131	3 482	5,3	4,9	4,8	4,6	4,4
18b. Sociálne dávky okrem naturálnych soc. transferov	D.62	9 017	13,7	13,2	12,8	12,4	11,9
19.=9. Úrokové náklady	EDP D.41	883	1,3	1,8	1,8	2,2	2,2
20. Subvencie	D.3	894	1,4	1,0	1,0	1,0	0,9
21. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51	1 716	2,6	1,8	1,4	1,3	1,3
22. Ostatné	[6]	2 543	3,9	4,2	3,2	2,9	2,6
23=7. Celkové výdavky	TE [1]	27 021	41,0	37,9	35,6	34,7	33,3
p.m.: Spotreba vlády (nominálna)	P.3	12 948	19,6	17,6	17,3	16,8	16,2

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

Zdroj: MF SR

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

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

[4] P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9 (okrem D.91).

[5] Vrátane vybraných EÚ

[6] D.29+D4 (okrem D.41)+ D.5+D.7+D.9+P.52+P.53+K.2+D.8.

* Tabuľka ukazuje bilanciu Východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2012 až 2014. Výsledné saldá verejnej správy na roky 2012 až 2014 sa odlišujú od cieľov vlády na uvedené obdobie. Na dosiahnutie stanovených rozpočtových cieľov bude potrebné prijať ďalšie opatrenia zo zoznamu, ktorý je uvedený v kapitole III.3.2. Keďže v súčasnosti nie je možné presne povedať, ktoré z nich budú prijaté, nebolo možné ani zostaviť bilanciu verejnej správy, ktorá by odzrkadľovala rozpočtové ciele na roky 2012 až 2014.



Tabuľka 3: Výdavky verejnej správy (% HDP)

	COFOG kód	2009	2014*
1. Všeobecné verejné služby	1	5,4	
2. Obrana	2	1,5	
3. Verejný poriadok a bezpečnosť	3	2,6	
4. Ekonomická oblasť	4	5,2	
5. Ochrana životného prostredia	5	0,7	
6. Bývanie a občianska vybavenosť	6	0,8	
7. Zdravotníctvo	7	7,8	
8. Rekreačia, kultúra a náboženstvo	8	1,1	
9. Vzdelávanie	9	4,3	
10. Sociálne zabezpečenie	10	12,2	
11. Celkové výdavky	TE	41,5	

*Vzhľadom na skorú fázu rozpočtového procesu ešte nie sú k dispozícii údaje za rok 2014 v klasifikácii COFOG.

Zdroj: ŠÚ SR

Tabuľka 4: Vývoj dlhu verejnej správy (% HDP)

	ESA kód	2010	2011	2012	2013	2014
1. Hrubý dlh		41,0	44,1	45,3	45,3	45,2
2. Zmena hrubého dlhu		5,5	3,2	1,1	0,0	0,0
Príspevky k zmene hrubého dlhu						
3. Primárne saldo		6,6	3,1	2,0	0,7	0,6
4. Úroky	EDP D.41	1,3	1,8	1,8	2,2	2,2
5. Rast nominálneho HDP		-1,5	-2,5	-3,0	-3,3	-3,3
6. Zosúladenie dlhu a deficitu		-0,8	0,7	0,3	0,4	0,5
z toho:						
- Rozdiely medzi cash a akruálom		-1,1	0,1	0,1	-0,2	0,0
- Čistý nárast finančných aktív		0,3	0,6	0,2	0,6	0,5
- Efekty zhodnotenia a iné		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
p.m. Implicitná úroková miera		4,0	4,7	4,5	5,2	5,2
Iné relevantné faktory						
7. Likvidné finančné aktíva		3,4	3,7	3,8	4,0	4,1
8. Čistý finančný dlh (8=1-7)		37,6	40,4	41,4	41,3	41,2

Zdroj: MF SR

Tabuľka 5: Cyklický vývoj (% HDP)

	ESA kód	2010	2011	2012	2013	2014
1. Reálny rast HDP (%)		4,0	3,4	4,8	4,8	4,8
2. Čisté pôžičky verejnej správy	EDP B.9	-7,9	-4,9	-3,8	-2,9	-2,8
3. Úrokové náklady	EDP D.41	1,3	1,8	1,8	2,2	2,2
4. Jednorazové a dočasné opatrenia	[1]	-0,3	0,1	0,2	0,1	0,0
5. Rast potenciálneho HDP (%)		1,2	3,1	4,3	4,1	3,9
príspevky:						
- pracovná sila		-0,6	0,2	0,7	0,5	0,3
- kapitál		0,6	0,9	1,1	1,1	1,1
- celková produktivita faktorov		1,2	2,0	2,5	2,5	2,5
6. Produkčná medzera		-2,1	-1,8	-1,3	-0,6	-0,3
7. Cyklická zložka rozpočtu		-0,6	-0,5	-0,4	-0,2	0,1
8. Cyklicky upravené saldo (2 - 7)		-7,3	-4,4	-3,4	-2,7	-2,9
9. Cyklicky upravené primárne saldo (8 + 3)		-6,0	-2,6	-1,6	-0,5	-0,7
10. Štrukturálne saldo (8 - 4)		-7,0	-4,5	-3,6	-2,8	-2,9

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

Zdroj: MF SR



Tabuľka 6 - Porovnanie predchádzajúcej a aktualizovanej prognózy

	ESA kód	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014
Reálny rast HDP (%)						
Predchádzajúca aktualizácia*		1,9	4,1	5,4	-	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		4,0	3,4	4,8	4,8	4,8
Rozdiel		2,1	-0,7	-0,6	-	-
Saldo verejnej správy (% HDP)						
	EDP B.9					
Predchádzajúca aktualizácia*		-5,5	-4,2	-3,0	-	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		-7,9	-4,9	-3,8	-2,9	-2,8
Rozdiel		-2,4	-0,7	-0,8	-	-
Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)						
Predchádzajúca aktualizácia*		40,8	42,5	42,2	-	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		41,0	44,1	45,3	45,3	45,2
Rozdiel		0,2	1,6	3,1	-	-

Pozn.: *Program stability SR na roky 2009 - 2012

Zdroj: MF SR

Tabuľka 7 : Dlhodobá udržateľnosť verejných financií - scenár 2009 (% HDP)

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Výdavky celkom	34,4	38,0	39,1	43,0	48,8	57,5	68,8
Z toho: výdavky ovplyvnené starnutím populácie	15,2	14,9	14,5	16,1	17,5	19,2	20,4
A. Výdavky na starobné dôchodky	6,8	6,6	6,3	7,3	8,3	9,4	10,2
1. Dôchodky zo systému sociálneho zabezpečenia	6,8	6,6	6,3	7,3	8,3	9,4	10,2
a) Starobné a predčasné starobné dôchodky	4,3	4,0	3,6	4,1	4,8	5,6	6,2
b) Ostatné dôchodky (invalidné, pozostalostné)	2,5	2,6	2,7	3,2	3,5	3,8	4,1
2. Zamestnanecké dôchodky (ak sú v sektore VS)	-	-	-	-	-	-	-
B. Zdravotná starostlivosť	5,0	5,2	5,7	6,2	6,7	7,1	7,2
C. Dlhodobá starostlivosť	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6
D. Školstvo	3,1	2,8	2,2	2,2	2,1	2,1	2,3
E. Ostatné výdavky ovplyvnené starnutím populácie	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Úroky	1,4	1,6	3,1	5,5	9,8	16,9	26,9
Príjmy celkom	32,5	32,5	32,2	32,1	32,0	31,9	31,9
z toho: dôchodky z majetku (D.4)	1,5	1,4	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0
z toho: zo sociálnych odvodov	11,8	12,0	11,7	11,6	11,5	11,4	11,4
Rezervy dôchodkových fondov	2,5	5,5	16,5	28,4	41,7	53,4	61,2
z toho: konsolidované rezervy dôch. fondov VS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Predpoklady							
Rast produktivity práce	5,3	4,7	3,1	2,7	1,7	1,7	1,7
Reálny rast HDP	6,4	6,2	3,4	2,0	0,5	0,2	0,5
Miera participácie mužov (vek 15-64)	76,6	77,7	79,1	78,2	75,7	75,5	76,2
Miera participácie žien (vek 15-64)	61,2	62,9	66,7	67,5	65,3	65,2	66,1
Celková miera participácie (vek 15-64)	68,8	70,3	72,9	72,8	70,5	70,4	71,2
Miera nezamestnanosti	11,1	11,0	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
Populácia vo veku 65+ na celkovej populácii (v %)	11,9	12,3	16,4	21,3	25,3	31,6	36,1

Tabuľka 8: Základné predpoklady

	2010	2011	2012	2013	2014
Krátkodobá úroková miera (ročný priemer, %)	0,8	1,2	2,0	3,2	3,6
Dlhodobá úroková miera (ročný priemer, %)	2,8	3,5	3,8	4,2	4,3
Výmenný kurz USD/€ (ročný priemer) (eurozóna a krajiny ERM II)	1,33	1,36	1,30	1,24	1,22
Svet okrem EU, rast HDP (%)	5,3	4,5	4,6	4,6	4,6
Rast HDP EU (%)	1,8	1,8	2,0	2,1	2,2
Rast dôležitých zahraničných trhov (%)	2,4	2,3	2,5	2,6	2,7
Objem svetového importu, okrem EU (%)	14,0	8,1	7,3	7,6	7,6
Cena ropy (Brent, USD/barel)	79,9	95,5	94,6	98,1	100,0

Zdroj: Common external assumptions, MF SR



Príloha č. 2 – Indikatívny odhad do roku 2014

Odhad do roku 2014						
	m. j.	2010	2011F	2012F	2013F	2014F
HDP, stále ceny	%	4,0	3,4	4,8	4,8	4,8
Konečná spotreba domácností	%	-0,3	0,1	3,5	4,0	4,1
Konečná spotreba verejnej správy	%	0,1	-5,3	-0,1	-0,8	2,5
Tvorba hrubého fixného kapitálu	%	3,6	4,8	5,9	3,4	4,7
Vývoz tovarov a služieb	%	16,4	8,1	10,0	10,7	10,9
Dovoz tovarov a služieb	%	14,9	5,7	9,0	9,5	10,7
Priemerná ročná miera harmonizovanej inflácie	%	0,7	3,4	3,0	3,6	3,7
Saldo bežného účtu PB	% HDP	-3,5	-2,2	-1,7	-0,6	-0,3
Priemerný rast zamestnanosti (podľa VZPS)	%	-2,0	0,7	0,9	1,2	1,2
Priemerná miera nezamestnanosti (podľa VZPS)	%	14,4	13,9	13,3	12,5	11,8
Priemerný rast reálnej mesačnej mzdy	%	2,2	0,2	2,5	2,2	2,8
Saldo VS (podľa ESA 95)	% HDP	-7,9	-4,9	-3,8	-2,9	-2,8

Zdroj: MF SR



Príloha č. 3 – Výbor pre makroekonomické prognózy

V snahe o vyššiu transparentnosť a objektívnosť makroekonomických prognóz MF SR pravidelne oslovuje členov Výboru pre makroekonomické prognózovanie. Po zasadnutí Výboru vo februári 2011 hodnotila väčšina členov strednodobú makroekonomickú prognózu MF SR ako realistickú:

Hodnotenie prognózy MF SR vo Výbore pre makroekonomické prognózy	
Člen výboru pre MP	Charakteristika prognózy
NBS	realistická
Infostat	realistická
VÚB	realistická
ING Bank	realistická
Tatrabanka	konzervatívna
SLSP	realistická
UNICREDIT Bank	realistická
ČSOB	realistická
SAV	realistická

Zdroj: Výbor pre makroekonomické prognózy

Priemerná prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR členov Výboru pre makroekonomické prognózovanie (okrem MF SR) a prognóza MF SR									
v %, ak nie je uvedené inak	2010	2011		2012		2013		2014	
		Výbor	MFSR	Výbor	MFSR	Výbor	MFSR	Výbor	MFSR
Hrubý domáci produkt; reálny rast	4,0	3,4	3,4	4,2	4,8	4,4	4,8	4,2	4,8
Hrubý domáci produkt v bežných cenách; mld. eur	65,9	70,2	70,2	75,5	75,3	81,0	81,2	87,1	87,5
Konečná spotreba domácností; reálny rast	-0,3	1,0	0,1	3,2	3,5	3,6	4,0	3,4	4,1
Konečná spotreba domácností; nominálny rast	0,6	4,5	3,2	6,3	6,5	6,9	7,5	5,9	7,6
Priemerná mesačná mzda; reálny rast	2,3	0,7	0,2	2,4	2,5	2,9	2,2	3,4	2,8
Priemerná mesačná mzda; nominálny rast	3,3	4,2	3,7	5,6	5,8	6,2	6,0	5,8	6,6
Rast zamestnanosti (štatické zisťovanie)	-1,1	0,4	0,3	1,3	1,0	0,8	1,2	0,9	1,2
Index spotrebiteľských cien; priemerný rast; CPI	1,0	3,5	3,5	3,2	3,1	3,3	3,7	3,3	3,7
Bilancia bežného účtu; podiel na HDP	-3,5	-2,9	-2,2	-2,8	-1,7	-2,5	-0,6	-2,9	-0,3

Zdroj: Výbor pre makroekonomické prognózovanie

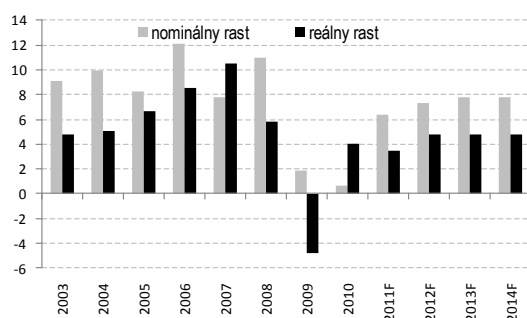


Príloha č. 4 – Výbor pre daňové prognózy

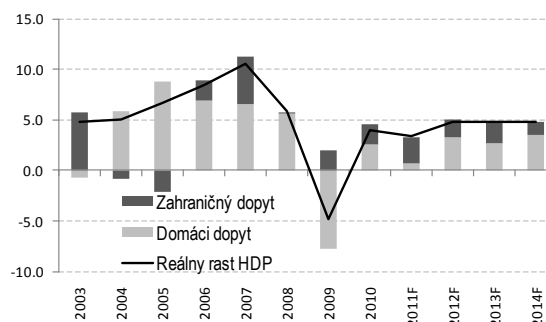
Po zasadnutí Výboru pre makroekonomické prognózy sa uskutočnilo dňa 14. februára 2011 aj zasadnutie Výboru pre daňové prognózy. Ministerstvo financií na tomto zasadnutí prezentovalo svoju aktualizovanú strednodobú prognózu daňových príjmov na roky 2011 – 2014, Strednodobá prognóza daňových príjmov a sociálnych odvodov MF SR bola všetkými členmi výboru s výnimkou Infostat označená ako realistická, Infostat považuje prognózu MF SR za konzervatívnu.

Hodnotenie prognózy MF SR vo Výbore pre daňové prognózy	
Člen výboru pre DP	Charakteristika prognózy
NBS	realistická
Infostat	konzervatívna
ING Bank	realistická
Tatra banka	realistická
ČSOB	realistická
SLSP	realistická
UniCredit Bank	realistická

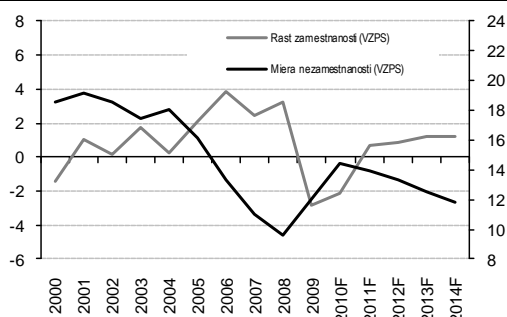
Zdroj: Výbor pre daňové prognózy

Príloha č. 5 – Grafy**Rast hrubého domáceho produktu (v %)**

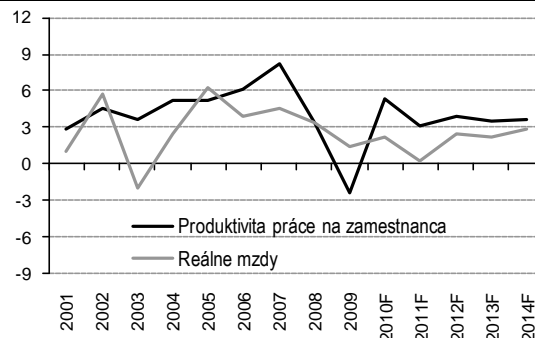
Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

Príspevky k rastu HDP (v percent. bodoch)

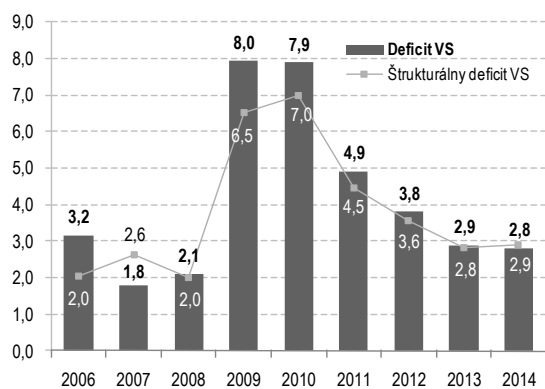
Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

Ekonomická aktivita podľa VZPS v %

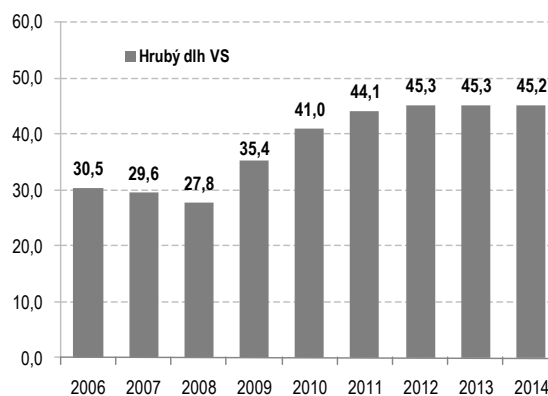
Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

Rast reálnej mzdy a produktivity práce v %

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

Deficit verejnej správy (% HDP)

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR