



Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2019

Analytický dokument

apríl 2020

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2020

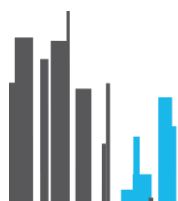
Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<http://www.rozpoctovarada.sk>).

Copyright ©

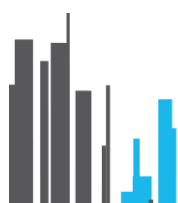
Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/Secretariat of the CBR, Slovakia/year, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované, odkaz na internete, a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

Pripomienky alebo komentáre k správe sú vítané na e-mailovej adrese sekretariat@rrz.sk.



Obsah

1	Rámec hodnotenia dlhodobej udržateľnosti	6
2	Východiskový rok	8
2.1	Štrukturálne primárne saldo v roku 2019	8
2.2	Dlh verejnej správy v roku 2019	10
3	Základný scenár	11
3.1	Demografické prognózy	11
3.2	Makroekonomické prognózy	12
3.3	Strednodobý scenár bez zmeny politík	13
3.4	Výdavky a príjmy citlivé na starnutie populácie	15
3.4.1	Projekcie penzijného systému	16
3.4.2	Projekcie výdavkov v zdravotníctve	18
3.5	Iné implicitné a podmienené záväzky	20
3.6	Základný scenár dlhodobého vývoja verejných financií	21
4	Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti	24
4.1	Vývoj ukazovateľa v rokoch 2018 a 2019	24
4.2	Citlivostné scenáre – pandémie SARS-CoV-2	30
5	Bezpečná úroveň dlhu	38
5.1	Udržanie dlhu pod hornou hranicou limitu na dlh	38
5.2	Fiškálne limity	39
6	Čisté bohatstvo Slovenskej republiky	45
	Príloha 1 – Rámec hodnotenia dlhodobej udržateľnosti	47
	Príloha 2 – Revízia hospodárenia v roku 2018	48
	Príloha 3 – Jednorazové vplyvy v roku 2018 a 2019	52
	Príloha 4 – Výsledok hospodárenia štátnych podnikov	53
	Príloha 5 - Dividendy prijaté do rozpočtu verejnej správy	55
	Príloha 6 – Postup a predpoklady základného scenára	56
	Príloha 7 – Strednodobý makroekonomický scenár bez zmeny politík – revízia 2018	63
	Príloha 8 – Základný scenár z roku 2018 - revízia	64
	Príloha 9 – Čisté bohatstvo	66

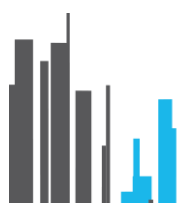


Zoznam boxov, tabuliek a grafov

Box 1: Štyri roviny skúmania dlhodobej udržateľnosti verejných financií	7
Box 2: Makroekonomický scenár bez zmeny politík (NPC scenár 2019)	13
Box 3: NPC scenár – vyhodnotenie roku 2019	28
Box 4: Indikátor dlhodobej udržateľnosti Európskej komisie S ₂	37
Box 5: Čo sú fiškálne limity	40
Box 6: Vplyv legislatívnych zmien v dôchodkovom systéme na bezpečnú úroveň dlhu	42
Tab 1: Štrukturálne primárne saldo v roku 2019	9
Tab 2: Makroekonomická prognóza a projekcia RRZ	12
Tab 3: Veľkosť a transmisné kanály opatrení	13
Tab 4: Strednodobá časť základného scenára	14
Tab 5: Príjmy a výdavky citlivé na starnutie populácie	15
Tab 6: Základný scenár verejných financií	23
Tab 7: Zmena salda VS medzi rokmi 2018 a 2019	27
Tab 8: Porovnanie NPC scenára so skutočnosťou	28
Tab 9: Vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti	29
Tab 10: Opatrenia prijaté v roku 2020 v súvislosti s pandemiou	33
Tab 11: Pravdepodobnosť defaultu a rating	40
Tab 12: Bezpečné úrovne dlhu v roku 2019 na základe scenárov rokov 2018 až 2020	41
Tab 13: Bezpečné úrovne dlhu v roku 2019 na základe NPC scenárov z rokov 2018 až 2020	42
Tab 15: Čisté bohatstvo verejného sektora Slovenskej republiky za roky 2017 a 2018	45
Tab 16: Prehľad obsahov správ o dlhodobej udržateľnosti	47
Tab 17: Štrukturálne primárne saldo v roku 2018	48
Tab 18: Revízia údajov verejnej správy za rok 2018	49
Tab 19: Vývoj štrukturálneho primárneho salda verejného sektora v rokoch 2011-2018	49
Tab 20: Štrukturálne primárne saldo v roku 2018 - alternatívny prístup	51
Tab 21: Revízia dlhu verejnej správy za rok 2018	51
Tab 22: Jednorazové vplyvy v rokoch 2018 a 2019	52
Tab 23: Výsledok hospodárenia - podniky s majetk. účasťou štátu a MH Manažmentu	53
Tab 24: Dividendy z majetkovej účasti MH Manažmentu a štátu v rokoch 2018-2019	55
Tab 25: Odhad daňových príjmov v základnom scenári 2019	58
Tab 26: Odhad daňových príjmov v základnom scenári 2018	59
Tab 27: Zoznam opatrení schválených v roku 2019	60
Tab 28: Vplyvy opatrení nezahrnutých v základnom scenári 2019	61
Tab 29: Jednorazové vplyvy a iné položky s dočasným vplyvom v základnom scenári	61
Tab 30: Predpoklady čerpania fondov EÚ	62
Tab 31: Veľkosť a transmisné kanály opatrení	63
Tab 32: Príspevky k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti z roku 2018	64
Tab 33: Základný scenár vývoja verejných financií – rok 2018	65
Tab 34: Súvaha verejného sektora – čisté bohatstvo	66
Tab 35: Odhad čistého bohatstva Slovenskej republiky za roky 2017 a 2018	66
Tab 36: Podmienené záväzky verejného sektora	67



Graf 1: Vývoj štrukturálneho primárneho salda verejnej správy a verejného sektora	10
Graf 2: Vývoj príspevkov štrukturálneho primárneho salda verejného sektora	10
Graf 3: Vývoj hrubého dlhu verejnej správy v rokoch 2011-2019	10
Graf 4: Index závislosti v starom veku – vývoj do roku 2069	12
Graf 5: Úhrnná miera plodnosti (počet detí na ženu) – vývoj do roku 2069	12
Graf 6: Príspevky k zmene štrukturálneho salda medzi rokmi 2019 a 2023	14
Graf 7: Príspevky ostatných zložiek k zmene salda medzi rokmi 2019 a 2023	14
Graf 8: Saldo univerzálneho systému	16
Graf 9: Saldo výsluhového zabezpečenia	16
Graf 10: Zmena salda dôchodkového systému v porovnaní s predošlou správou	17
Graf 11: Vplyv legislatívnych zmien 2019 na saldo dôchodkového systému	17
Graf 12: Výskyt a ročná nákladovosť chorôb v roku 2017	20
Graf 13: Projekcie výdavkov na zdravotníctvo	20
Graf 14: Vplyv benchmarkovej revízie na schému likvidácie jadrových zariadení	21
Graf 15: Schéma likvidácie jadrových zariadení – zmeny v projekcii	21
Graf 16: Projekcia vývoja dlhu a primárneho salda v základnom scenári	22
Graf 17: Projekcia výdavkov v základnom scenári	22
Graf 18: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v roku 2019	26
Graf 19: Vývoj štrukturálneho salda VS v strednodobom horizonte	26
Graf 20: Príspevky k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti medzi rokmi 2018 a 2019	27
Graf 21: Porovnanie vývoja potenciálneho produktu v scenároch	31
Graf 22: Porovnanie vývoja produkčnej medzery v scenároch	31
Graf 23: Stredný scenár – prudký pokles celkovej produktivity	31
Graf 24: Pesimistický scenár – uzatvorenie produkčnej medzery nie je rýchle	31
Graf 25: Vývoj daňových a odvodových príjmov	34
Graf 26: Daňové a odvodové príjmy - rozdiely voči základnému scenáru 2019	34
Graf 27: Vplyv makroekon. vývoja na saldo v porovnaní so základným scenárom	34
Graf 28: Saldo univerzálneho dôchodkového systému	34
Graf 29: Podiel priemerného star. dôchodku na priemernej mzde v citliv. scenároch	35
Graf 30: Rozdiel v životnej úrovni star. dôchodcov: optimistický vs. pesimistický scenár	35
Graf 31: Vývoj deficitu verejnej správy v scenároch	35
Graf 32: Vývoj štrukturálneho salda verejnej správy v scenároch	35
Graf 33: Vývoj hrubého dlhu verejnej správy v scenároch	36
Graf 34: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v scenároch	36
Graf 35: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti a indikátor S2	37
Graf 36: Projekcia vývoja dlhu v jednotlivých scenároch pri okamžitej konsolidácii	38
Graf 37: Projekcia zložiek salda pri okamžitej konsolidácii v roku 2019 - základný scenár 2018	39
Graf 38: Projekcia zložiek salda pri okamžitej konsolidácii v roku 2020 - základný scenár 2019	39
Graf 39: Semafor bezpečnej úrovne dlhu, Scenár NPC 2018	41
Graf 40: Semafor bezpečnej úrovne dlhu, Scenár NPC 2019	41
Graf 41: Projekcia vývoja bezpečnej úrovne dlhu po zastropovaní veku odchodu do dôchodku	43
Graf 42: Projekcia vývoja bezpečnej úrovne dlhu po prijatí vyplácania 13.dôchodku	43
Graf 43: Semafor bezpečnej úrovne dlhu pre rôzne scenáre roku 2020	44
Graf 44: Zmeny v dlhodobej časti základného scenára 2018	65
Graf 45: Príspevky k zmene strednodobej časti v roku 2018	65



1 Rámec hodnotenia dlhodobej udržateľnosti

Vypracovanie správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií patrí medzi hlavné úlohy Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) stanovené ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti¹. Cieľom správy je vyhodnotiť situáciu vo verejných financiách v dlhodobom horizonte, berúc do úvahy súčasné nastavenie politik. Súčasnú nastavenie politik z pohľadu legislatívy predstavuje legislatíva účinnú ku koncu roka, za ktorý sa dlhodobá udržateľnosť vyhodnocuje. Správa o dlhodobej udržateľnosti je publikovaná pravidelne k 30. aprílu a vždy do 30 dní po prerokovaní programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde.

Keďže dňa 30. apríla 2020 poslanci NR SR vyslovili dôveru novej vláde a prerokovali jej programové vyhlásenie, zverejnenie správy o dlhodobej udržateľnosti 30. apríla 2020 spĺňa oba zákonom definované termíny.

Metodika vyhodnocovania dlhodobej udržateľnosti verejných financií bola zverejnená v novembri 2012 ([Diskusná štúdia č 1/2012](#)). Dlhodobú udržateľnosť RRZ posudzuje v štyroch hlavných rovinách: solventnosti, stability, rastu a spravodlivosti (bližšie popísané v Boxe 1). Vzhľadom na komplexnosť hodnotenia RRZ postupne dopĺňala jednotlivé správy o nové analytické prístupy, aby bolo možné pokryť všetky roviny udržateľnosti².

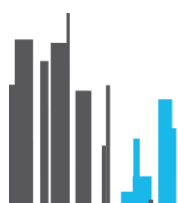
V aktuálnej správe vzhľadom na výnimočnú a neistú situáciu ovplyvnenú pandémiou koronavírusu SARS-CoV-2 RRZ vynechala analýzu dlhodobej udržateľnosti z hľadiska prepojenia výšky dlhu a ekonomického rastu a tiež z hľadiska medzigeneračnej spravodlivosti. V rámci citlivostných scenárov sa zamerala len na odhad možných následkov pandémie pri aktuálne dostupných informáciách. Napriek tomu, že v súčasnosti existuje veľká neistota ohľadom ďalšieho vývoja, je dôležité poukázať na veľkosť problému, ktorému budú verejné financie čeliť po jej odznení. Tieto riziká sú ilustrované aj pomocou analýzy fiškálneho limitu Slovenska, ktorý predstavuje maximálnu úroveň dlhu, ktorú ešte vláda dokáže obslúžiť (tzv. „bezpečná úroveň dlhu“).

V štandardnej situácii správy budú obsahovať všetky roviny hodnotenia dlhodobej udržateľnosti, pričom existuje stále priestor pre zlepšovanie kvality hodnotenia. Z tohto hľadiska je nutné pokračovať v skvalitňovaní údajovej základne pre vyčíslenie čistého bohatstva. V budúcnosti by tak bolo možné lepšie vyhodnocovať zmenu čistého bohatstva, ako aj previazať zmenu čistého bohatstva na saldo verejnej správy. Na tento účel je potrebné zo strany Ministerstva financií SR upraviť spôsob spracovania údajov. Hlbšiu analýzu si budú vyžadovať tiež podmienené záväzky, hospodárenie štátnych podnikov a Národnej banky Slovenska (NBS). Na dlhodobú udržateľnosť môžu mať v prípade Slovenska významný vplyv aj marginalizované rómske komunity. RRZ preto v budúcnosti zahrnie do svojich analýz špecifické demografické prognózy a charakteristiky týchto komunít³. Okrem súčasných modelov dôchodkových systémov (univerzálny aj silových zložiek) a výdavkov zdravotníctva sa RRZ chce vo vzťahu k dlhodobej udržateľnosti zamerať aj na modelovanie výdavkov v školstve a neskôr aj výdavkov na dlhodobú starostlivosť.

¹ [Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti](#)

² Detailnejší prehľad zmien je uvedený v Prílohe 1.

³ OECD Economic Survey of the Slovak Republic 2019



Box 1: Štyri roviny skúmania dlhodobej udržateľnosti verejných financií⁴

1. Solventnosť

Solventnosť vyjadruje schopnosť štátu splácať svoje záväzky – a to aj v dlhodobej budúcnosti. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti ju definuje ako dosiahnutie takého stavu hospodárenia SR, ktoré v najbližších päťdesiatich rokoch nespôsobí nárast dlhu verejnej správy nad horný limit vo výške 50 % HDP⁵. Dlhodobo udržateľné verejné financie teda znamenajú, že hrubé zadĺženie Slovenska sa ani vplyvom starnutia obyvateľstva, ktoré v budúcnosti zvýši verejné výdavky a zníži verejné príjmy, nezvýši nad úroveň polovice ročného výkonu ekonomiky.

2. Stabilita

Princíp stability sa snaží o to, aby životná úroveň jedinca počas jeho/jej života nezaznamenávala priveľké výkyvy. Inými slovami, nie je žiaduce, aby bol štát v budúcnosti finančnými trhmi a medzinárodnými inštitúciami donútený výrazne konsolidovať verejné financie vo veľmi krátkom období. Navyše, dlhodobé prognózy sú spoľahlivé vždy iba do určitej miery, a preto je v záujme stability kľúčové tiež vypracovávať analýzy citlivosti výsledkov na zmenu vo vstupných parametroch, akými sú napríklad úroková sadzba, miera pôrodnosti či rast produktivity práce.

3. Rast

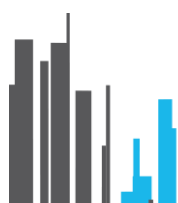
Ide tu o vplyv rozpočtových premenných na hospodársky rast. Rôzne scenáre vývoja deficitu a dlhu nemôžu byť izolované od ich spätnej väzby na makroekonomické prostredie. Zvýšenie verejného dlhu môže mať napríklad za následok zvýšenie rizikovej prirážky jeho financovania, či vytlačanie súkromných investícií z ekonomiky. Tieto prepojenia treba zakomponovať aj do dlhodobých modelov.

4. Spravodlivosť

Pod spravodlivosťou v kontexte udržateľnosti verejných financií sa myslí medzigeneračná spravodlivosť. Prihliadanie na ňu sa snaží o to, aby súčasné generácie neprenášali priveľké finančné bremená na budúce generácie. Dbanie na spravodlivosť medzi generáciami zdôrazňuje aj úvodné ustanovenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. RRZ tiež vyčísluje, koľko jednotlivé populačné ročníky do verejných financií v čistom prispievajú alebo dostávajú, avšak bez hodnotenia samotnej spravodlivosti, čo je normatívnou kategóriou a predmetom politických rozhodnutí.

⁴ Tieto štyri dimenzie udržateľnosti zdefinoval Allen Schick vo svojej štúdii pre OECD s názvom [Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches](#) v roku 2005.

⁵ Horný limit na verejné zadĺženie (spolu s ostatnými hranicami dlhových pásiem) sa podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti počas prechodného obdobia od roku 2018 do 2027 postupne zníži zo súčasných 60 % HDP na 50 % HDP - každý rok o jeden percentuálny bod.



2 Východiskový rok

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti definuje ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti ako rozdiel medzi aktuálnou a dlhodobou udržateľnou hodnotou štrukturálneho primárneho salda. Prvým krokom pre posúdenie stavu vo verejných financiách je preto zhodnotenie výsledku hospodárenia verejného sektora za predchádzajúce obdobie prostredníctvom **vyčíslenia výšky štrukturálneho primárneho salda⁶ a aktuálnej výšky hrubého dlhu verejnej správy⁷**.

V čase zverejnenia správy o dlhodobej udržateľnosti sú k dispozícii len predbežné údaje⁸ za predchádzajúci rok a viaceré relevantné informácie absentujú. Definitívne údaje o hospodárení verejnej správy a ďalšie informácie o ostatných upravujúcich položkách (napr. hospodárenie štátnych podnikov) je tak možné zahrnúť do správy až pri jej aktualizácii v nasledujúcom roku. Táto časť správy hodnotí výsledky roka 2019, aktualizácia roka 2018 je uvedená v Prílohe 2.

2.1 Štrukturálne primárne saldo v roku 2019

V roku 2019 dosiahlo štrukturálne primárne saldo verejného sektora⁹ hodnotu 0,1 % HDP, čo je na úrovni predchádzajúceho roka¹⁰. Pokles úrokových nákladov a priaznivejšie hospodárenie štátnych podnikov a NBS (po zohľadnení príjmov z dividend) dokázali kompenzovať horšie výsledky verejnej správy.

Verejná správa hospodárila v roku 2019 v metodike ESA2010 deficitne na úrovni 1,22 mld. eur, čo predstavuje 1,3 % HDP a medziročné prehĺbenie salda o 0,2 % HDP. Oproti predchádzajúcemu roku dosiahla verejná správa v roku 2019 horší výsledok o 0,1 % HDP.

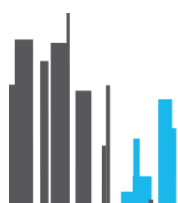
⁶ Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti definuje štrukturálne primárne saldo ako hodnotu salda rozpočtu verejnej správy upravenú o vplyv hospodárskeho cyklu, jednorazové vplyvy, náklady na správu dlhu verejnej správy, hospodárenie podnikov štátnej správy, podnikov územnej samosprávy a Národnej banky Slovenska.

⁷ Hrubý dlh verejnej správy zodpovedá maastrichtskej definícii dlhu. Zverejňuje ho Eurostat v rámci notifikácie deficitu a dlhu.

⁸ Predbežné údaje za hospodárenie verejnej správy v roku 2019 (tzv. jarná notifikácia) zverejnil Eurostat dňa 22. apríla 2020.

⁹ Na účely správy o dlhodobej udržateľnosti sa pod verejným sektorom rozumie verejná správa spoločne s NBS a štátnymi podnikmi, keďže zákon o rozpočtovej zodpovednosti takýto pojem nedefinuje.

¹⁰ Keďže zmena štrukturálneho primárneho salda upravená o výsledky hospodárenia štátnych podnikov a NBS neobsahuje dlhodobé efekty opatrení (napríklad náklady na implementáciu kapitalizačného piliera dôchodkového systému) nie je zmenu štrukturálneho salda vhodné porovnávať a používať tak ako sa používa pri hodnotení rozpočtu. Tento indikátor je len jedným zo vstupov pre výpočet dlhodobej udržateľnosti (GAPu) a vyjadruje aktuálnu rozpočtovú pozíciu bez zohľadnenia dlhodobých vplyvov. Tie sú súčasťou základného scenára prezentovaného v ďalšej časti materiálu. Až kombináciou štrukturálneho primárneho salda vyčísleného v tejto kapitole a základného scenára je možné vypočítať ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti, ktorý zohľadňuje všetky vplyvy zvyčajne zahrňované aj do výpočtu zmeny štrukturálneho salda v rámci hodnotenia rozpočtov.



Tab 1: Štrukturálne primárne saldo v roku 2019

	2019 % HDP	2019 mil. eur	2018 %HDP	2019-2018 %HDP
A. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-1,3	-1 220	-1,0	-0,2
(-) Cyklická zložka	0,4	383	0,6	-0,2
(-) Jednorazové efekty ¹¹	0,0	-6	0,0	0,0
(-) Vplyv platených úrokov	-1,2	-1 157	-1,3	0,1
B. Štrukturálne primárne saldo verejnej správy	-0,5	-440	-0,3	-0,1
(+) Výsledok hospodárenia štátnych podnikov	0,5	486	0,5	0,0
(+) Výsledok hospodárenia NBS	0,2	212	0,2	0,0
(-) Dividendy prijaté do rozpočtu verejnej správy	0,3	323	0,5	-0,1
C. Štrukturálne primárne saldo (vrátane št. podnikov a NBS)	-0,1	-66	-0,1	0,0

Poznámka: pri nápočte je potrebné vziať do úvahy vplyv zaokrúhľovania

Zdroj: RRZ, MF SR

Pohľad na hospodárenie verejného sektora dopĺňajú štátne podniky¹² a Národná banka Slovenska (NBS). Centrálna banka dosiahla v roku 2019 zisk 0,2 % HDP, čo bolo na úrovni roka 2018. Podľa predbežných odhadov hospodárili štátne podniky v roku 2019 so ziskom vo výške 0,5 % HDP, čo je porovnateľne s predchádzajúcim rokom¹³. **Hospodárenie štátnych podnikov**, po zohľadnení príjmov z dividend¹⁴, **a NBS malo pozitívny vplyv na zmenu štrukturálneho primárneho salda verejného sektora vo výške 0,1 % HDP.**

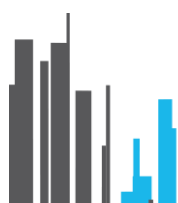
Nižšie umiestnený graf 1 porovnáva vývoj štrukturálneho primárneho salda verejnej správy a verejného sektora v rokoch 2011 až 2019. Graf 2 ilustruje vývoj príspevkov štrukturálneho primárneho salda verejného sektora v týchto rokoch. Kvôli lepšej porovnateľnosti výsledkov boli pôvodne vypočítané štrukturálne saldá podľa metodiky RRZ v rokoch 2011 až 2015 upravené o aktuálne jednorazové vplyvy a revidované saldá VS (v dôsledku prechodu z metodiky ESA95 na ESA2010, preklasifikovania vybraných štátnych podnikov do sektora VS a iných úprav).

¹¹ Jednorazové efekty predstavujú opatrenia (pod kontrolou vlády) a transakcie (mimo kontroly vlády) s dočasným rozpočtovým vplyvom, ktoré nevedú k trvalej zmene rozpočtovej pozície (podrobnejšie v Prílohe 3).

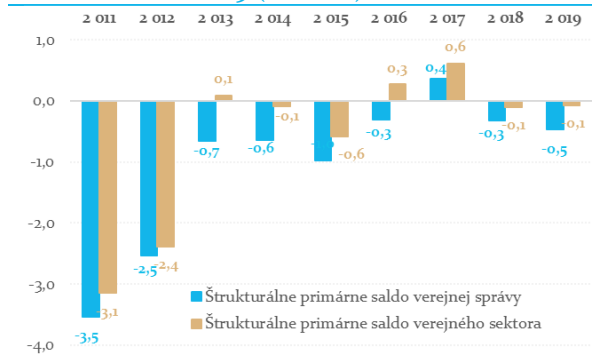
¹² Pri výpočte predpokladaného hospodárenia štátnych podnikov v roku 2019 sa vychádzalo z prílohy schváleného Rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022 (podniky štátnej správy; podniky MH Manažmentu nie sú súčasťou zoznamu), v ktorej podniky uviedli predpokladaný výsledok hospodárenia na nasledujúce roky. Výsledok hospodárenia bol vážený na základe majetkovej účasti štátnej správy v danom subjekte. Aktualizácia výsledkov štátnych podnikov v roku 2018 vychádzala zo Súhrnnej výročnej správy SR za rok 2018 a podkladov MH Manažmentu. Detailne sú výsledky hospodárenia štátnych podnikov uvedené v Prílohe 4.

¹³ Predložené výkazy o hospodárení podnikov s majetkovou účasťou štátu indikujú vyššiu ziskovosť v roku 2019. Predpokladané hospodárenie podnikov MH Manažmentu v roku 2019 nie je zahrnuté, nakoľko tieto vo svojich podkladoch neuviedli očakávané hospodárenie na nasledujúce obdobie.

¹⁴ Príjmom rozpočtu verejnej správy sú aj dividendy od štátnych podnikov. Keďže výsledky hospodárenia štátnych podnikov sú zahrnuté do výpočtu štrukturálneho primárneho salda, vzájomné vzťahy medzi rozpočtom a štátnymi podnikmi je potrebné vylúčiť (celkovo majú neutrálny vplyv, keďže dividendy sú príjmom rozpočtu a súčasne výdavkom štátnych podnikov). Príjmy z dividend sú podrobne uvedené v Prílohe 5.

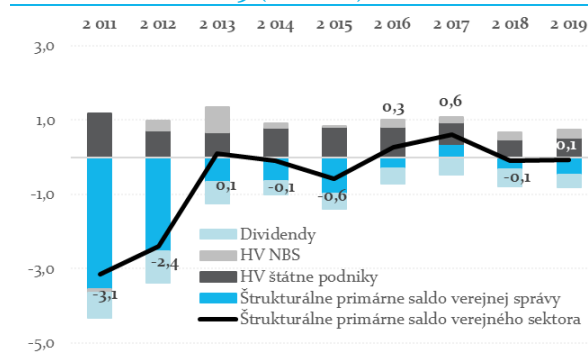


Graf 1: Vývoj štrukturálneho primárneho salda verejnej správy a verejného sektora v rokoch 2011-2019 (% HDP)



Zdroj: RRZ

Graf 2: Vývoj príspevkov štrukturálneho primárneho salda verejného sektora v rokoch 2011-2019 (% HDP)

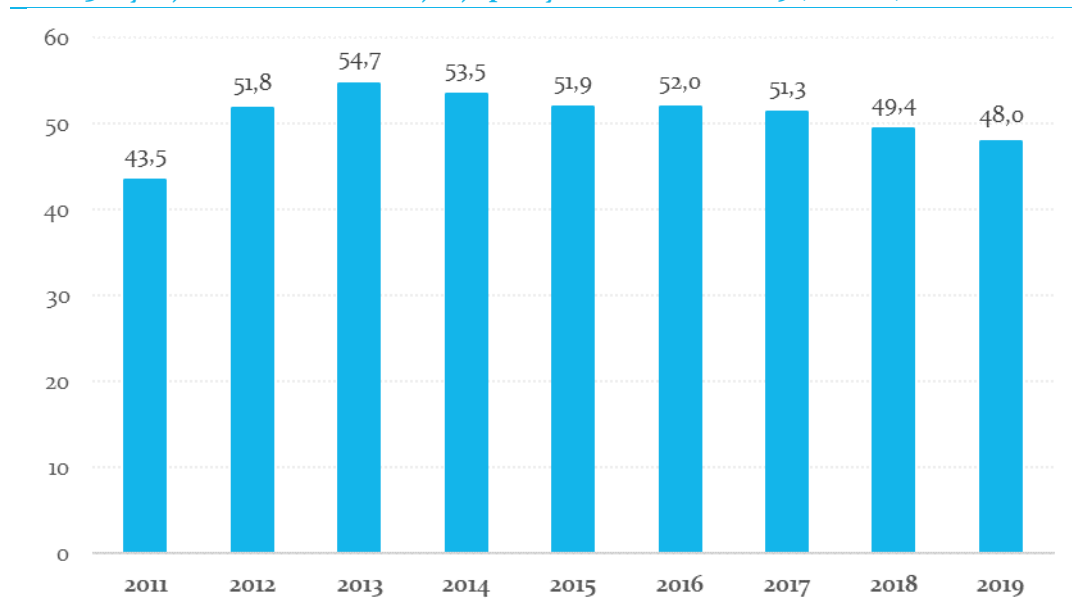


Zdroj: RRZ

2.2 Dlh verejnej správy v roku 2019

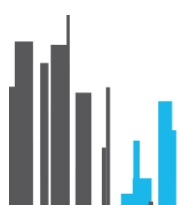
Hrubý dlh verejnej správy dosiahol na konci roka 2019 úroveň 48,0 % HDP. Medziročne sa znížil o 1,4 p. b. a to najmä vplyvom rastu HDP. Podiel hrubého dlhu verejnej správy na HDP v roku 2019 sa nachádzal tesne pod prvým sankčným pásmom dlhovej brzdy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti¹⁵.

Graf 3: Vývoj hrubého dlhu verejnej správy v rokoch 2011-2019 (% HDP)



Zdroj: RRZ

¹⁵ V roku 2019 prvé sankčné pásmo dlhovej brzdy predstavuje dlh vo výške 48 % až 51 % HDP, pričom podiel dlhu na HDP dosiahol 47,997 % HDP.



3 Základný scenár

Základný scenár vývoja verejných financií¹⁶ ilustruje dôsledky súčasných politík na saldo a dlh verejnej správy v dlhodobom horizonte pri očakávanej zmene demografických a makroekonomických parametrov. Zostavuje sa na obdobie najbližších 50 rokov od poslednej známej skutočnosti a je nevyhnutným predpokladom na určenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. **Základný scenár prezentovaný v tejto správe vychádza z roku 2019 a nezachytáva vplyv pandémie koronavírusu na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Vplyv pandémie a opatrení schválených v priebehu roku 2020 je ilustrovaný v rámci citlivostných scenárov (časť 4.2).** Týmto postupom je možné lepšie interpretovať vplyv vlády a iných faktorov na zmenu dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

Keďže dlhodobé projekcie sú spojené s vysokou mierou neistoty, pri zostavovaní základného scenára je potrebné transparentne uviesť všetky použité informácie a predpoklady. K jeho vyčísleniu je potrebné pripraviť (i) demografické prognózy, (ii) makroekonomické prognózy, (iii) strednodobý scenár verejných financií, (iv) projekciu príjmov a výdavkov citlivých na starnutie populácie a (v) iné implicitné a podmienené záväzky.

3.1 Demografické prognózy

V prípade demografických projekcií využíva RRZ predpoklady¹⁷ Eurostatu (tzv. EUROPOP), ktoré upravuje¹⁸, aby čo najlepšie odzrkadľovali aktuálny demografický vývoj¹⁹. Pre výpočet pravdepodobností úmrtia a strednej dĺžky života je použitá národná metodika Výskumného demografického centra (VDC), keďže výpočet dôchodkového veku bol na ňu priamo naviazaný.

V porovnaní s minuloročnou správou o dlhodobej udržateľnosti **došlo k aktualizácii demografických predpokladov** zahrnutím najnovších projekcií [EUROPOP2018](#) z júna 2019 (ostatná správa zahŕňala EUROPOP2015). Táto aktualizácia má **negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií**, čo možno najlepšie ilustrovať **zvýšením počtu ľudí nad 65 rokov v pomere k mladším vekovým skupinám** (graf 4) najmä ku koncu horizontu projekcií. Najvýznamnejším dôvodom pre zhoršenie demografického vývoja je zníženie výhľadu rastu plodnosti (graf 5).

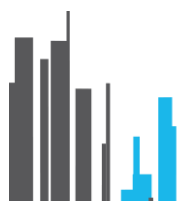
Nadalej platí, že vzhľadom na existujúcu vekovú štruktúru populácie, predlžujúcu dĺžku života a dlhodobo nízku mieru plodnosti, bude do roku 2069 Slovensko čeliť jednej z najvýraznejších populačných zmien v rámci celej Európy, a teda bude patriť ku krajinám, ktoré zostarnú najviac.

¹⁶ Zákon o rozpočtovej zodpovednosti definuje Základný scenár ako dlhodobú prognózu príjmov a výdavkov verejnej správy, ktorá zohľadňuje budúci hospodársky a demografický vývoj v Slovenskej republike, aktuálny stav právneho poriadku, pričom v záväzkoch verejnej správy sú zahrnuté aj implicitné a podmienené záväzky verejnej správy.

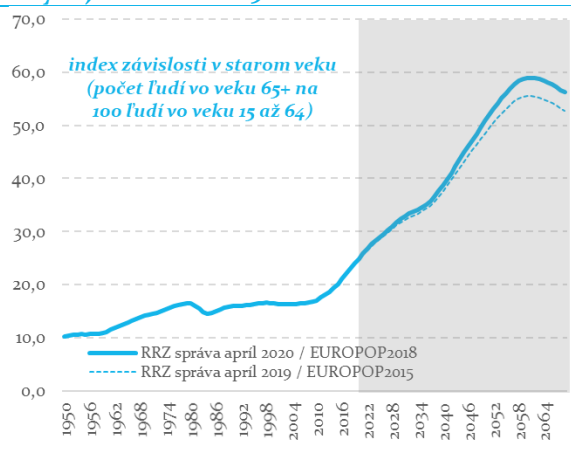
¹⁷ V súlade s čl. 7 ods. 2 písm. b) [ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti](#).

¹⁸ Veková štruktúra populácie za rok 2019 vychádza z posledných dostupných štatistických údajov Štatistického úradu SR. Pravdepodobnosti úmrtia a výpočet strednej dĺžky života vychádzajú z posledných dostupných údajov Štatistického úradu SR za rok 2019 a metodiky VDC. Zmeny v pravdepodobnostiach úmrtia (dynamika) do budúcnosti sa preberajú z projekcií EUROPOP2018. Úhrnná miera plodnosti vychádza z posledných dostupných údajov Štatistického úradu SR za rok 2019 a konverguje k projekcii EUROPOP2018.

¹⁹ Vzhľadom na to, že demografické projekcie EUROPOP sa aktualizujú raz za tri roky.

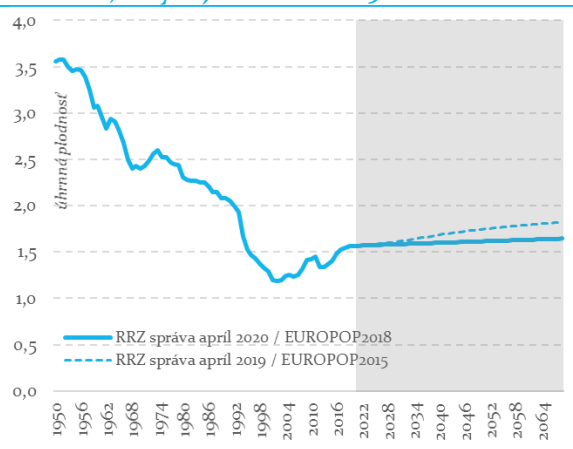


Graf 4: Index závislosti v starom veku – vývoj do roku 2069



Zdroj: RRZ, Eurostat, ŠÚ SR

Graf 5: Úhrnná miera plodnosti (počet detí na ženu) – vývoj do roku 2069



Zdroj: RRZ, Eurostat, ŠÚ SR

3.2 Makroekonomické prognózy

Základný scenár makroekonomického vývoja vychádza z predpokladu nezmenených politík z východiskového roka 2019 a z vtedy platných fiškálnych opatrení na ďalšie roky. S cieľom jednoznačne kvantifikovať vplyv vývoja v roku 2019 na zmenu dlhodobej udržateľnosti, vplyv makroekonomického šoku vyplývajúceho z pandémie koronavírus SARS-CoV-2 nebol do základného scenára zahrnutý.

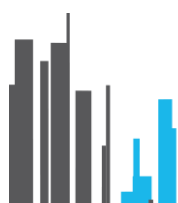
Strednodobý scenár vývoja slovenskej ekonomiky vychádza z prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy z februára 2020 (2020 až 2023), ktorá abstrahuje od fiškálnych opatrení s vplyvom na makroekonomický vývoj, ktoré sa prejavujú po roku 2019 (Box 2), a zároveň ešte nebola poznačená pandemiou koronavírusu. **Dlhodobý scenár** je postavený na predpokladoch Európskej komisie (EK) o vývoji zložiek potenciálneho ekonomického rastu členských krajín EÚ. Z dôvodu konzistentnosti strednodobého a dlhodobého scenára sa úroveň HDP v období 2024 až 2028 prispôsobuje lineárne dlhodobému potenciálu ekonomiky pri predpoklade uzatvorenia produkčnej medzery a medzery v nezamestnanosti.

Dlhodobý makroekonomický scenár od roku 2024 vychádza z predpokladov EK z roku 2018 pre vývoj celkovej produktivity výrobných faktorov a rovnovážnej miery nezamestnanosti (NAWRU). Pri projekciách pracovnej sily pre jednotlivé vekové kategórie RRZ využíva vlastné odhady participácie .

Tab 2: Makroekonomická prognóza a projekcia RRZ

Ukazovateľ (v %)	Skut.	Makroekonomická prognóza - scenár nezmenených politík				Projekcia RRZ na základe EK		
		2019	2020	2021	2022	2023	2028	2050
HDP, reálny rast	2,3	2,0	2,6	2,7	3,1	2,8	0,6	1,1
Inflácia, priemerná ročná; CPI	2,7	2,2	2,1	2,2	2,2	2,0	2,0	2,0
Reálna mzda, rast	5,0	2,2	3,1	2,8	2,9	3,4	1,8	1,5
Zamestnanosť (štat. výkazníctvo), rast	1,0	0,2	0,3	0,2	0,4	-0,7	-1,1	-0,4

Zdroj: RRZ, MF SR, ŠÚ SR, EK



Box 2: Makroekonomický scenár bez zmeny politík (NPC scenár 2019)

Fiškálne opatrenia verejnej správy na roky 2020 až 2023 s vplyvom od roku 2020 boli expanzívne v oblasti výdavkov na kompenzácie vo verejnej správy, reštriktívne vo vplyve na investície najmä v roku 2020 (tabuľka 3). Bez prijatia týchto opatrení by bol rast HDP v roku 2020 pomalší o 0,2 % HDP.

Tab 3: Veľkosť a transmisné kanály opatrení (% HDP)

Veľkosť a vplyvy opatrení v scenári NPC voči VpMP (kumulatívna zmena v % HDP)				
Transmisný kanál	2020	2021	2022	2023
Vládna spotreba a investície	0,08	0,02	0,18	-1,26
z toho Medzispotreba vlády	-0,08	-0,05	-0,15	-0,31
Kompenzácie zamestnancov	-0,55	-0,03	0,09	-0,01
Vládne investície	0,66	0,12	0,25	-1,00
Súkromná spotreba a investície	-0,17	-0,14	-0,12	0,00
Spolu opatrenia	-0,09	-0,12	0,07	-1,26
Vplyv na HDP	-0,2	-0,1	0,0	-0,5

* Opatrenia podľa Návrhu rozpočtového plánu na rok 2020 (Tabuľka 8). Vývoj výdavkovej strany v RRZ scenári nezmenených politík je kvantifikovaný nezávisle podľa pravidiel pre vývoj výdavkov verejnej správy.

Zdroj: RRZ

3.3 Strednodobý scenár bez zmeny politík

Základom zostavenia strednodobej časti základného scenára je postup popísaný v diskusnej štúdii RRZ²⁰. V porovnaní so správou z apríla 2019 došlo k zapracovaniu vplyvu benchmarkovej revízie národných účtov, ktorá sa uskutočnila v septembri 2019, ako aj k definovaniu pravidiel pre novovytvorené podpoložky ekonomickej klasifikácie²¹. Ďalšou zmenou je, že projekcia najvýznamnejších rodinných dávok (rodičovský príspevok a prídavky na deti) bola v dlhodobom horizonte naviazaná na prognózovaný demografický vývoj²².

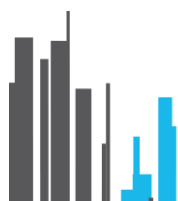
Východiskom je strednodobá makroekonomická prognóza za predpokladu nezmenených politík, z ktorej vychádza prognóza daňových príjmov a indexácia vybraných položiek v strednodobej časti základného scenára. RRZ použila vlastnú databázu príjmov a výdavkov východiskového roku 2019, čo súvisí s tým, že neboli k dispozícii podrobné údaje o hospodárení verejnej správy v roku 2019²³. Výsledkom je mierne nižšia miera podrobnosti údajov použitých pre zostavenie základného scenára.

²⁰ Podrobný popis postupu zostavenia základného scenára je uvedený v diskusnej štúdii RRZ č. 2/2015 s názvom [Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií](#). Ďalšie zmeny súvisiace najmä s prechodom na metodiku ESA2010 boli popísané v [Správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií](#) z apríla 2015, príloha č. 5.

²¹ Hlavné predpoklady zostavenia základného scenára sú uvedené v prílohe č. 6.

²² V predchádzajúcich správach boli tieto výdavky v dlhodobej časti základného scenára indexované tempom rastu HDP, t.j. ich podiel na HDP bol konštantný (bol na úrovni posledného roka strednodobej časti).

²³ Štatistický úrad SR, podobne ako za roky 2016 až 2018, neposkytol RRZ podrobné údaje o príjmoch a výdavkoch jednotlivých subjektov verejnej správy za rok 2019. RRZ konzultovala so Štatistickým úradom SR metodické otázky týkajúce sa najmä benchmarkovej revízie národných účtov, čo umožnilo presnejšie špecifikovať pravidlá pre vývoj týchto položiek v základnom scenári.



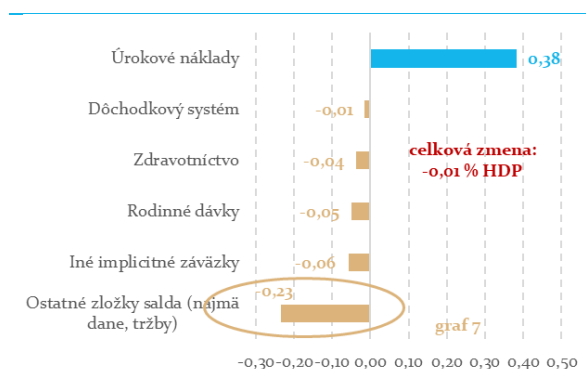
Tab 4: Strednodobá časť základného scenára (% HDP)

	2019	2019	2019	2020	2021	2022	2023
	skutočnosť	úpravy	upravené	scenár	scenár	scenár	scenár
PRÍJMY	41,5	0,0	41,5	41,2	41,0	40,8	41,1
Daňové príjmy	19,4	0,0	19,4	19,1	18,9	18,7	18,8
Sociálne a zdrav. odvody	15,2	0,0	15,2	15,3	15,3	15,3	15,3
Nedaňové príjmy	5,1	0,0	5,1	5,0	4,9	4,8	4,7
- z toho príjmy z majetku	0,6	0,0	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Granty a transfery	1,8	0,0	1,7	1,9	1,9	2,0	2,4
- z toho EÚ fondy	1,0	0,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,8
VÝDAVKY	42,8	0,0	42,7	43,1	43,1	43,0	43,2
Hrubé mzdy	10,2	0,0	10,2	10,2	10,3	10,3	10,4
Tovary a služby	5,6	0,1	5,6	5,6	5,5	5,4	5,4
Dotácie	1,1	0,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Dávky a dôchodky	13,4	0,0	13,4	13,8	13,9	13,8	13,7
Výdavky zdravotníctva	5,1	0,0	5,1	5,1	5,2	5,2	5,2
Úrokové platby	1,2	0,0	1,2	1,1	1,0	0,9	0,8
Investície	3,6	0,0	3,6	3,6	3,7	3,7	4,1
Ostatné výdavky (najmä transfery)	2,6	-0,1	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
SALDO VS	-1,3	0,0	-1,3	-1,9	-2,1	-2,2	-2,0
ŠTRUKTURÁLNE SALDO VS (RRZ)	-1,7	0,0	-1,7	-2,0	-2,0	-2,0	-1,7
DLH	48,0	0,0	48,0	48,5	48,3	48,1	47,4

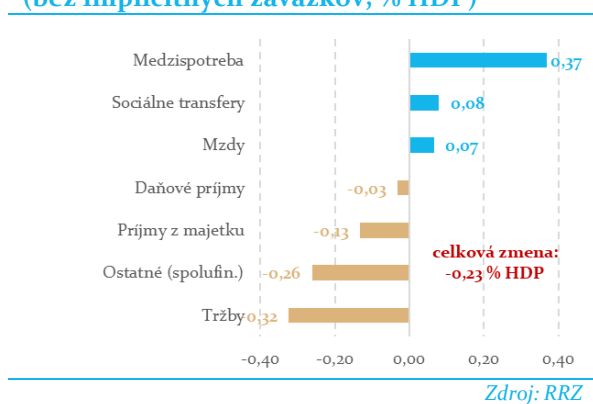
Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

Deficit verejnej správy dosiahol v roku 2019 úroveň 1,3 % HDP. V strednodobom horizonte by sa za predpokladu nezmenených politík a bez vplyvu pandémie koronavírusu očakávalo jeho zhoršenie na úroveň okolo 2 % HDP. Nárast očakávaného deficitu v roku 2020 je spôsobený opatreniami prijatými v priebehu roku 2019, ktoré znižujú výnos daní a zvyšujú výdavky (medziročný negatívny vplyv -0,6 % HDP)²⁴. Podiel hrubého dlhu na HDP by na konci roku 2023 klesol na 47,4 % HDP.

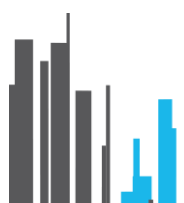
Graf 6: Príspevky k zmene štrukturálneho salda medzi rokmi 2019 a 2023 (% HDP)



Graf 7: Príspevky ostatných zložiek k zmene salda medzi rokmi 2019 a 2023 (bez implicitných záväzkov, % HDP)



²⁴ Zoznam opatrení zahrnutých v základnom scenári je uvedený v prílohe 6.



Štrukturálny deficit dosiahol v roku 2019 podľa RRZ -1,7 % HDP. Bez zásahov vlády a pri naplnení makroekonomických predpokladov by v roku 2023 dosiahol rovnakú úroveň. Pozitívny vplyv predpokladaného poklesu úrokových nákladov dlhu je kompenzovaný nárastom výdavkov citlivých na starnutie populácie a negatívneho príspevku ostatných zložiek verejných financií (graf 6). Negatívne vplyvy medzi rokmi 2019 a 2023 vyplývajú najmä z nárastu výdavkov na zdravotníctvo a na rodinné dávky v dôsledku zvýšenia rodičovského príspevku od roku 2020. Z ostatných príjmov a výdavkov (graf 7) by najvýznamnejšie poklesol podiel tržieb a príjmov z majetku na HDP. K nárastu výdavkov na spolufinancovanie v strednodobom horizonte by prispelo dočerpávanie fondov EÚ v roku 2023 v dôsledku končiaceho sa tretieho programového obdobia. Na druhej strane prognózovaná miera inflácie by viedla k významným úsporám vo výdavkoch na tovary a služby a v menšej miere v sociálnych transferoch, ako sú napríklad sociálne dávky. **Vývoj v strednodobom scenári ukazuje, že vyhliadky ekonomického vývoja bez vplyvu pandémie koronavírusu a zmeny nastavenia politík vlády z roka 2019 by viedli v strednodobom horizonte k zachovaniu približne rovnakej úrovne štrukturálneho salda v porovnaní s rokom 2019.**

3.4 Výdavky a príjmy citlivé na starnutie populácie

V priebehu nasledujúcich päťdesiatich rokov začnú demografické zmeny čoraz nepriaznivejšie vplývať na udržateľnosť verejných financií. V dôsledku zvýšenia očakávanej dĺžky života, relatívneho nárastu počtu dôchodcov v porovnaní s populáciou v produktívnom veku a nižšieho počtu narodených detí budú ovplyvnené najmä výdavky na dôchodky, zdravotníctvo, dlhodobú starostlivosť a školstvo. Okrem toho však možno očakávať zmeny aj vo výdavkoch poistenia v nezamestnanosti a výdavkoch na rodinné dávky (rodičovský príspevok a prídavky na deti). **V horizonte do roku 2069 by sa tieto výdavky celkovo zvýšili o 6,9 % HDP, kým príjmy zo sociálnych a zdravotných odvodov by sa zvýšili o 0,4 % HDP.**

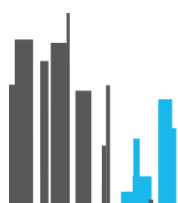
Tab 5: Príjmy a výdavky citlivé na starnutie populácie (v % HDP)

	2019*	Strednodobá časť					Dlhodobé projekcie					2069-2019
		2020	2021	2022	2023	2030	2040	2050	2060	2069		
Sociálne a zdravotné odvody	15,2	15,3	15,3	15,3	15,3	15,1	15,3	15,5	15,6	15,6	0,4	
- odvody vrátane 2. piliera	15,6	15,7	15,7	15,7	15,8	15,5	15,6	15,6	15,6	15,6	0,0	
- 2.pilier - výpadok	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8	-0,9	-0,9	-0,7	-0,6	-0,5	-0,5	0,3	
- odvody ozbrojených zložiek	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,1	
Výdavky	20,0	20,3	20,6	20,6	20,6	21,4	22,9	25,6	27,4	26,9	6,9	
- Dôchodkové dávky	8,0	8,2	8,4	8,4	8,3	8,5	9,8	11,8	13,0	12,8	4,7	
- Výsluhové dôchodky	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,1	
- Zdravotná starostlivosť	5,4	5,4	5,5	5,5	5,6	5,8	6,1	6,4	6,4	6,4	0,9	
- Dlhodobá starostlivosť	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,3	1,4	1,6	1,6	0,7	
- Školstvo	4,3	4,3	4,3	4,2	4,3	4,4	4,2	4,4	4,7	4,6	0,3	
- Dávky v nezamestnanosti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1	
- Rodinné dávky	0,7	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,1	

* bez jednorazových vplyvov

Zdroj: RRZ

Na dlhodobé projekcie výdavkov penzijného systému (univerzálneho penzijného systému a penzijného systému silových rezortov) a výdavkov na zdravotníctvo používa RRZ vlastné modely. RRZ tiež kvantifikuje výdavky na školstvo a poistenie v nezamestnanosti, pričom

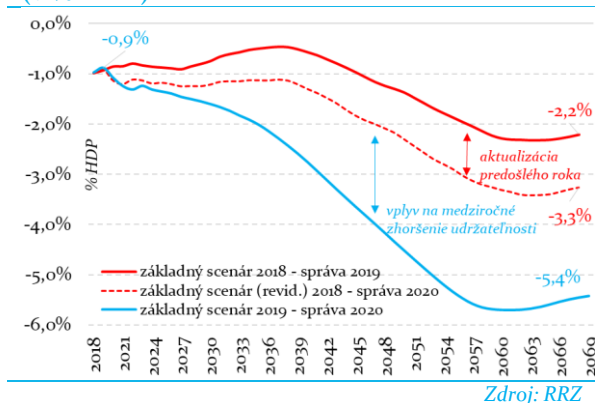


vychádzajú z metodiky²⁵, ktorú používa EK pre spoločné projekcie všetkých krajín EÚ. Podobným spôsobom sú kvantifikované aj dlhodobé projekcie vývoja prídavkov na deti a rodičovského príspevku. Tie položky, u ktorých RRZ nedisponuje vlastným modelom (výdavky na dlhodobú starostlivosť a príjmy z majetku), boli plne prevzaté z projekcií Európskej komisie.

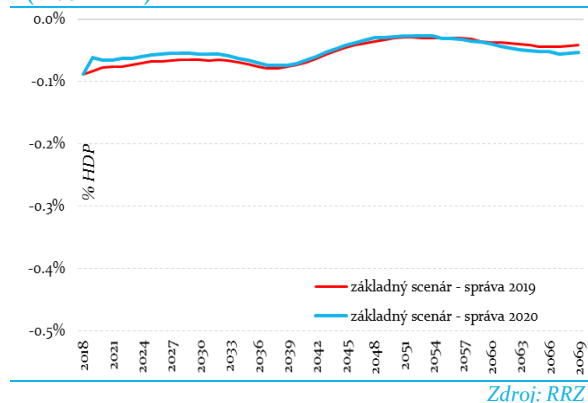
3.4.1 Projekcie penzijného systému

Penzijný systém v Slovenskej republike²⁶ tvorí **univerzálny dôchodkový systém**²⁷ a **systém výsluhového zabezpečenia**. Systém výsluhového zabezpečenia je samostatný, pomerne malý²⁸ penzijný systém pokrývajúci silové rezorty²⁹, ktorý sa svojimi pravidlami výrazne odlišuje od univerzálneho systému. Na horizonte **najbližších 50 rokov budú tieto dva penzijné systémy spoločne hospodáriť horšie o 4,5 % HDP**.

Graf 8: Saldo univerzálneho systému³⁰
(v % HDP)



Graf 9: Saldo výsluhového zabezpečenia
(v % HDP)



Z hľadiska budúcej záťaže je pre verejné financie najdôležitejší **univerzálny dôchodkový systém**, ktorý pokrýva väčšinu populácie Slovenska. Na 50 ročnom horizonte sa v základnom scenári deficit dôchodkového systému voči HDP prudko zvyšuje (graf 8: modrá), pričom v porovnaní s rokom 2019 sa **prehýbi až o 4,5 % HDP** (z -0,9 % HDP v roku 2019 na -5,4 % HDP

²⁵ V prípade školstva existujú v prístupe RZZ dva menšie metodické rozdiely v porovnaní s prístupom EK. Vzhľadom na to, že RRZ v základnom scenári vychádza z celkových výdavkov na vzdelávanie, boli do počtu študentov zohľadnené aj deti v predprimárnom vzdelávaní (ISCED 0), a teda nielen deti od začiatku povinnej školskej dochádzky. V prípade vyššieho sekundárneho a terciárneho vzdelávania (ISCED 3-8) RRZ zatiaľ zjednodušene kvantifikuje iba príspevok demografických faktorov a nezohľadňuje potenciálny vplyv vývoja na trhu práce na participáciu v tomto type vzdelávania.

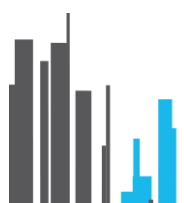
²⁶ V rámci okruhu verejných financií.

²⁷ Všetky výdavky na ľudí v dôchodkovom veku z verejných zdrojov, t.z. okrem prvého piliera Sociálnej poisťovne aj dávky v hmotnej núdzi, minimálny dôchodok a vianočný príspevok.

²⁸ Výdavky vo výške 0,5 % HDP oproti 8 % HDP v univerzálnom systéme.

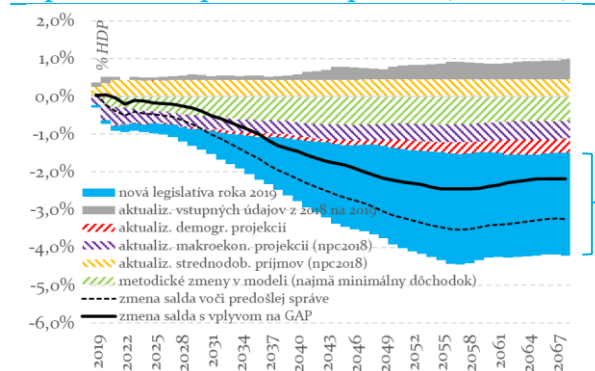
²⁹ Systém sociálneho zabezpečenia upravený zákonom č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov sa vzťahuje na profesionálnych vojakov, príslušníkov Policajného zboru, Hasičského a záchranného zboru, Horskej záchrannej služby, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu, Zboru väzenskej a justičnej stráže a colníkov.

³⁰ Konkrétne ide o príjmy (od ekonomicky aktívnych ľudí a dlžné poistné) a výdavky fondu starobného poistenia, invalidného poistenia a rezervného fondu solidarity. Príjmy nezohľadňujú jednorazové vplyvy, napríklad negatívny vplyv na výber dlžného poistného (aliquotná časť z celkovej sumy) vyplývajúci z oddĺžovania zdravotníckych zariadení v rokoch 2018 a 2020. Do výdavkov sa okrem starobných, invalidných a pozostalostných dôchodkov započítavajú aj výdavky na vianočný príspevok (vrátane jeho „jednorazového“ zvýšenia, ktoré sa opakuje od roku 2014), minimálny dôchodok a odhad výdavkov na dávky v hmotnej núdzi pre dôchodcov.



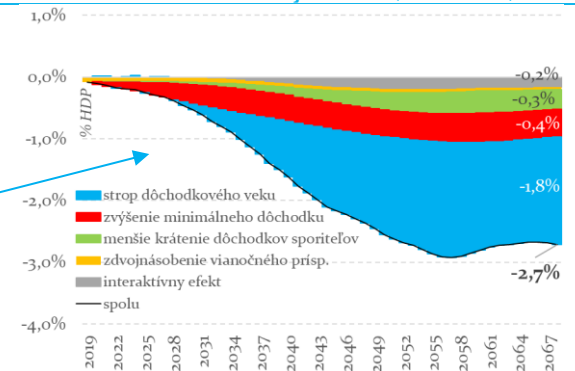
v roku 2069). Vo všeobecnosti je dlhodobý negatívny trend dôsledkom starnutia populácie, v porovnaní s predošlou správou RRZ (graf 8: neprerušovaná červená) však **došlo k výraznému zhoršeniu budúceho vývoja** (graf 8: prerušovaná červená v porovnaní s modrou).

Graf 10: Zmena salda dôchodkového systému v porovnaní s predošlou správou (v % HDP)



*vyšrafované príspevky v grafe neovplyvňujú zmenu indikátora dlhodobej udržateľnosti lebo RRZ o ne aktualizuje spätne aj projekcie minulej správy (revidované NPC2018). Zdroj: RRZ

Graf 11: Vplyv legislatívnych zmien 2019 na saldo dôchodkového systému (v % HDP)



*opatrenia sú kvantifikované ceteris paribus. Vzhľadom na to, že sa navzájom ovplyvňujú tento reziduálny vplyv uvádzame ako interaktívny efekt. Zdroj: RRZ

K prehĺbeniu deficitu dôchodkového systému prispievajú najvýraznejšou mierou štyri legislatívne zmeny prijaté v priebehu roku 2019 (graf 10: modrá). **Negatívny vplyv ich prijatia na deficit dôchodkového systému sa postupne zvyšuje, pričom v roku 2069 môže dosiahnuť až 2,7 % HDP** (graf 11). Ide o:

- zavedenie **stropu dôchodkového veku** (1,8 % HDP v roku 2069)³¹,
- zvýšenie **minimálneho dôchodku**, jeho naviazanie na priemernú mzdu a zrušenie kvalifikovaného obdobia pre účely zistenia nároku na minimálny dôchodok (0,4% HDP)³²,
- **zníženie krátenia** dôchodkov vyplácaných zo Sociálnej poisťovne u tých ľudí, ktorí sú sporiteľmi v II. pilieri (0,3 % HDP)³³,
- **zdvojnásobenie vianočného príspevku** (0,04%³⁴ HDP)³⁵.

Okrem legislatívnych zmien došlo v porovnaní s predchádzajúcou správou (Správa o dlhodobej udržateľnosti za rok 2018) k viacerým ďalším aktualizáciám predpokladov. Väčšina z nich však nemá vplyv na medziročnú zmenu indikátora udržateľnosti (graf 10: vyšrafované) vzhľadom na to, že tieto faktory ovplyvňujú nielen aktuálny odhad vývoja salda (základný scenár 2019), ale o ne revidujeme aj minuloročný vývoj salda (základný scenár 2018). Pre korektný výpočet medziročnej zmeny v udržateľnosti je totiž nevyhnutné vychádzať z porovnateľných predpokladov. Príkladom je **aktualizácia demografických (kapitola 3.1) a makroekonomických projekcií**, ktoré zvýšili penzijné výdavky v pomere ku HDP. Naopak, pozitívny vplyv mal **strednodobý vývoj príjmov** sociálneho poistenia v nadväznosti na vývoj na trhu práce, vďaka čomu došlo k trvalému zvýšeniu príjmov v pomere k HDP. **Aktualizácia**

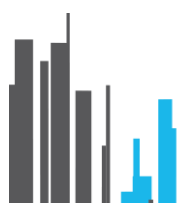
³¹ Zákon č. 321/2009 Z.z.

³² Zákon č. 382/2019 Z.z. a zákon č. 467/2019 Z.z.

³³ Zákon č. 466/2019 Z.z.

³⁴ Pri vianočnom príspevku sa používa predpoklad rastu jeho výšky o infláciu.

³⁵ Zákon č. 222/2019 Z.z.



penzijného modelu (SLOPEM) mala na nové projekcie negatívny vplyv. Najvýznamnejšou úpravou bolo spresnenie spôsobu kvantifikácie minimálnych dôchodkov. Podobne ako v predošlých prípadoch, aj táto zmena má na medziročnú zmenu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti neutrálny vplyv.

Systém výsluhového zabezpečenia spolu za policajtov³⁶ a vojakov je podobne ako univerzálny systém už dnes deficitný, aj keď z pohľadu rozpočtu ide o výrazne menší vplyv. Súčasný deficit (graf 9) je tvorený penzijnou schémou pre vojakov³⁷, schéma pre policajtov bola v roku 2019 v miernom prebytku. Vďaka reforme výsluhového zabezpečenia z roku 2013³⁸ by na horizonte 50 rokov nemali tieto silové zložky tvoriť dodatočnú záťaž pre verejné financie. Výraznejší pokles deficitu sa očakáva u vojakov, kde dochádza k postupnému vyrovnávaniu sa so starou záťažou³⁹. Oproti roku 2018 došlo v roku 2019 k zlepšeniu hospodárenia výsluhového systému predovšetkým v dôsledku vyššieho rastu plátov, ktorý sa premietol aj do nárastu príjmov výsluhového systému. V dlhodobom horizonte však bol tento pozitívny vplyv kompenzovaný zhoršenými demografickými predpokladmi.

Dlhodobé (demografické aj ekonomické) projekcie na obdobie 50 rokov sú **spojené s pomerne veľkou mierou neistoty, ktorá môže v penzijnom systéme v prípade väčších zmien v predpokladoch dosahovať na konci uvažovaného horizontu výšku 1 % HDP**. Je preto potrebné ich vnímať a interpretovať v kontexte tejto neistoty. Tieto projekcie poskytujú najmä indikáciu časového horizontu a rozsahu ekonomických vplyvov, ktoré môžu nastať v dôsledku starnutia obyvateľstva za predpokladu „no policy change“ t.j. v prípade uplatňovania dnešnej legislatívy počas celého sledovaného obdobia.

3.4.2 Projekcie výdavkov v zdravotníctve

Vplyv zmien v demografickej štruktúre obyvateľstva sa v budúcnosti dotkne aj výdavkov v zdravotníctve. Náklady na zdravotnú starostlivosť sa zvyšujú spolu s rastúcim vekom⁴⁰ a je tak možné očakávať, že bude rásť aj počet ľudí s nákladnejšou liečbou. Najväčší podiel na výdavkoch totiž tvoria ochorenia⁴¹, ktoré postihujú ľudí v staršom veku, predovšetkým ochorenia srdca

³⁶ Do skupiny policajtov sa v tejto správe zahŕňajú všetci, ktorým výsluhové dávky vypláca MV SR, t. j. policajti, hasiči, železničná polícia a horská záchranná služba.

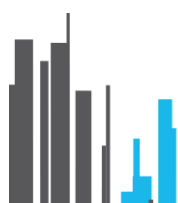
³⁷ Z dôvodu profesionalizácie armády došlo v minulosti k náhlemu zníženiu počtu vojakov a tým k redukcii príjmov penzijného výsluhového systému. Zároveň boli v minulosti v niektorých rokoch výsluhové dôchodky valorizované neštandardne vysoko, čo výrazne zvýšilo výdavky na tieto dôchodky.

³⁸ Zákon č. 80/2013 Z. z.

³⁹ Vplyvom profesionalizácie armády došlo v minulosti k redukcii počtu prispievateľov do výsluhového systému vojakov a k skokovému nárastu počtu výsluhových dôchodcov. Ďalším faktorom, ktorý negatívne vplyva na bilanciu výsluhového systému vojakov je pomerne vysoké tempo valorizácie výsluhových dôchodkov v minulých obdobiach. Ide o tzv. „starú záťaž“, ktorá nesúvisí so súčasným nastavením systému (miery náhrady, dĺžka poberania dôchodku a pod), a ktorá postupne zanikne.

⁴⁰ Výnimkou sú náklady ľudí vo veľmi vysokom veku, ktoré majú klesajúcu tendenciu. V [Ageing report 2018](#) sa spomínajú ako možné príčiny poklesu nákladov nedostatok poznatkov o liečbe ľudí vo veľmi vysokom veku, alokovanie obmedzených zdrojov smerom k mladším ročníkom alebo dobrovoľné zriekanie sa zdravotnej starostlivosti zo strany starších ľudí.

⁴¹ Vzhľadom na nedostupnosť aktualizovaných údajov za rok 2018, boli v projekciách použité posledné dostupné údaje za rok 2017. Údaje obsahujú celkovo 27 skupín ochorení, tzv. PCG (pharmacy-based cost group), ktoré sú identifikované na základe informácií o predpísaných liekoch. V prípade, ak v danom roku nebolo zaznamenané



a zvýšená hladina cholesterolu⁴² (graf 12). Vzťah medzi vekom a nákladmi na zdravotnú starostlivosť však pravdepodobne nezostane konštantný a nárast výdavkov bude zmiernený dvoma vplyvmi. Dodatočné roky života sa čiastočne prejavajú aj vo vyššom počte rokov strávených v zdraví⁴³, kedy bývajú náklady na zdravotnú starostlivosť pomerne nízke. Zároveň platí, že najvyššie výdavky pripadajú na posledné roky života (tzv. death related costs alebo DRC) a výrazný nárast priemerného veku zomretých ďalej oddiali nástup vysokých nákladov.

Popri zmenách v štruktúre obyvateľstva budú náklady vo veľkej miere ovplyvnené aj nedemografickými faktormi. Výdavky na zdravotnú starostlivosť sa zvyčajne správajú ako luxusný statok, pri raste príjmov teda rastie aj ich percento v pomere ku HDP⁴⁴. Dynamický nárast výdavkov nastáva z dôvodu zvýšeného dopytu po rozsahu a kvalite zdravotníckych služieb, ako aj zavádzania nových technologických postupov v prípade, ak sú nové postupy nákladnejšie alebo použité na liečbu doposiaľ neliečených ochorení. Dôležitým faktorom je aj inštitucionálne prostredie a nastavenie dlhodobých politík v oblasti zdravotníctva, v krátkom období môžu výdavky výrazne ovplyvniť aj diskrečné zásahy zo strany vlády. Práve miera citlivosti zdravotníctva na nedemografické faktory je spojená so zvýšenou mierou neistoty ako ilustruje porovnanie s minuloročnou projekciou začínajúcou z úrovne výdavkov roku 2018 (graf 13).

Kombináciou uvedených vplyvov dochádza **v základnom scenári** k nárastu výdavkov na zdravotnú starostlivosť **o 0,9 % HDP na horizonte 50 rokov**. Vyšší ako očakávaný rast výdavkov na zdravotnú starostlivosť v roku 2019 zvýšil projekciu výdavkov o 0,3 % HDP na celom horizonte prognózy, mierne k rastu výdavkov v dlhom období prispelo aj zhoršenie demografickej projekcie.

žiadne ochorenie alebo nie je možné ochorenie jednoznačne identifikovať na základe predpísaných liekov, nedostáva osoba žiaden PCG príznak.

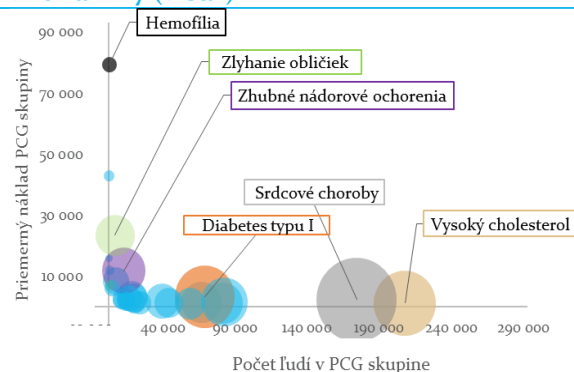
⁴² Napriek relatívne nízkym jednotkovým nákladom, vysoký počet pacientov trpiacich srdcovocievnyimi ochoreniami znamená, že náklady na liečbu ľudí v týchto PCG skupinách tvorili v roku 2017 viac ako 15 % celkových výdavkov na zdravotnú starostlivosť.

⁴³ V súlade s predošlými správami a predpokladmi Ageing Working Group (AWG) použitými pri zostavovaní projekcií v [Ageing report 2018](#) sú výdavkové profily upravované o polovicu nárastu v očakávanej dĺžke života.

⁴⁴ V súlade s predpokladmi AWG sú jednotkové náklady indexované rastom HDP na hlavu, na ktorý je v prvom roku uplatnená elasticita 1,1. Elasticita v ďalšom období lineárne klesá a ku koncu obdobia projekcie v základnom scenári dosiahne hodnotu 1.

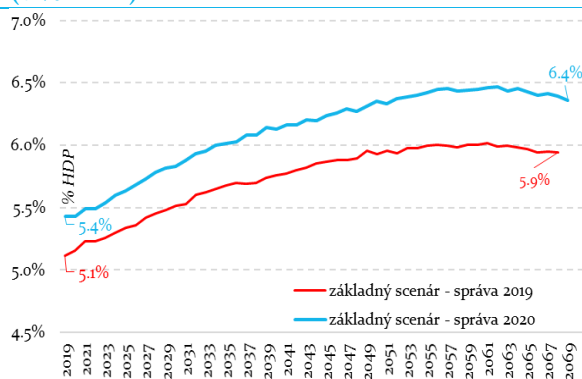


**Graf 12: Výskyt a ročná nákladovosť chorôb
v roku 2017 (v eur)⁴⁵**



Zdroj: RRZ podľa údajov MZ SR

**Graf 13: Projekcie výdavkov na zdravotníctvo
(v % HDP)**



Zdroj: RRZ

3.5 Iné implicitné a podmienené záväzky

V základnom scenári sú zohľadnené aj ďalšie príjmy a výdavky vyplývajúce z implicitných⁴⁶ a podmienených⁴⁷ záväzkov verejnej správy. Ide o záväzky, ktoré nemusia ovplyvňovať saldo v metodike ESA2010 v súčasnosti, ale budú mať vplyv na saldo a dlh pri ich realizácii v budúcnosti. Na účely zostavenia základného scenára a výpočtu ukazovateľa udržateľnosti je dôležitou podmienkou poznanie ich vplyvu na saldo a dlh⁴⁸.

Pri zostavovaní základného scenára boli rovnako ako v minuloročnej správe identifikované nasledovné položky iných implicitných alebo podmienených záväzkov: **splácanie PPP projektov a schéma financovania nákladov na likvidáciu jadrových zariadení.**

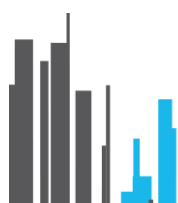
V súčasnosti sú do projekcie zahrnuté dva **PPP projekty** - rýchlostná cesta R1 a projekt D4/R7 s obchvatom Bratislavy. V porovnaní so správou z apríla 2019 nedošlo k žiadnym zmenám v odhade platieb za dostupnosť projektov a následných výdavkov štátu na údržbu. V prípade projektu D4/R7 vzhľadom na oneskorenie pri začatí výstavby RRZ predpokladá, že prvá platba za dostupnosť by mala prebehnúť v roku 2021.

⁴⁵ Vzhľadom na nedostupnosť aktualizovaných údajov za rok 2018, boli v projekciách použité posledné dostupné údaje za rok 2017.

⁴⁶ Implicitné záväzky definuje zákon o rozpočtovej zodpovednosti ako „rozdiel medzi očakávanými budúcimi výdavkami subjektov verejnej správy a očakávanými budúcimi príjmami subjektov verejnej správy, ktoré vyplývajú z finančných dôsledkov spôsobených budúcim uplatňovaním práv a povinností ustanovených právnym poriadkom Slovenskej republiky, ak tieto nie sú súčasťou dlhu verejnej správy“.

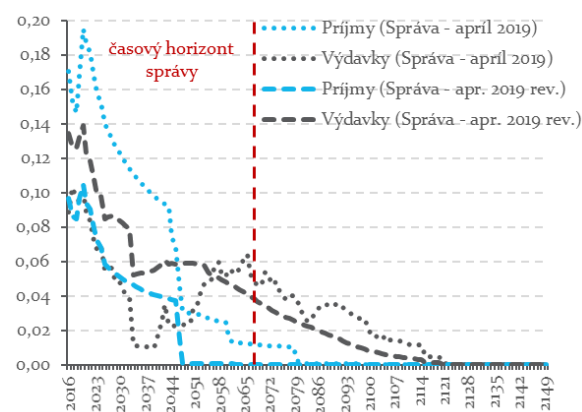
⁴⁷ Podmienené záväzky ústavný zákon priamo nedefinuje, ide však o záväzky, ktoré sa materializujú do výdavkov rozpočtu len po splnení určitých podmienok. Výška záväzku sa v čase vzniku zvyčajne nedá spoľahlivo oceniť a rovnako nemusí byť zrejmé obdobie, ku ktorému sa povinnosť viaže.

⁴⁸ Celková výška týchto záväzkov sa vyčísluje pri výpočte čistého bohatstva SR (kapitola 5). Ide však o odlišný pohľad, keďže nie všetky identifikované záväzky sa musia prejaviť v salde a dlhu (resp. môžu sa prejaviť len čiastočne). Napríklad podmienený záväzok zo súdneho sporu sa nemusí v salde prejaviť vôbec, ak štát daný súdny spor vyhrá a nevzniknú mu dodatočné náklady. Súčasťou základného scenára sú preto len tie implicitné a podmienené záväzky, ktorých vplyv na saldo možno odhadnúť.



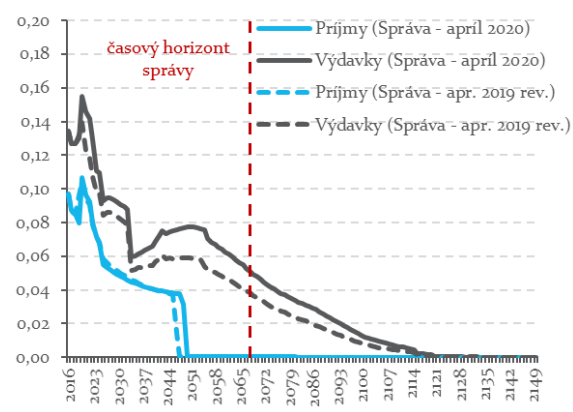
V odhade vplyvu **schémy financovania vyradovania jadrových zariadení** RRZ zapracovala vplyv benchmarkovej revízie národných účtov, ktorá zhoršila aktuálny vplyv schémy na saldo⁴⁹ (graf 14). RRZ zároveň zaktualizovala projekciu ministerstva hospodárstva z roku 2019 o skutočný vývoj príjmov a výdavkov v roku 2019, prognózovaný vývoj inflácie do roku 2023 a predpoklad ročného posunu spustenia 3. a 4. bloku jadrovej elektrárne Mochovce do rokov 2021 resp. 2022, čo však nemalo významný vplyv na dlhodobú projekciu príjmov a výdavkov (graf 15).

Graf 14: Vplyv benchmarkovej revízie na schému likvidácie jadrových zariadení (% HDP)



Zdroj: RRZ, MH SR, ŠÚ SR

Graf 15: Schéma likvidácie jadrových zariadení – zmeny v projekcii (% HDP)



Zdroj: RRZ, MH SR

Podmienené záväzky zo súdnych sporov a poskytnutých záruk neboli v základnom scenári zohľadnené vzhľadom na neistotu ohľadne materializácie týchto záväzkov a potreby definovania jasnej metodológie zahrnutia možných rizík pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Podľa Súhrnnej výročnej správy SR za rok 2018 dosiahli podmienené záväzky k 31.12.2018 výšku 17 083 mil. eur (19,0 % HDP). Z tejto sumy len časť pripadajúca na Európsky nástroj finančnej stability (EFSF) vo výške 2 441 mil. eur (2,7 % HDP) je zahrnutá v základnom scenári, keďže tieto záväzky sú súčasťou hrubého dlhu⁵⁰.

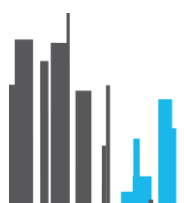
3.6 Základný scenár dlhodobého vývoja verejných financií

Spojením strednodobého scenára s dlhodobými projekciami príjmov a výdavkov citlivých na starnutie populácie a zahrnutím ďalších implicitných a podmienených záväzkov vznikne základný scenár dlhodobého vývoja verejných financií.

Nižšie uvedené grafy ilustrujú vývoj primárneho salda a hrubého dlhu verejnej správy v horizonte do roku 2069, vychádzajúc z roku 2019 a nezohľadnenia vplyvu pandémie koronavírusu SARS-CoV-2. **Dlh verejnej správy by podľa tejto projekcie klesol z úrovne 48,0 % HDP na 46,6 % HDP v roku 2026.** Následne vplyvom starnutia populácie by došlo k zhoršeniu salda a nárastu podielu dlhu na HDP. Prvé sankčné pásmo by dlh prekročil v roku 2020 a najvyššie sankčné pásmo v roku 2031. **Dlh na konci roku 2069 by dosiahol za**

⁴⁹ Podstata zmien je podrobnejšie popísaná v prílohe č. 6.

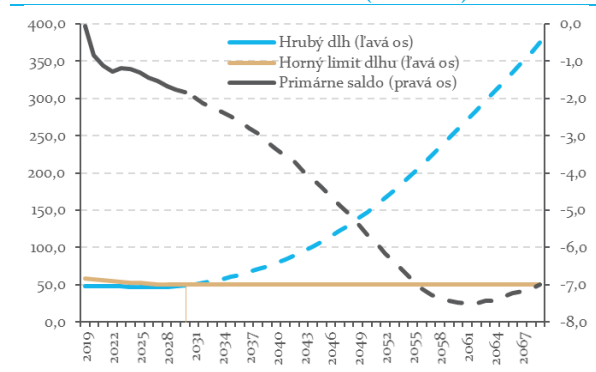
⁵⁰ V metodike národných účtov sa do dlhu zaznamenáva časť záväzkov voči EFSF. Na konci roku 2018 bol vplyv EFSF na hrubý dlh 1 881 mil. eur (2,1 % HDP).



predpokladu nezmenených politík 375,4 % HDP. Ide o hypotetický scenár, keďže trhy by prestali financovať potreby Slovenska už pri významne nižších úrovniach dlhu. Pri zohľadnení reakcie finančných trhov, ale aj domácností a podnikateľov sa rok, kedy sa teoreticky Slovensko prestane financovať, významne priblíži. Zároveň ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti stanovuje horný limit dlhu vo výške 50 % HDP, pričom definuje odstupňované sankcie, v prípade, že sa dlh blíži k tomuto limitu. Na základe toho by mala vláda povinnosť reagovať na zvyšujúci sa dlh opatreniami v zmysle stanovených sankcií, čo by malo zabrániť nárastu dlhu nad horný limit.

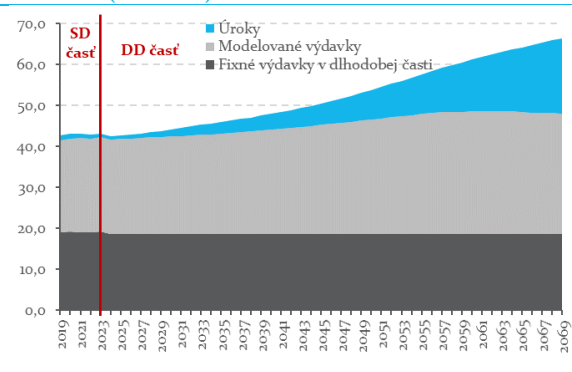
Nárast dlhu je v základnom scenári určovaný deficitným hospodárením verejnej správy, ktoré je spôsobené najmä nárastom výdavkov citlivých na starnutie populácie a prejaví sa po roku 2026. Zvyšovanie dlhu by následne spôsobilo prudký nárast výšky platených úrokov a opätovne by tak prispelo k ďalšiemu nárastu dlhu. Z uvedeného vyplýva, že **z pohľadu dlhodobej udržateľnosti je kľúčové zabezpečiť primeranú úroveň dlhu v súčasnosti, aby sa aj po zohľadnení demografického vývoja dlh pohyboval na „bezpečnej úrovni“.** Opustenie „bezpečnej úrovne“ automaticky vedie k nekontrolovanému nárastu deficitu a ďalšiemu nárastu dlhu.

Graf 16: Projekcia vývoja dlhu a primárneho salda v základnom scenári (% HDP)



Zdroj: RRZ

Graf 17: Projekcia výdavkov v základnom scenári (% HDP)



SD – strednodobá projekcia
DD – dlhodobá projekcia

Zdroj: RRZ

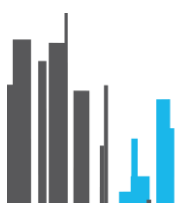


Tab 6: Základný scenár verejných financií (% HDP)

	2019*	Strednodobá časť				Dlhodobé projekcie				
		2020	2021	2022	2023	2030	2040	2050	2060	2069
Príjmy	41,5	41,2	41,0	40,8	41,1	40,6	40,8	41,0	41,1	41,1
Daňové príjmy	19,4	19,1	18,9	18,7	18,8	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
Sociálne a zdravotné odvody	15,2	15,3	15,3	15,3	15,2	15,1	15,3	15,5	15,6	15,6
Nedaňové príjmy	5,1	4,9	4,9	4,8	4,7	4,7	4,8	4,8	4,8	4,7
Granty a transfery	1,7	1,9	1,9	2,0	2,4	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Výdavky	42,7	43,1	43,1	42,9	43,2	44,1	48,0	53,8	61,2	66,4
Primárne výdavky	41,5	42,0	42,1	42,0	42,3	42,5	44,1	46,7	48,6	48,1
Fixné v dlhodobej časti	21,3	21,3	21,2	21,1	21,5	21,0	21,1	21,2	21,2	21,2
Výdavky citlivé na demografiu	20,0	20,3	20,6	20,6	20,6	21,4	22,9	25,6	27,4	26,9
Náklady na ukonč. prevádzky JE	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PPP projekty a náklady na údržbu	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Úroky	1,2	1,1	1,0	0,9	0,8	1,7	3,8	7,1	12,6	18,3
Saldo VS	-1,3	-1,9	-2,1	-2,2	-2,0	-3,5	-7,2	-12,8	-20,1	-25,3
Primárne saldo VS	-0,1	-0,9	-1,1	-1,3	-1,2	-1,8	-3,4	-5,7	-7,5	-7,0
Štrukturálne saldo VS	-1,7	-2,0	-2,0	-2,0	-1,7	-3,5	-7,2	-12,8	-20,1	-25,3
Dlh	48,0	48,5	48,3	48,1	47,4	49,1	79,4	147,4	259,2	375,4
<i>Implicitná úroková miera</i>	<i>2,61%</i>	<i>2,45%</i>	<i>2,15%</i>	<i>1,96%</i>	<i>1,84%</i>	<i>3,30%</i>	<i>5,03%</i>	<i>5,05%</i>	<i>5,06%</i>	<i>5,06%</i>

* bez jednorazových vplyvov

Zdroj: RRZ



4 Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti

Na vyhodnotenie solventnosti SR na základe tokových veličín popísaných v kapitole 3 používa RRZ ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (takzvaný GAP alebo medzera udržateľnosti). Vyjadruje, o koľko je potrebné okamžite a trvalo zvýšiť verejné príjmy a/alebo znížiť verejné výdavky, aby hrubý verejný dlh v päťdesiatročnom horizonte nepresiahol 50 % HDP, teda hornú hranicu stanovenú ústavným zákonom⁵¹.

Okrem vyčíslenia ukazovateľa na daný rok RRZ vyhodnocuje aj jeho medziročnú zmenu. V aktuálnej správe ide o porovnanie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti za roky 2018 a 2019. Z dôvodu korektného vyhodnotenia zmeny ukazovateľa je potrebné zabezpečiť, aby boli v oboch rokoch vyčíslené použitím rovnakej metodiky a za rovnakých dlhodobých predpokladov.

4.1 Vývoj ukazovateľa v rokoch 2018 a 2019

Aktualizácia ukazovateľa v roku 2018

V správe z apríla 2019 bol publikovaný ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti vychádzajúci z roku 2018. Jeho hodnota na úrovni 1,32 % HDP bola z dôvodu revízie východiskového roka a základného scenára upravená na 1,65 % HDP⁵².

K zhoršeniu ukazovateľa najvýznamnejšie prispela aktualizácia projekcie výdavkov univerzálneho dôchodkového systému (0,92 p.b.) najmä v dôsledku spresnenia spôsobu modelovania výdavkov na minimálne dôchodky a nepriaznivého vplyvu dlhodobých makroekonomických a demografických predpokladov. Negatívny vplyv mala aj aktualizácia výsledkov hospodárenia za rok 2018 (s celkovým vplyvom 0,3 p.b.) v dôsledku spresnenia odhadu vplyvu hospodárskeho cyklu na verejné financie a benchmarkovej revízie národných účtov.

Na druhej strane k zlepšeniu ukazovateľa (o 0,84 p.b.) prispel očakávaný vývoj v strednodobom horizonte po zapracovaní aktuálnej strednodobej makroekonomickej prognózy vychádzajúcej zo skutočnosti roka 2018. Išlo najmä o zlepšenie prognózy daní a odvodov po zohľadnení vplyvu hospodárskeho cyklu. Metodickou zmenou, ktorá prispela k zlepšeniu ukazovateľa o 0,07 p.b., je spresnenie dlhodobých projekcií⁵³ najvýznamnejších rodinných dávok (rodičovský príspevok a prídavky na deti).

⁵¹ Horný strop na verejné zadlženie, spolu s ostatnými hranicami dlhových pásiem, sa podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti počas prechodného obdobia od roku 2018 postupne (každý rok o jeden p.b.) zníži zo 60 % HDP na 50 % HDP v roku 2027 a v ďalších rokoch zostane na tejto úrovni.

⁵² Základný scenár vychádzajúci z roku 2018, vrátane makroekonomických predpokladov strednodobej časti a podrobných príspevkov k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti, je uvedený v prílohách č. 7 a 8.

⁵³ Kým pri výpočte ukazovateľa v apríli 2019 bol tieto výdavky v dlhodobej časti základného scenára fixované v pomere k HDP, pri aktualizácii sa pri ich projekcii zohľadnil prognózovaný demografický vývoj.



Ukazovateľ v roku 2019

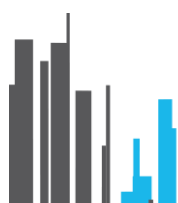
Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti za rok 2019 dosiahol 4,21 % HDP⁵⁴, čo znamená, že riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou sú na strednej úrovni⁵⁵. K tomu, aby verejný dlh SR do roku 2069 pri predpokladanom makroekonomickom a demografickom vývoji podľa základného scenára neprekročil horný limit daný ústavným zákonom, by bolo potrebné prijať v strednodobom horizonte opatrenia trvalo zvyšujúce verejné príjmy a/alebo znižujúce verejné výdavky tak, aby ich výsledný vplyv na saldo po zohľadnení makroekonomických efektov fiškálnej politiky dosiahol približne 4,21 % HDP.

Zachovanie rovnakého výsledku hospodárenia (štrukturálneho primárneho salda) ako v roku 2019 počas nasledujúcich 50 rokov by prispelo k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií o 0,9 % HDP (graf 18). Udržanie takejto úrovne salda však nie je automatické, keďže na dlhodobú udržateľnosť negatívne vplyva najmä očakávaný vývoj výdavkov na dôchodkový systém v dôsledku legislatívnych zmien schválených v roku 2019 (zastropovanie veku odchodu do dôchodku, zvýšenie minimálnych dôchodkov, zníženie krátenia dôchodkov vyplácaných zo Sociálnej poisťovne u tých ľudí, ktorí sú sporiteľmi v II. pilieri). V menšej miere sa zvýšia výdavky na zdravotníctvo a dlhodobú starostlivosť.

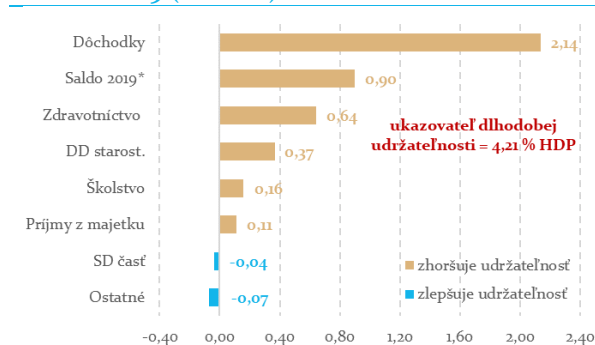
Pri očakávanom vývoji v strednodobom horizonte by si dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti vyžadovalo potrebu dosiahnuť do roku 2023 štrukturálny prebytok vo výške 2,5 % HDP (graf 19). Vzhľadom na veľkosť potrebnej konsolidácie a jej potenciálnych vplyvov na ekonomiku ide o hraničný, ťažko dosiahnuteľný scenár, v ktorom by dlh v najbližších rokoch prudko klesal a v roku 2034 by sa dostal pod nulu (vláda by nemala dlh a začala by kumulovať aktíva). **Pri postupnej konsolidácii a splnení pravidla vyrovnaného rozpočtu (štrukturálny deficit vo výške 0,5 % HDP) do roku 2022 by na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti boli potrebné opatrenia za strednodobým horizontom vo výške 2,78 % HDP.** Opatrenia môžu spočívať v ďalšom zlepšovaní štrukturálneho salda a dosiahnutí rozpočtového prebytku a/alebo znižovaní budúcich nákladov spojených so starnutím populácie.

⁵⁴ Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti za rok 2019 nezahŕňa vplyv zavedenia 13. dôchodkov (a súčasné zrušenie vianočného príspevku), keďže ide o opatrenie, ktoré bolo schválené NR SR v roku 2020. Vplyvy opatrenia budú zahrnuté do výpočtu ukazovateľa za rok 2020 (v apríli 2021). S cieľom priniesť najaktuálnejšie informácie pre verejnosť RRZ však tieto opatrenia zapracovala do citlivostného scenára pandémie v kapitole 4.2.

⁵⁵ Ukazovateľ do hodnoty 1 % HDP RRZ považuje za miernu odchýlku s nízkou mierou rizika pre dlhodobú udržateľnosť. Táto hranica zodpovedá neistote spojenej s dlhodobými projekciami, keď z dôvodu štandardnej aktualizácie predpokladov alebo zlepšovania metodológie môže dochádzať k väčšej zmene ukazovateľa. Ukazovateľ vo výške medzi 1 – 5 % HDP predstavuje podľa RRZ stredné riziko. Ukazovateľ nad 5 % HDP RRZ považuje za vysoké riziko pre dlhodobú udržateľnosť.



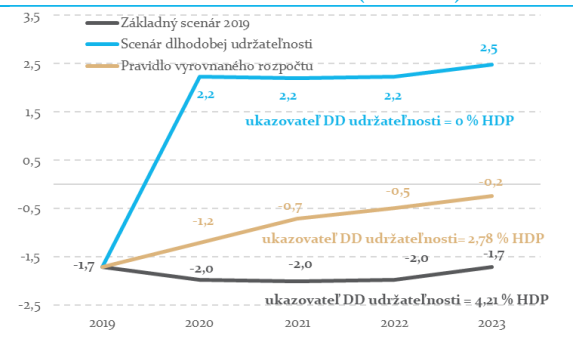
Graf 18: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v roku 2019 (% HDP)



Pozn.: * ide o vplyv počiatočnej rozpočtovej pozície, t.j. štruktúrneho primárneho salda v roku 2019
SD časť - položky s vlastnou indexáciou v strednodobej časti,
DD starost. - výdavky na dlhodobú starostlivosť

Zdroj: RRZ

Graf 19: Vývoj štruktúrneho salda VS v strednodobom horizonte (% HDP)



Zdroj: RRZ

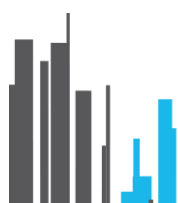
Zmena ukazovateľa medzi rokmi 2018 a 2019

V medziročnom porovnaní sa ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti zhoršil o 2,56 % HDP (graf 20). Najväčší negatívny vplyv (príspevok 1,26 p.b.) mali schválené legislatívne zmeny v dôchodkovom systéme. Ide najmä o zastropovanie veku odchodu do dôchodku, zvýšenie minimálnych dôchodkov a zníženie krátenia dôchodkov z prvého piliera pre sporiteľov.

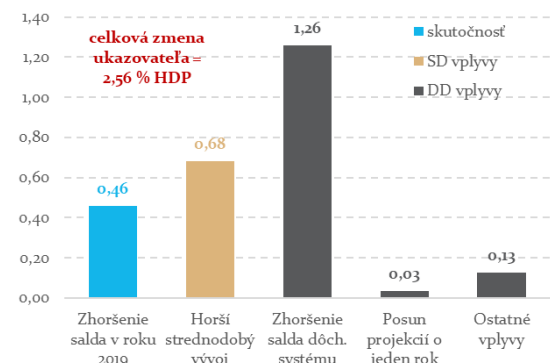
Menej priaznivý očakávaný vývoj verejných financií v strednodobom horizonte prispel k zhoršeniu ukazovateľa o 0,68 p.b. Strednodobé prognózy daňových a odvodových príjmov sa v porovnaní s predchádzajúcim rokom revidovali nadol. Očakáva sa najmä menej dynamický vývoj príjmov zo zdravotných a sociálnych odvodov.

Medziročne sa deficit verejnej správy zvýšil z 1,0 % HDP v roku 2018 na 1,3 % HDP v roku 2019, čo sa premietlo aj do zhoršenia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti (tab. 7), pričom príspevok horšieho deficitu v roku 2019 dosiahol 0,46 p.b. najmä v nadväznosti na to, že za predpokladu nezmenených politík sa mal deficit v roku 2019 medziročne zlepšiť (Box 3). Priaznivý ekonomický vývoj v roku 2019 nebol využitý na zlepšenie fiškálnej pozície smerom k dlhodobej udržateľnosti.

Posun horizontu projekcií o jeden rok do roku 2069 zhoršil ukazovateľ o 0,03 p.b. Ostatné dlhodobé faktory (najmä výdavky na školstvo a rodinné dávky) mali celkovo mierne negatívny vplyv vo výške 0,13 p.b.



Graf 20: Príspevky k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti medzi rokmi 2018 a 2019 (% HDP)

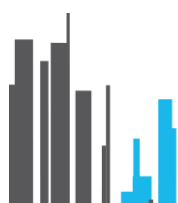


Pozn.: SD - strednodobý vplyv, DD - dlhodobý vplyv
Zdroj: RRZ

Tab 7: Zmena salda VS medzi rokmi 2018 a 2019 (% HDP)

	2018	2019	rozdiel
1. Saldo VS	-1,0	-1,3	-0,2
2. Cyklická zložka	0,5	0,4	-0,1
3. Jednorazové vplyvy	0,0	0,0	0,0
4. Úrokové náklady	-1,3	-1,2	0,1
5. Štrukt. primárne saldo (1-2-3-4)	-0,2	-0,5	-0,3
6. Dočasné vplyvy*	0,0	0,0	0,0
7. Upravené saldo (5-6)	-0,3	-0,5	-0,2

* Z hľadiska lepšieho prepojenia medziročnej zmeny salda VS s vývojom ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti RRZ upravila štruktúralne primárne saldo o ďalšie faktory s dočasným vplyvom (napríklad oddĺženie nemocníc – ich zoznam je uvedený v prílohe č. 6), ktoré neovplyvňujú výsledný ukazovateľ.
Zdroj: RRZ



Box 3: NPC scenár – vyhodnotenie roku 2019

Vyhodnotenie vývoja verejných financií voči scenáru nezmenených politík môže za istých predpokladov naznačiť rozsah medziročnej zmeny ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. Platí to najmä v prípade, keď medzi základným scenárom z roku t-1 a základným scenárom z roku t nedochádza k významným zmenám v projekcii výdavkov spojených so starnutím populácie a implicitných záväzkov (t.j. neboli prijaté opatrenia, ktoré by ich ovplyvnili), nemenia sa elasticity daní v strednodobej časti a medziročne nedochádza k výrazným zmenám v zložení príjmov a výdavkov verejnej správy. Zároveň ani posun 50-ročného horizontu projekcií o ďalší rok nemá významné vplyvy na ukazovateľ.

Z porovnania scenárov nezmenených politík na rok 2019 (vychádzajúcich zo skutočnosti roku 2018 zostavených v apríli 2019 a apríli 2020) vychádzajú rozdiely najmä vplyvom zapracovania benchmarkovej revízie národných účtov. Celková úroveň príjmov sa zvýšila najmä zahrnutím schémy dotácie výroby elektrickej energie z obnoviteľných zdrojov a uhlia do daňových príjmov a zahrnutím imputácií príjmov (softvér na vlastné použitie, umelecká produkcia, naturálne mzdy a aktualizácia odhadu vlastného výskumu a vývoja), čo sa v rovnakej miere premietlo aj do výdavkov. Výsledné štrukturálne primárne saldo je lepšie o 0,2 % HDP a v aktuálnom scenári dosahuje prebytok 0,1 % HDP.

Z porovnania scenára nezmenených politík na rok 2019 (z apríla 2020) so skutočným vývojom verejných financií v roku 2019 vyplýva, že dodatočné výdavky v celkovej výške 0,9 % HDP boli len sčasti kompenzované vyššími príjmami z transferov (0,3 % HDP) a z tržieb (0,1 % HDP). Výdavky boli použité na zásadné navýšenie miezd vo verejnej správe (0,5 % HDP). Vzrástli aj bežné výdavky na tovary a služby, sociálne dávky a zdravotnú starostlivosť, pričom úspory sa dosiahli v dotáciách najmä v dôsledku zrušenia odvodu obchodných reťazcov.

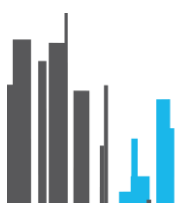
Z hľadiska zmeny ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti je vhodnejšie porovnanie štrukturálneho primárneho salda. **Kým podľa NPC scenára mal byť dosiahnutý prebytok 0,1 % HDP, tak v skutočnosti sa dosiahol deficit 0,5 % HDP, čo predstavuje zhoršenie o 0,6 % HDP. Táto zmena sa premietla aj do vývoja ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti.**

Tab 8: Porovnanie NPC scenára so skutočnosťou (% HDP)

	2019 NPC	2019 NPC	2019 S	rozdiel (S-NPC)	
	apríl 2019*	apríl 2020	apríl 2020	(2-1)	(3-2)
	(1)	(2)	(3)		
Príjmy VS	39,0	41,0	41,4	2,0	0,4
Daňové príjmy	18,0	19,4	19,4	1,4	0,0
Sociálne a zdravotné odvody	14,7	15,2	15,2	0,6	0,0
Tržby	4,2	4,4	4,5	0,2	0,1
Príjmy z majetku	0,6	0,7	0,6	0,0	-0,1
Prijaté transfery	1,6	1,4	1,7	-0,2	0,3
Výdavky VS	40,1	41,8	42,7	1,7	0,9
Kompenzácie zamestnancov	9,3	9,6	10,2	0,3	0,5
Medzispotreba	5,3	5,5	5,6	0,2	0,1
Sociálne transfery	13,0	13,3	13,4	0,3	0,1
Naturálne sociálne transfery	5,0	5,0	5,1	0,0	0,1
Dotácie	0,5	1,3	1,1	0,7	-0,2
Úrokové náklady	1,1	1,2	1,2	0,0	0,0
Investície	3,6	3,7	3,6	0,1	-0,1
Ostatné výdavky	2,2	2,2	2,5	0,0	0,4
Saldo VS	-1,0	-0,8	-1,3	0,2	-0,5
Primárne saldo	0,1	0,4	-0,1	0,3	-0,5
Jednorazové vplyvy	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cyklická zložka	0,2	0,3	0,4	0,1	0,1
Štrukturálne primárne saldo	-0,1	0,1	-0,5	0,2	-0,6

* NPC scenár je zostavený z údajov pred benchmarkovou revíziou národných účtov

Zdroj: RRZ



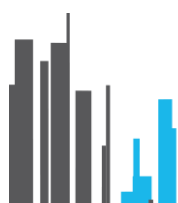
Vývoj ukazovateľa od roku 2011

Od prvého zverejnenia v roku 2012 sa ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti do roku 2016 výrazne zlepšil (tabuľka 9) najmä vplyvom zníženia deficitu verejnej správy (odstránenie nadmerného deficitu) a reforiem univerzálneho dôchodkového systému a dôchodkového systému ozbrojených zložiek. Verejné financie boli v tom čase dlhodobo udržateľné. Počas posledných štyroch rokov sa dlhodobá udržateľnosť postupne zhoršovala najmä vplyvom nevyužitia dobrých ekonomických časov na rýchlejšie zlepšovanie štrukturálneho salda. K významnému zhoršeniu došlo v roku 2019, čo súvisí najmä s prijatím legislatívnych zmien zhoršujúcich dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému.

Tab 9: Vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti (% HDP)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	najvýznamnejší vplyv zmien
Mimoriadna správa - dec. 2012	6,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Správa - apríl 2013	7,0	4,3	-	-	-	-	-	-	-	2012: reforma systému dôchodkového zabezpečenia, konsolidačné opatrenia na rok 2013
Správa - apríl 2014	-	4,0	3,0	-	-	-	-	-	-	2013: zlepšenie salda rozpočtu, reforma výsluhového zabezpečenia
Správa - apríl 2015	-	-	1,9	2,4	-	-	-	-	-	2014: zhoršenie salda v roku 2014, čiastočne kompenzované legislatívnymi zmenami v daniach na rok 2015
Správa - apríl 2016	-	-	-	1,4	1,4	-	-	-	-	2015: zhoršenie salda v roku 2015, zavedenie minimálnych dôchodkov, kompenzované nižším dlhom a pozitívnejším vplyvom strednodobého makroekonomického vývoja
Správa - apríl 2017	-	-	-	-	0,4	-0,1	-	-	-	2016: zlepšenie salda rozpočtu čiastočne kompenzované menej priaznivým poklesom deficitu v strednodobom horizonte
Správa - apríl 2018	-	-	-	-	-	0,8	1,1	-	-	2017: menej priaznivý pokles deficitu v strednodobom horizonte čiastočne kompenzovaný zlepšením salda rozpočtu v roku 2016
Správa - apríl 2019	-	-	-	-	-	-	1,2	1,3	-	2018: zhoršenie štrukturálneho salda čiastočne kompenzované priaznivejším poklesom deficitu v strednodobom horizonte
Správa - apríl 2020	-	-	-	-	-	-	-	1,6	4,2	2019: zastropovanie veku odchodu do dôchodku, zvýšenie minimálnych dôchodkov, menej priaznivý vývoj v strednodobom horizonte

Zdroj: RRZ



4.2 Citlivostné scenáre – pandémia SARS-CoV-2

Dlhodobé projekcie sú spojené s väčšou mierou neistoty. Z uvedeného dôvodu je užitočné pozeráť sa okrem základného scenára vychádzajúceho z nezmenených politik a najpravdepodobnejších demografických, makroekonomických a rozpočtových projekcií, aj na iné scenáre budúceho vývoja.

Vzhľadom na to, že na začiatku roku 2020 sa vo svete rozšírila pandémia koronavírusu s negatívnymi dôsledkami na svetovú ekonomiku, vrátane Slovenska, v rámci citlivostných scenárov **RRZ ilustruje možné vplyvy pandémie na vývoj verejných financií v strednodobom horizonte a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti**. V porovnaní s predošlými správami tak boli vypustené v tejto chvíli menej relevantné ostatné scenáre.

Makroekonomický vývoj – tri scenáre

V aktuálne najpravdepodobnejšom scenári makroekonomického vývoja pre rok 2020 predpokladáme oslabenie globálneho dopytu a zároveň obmedzenie výroby v priemysle a v službách v domácej ekonomike. Predpokladáme, že v roku 2020 dôjde k poklesu ekonomiky o 10 %. Scenár predpokladá postupnú stabilizáciu epidemiologickej situácie doma a v zahraničí, v domácej ekonomike s postupným uvoľňovaním prevádzok od 15. mája 2020 a oneskorené oživovanie dopytu našich obchodných partnerov postupne až do jesene 2020.

Aj keď medzi inštitúciami existujú rozdiely v prognózach na rok 2020, po zohľadnení aktuálnych informácií panuje všeobecný konsenzus o približnom intervale prepadu slovenskej ekonomiky v roku 2020.

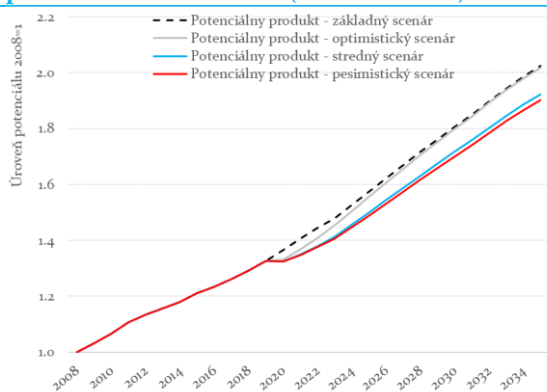
Z pohľadu dlhodobej udržateľnosti verejných financií je viac ako ekonomický výsledok roka 2020 dôležitejší vývoj v nasledujúcich rokoch, determinovaný ekonomickým vývojom. Nakoľko v súčasnosti neexistuje odborný konsenzus o tom, akým spôsobom sa prejaví vplyv pandémie, vládnych a ECB opatrení na produkčnú kapacitu členských krajín, RRZ pripravila pre obdobie po roku 2020 tri možné scenáre:

Optimistický scenár – predpokladá sa, že pandémia bude mať prevažne jednorazový vplyv na ekonomiku aj jej potenciál, čo znamená, že po roku 2020 dosiahneme úrovne produkcie predpokladané pred vznikom pandémie⁵⁶. Opatrenia vlády a monetárne stimuly by mali takmer v plnej miere zabrániť prerušeniu väzieb v ekonomike a nastoliť plnú dôveru spotrebiteľov a podnikov v budúci vývoj. Dôležitým predpokladom je plná kontrola nad ďalšími vlnami pandémie alebo uvedenie vakcíny proti SARS-CoV-2 najneskôr začiatkom roka 2021.

⁵⁶ Tento scenár ilustruje napr. OBR, Coronavirus reference scenario (14. apríl 2020)

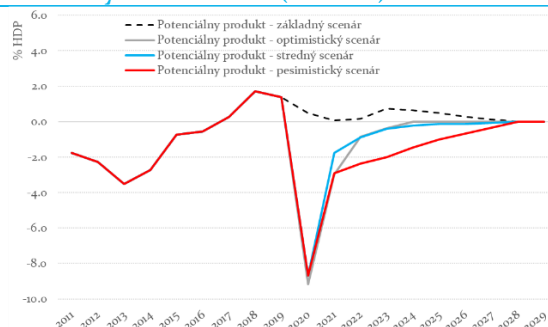


Graf 21: Porovnanie vývoja potenciálneho produktu v scenároch (index 2008=1)



Zdroj: RRZ, EK

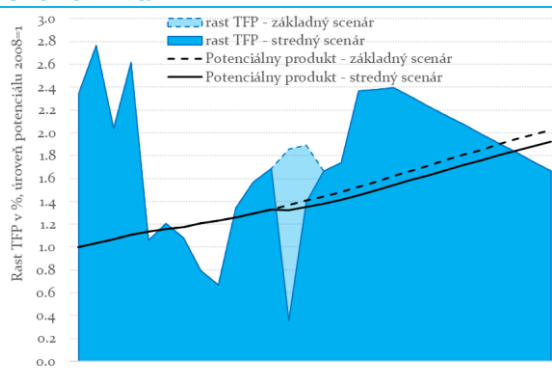
Graf 22: Porovnanie vývoja produkčnej medzery v scenároch (% HDP)



Zdroj: RRZ, EK

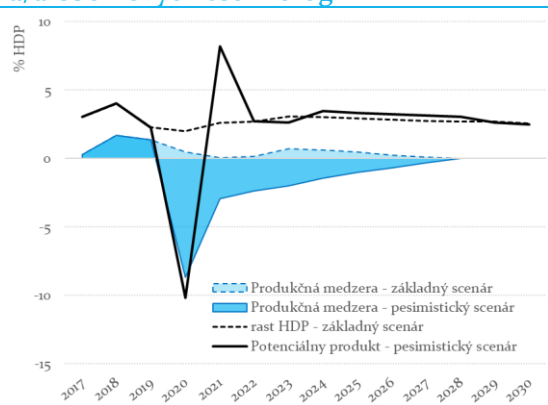
Stredný scenár – predpokladá sa, že pandémia bude mať z časti permanentný vplyv na zníženie produktivity faktorov s trvalým odklonom potenciálu našej ekonomiky z pôvodnej trajektórie (Graf 23 nižšie). Charakter permanentného negatívneho šoku na produktivitu vychádza z predpokladu silných vládnych regulácií ekonomickej aktivity z dôvodu zamedzenia pandémie v roku 2020, zamedzenie sektorovej a regionálnej mobility výrobných faktorov, ukončenie niektorých prevádzok v službách a v priemysle a ďalších faktorov, ktoré majú vplyv na efektívnu tvorbu pridanej hodnoty kombináciou kapitálu a práce. Prijaté opatrenia prispejú k stabilizácii ekonomiky a **produkčná medzera sa uzavrie podobne rýchlo ako pri optimistickom scenári, avšak na nižšej úrovni potenciálu.**

Graf 23: Stredný scenár – prudký pokles celkovej produktivity z dôvodu permanentných negatívnych následkov na ekonomiku



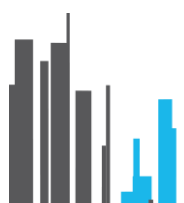
Zdroj: RRZ, EK

Graf 24: Pesimistický scenár – uzatvorenie produkčnej medzery nie je rýchle ako dôsledok absencie efektívnej vakcíny a/alebo nových technológií



Zdroj: RRZ, EK

Pesimistický scenár – predpokladá podobne ako stredný scenár permanentné zníženie produktivity faktorov s trvalým odklonom potenciálu našej ekonomiky z pôvodnej trasy. Na rozdiel od stredného scenára obsahuje predpoklad, že produkčná medzera sa neuzavrie do roku 2023 ako priamy dôsledok dlhšej negatívnej epidemiologickej situácie ako jeden rok (Graf 24 vyššie). V dlhodobom horizonte sa však vráti potenciál na podobnú rastovú trajektóriu. Absencia



efektívnej a plošnej vakcíny a nových technológií na obnovenie rastu produktivity si tak bude vyžadovať výraznejšie opatrenia a investície, ktorých efekty sa v praxi prejavujú až s oneskorením.

Predpoklady o vplyve pandémie na príjmové a výdavkové položky rozpočtu

Nad rámec základného scenára vychádzajúceho z roku 2019 boli do bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy zahrnuté tieto vplyvy a predpoklady:

- Aktualizácia prognózy daňových a odvodových príjmov v nadväznosti na tri citlivostné makroekonomické scenáre zohľadňujúce vplyv pandémie.
- Legislatívne zmeny a opatrenia účinné od roku 2020, ktoré neboli zachytené v základnom scenári a nesúvisia s riešením následkov pandémie. Ide napríklad o zahrnutie zvyšovania miezd vo verejnej správe od 1. januára 2020 a zavedenie 13. dôchodkov namiesto vianočného príspevku s celkovým negatívnym vplyvom na saldo približne vo výške 0,9 % HDP⁵⁷.
- V prípade vývoja niektorých položiek v roku 2020 sa RRZ odklonila od pravidiel definovaných pre zostavenie základného scenára v strednodobom horizonte. RRZ predpokladá, že mzdový vývoj vo verejnej správe v roku 2020 nebude významne ovplyvnený vplyvmi pandémie. V roku 2021 je v odhade zapracované zmrazenie mzdových výdavkov v reakcii na nepriaznivý vývoj. Naviazanie miezd vo verejnom sektore na vývoj miezd v súkromnom sektore sa opätovne zohľadnilo od roku 2022. V prípade príjmov z dividend sa takisto uvažuje s ročným posunom, keď nepriaznivý vývoj v roku 2020 sa premietne do znížených výnosov z dividend v roku 2021.
- Vývoj výdavkov v sektore zdravotníctva v rokoch 2020 a 2021 vychádza z postupu a predpokladov zverejnených v rámci Rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022⁵⁸. V ďalších rokoch sú údaje prevzaté z modelového odhadu RRZ⁵⁹. V odhade nie sú zapracované vplyvy prípadných úspor z utlmenia aktivít a spotreby materiálu a liekov v iných oblastiach zdravotníctva.
- Na druhej strane nie sú zohľadnené ani prípadné úspory a realokácie výdavkov vo verejnej správe nad rámec predpokladov zverejneného odhadu RRZ⁶⁰. Zahrnuté je predpokladané zníženie vlastných investícií v roku 2020 približne o 20%, ktoré RRZ odhadovala ešte pred prejavom pandémie a tiež aj nárast investícií v rokoch 2022 a 2023 v nadväznosti na predpokladané dodanie vojenských lietadiel.
- Opatrenia prijaté v súvislosti s pandemiou sú zahrnuté v odhade salda na rok 2020 (tab. 10), pričom časť nákladov na podporu zachovania pracovných miest bude financovaná z rozpočtu EÚ (Európsky sociálny fond). Celkový negatívny vplyv na saldo po zohľadnení dodatočných nákupov zdravotníckeho materiálu dosiahne v roku 2020 sumu 814 mil. eur (0,9 % HDP)⁶¹.

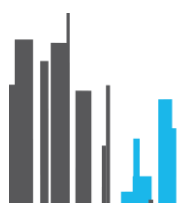
⁵⁷ Ďalej ide o zavedenie povinného predprimárneho vzdelávania v materskej škole, zmeny v náhradnom výživnom a vytvorení fondu na podporu športu. Zoznam zmien aj s ich vplyvmi je uvedený prílohe č. 6, tab. 28.

⁵⁸ Postup odhadu RRZ vychádza zo skutočných výdavkov v roku 2019, zohľadnenia NPC scenára na roky 2020 a 2021, opatrení popísaných v Rozpočte verejnej správy na roky 2020 až 2022 (hlavná kniha, str. 99) a rizík identifikovaných RRZ. V ďalších rokoch bol použitý modelový prístup (rovnaký ako pri zostavení základného scenára).

⁵⁹ Na odhadnutú úroveň výdavkov v zdravotníctve v roku 2021 sa v ďalších rokoch použili tempá rastu výdavkov z modelového odhadu RRZ.

⁶⁰ Odhad je zverejnený v rámci rozpočtového semaforu RRZ z marca 2020 (<https://www.rozpocetvarada.sk/svk/rozpocet/400/>).

⁶¹ Kvantifikácia jednotlivých opatrení je zverejnená na: https://www.rozpocetvarada.sk/vo/download/ko_covid_19_20200430.pdf.



- RRZ predpokladá, že celková alokácia prostriedkov z rozpočtu EÚ za 3. programové obdobie sa nezmení. Zrýchlené čerpanie prostriedkov na opatrenia prijaté v súvislosti s pandemiou v roku 2020 sa premietne do nižšej sumy, ktorá sa bude dočerpávať v roku 2023.
- Scenár neobsahuje žiadne vplyvy z garančných a úverových schém, ktoré sa plánujú poskytovať podnikateľským subjektom na prekonanie ťažkostí spôsobených pandemiou.

Tab 10: Opatrenia prijaté v roku 2020 v súvislosti s pandemiou (mil. eur)

	celkový vplyv	financovanie	
		EU fondy	národné zdroje
Zmena v podmienkach vyplácania OČR z dôvodu COVID-19	303	-	303
Vyplatenie nemocenského od 1. dňa karantény z dôvodu COVID-19	35	-	35
Predĺženie doby poberania dávky v nezamestnanosti	10	-	10
Podpora zachovania pracovných miest	1 085	922	163
Odpustenie sociálnych odvodov zamestnávateľa	54	-	54
Nákupy zdravotníckeho materiálu	250	-	250
Spolu (pri predpoklade 3 mesačného trvania opatrení)	1 736	922	814
- vplyv na saldo verejnej správy v roku 2020		-	-814

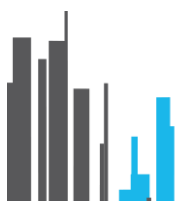
Zdroj: RRZ

Výsledky scenárov

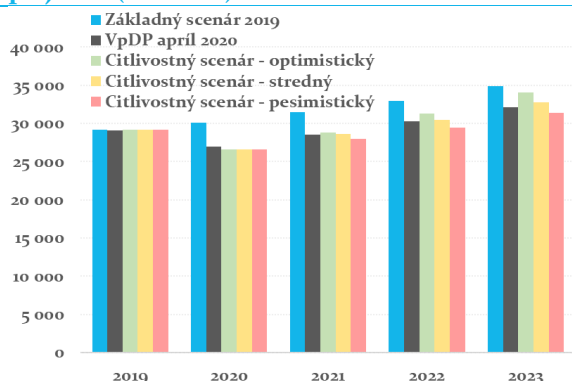
Makroekonomické scenáre majú najväčší vplyv na vývoj daňových a odvodových príjmov v strednodobom horizonte. V roku 2020 je možné očakávať výpadok príjmov v porovnaní so základným scenárom vo výške 3,5 mld. eur (4 % HDP). V ďalších rokoch sa výpadky vyjadrené v pomere k HDP znížia, pričom veľkosť zníženia závisí od konkrétneho scenára. V pesimistickom scenári by dosiahol výpadok 3,6 % HDP v roku 2023, v optimistickom scenári by bol iba 1,1 % HDP v porovnaní so základným scenárom.

Makroekonomický vývoj ovplyvňuje okrem daňových a odvodových príjmov aj nedaňové príjmy a výdavky verejnej správy, čo v konečnom dôsledku zmierňuje negatívne vplyvy na saldo verejnej správy. Keďže ukazovatele sú vyjadrené v pomere k HDP, zmena salda verejnej správy je ovplyvnená aj vplyvom zmeny menovateľa (graf 27). **Celkový negatívny vplyv odlišného ekonomického vývoja na saldo dosahuje v roku 2020 približne 2 % HDP v porovnaní so základným scenárom⁶².** V ďalších rokoch sa tento vplyv zmierňuje v závislosti od konkrétneho scenára.

⁶² Toto by platilo za predpokladu, že výdavky (podobne ako dane) okamžite zareagujú na zmenený makroekonomický vývoj, čo v skutočnosti neplatí. RRZ preto v scenároch zohľadnila, že napríklad tempo rastu mzdových výdavkov sa čiastočne prispôbi zmeneným ekonomickým podmienkam v roku 2021 (zmrazenie ich úrovne). V prípade výdavkov na zdravotníctvo a dlhodobú starostlivosť ich tempo rastu v scenároch nie je ovplyvnené ekonomickým šokom. Vplyv týchto výdavkov na saldo je zobrazený v grafe 31 (rigidita výdavkov).



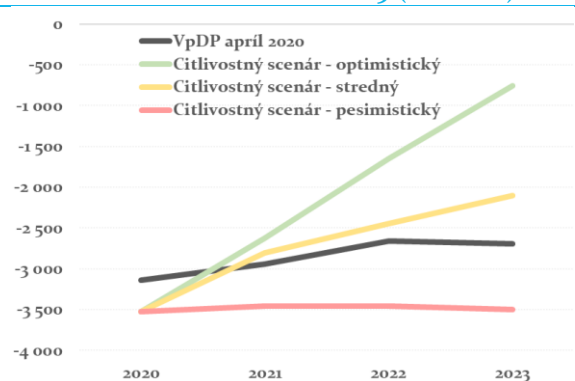
Graf 25: Vývoj daňových a odvodových príjmov (mil. eur)



Pozn.: Ide o sumu daňových a odvodových príjmov prognózovaných VpDP.

Zdroj: RRZ

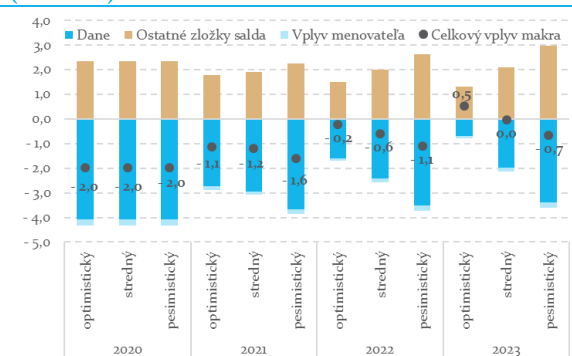
Graf 26: Daňové a odvodové príjmy - rozdiely voči základnému scenáru 2019 (mil. eur)



Zdroj: RRZ

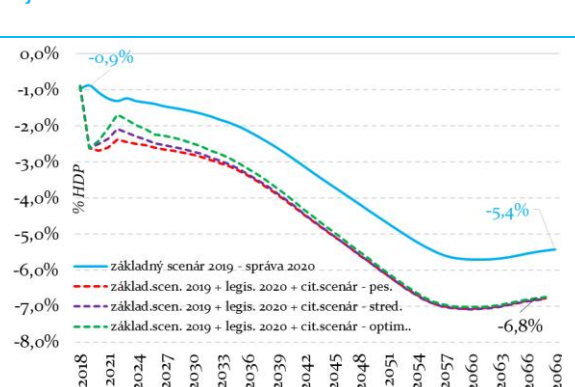
V dlhodobom horizonte možno očakávať dodatočné zhoršenie deficitu v dôchodkovom systéme (graf 28). Popri vplyve pandémie koronavírusu cez efekt menovateľa v podielovom indikátore (HDP v bežných cenách) má najväčší negatívny príspevok doposiaľ prijatá legislatíva v roku 2020. Ide o zavedenie trinásteho dôchodku a súčasné zrušenie vianočného príspevku s okamžitým negatívnym vplyvom 0,5 % HDP, ktorý však do roku 2069 vzrastie na 0,8 % HDP. Na 50 ročnom horizonte sa tak deficit dôchodkového systému voči HDP môže v porovnaní s rokom 2019 prehĺbiť až o 5,9 % HDP (z -0,9 % HDP v roku 2019 na -6,8 % HDP v roku 2069).

Graf 27: Vplyv makroekon. vývoja na saldo v porovnaní so základným scenárom (% HDP)



Zdroj: RRZ

Graf 28: Saldo univerzálneho dôchodkového systému



Zdroj: RRZ

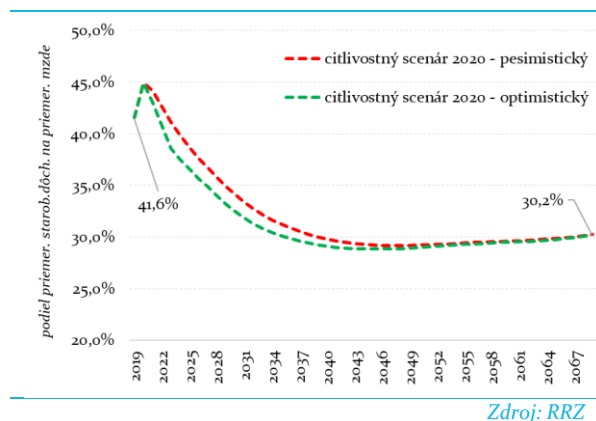
Zaujímavé je porovnanie vývoja dôchodkového systému v troch citlivostných scenároch. Tie vychádzajú z legislatívy platnej ku dňu vydania tohto materiálu (zahŕňujú 13. dôchodok) a odlišujú sa iba v predpokladoch makroekonomického vývoja popísaných vyššie. Zjednodušene možno povedať, že v jednotlivých citlivostných scenároch do roku 2030 dosiahne výkonnosť slovenskej ekonomiky rozdielne úrovne, pričom tento rozdiel sa za týmto horizontom trvalo zachová.

Napriek tomu, že výkonnosť ekonomiky (výška HDP), a teda životná úroveň populácie bude v jednotlivých scenároch rozdielna, výdavky dôchodkového systému v pomere k HDP postupne dosiahnu približne rovnakú úroveň vo všetkých scenároch, čo možno nie je na prvý pohľad intuitívne.

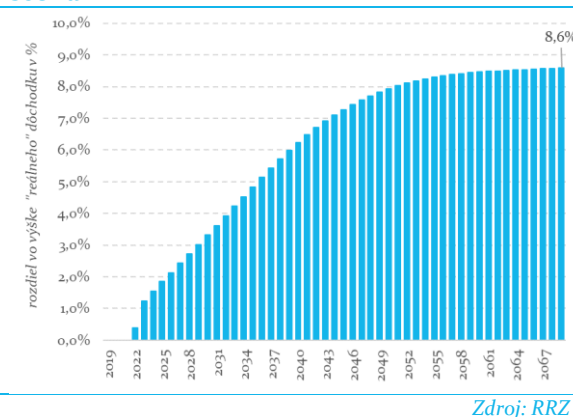


V dôchodkovom systéme sa však v žiadnom scenári nič zásadné v jeho nastavení nemení. Priznávajú sa rovnaké miery náhrady mzdy pri priznaní dôchodku (% zo mzdy), valorizácia dôchodkov sa postupne vráti na rovnaké úrovne, dôchodky sa poberajú rovnaké obdobie a počty dôchodcov sú približne rovnaké. Takýto systém bude preto smerovať k tomu, že **podiel výšky priemerného dôchodku voči priemernej mzde postupne skonverguje na rovnakú úroveň vo všetkých scenároch** (graf 29).

Graf 29: Podiel priemerného star. dôchodku na priemernej mzde v citliv. scenároch



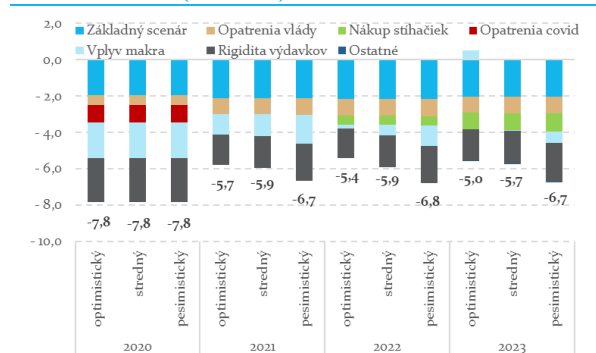
Graf 30: Rozdiel v životnej úrovni star. dôchodcov: optimistický vs. pesimistický scenár



Napriek tomu, že dôchodkové výdavky na HDP a relatívna výška dôchodkov voči mzde konvergujú vo všetkých scenároch na podobnú úroveň, **životná úroveň dôchodcov bude odlišná, v nadväznosti na rozdielnú životnú úroveň celej populácie**. Výška priemerného starobného dôchodku v roku 2069 môže byť v optimistickom scenári vývoja vyššia o takmer 9% v porovnaní s pesimistickým scenárom (graf 30).

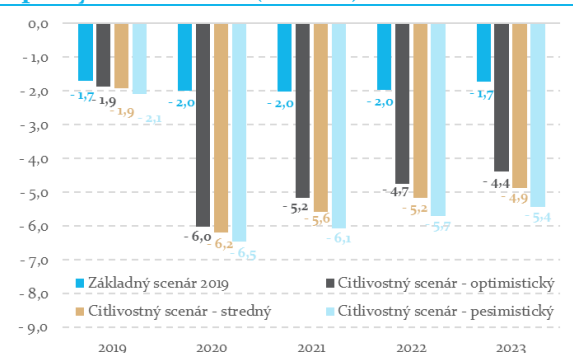
Deficit verejnej správy sa v roku 2020 prehĺbi k 7,8 % HDP. V ďalších rokoch sa vplyvom oživenia ekonomického rastu a čiastočného prispôsobenia sa mzdových výdavkov tomuto vývoju mierne zníži. V optimistickom scenári klesne na 5,0 % HDP v roku 2023, kým v pesimistickom scenári sa zníži na 6,7 % HDP. Rozdiel medzi týmito scenármi spočíva čiastočne aj vo vplyve ekonomického cyklu, keďže **štrukturálny deficit sa bude v roku 2023 nachádzať v užšom rozpätí 4,4 až 5,4 % HDP** v závislosti od konkrétneho scenára.

Graf 31: Vývoj deficitu verejnej správy v scenároch (% HDP)

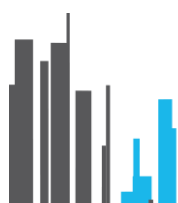


Pozn.: Rigidita výdavkov predstavuje oneskorenú (mzdy) resp. žiadnu (zdravotníctvo, dlhodobá starostlivosť) reakciu výdavkov na ekonomický šok. Zdroj: RRZ

Graf 32: Vývoj štrukturálneho salda verejnej správy v scenároch (% HDP)



Pozn.: náklady na nákup vojenských lietadiel v rokoch 2022 a 2023 sú zahrnuté medzi jednorazové vplyvy a neovplyvňujú výšku štrukturálneho salda. Zdroj: RRZ

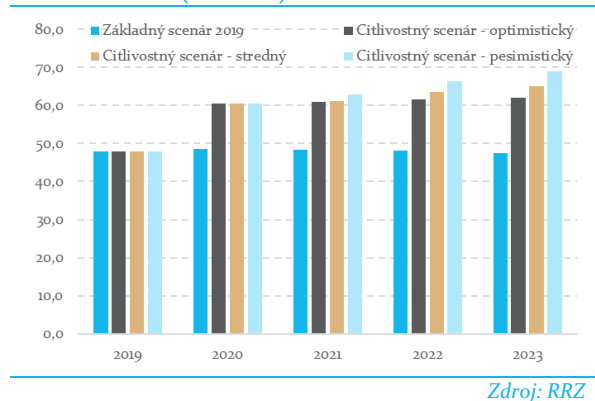


Hrubý dlh by aj v dôsledku prepadu HDP na konci roku 2020 dosiahol 60,4 % HDP a následne by sa každoročne zvyšoval v závislosti od konkrétneho scenára. Na konci roku 2023 by sa nachádzal v rozpätí 62,1 až 68,9 % HDP.

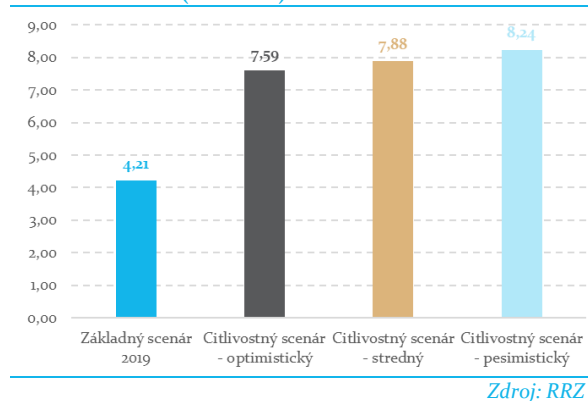
Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti pre rok 2020 by sa zvýšil k úrovni 8 % HDP, čo predstavuje z pohľadu dlhodobej udržateľnosti už vysoké riziko. V závislosti od ekonomického vývoja najnižšiu hodnotu, na úrovni 7,6 % HDP, by dosiahol v optimistickom scenári a najhoršiu, na úrovni 8,2 % HDP, v pesimistickom scenári. Rozdiely medzi jednotlivými scenármi nie sú významné a vyplývajú najmä z odlišnej úrovne štrukturálneho primárneho salda v roku 2023. Na udržanie dlhu verejnej správy pod hornou hranicou limitu na dlh (50 % HDP) v období najbližších päťdesiatich rokov by teda bolo potrebné prijať v strednodobom horizonte dodatočné opatrenia na strane príjmov alebo výdavkov, ktoré by trvalo zlepšili saldo hospodárenia verejných financií vo výške približne 8 % HDP. Znamenalo by to dosiahnutie štrukturálneho prebytku do roku 2023 na úrovni približne 2,2 až 2,6 % HDP v závislosti od konkrétneho scenára.

Ak by sme zohľadnili len vplyv prijatia 13. dôchodkov a ďalších opatrení nesúvisiacich s pandemiou koronavírusu (najmä nárast miezd vo verejnom sektore v roku 2020)⁶³, dlhodobá udržateľnosť verejných financií by aj tak bola v pásme vysokého rizika.

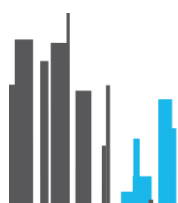
Graf 33: Vývoj hrubého dlhu verejnej správy v scenároch (% HDP)



Graf 34: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v scenároch (% HDP)



⁶³ Príspevok týchto opatrení k zhoršeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti dosahuje približne 1 % HDP. Vplyv pandémie koronavírusu (makroekonomické vplyvy a prijaté opatrenia) na ukazovateľ RRZ odhadla v rozpätí 2,4 až 3,0 % HDP v závislosti od konkrétneho scenára.



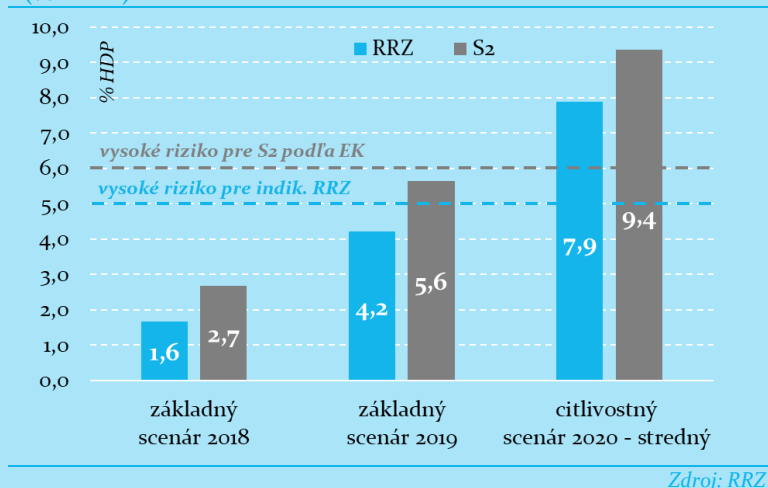
Box 4: Indikátor dlhodobej udržateľnosti Európskej komisie S2

Za účelom hodnotenia dlhodobej udržateľnosti na horizonte 50 a viac rokov sa na Slovensku aktuálne používajú **dva základné indikátory udržateľnosti**, ktoré udržateľnosť vyhodnocujú cez „solventnosť“ verejných financií. V oboch indikátoroch **ide o kvantifikáciu potrebnej okamžitej a trvalej úpravy primárneho štrukturálneho salda** (mimo príjmov a výdavkov ovplyvnených starnutím), aby bola dosiahnutá podmienka solventnosti (ktorá je pre každý indikátor definovaná mierne inak).

- Indikátor „ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti“ (používaný RRZ) definuje podmienku solventnosti ako **dosiahnutie dlhu voči HDP na úrovni 50% o 50 rokov**,
- Indikátor S2 (používaný Európskou komisiou) necieľuje konkrétnu hodnotu dlhu, ale predpokladá jeho **postupnú stabilizáciu na nekonečnom horizonte**. Podmienkou je, aby súčasná hodnota budúcich primárnych sald (vrátane výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva) rovnala súčasnej úrovni hrubého dlhu vo veľmi dlhom horizonte.

Každý z týchto indikátorov má svoje výhody ale aj nevýhody. Pre poskytnutie komplexnejšieho obrazu preto udržateľnosť verejných financií ilustrujeme aj v **metodike⁶⁴, ktorú využíva indikátor S2**.

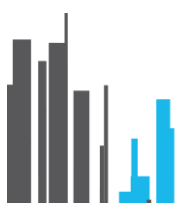
Graf 35: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti a indikátor S2 (% HDP)



Indikátor S2, rovnako ako ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti počítaný RRZ potvrdzuje výrazné medziročné zhoršenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Už v **základnom scenári 2019 je podľa S2 potrebné okamžite a trvale zvýšiť štrukturálne príjmy a/alebo znížiť výdavky o 5,6% HDP**, čo je veľmi blízko 6 percentnej hranice vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti definovanej Európskou komisiou.

Ak by sme do tohto hodnotenia zohľadnili prijatie 13. dôchodkov a nárastu miezd vo verejnom sektore v roku 2020, dlhodobá udržateľnosť verejných financií by bola vo vysokom riziku dlhodobej udržateľnosti, a to aj bez vplyvu pandémie koronavírusu. Pri zohľadnení stredného scenára pandémie koronavírusu, by bola pre úplné eliminovanie vysokého rizika potrebná úprava o 9,4% HDP.

⁶⁴ V porovnaní s hodnotením Európskej komisie používa RRZ pri kvantifikácii S2 vlastné projekcie bilancie verejných financií, pričom modeluje (a zohľadňuje do S2) vývoj väčšieho počtu výdavkových a príjmových položiek v dlhodobom horizonte (starnutie populácie alebo iné faktory ovplyvňujú v dlhodobom horizonte viac typov položiek rozpočtu, pričom Európska komisia u týchto predpokladá konštantný podiel na HDP).



5 Bezpečná úroveň dlhu

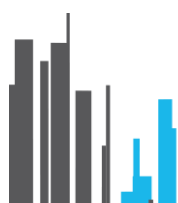
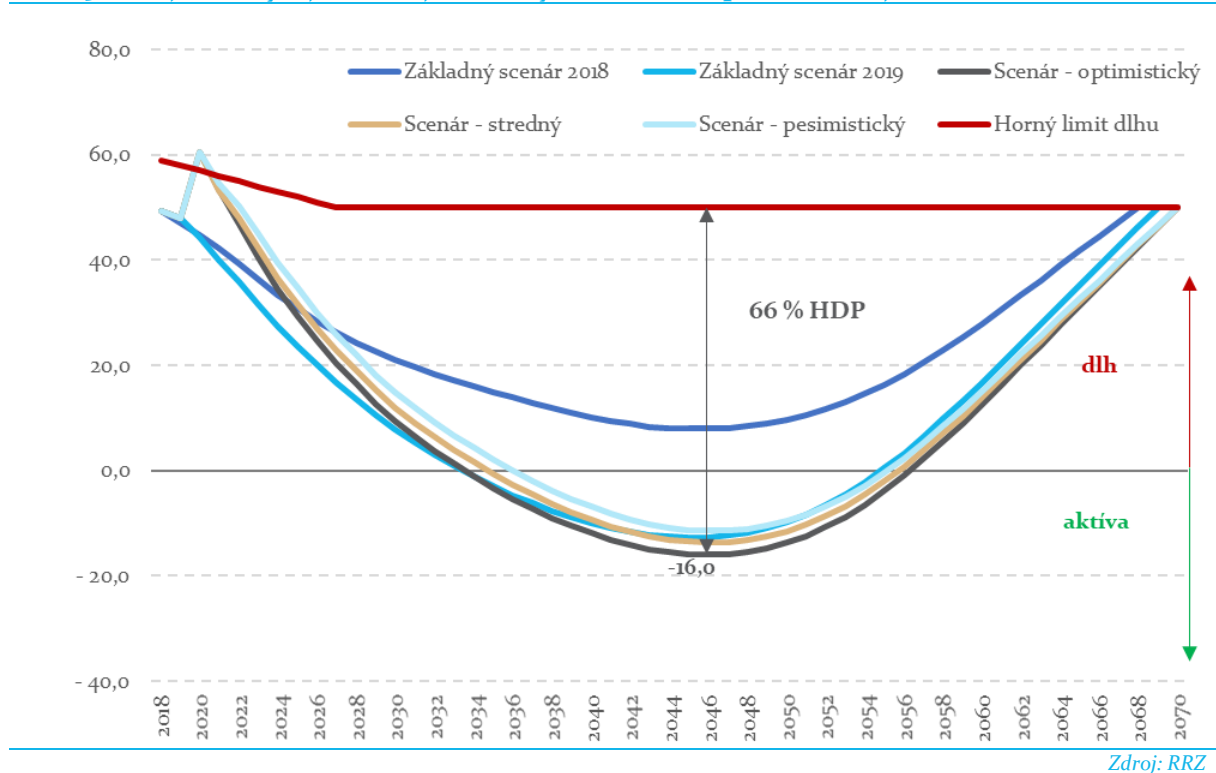
Úroveň bezpečnej hranice dlhu na Slovensku sa v čase mení v závislosti od aktuálneho hospodárenia verejných financií, platnej legislatívy a očakávaných zmien v demografickej štruktúre populácie a s tým súvisiaceho nárastu výdavkov citlivých na starnutie populácie a zhoršenia prognóz rastu domácej ekonomiky. Prebiehajúce starnutie populácie bude mať v najbližších desaťročiach také negatívne vplyvy na rozpočet, ktoré nebude pri dlhu tesne pod úrovňou sankčných pásiem ústavného limitu na dlh možné operatívne každoročne kompenzovať. Je vysoko pravdepodobné, že vláda by čoskoro narazila na efektívne limity zdaňovania a obmedzené možnosti znižovania výdavkov.

Uvedené je možné ilustrovať dvoma spôsobmi. Prvý spôsob vychádza z definície dlhodobej udržateľnosti verejných financií podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Druhý spôsob vychádza z analýzy fiškálneho limitu Slovenska.

5.1 Udržanie dlhu pod hornou hranicou limitu na dlh

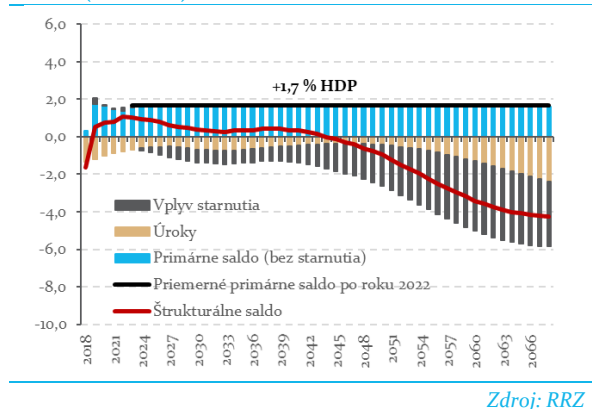
Ak by bola dosiahnutá dlhodobá udržateľnosť prijatím opatrení hneď v prvom roku, je možné ukázať ako by sa vyvíjala úroveň dlhu v jednotlivých scenároch. Vo všetkých scenároch platí, že dlh by sa v najbližších rokoch vďaka dosahovaným primárnym prebytkom znižoval, aby po dosiahnutí bodu obratu (okolo roku 2046), kedy už prevážia efekty starnutia začal opätovne narastať k úrovni 50 % HDP.

Graf 36: Projekcia vývoja dlhu v jednotlivých scenároch pri okamžitej konsolidácii (% HDP)



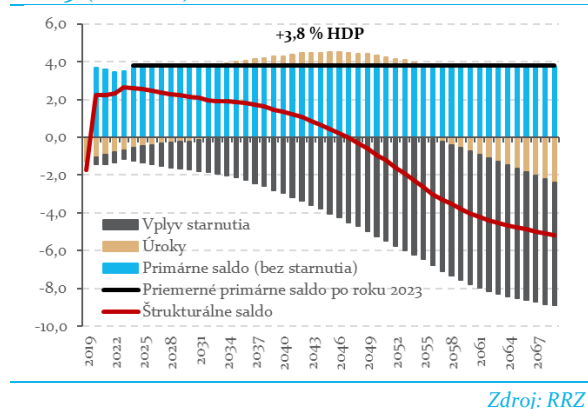
Najvýznamnejší posun vo vývoji krivky dlhu nastal medzi základným scenárom vychádzajúcim z roku 2018 a scenárom z roku 2019 najmä v dôsledku schválenia legislatívnych zmien zhoršujúcich saldo dôchodkového systému, čo je hlavný faktor zhoršenia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti verejných financií medzi rokmi 2018 a 2019. Kým v základnom scenári vychádzajúcom z roku 2018 by na vykrytie dodatočných nákladov spojených so starnutím populácie postačoval v dlhodobom horizonte primárny prebytok (bez položiek ovplyvnených starnutím populácie) vo výške 1,7 % HDP ročne (graf 37), v základnom scenári vychádzajúcom z roku 2019 je táto potreba výrazne vyššia (graf 38). Náklady spojené so starnutím populácie v tomto scenári kontinuálne rastú od roku 2023 a na ich vykrytie v 50-ročnom horizonte je potrebný primárny prebytok vo výške 3,8 % HDP ročne.

Graf 37: Projekcia zložiek salda pri okamžitej konsolidácii v roku 2019 - základný scenár 2018 (% HDP)



Zdroj: RRZ

Graf 38: Projekcia zložiek salda pri okamžitej konsolidácii v roku 2020 - základný scenár 2019 (% HDP)



Zdroj: RRZ

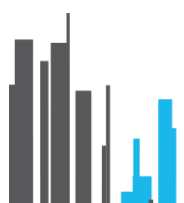
5.2 Fiškálne limity

Obdobným prístupom je **analýza fiškálneho limitu Slovenska**, ktorý predstavuje maximálnu úroveň čistého dlhu⁶⁵, ktorú ešte vie vláda obslužiť⁶⁶. Nad rámec predchádzajúceho prístupu sa zohľadňujú aj očakávania o fiškálnej politike (napr. možnosti zvyšovania daní v reakcii na rastúci dlh) a jej kredibilita, turbulencie v hospodárskom cykle⁶⁷ a externé šoky. Fiškálny limit

⁶⁵ Likvidné finančné aktíva vlády dosiahli na konci roku 2019 úroveň 4,8 % HDP, čistý dlh (hrubý dlh znížený o likvidné finančné aktíva) tak bol ku koncu roku 2019 vo výške 43,2 % HDP.

⁶⁶ Fiškálny limit definujeme ako maximálnu súčasnú očakávanú hodnotu súčtu všetkých budúcich primárnych prebytkov štátneho rozpočtu, pričom investor vo svojich očakávaniach zohľadňuje pravdepodobnosť default krajiny na svoje záväzky. Preto, pre danú úroveň vládných výdavkov je fiškálny limit previazaný s vrcholom Lafferovej krivky, kde sú daňové výnosy vlády najvyššie možné. V prípade dosiahnutia fiškálneho limitu vláda už nie je schopná z ekonomických alebo politických dôvodov stabilizovať dlh pomocou znižovania výdavkov ani zvyšovaním daní. V kontexte tohto modelu chápeme vládny dlh ako čistý vládny dlh.

⁶⁷ Nakoľko zraniteľnosť slovenskej ekonomiky voči náhodným negatívnym udalostiam je v porovnaní s vyspelými západnými ekonomikami vyššia, pri určovaní hornej hranice pre bezpečnú úroveň verejného dlhu je nutné citlivo zvažovať možnosť zlých časov, ktoré pre potreby tejto analýzy definujeme ako jednorazový šok, ktorý trajektóriu očakávaného vývoja reálneho HDP krajiny negatívne ovplyvní o 5 percentuálnych bodov. Empirická distribúcia hospodárskeho cyklu slovenskej ekonomiky, odhadnutá na historických dátach pomocou metodiky štúdie [Odor, L. a Jurasekova-Kucserova, J.](#) (2014) vykazuje prítomnosť tzv. ťažkých chvostov. Nakoľko napriek rastúcej otvorenosti ekonomiky do budúcnosti nepredpokladáme tak častý výskyt extrémnych situácií ani zásadných



vyčíslujeme pre viaceré úrovne pravdepodobnosti defaultu, pričom výber konkrétnej úrovne definuje aj tomu zodpovedajúcu bezpečnú úroveň dlhu. RRZ považuje za bezpečnú úroveň pravdepodobnosť defaultu vo výške najviac 1 % v štandardných ekonomických časoch (Box 5).

Box 5: Čo sú fiškálne limity

Distribúcia fiškálneho limitu vyjadruje kumulatívnu pravdepodobnosť, s akou krajina bude čeliť defaultu⁶⁸ na vládny dlh v závislosti od jeho aktuálnej výšky. V kontexte slovenskej ekonomiky sú hlavnými príčinami ovplyvňujúcimi riziko defaultu práve dlhodobé projekcie výdavkov citlivých na starnutie populácie a očakávaného rastu ekonomiky. Ďalšími faktormi, ktoré zásadným spôsobom vplyvajú na distribúciu fiškálneho limitu, sú očakávania o fiškálnej politike a jej kredibilitate, turbulencie v hospodárskom cykle a externé šoky.

Fiškálny limit vyčíslujeme pre viaceré úrovne pravdepodobnosti defaultu. Finančné trhy a investori veľmi citlivo vnímajú možné budúce problémy so schopnosťou krajiny splácať svoje záväzky a prenášajú svoje očakávania o vývoji do ratingových hodnotení krajiny. Preto, opierajúc sa o [štúdiu agentúry Standard & Poor's](#), sú nami vyčíslované hladiny rizika defaultu s ratingom krajiny prepojené nasledovne:

Tab 11: Pravdepodobnosť defaultu a rating

Pravdepodobnosť defaultu	Rating	Terminológia úrovne zadĺženia v pomere ku HDP
< 1%	AA-AAA	Bezpečná úroveň dlhu
5%	A	
10%	BBB	Horný limit (strop) pre bezpečný dlh

Úroveň bezpečného dlhu zodpovedá ratingu AA-AAA podľa metodiky Standard&Poor's, t.j. pravdepodobnosť defaultu krajiny najviac vo výške 1% v štandardných ekonomických podmienkach. Takto definovaná úroveň bezpečnej hranice dlhu tiež približne zodpovedá 10 % pravdepodobnosti defaultu ak by Slovensko čelilo negatívnym ekonomickým šokom.

Scenár vychádzajúci z roka 2018

V roku 2018 sa bezpečná úroveň dlhu pohybovala tesne pod 40 % HDP (v normálnych časoch; Graf 39, Tab 12). Pri tejto hranici by bolo riziko defaultu v pokojných časoch približne 1 percento. Akceptovaním vyššieho rizika defaultu (10%) by sa horná hranica prípustného dlhu zvýšila na 45 %. Na druhej strane, zohľadnenie prípadných negatívnych ekonomických šokov by znížilo aj pri tejto vyššej miere pravdepodobnosti defaultu zadĺženie opätovne pod 40 % HDP, na približne 37 percent HDP.

Napriek tomu, že zmeny v dôchodkovom systéme prijaté v roku 2012 významne prispievajú k tlmeniu rastu penzijných výdavkov aj po roku 2018, **vytvorenie bezpečného vankúša by si**

štrukturálnych zmien, tak táto distribúcia je prevážená normálne rozdelenými šokmi. Jednorazový prepád v očakávanom raste reálneho HDP krajiny o 5 percentuálnych bodov je potom konzistentný s 3 štandardnými odchyľkami takto definovanej distribúcie hospodárskeho cyklu

⁶⁸ Ide o čiastočný default, pri ktorom sa odpíše približne 10,7 percenta vládneho dlhu. Default v modeli je možný pri akomkoľvek pomere dlhu k HDP. Keď je dlh veľmi malý, tak aj riziko defaultu je nízke a len sled negatívnych šokov ho môže priblížiť. Šanca skrachovať rastie prudko s dlhom a stáva sa nebezpečne vysoká aj pri úrovniach dlhu, ktoré bývali posudzované ako relatívne bezpečné



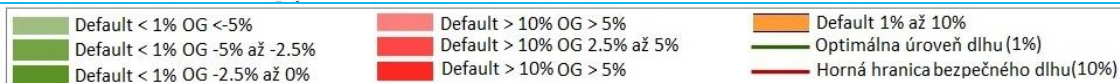
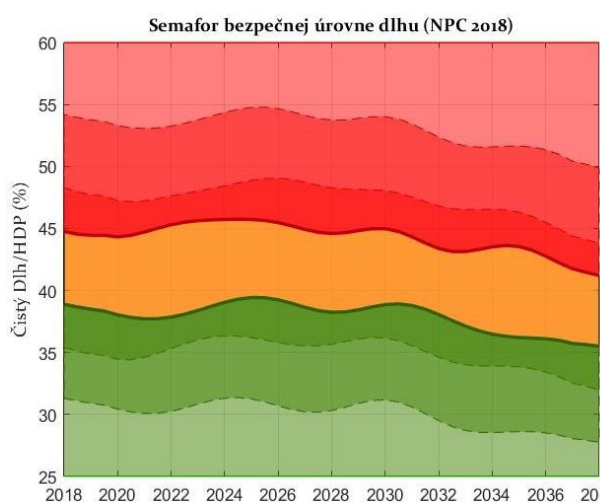
vyžadovalo do roku 2038 dodatočné zníženie horného limitu dlhu o približne 4 p.b. na úroveň okolo 35 % HDP⁶⁹ (Tab 13).

Tab 12: Bezpečné úrovne dlhu v roku 2019 na základe scenárov rokov 2018 až 2020

Úroveň dlhu v roku 2019	Bezpečná úroveň (1%)		Horná hranica (10%)	
	Zlé časy	Normálne časy	Zlé časy	Normálne časy
NPC 2018 – dlh v roku 2018	31%	39%	37%	45%
NPC 2019 – dlh v roku 2019	17%	28%	21%	34%
COVID 2020, optimistický - dlh v roku 2020	17%	28%	22%	34%
COVID 2020, stredný - dlh v roku 2020	15%	27%	20%	32%
COVID 2020, pesimistický - dlh v roku 2020	15%	26%	20%	31%

Zdroj: RRZ

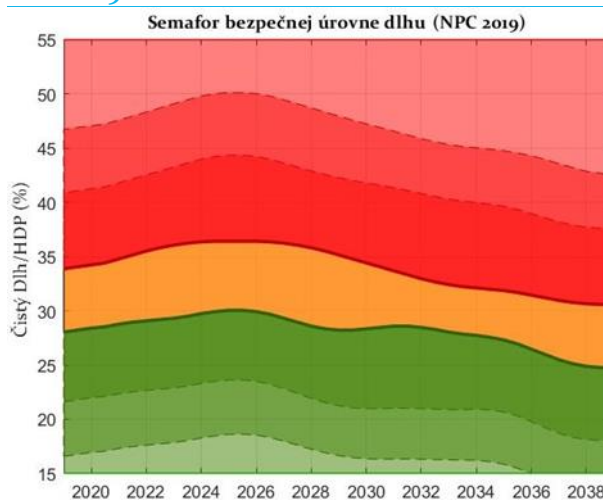
Graf 39: Semafor bezpečnej úrovne dlhu, Scenár NPC 2018



Pozn.: Červená farba prislúcha v danom čase úrovni dlhu, pri ktorých je pravdepodobnosť defaultu väčšia ako 10 %. Zelená farba patrí v danom čase úrovni dlhu, pri ktorých je pravdepodobnosť defaultu menšia ako 1 %.

Zdroj: RRZ

Graf 40: Semafor bezpečnej úrovne dlhu, Scenár NPC 2019

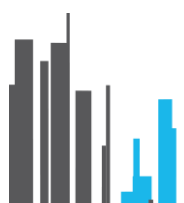


Pozn.: Odtiene zelenej (a prerušované čiary) definujú vývoj optimálnej úrovne dlhu pri negatívnom cyklickom šoku -2,5% resp. -5%. Odtiene červenej definujú vývoj horného limitu pre bezpečný dlh pri pozitívnych cyklických šokoch (2,5%, 5%)

Zdroj: RRZ

Scenár vychádzajúci z roka 2019

⁶⁹ Sprísnenie horného limitu bezpečnej hranice dlhu pre rok 2038 v prípade scenára NPC 2018 má dve príčiny. Prvou je nižší očakávaný rast ekonomiky medzi rokmi 2038 a 2088 v porovnaní s predošlým obdobím o takmer 0,5 percentuálneho bodu. Druhým dôvodom je mierne rýchlejší nárast výdavkov súvisiaci so starnutím populácie v sledovanom období o takmer 0,1 percenta HDP voči predchádzajúcemu horizontu. Tento faktor je však vďaka predpokladu dlhodobo udržateľnej legislatívy penzijného systému do značnej miery kompenzovaný lepšou východiskovou pozíciou výdavkov citlivých na starnutie populácie v roku 2038 oproti roku 2018.



V roku 2019 došlo ku zníženiu bezpečnej hranice dlhu o 11 % HDP na úroveň okolo 28% HDP. Zníženie hraníc bezpečného dlhu medzi rokmi 2018 a 2019 je spôsobené najmä vplyvom zavedenia stropu na dôchodkový vek s vplyvom 7 p.b. , menšiu časť spôsobili iné opatrenia⁷⁰. Z dôvodu vytvorenia bezpečného vankúša by sa do roku 2039 mala znížiť úroveň dlhu k úrovni 25% HDP.

Tab 13: Bezpečné úrovne dlhu v roku 2019 na základe NPC scenárov z rokov 2018 až 2020

Úroveň dlhu v roku 2039	Bezpečná úroveň		Horná hranica	
	Zlé časy	Normálne časy	Zlé časy	Normálne časy
NPC 2018	28%	35%	33%	41%
NPC 2019	13%	25%	19%	31%
COVID 2020, optimistický scenár	15%	25%	19%	30%
COVID 2020, stredný scenár	14%	24%	19%	30%
COVID 2020, pesimistický scenár	13%	24%	19%	30%

Box 6: Vplyv legislatívnych zmien v dôchodkovom systéme na bezpečnú úroveň dlhu

V prípade ponechania legislatívy z roku 2018 by za predpokladu minimálnych ekonomických turbulencií v roku 2019 dosahovala bezpečná úroveň dlhu hodnotu tesne pod 38 % (Tab 12, Graf 39). Zastropovanie veku odchodu do dôchodku spôsobilo v roku 2019 pokles bezpečnej úrovne dlhu s menej ako percentným rizikom defaultu v pokojných časoch na menej ako 31 % (hrubá zelená čiara, Graf 41, prerušovaná zelená čiara). Z dôvodu potreby vytvorenia bezpečného vankúša by sa do roku 2039 by pri ponechaní pôvodnej legislatívy bolo potrebné znížiť bezpečnú úroveň dlhu v normálnych časoch na 31 %, kým po zastropovaní penzijného veku by boli nutné opatrenia vedúce k dodatočnému poklesu o takmer 5 percentuálnych bodov (Tab 14).

Tab 14: Bezpečné úrovne dlhu v roku 2019 a 2039 po legislatívnych zmenách

Scenáre	2019, normálne časy		2039, normálne časy	
	Bezpečná úroveň	Horná hranica	Bezpečná úroveň	Horná hranica
2019, len s penzijným stropom	31%	37%	26%	31%
2020 (stredný), bez 13. dôchodku	26%	33%	25%	31%

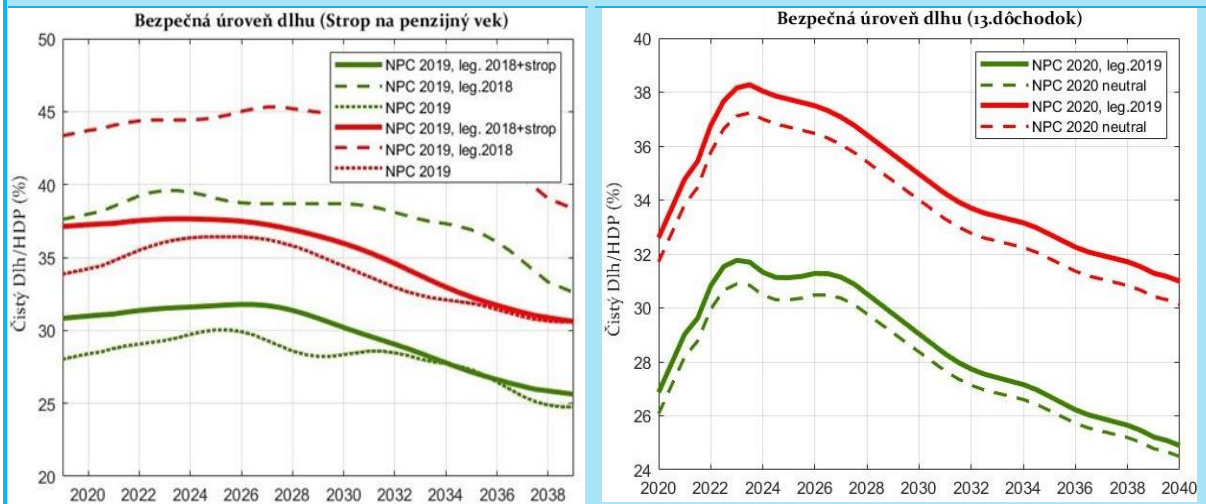
Zdroj: RRZ

Prijatie vyplácania 13. dôchodkov zvýraznilo prepad bezpečnej úrovne zadlženia o 1 percentuálny bod (Graf 42, hrubá čiara). Za predpokladu stredného makroekonomického scenára na rok 2020 a legislatívneho prostredia z roku 2019 je v obdobiach minimálnych otrasov limit pre bezpečný dlh stanovený na 27 % HDP. Prijatie vyplácania 13. dôchodkov spôsobilo dodatočný pokles tejto úrovne v roku 2020 na 26 % HDP.

⁷⁰ Medzi ďalšie legislatívne opatrenia prijaté v roku 2019, ktoré ovplyvňujú nastavenie penzijného systému, patria zvýšenie minimálneho dôchodku, zníženie krátenia dôchodkov pre sporiteľov v druhom pilieri a zdvojnásobenie vianočného dôchodku.



Graf 41: Projekcia vývoja bezpečnej úrovne dlhu po zastropovaní veku odchodu do dôchodku **Graf 42: Projekcia vývoja bezpečnej úrovne dlhu po prijatí vyplácania 13. dôchodku**



Pozn.: Červenou farbou je znázornený vývoj horného limitu bezpečnej úrovne dlhu (pravdepodobnosť defaultu 10%), zelenou bezpečná úroveň dlhu (pravdepodobnosť defaultu 1%). Plná čiara zobrazuje Scenár z r.2019 s legislatívou z r.2018 a stropom penzijného veku, prerušovaná čiara je scenár z r.2019 s legislatívou z r.2018 a bodkovaná čiara je NPC 2019.

Zdroj: RRZ

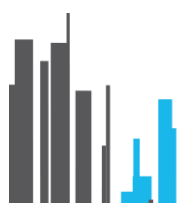
Pozn.: Červenou farbou je znázornený vývoj horného limitu bezpečnej úrovne dlhu (pravdepodobnosť defaultu 10%), zelenou bezpečná úroveň dlhu (pravdepodobnosť defaultu 1%). Plná čiara zobrazuje stredný makroekonomický scenár z r.2020 a prerušovaná čiara je stredný scenár z r.2010 s legislatívou z r.2019.

Zdroj: RRZ

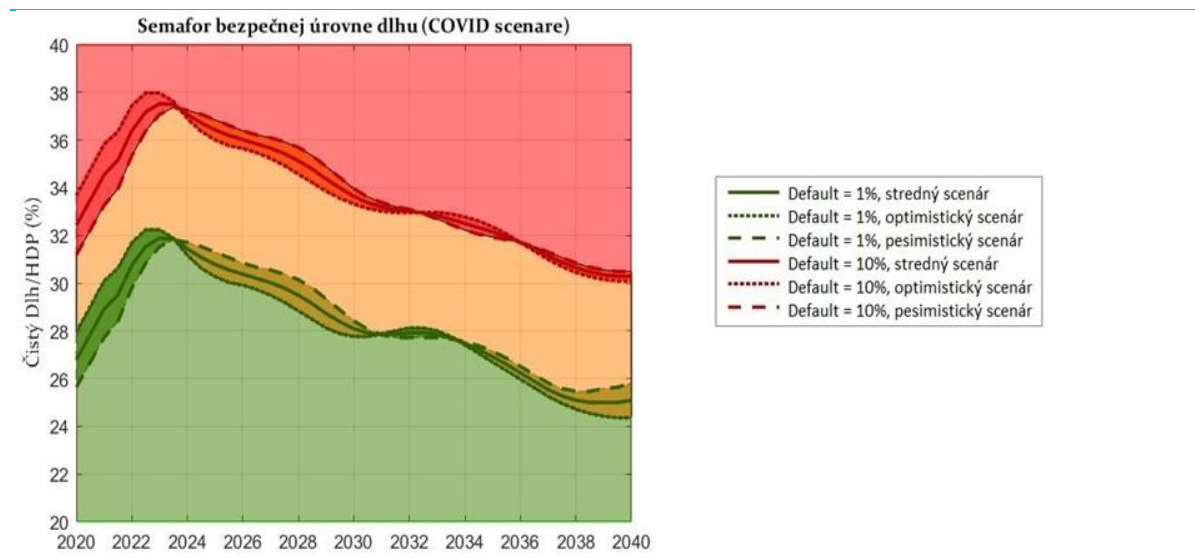
Scenár vychádzajúci z roka 2020 - scenáre

V roku 2020 na určenie horného limitu aj bezpečnej úrovne dlhu zvažujeme tri možné makroekonomické scenáre (Graf 43). Ich dopad na bezpečnú mieru zadĺženia je len krátkodobý⁷¹. V dôsledku pandémie aj legislatívnych úprav v penzijnom systéme (zavedenie 13. dôchodkov) poklesne v roku 2020 bezpečná úroveň dlhu o horný limit bezpečného dlhu v pokojnom období o 1 až 2 percentuálne body v závislosti od konkrétneho scenára. **Bezpečná miera zadĺženia v strednom scenári by tak dosiahla v roku 2020 približne 27 % HDP.** V strednodobom horizonte nárast bezpečnej úrovne dlhu odráža zhoršujúce sa verejné financie v tomto období, pričom po odznení týchto vplyvov sa následne do roku 2040 zníži v na úroveň 24 % HDP.

⁷¹ Po roku 2024 nimi implikované hranice pre bezpečný dlh a hornú hranicu bezpečného dlhu prakticky splyývajú.



Graf 43: Semafor bezpečnej úrovne dlhu pre rôzne scenáre roku 2020



6 Čisté bohatstvo Slovenskej republiky

Čisté bohatstvo Slovenskej republiky⁷² dosiahlo na konci roku 2018 negatívnu hodnotu - 237,2 mld. eur, čo predstavuje 264,4 % HDP. Interpretáciu tejto hodnoty zatiaľ sťažujú problémy s oceňovaním niektorých aktív a pasív tvoriacich čisté bohatstvo⁷³. Z toho dôvodu je vhodnejšie individuálne posudzovať jeho jednotlivé súčasti, ktoré je možné už v súčasnosti korektne hodnotiť a zamerať sa na analýzu ich medziročných zmien (tabuľka 15).

Tab 15: Čisté bohatstvo verejného sektora Slovenskej republiky za roky 2017 a 2018 (% HDP)

	2017	2018	medziročná zmena	metodické zmeny	z toho: zmena úrovne	vplyv HDP
1. Vlastné imanie verejného sektora	-26,9	-29,3	-2,4	0,3	-4,3	1,6
- VI súhrnného celku ver. správy	-23,6	-26,5	-2,9	0,3	-4,6	1,4
- VI podnikov FNM	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
- VI Národnej banky Slovenska	-3,6	-3,1	0,5	0,0	0,3	0,2
2. Implicitné záväzky	-171,9	-222,8	-50,9	0,0	-60,9	10,0
3. Podmienené záväzky	-16,3	-19,0	-2,7	-3,2	-0,5	0,9
4. Iné aktíva	6,9	6,7	-0,2	0,0	0,2	-0,4
Čisté bohatstvo (1+2+3+4)	-208,2	-264,4	-56,2	-2,8	-65,4	12,1
<i>p.m. čisté bohatstvo (mil. eur)</i>	<i>-175 983</i>	<i>-237 213</i>	<i>-61 231</i>	<i>-2 544</i>	<i>-58 687</i>	<i>-</i>

Zdroj: MF SR, RRZ

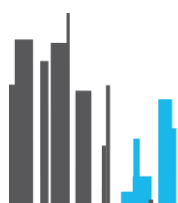
V roku 2018 sa čisté bohatstvo znížilo o viac ako 61 mld. eur, v pomere k HDP ide o zhoršenie o 56,2 perc. bodu. Na tomto vývoji sa najvýraznejšou mierou podieľala aktualizácia implicitných záväzkov. Medziročný rast HDP prispel k zlepšeniu čistého bohatstva o 12,1 perc. bodu.

Implicitné záväzky sa zvýšili o 54,6 mld. eur (60,9 % HDP). Zhoršenie vyplýva najmä z aktualizácie dlhodobých makroekonomických projekcií zverejnených Európskou komisiou v roku 2018, aktualizácie strednodobej prognózy príjmov a posunu východiskového a koncového roka. Najvýznamnejší nárast záväzkov nastal pri odhade výdavkov dôchodkového systému (nárast o 25,4 % HDP)⁷⁴ a výdavkov na dlhodobú starostlivosť, školstvo a zdravotníctvo (nárast celkovo o 25,1 % HDP).

⁷² Čisté bohatstvo Slovenskej republiky je v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti č. 493/2011 Z.z. definované ako „súčet vlastného imania subjektov verejnej správy, vlastného imania Národnej banky Slovenska, vlastného imania podnikov štátnej správy a podnikov územnej samosprávy, upravený o implicitné záväzky a podmienené záväzky, iné aktíva a iné pasíva“. Tento koncept je bližšie popísaný v prílohe č. 9. Čisté bohatstvo kvantifikuje a zverejňuje Ministerstvo financií SR v rámci každoročnej súhrnnej výročnej správy Slovenskej republiky.

⁷³ Ide napríklad o ocenenie prírodného bohatstva (voda, nerastné suroviny) a zaznamenanie budov v účtovnej a nie v trhovej hodnote. Na druhej strane v záväzkoch nie sú zachytené napríklad záväzky spojené s implementáciou štandardov EÚ (vzťahujúcich sa napríklad na kanalizácie, energetickú efektívnosť budov) a ekologický dlh (napríklad náklady na odstránenie skládok toxického odpadu).

⁷⁴ Odhad implicitných záväzkov odzrkadľuje stav legislatívy ku koncu roka 2018. Neobsahuje ešte napríklad vplyv zastropovania veku odchodu do dôchodku, ktorý bol schválený v priebehu roku 2019.



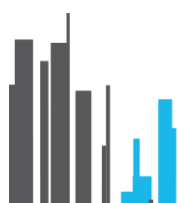
Vlastné imanie súhrnného celku verejnej správy kleslo v roku 2018 o 3,8 mld. eur (4,3 % HDP). Hlavným faktorom bolo zvýšenie dlhodobej rezervy na zamestnanecké požitky zamestnancov štátnych rozpočtových a príspevkových organizácií (približne 97 % z rezervy tvoria výsluhové dôchodky) vplyvom aktualizácie makroekonomických a demografických predpokladov. K poklesu vlastného imania prispelo aj deficitné hospodárenie verejnej správy. Zmena účtovnej metódy odpisovania dlhodobého majetku mala v roku 2018 pozitívny vplyv vo výške 305 mil. eur. Zmenu vlastného imania súhrnného celku by bolo potrebné analyzovať aj v kontexte vývoja hospodárenia vlády v metodike ESA2010, čo by umožnilo posúdiť vplyv politik vlády na čisté bohatstvo. Súčasnú nastavenie zberu údajov, prostredníctvom ktorých sa vyčísluje čisté bohatstvo, však zatiaľ neumožňuje takéto prepojenie.

Podmienené záväzky sa medziročne zvýšili o 3,3 mld. eur (3,7 % HDP). Nárast bol spôsobený najmä zahrnutím podmienených záväzkov Slovenských elektrární, a.s. (záložné právo veriteľov na majetok v hodnote 2,7 mld. eur pripadajúci na 34% vlastnícky podiel štátu) do výpočtu čistého bohatstva prvýkrát k 31. decembru 2018. K nárastu podmienených záväzkov prispeli aj súdne spory Ministerstva financií SR v sume 1 mld. eur. Ide najmä o súdne spory o náhradu škody uplatňovanej podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, v ktorých Ministerstvo financií SR zastupuje pred súdom aj iné orgány verejnej moci.

V Súhrnnej výročnej správe za rok 2018 pokračovalo rozširovanie údajovej základne pre výpočet čistého bohatstva (napríklad zahrnutie podmienených záväzkov ďalších subjektov verejného sektora). **V kontexte čistého bohatstva však zatiaľ nenastal žiadny viditeľný pokrok pri vysvetlení hospodárenia verejnej správy v metodike ESA2010.**

Ocenenie zatiaľ nevyčíslených zložiek čistého bohatstva a odstránenie metodických nezrovnalostí pri jeho vykazovaní (odlišný prístup odhadu implicitných záväzkov univerzálneho dôchodkového systému v porovnaní so systémom ozbrojených zložiek⁷⁵) **by mohli prispieť k zlepšeniu vypovedacej schopnosti ukazovateľa čistého bohatstva. Z hľadiska interpretácie údajov je kľúčové zabezpečiť prepojenie zmeny čistého bohatstva s hospodárením vlády v metodike ESA2010.**

⁷⁵ Výsluhové dôchodky sú v čistom bohatstve odhadnuté iným prístupom ako dôchodky univerzálneho dôchodkového systému. V rámci rezerv, ktoré sú súčasťou pasív súhrnného celku verejnej správy, sú zachytené len budúce nároky súčasných poberateľov a existujúcich členov ozbrojených zložiek. Odhad implicitných záväzkov dôchodkového systému obsahuje okrem budúcich nárokov existujúcich prispievateľov aj projekciu príspevkov a nárokov tých obyvateľov, ktorí ešte v súčasnosti nie sú v produktívnom veku a nie sú súčasťou trhu práce, t.j. ide o širší prístup k odhadu implicitných záväzkov.

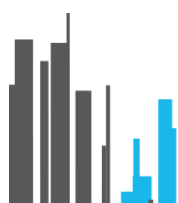


Príloha 1 – Rámec hodnotenia dlhodobej udržateľnosti

Tab 16: Prehľad obsahov správ o dlhodobej udržateľnosti

Dátum vydania	Druh správy	Nový obsah	Princíp
17. december 2012	mimoriadna správa (podľa prechodných ustanovení úst. zákona)	- základný scenár (tokové veličiny)	Solventnosť
		- indikátor udržateľnosti	Solventnosť
30. apríl 2013	riadna správa (čl. 4 ods. 1 úst. zákona)	- čisté bohatstvo (stavové veličiny)	Solventnosť
		- analýza citlivosti	Stabilita
		- náklady z odkladu	Stabilita
28. apríl 2014	riadna správa (čl. 4 ods. 1 úst. zákona)	- vplyv na ekonomický rast	Ekonomický rast
		- generačné účty	Spravodlivosť
30. apríl 2015	riadna správa (čl. 4 ods. 1 úst. zákona)	- nové scenáre citlivosti	Stabilita
		- očisťovanie HV podnikov o cyklus	Solventnosť
		- čisté bohatstvo: previazanie na saldo – vybrané podniky	Solventnosť
		- vplyv na ekonomický rast: scenáre konvergenzie a NAWRU	Ekonomický rast
29. apríl 2016	riadna správa (čl. 4 ods. 1 úst. zákona)	- nové scenáre citlivosti	Stabilita
		- makroekonomický scenár pri NPC (ilustratívne)	Solventnosť
		- čisté bohatstvo: previazanie na saldo – vybrané položky ŠR	Solventnosť
30. apríl 2017	riadna správa (čl. 4 ods. 1 úst. zákona)	- makroekonomický scenár pri NPC (súčasť základného scenára)	Solventnosť
25. apríl 2018	riadna správa (čl. 4 ods. 1 úst. zákona), programové vyhlásenie novej vlády	- projekcia výdavkov na školstvo a dávku v nezamestnanosti	Solventnosť
		- vplyv na ekonomický rast: Scenár s makroekonomickým šokom	Ekonomický rast
30. apríl 2019	riadna správa (čl. 4 ods. 1 úst. zákona)	-	-
30. apríl 2020	riadna správa (čl. 4 ods. 1 úst. zákona), programové vyhlásenie novej vlády	- analýza udržateľnosti dlhu: Fiškálne limity	Solventnosť
		- vplyv na ekonomický rast: Scenáre so šokom SARS-CoV-2	Ekonomický rast

Zdroj: RRZ



Príloha 2 – Revízia hospodárenia v roku 2018

Štrukturálne primárne saldo

Koncom apríla 2019 RRZ zverejnila Správu o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ktorej súčasťou bolo predbežné vyčíslenie štrukturálneho primárneho salda za rok 2018. Nakoľko väčšina fiškálnych údajov nebola v čase publikácie správy k dispozícii, resp. sa len odhadovala, nasledujúca časť materiálu spresňuje výsledky hospodárenia verejného sektora za rok 2018.

Štrukturálne primárne saldo po revízii údajov v roku 2018⁷⁶ dosiahlo hodnotu -0,1 % HDP, oproti správe z roka 2019 sa zhoršilo (0,4 % HDP) vplyvom nasledujúcich faktorov:

- Verejná správa zhoršila hospodárenie o 0,4 % HDP.
- Aktualizácia odhadu cyklickej zložky prispela k horším výsledkom o 0,3 % HDP.
- Jednorazovým vplyvom už nie je položka „zaznamenanie miezd v samostatných účtoch“, keďže došlo k oprave zaznamenania miezd v salde VS. Táto zmena nemala takmer žiadny vplyv na celkové výsledky VS (o tú istú sumu sa prehýbalo saldo VS).

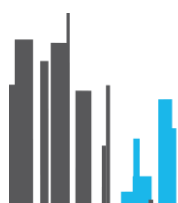
Tab 17: Štrukturálne primárne saldo v roku 2018

	Aktualizácia		zmena oproti správe 2019	
	% HDP	mil. eur	% HDP	mil. eur
A. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-1,0	-941	-0,4	-311
(-) Cyklická zložka	0,6	547	0,3	285
(-) Jednorazové efekty	0,0	11	-0,2	-217
(-) Vplyv platených úrokov	-1,3	-1 207	0,0	-32
B. Štrukturálne primárne saldo verejnej správy	-0,3	-291	-0,4	-347
(+) Výsledok hospodárenia štátnych podnikov	0,5	435	0,0	12
(+) Výsledok hospodárenia NBS	0,2	172	0,0	0
(-) Dividendy prijaté do rozpočtu verejnej správy	0,5	410	0,0	0
C. Štrukturálne primárne saldo (vrátane št. podnikov a NBS)	-0,1	-94	-0,4	-335

Zdroj: RRZ, MFSR

Verejná správa hospodárila v roku 2018 deficitne vo výške 940,6 mil. eur. Oproti predbežným údajom z apríla 2019 to predstavuje zhoršenie o 311,1 mil. eur (0,3 % HDP), a to najmä v dôsledku negatívneho vplyvu tzv. benchmarkovej revízie ŠÚ SR (158,3 mil. eur) a správneho zaznamenania výdavkov na mzdy (214,8 mil. eur). Hospodárenie VS v roku 2018 čiastočne kompenzoval lepší výber daňových príjmov (46,7 mil. eur) a vylúčenie záväzkov z EÚ zdroja (15,4 mil. eur).

⁷⁶ Počnúc správou z roka 2015 sa pre lepšiu porovnateľnosť hospodárenia verejnej správy a podnikov verejného sektora konzistentným spôsobom očisťuje aj hospodárenie štátnych podnikov a NBS o jednorazové vplyvy a cyklus. Táto úprava sa dotkne vždy len revidovaných dát, nakoľko individuálne údaje za hospodárenie štátnych podnikov v aktuálnom roku nie sú k dispozícii. Prepočet sa uvádza v ďalšej časti tejto kapitoly.



Tab 18: Revízia údajov verejnej správy za rok 2018

	mil. eur	% HDP
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté - notifikácia apríl 2019	-629,5	-0,7
Benchmarková revízia	-158,3	-0,2
Oprava výdavkov na mzdy štátnych rozpočtových organizácií	-214,8	-0,2
Daňové a odvodové príjmy	46,7	0,1
Vylúčenie záväzkov z EÚ zdroja	15,4	0,0
Ostatné úpravy	-0,1	0,0
revízia nominálneho HDP	-	0,0
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté - notifikácia apríl 2020	-940,6	-1,0

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR (SVS 2018)

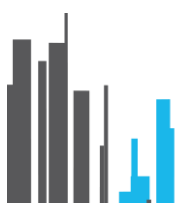
Aktualizácia jednorazových vplyvov v roku 2018 spočívala v spresnení dvoch položiek s celkovým pozitívnym vplyvom na štrukturálne saldo VS vo výške 0,2 % HDP. Podľa rozhodnutia Eurostatu pôvodne nesprávne zaznamenané mzdy na samostatných účtoch ŠR (RRZ ich v minuloročnej správe zohľadnila v rámci jednorazových vplyvov) zvýšili výdavky VS v roku 2018 a to o 215 mil. eur, t.j. RRZ ich v rámci aktualizácie vylúčila z jednorazových vplyvov, nakoľko sú zaznamenané priamo v salde VS. Rovnako sa spresnilo časové rozlíšenie príjmov z DPH v roku 2018, ktoré dosiahlo 16,4 mil. eur.

Podľa zverejnených výročných správ za rok 2018 predstavoval zisk podnikov s majetkovou účasťou MH Manažmentu⁷⁷ a štátnych podnikov 435 mil. eur. Podniky tak zlepšili svoje hospodárenie o 12 mil. eur oproti technickým predpokladom RRZ. Podľa dostupných informácií v ostatných zložkách potrebných na vyčíslenie štrukturálneho primárneho salda nedošlo k žiadnym iným zmenám.

Tab 19: Vývoj štrukturálneho primárneho salda verejného sektora v rokoch 2011-2018 (% HDP)

	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018	najvýznamnejšie zmeny
Mimoriadna správa - december 2012	-2,8	-	-	-	-	-	-	-	-
Riadna správa - apríl 2013	-2,7	-2,3	-	-	-	-	-	-	revízia salda 2011 (-0,2), jednorazové efekty (-0,1), HV štátnych podnikov (0,4)
Riadna správa - apríl 2014	-	-2,6	-0,3	-	-	-	-	-	revízia salda 2012 (-0,1), jednorazové efekty (-0,1), HV štátnych podnikov (-0,2)
Riadna správa - apríl 2015	-	-	0,6	-0,6	-	-	-	-	revízia salda 2013 (0,2), jednorazové efekty (-0,7), HV štátnych podnikov (0,1)
Riadna správa - apríl 2016	-	-	-	-0,1	-0,5	-	-	-	revízia salda 2014 (0,1), cyklická zložka (-0,2), HV štátnych podnikov (0,1)
Riadna správa - apríl 2017	-	-	-	-	-0,6	0,1	-	-	revízia salda 2015 (0,2), jednorazové vplyvy (0,3)

⁷⁷ V čase príprav správy v roku 2019 RRZ disponovala s predpokladanými výsledkami hospodárenia za rok 2018 iba za štátne podniky, nakoľko podniky MH Manažmentu hospodárenie v roku 2018 vo svojich podkladoch neuviedli.



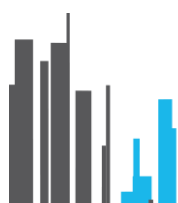
Riadna správa - apríl 2018	-	-	-	-	-	0,3	0,4	-	revízia salda 2016 (-0,5), cyklická zložka (-0,2), jednorazové vplyvy (-0,3), HV štátnych podnikov (0,1), dividendy (-0,2)
Riadna správa - apríl 2019	-	-	-	-	-	-	0,6	0,3	revízia salda 2017 (-0,3), cyklická zložka (0,1)
Riadna správa - apríl 2020	-3,1	-2,4	0,1	-0,1	-0,6	0,3	0,6	-0,1	revízia salda 2018 (-0,4), cyklická zložka (0,3) jednorazove vplyvy (-0,2)
(+) revízia salda VS (ESA2010)	0,6	0,1	-0,3	-0,4					<i>Zdroj: RRZ</i>
(-) revízia jednor. vplyvov	1,1	-0,1	0,2	0,5					
(-) HV štátnych podnikov (ESA2010)	0,0	0,0	0,1	0,0					

Vyššie uvedená tabuľka prezentuje vývoj štrukturálneho primárneho salda verejného sektora v rokoch 2011 až 2018, tak ako bol zverejnený v správach RRZ. Posledný riadok tabuľky prezentuje prepočet výšky pôvodného ukazovateľa v rokoch 2011-2014 po zohľadnení revízie fiškálnych údajov (prechod z metodiky ESA95 na ESA2010 v rámci notifikácie Eurostatu z októbra 2014) ako aj rozsiahlej revízie jednorazových vplyvov RRZ na konci roka 2014. Veľkosť vplyvu jednotlivých faktorov v príslušnom roku je uvedená pod čiarou.

Štrukturálne primárne saldo – alternatívny prístup

V snahe zabezpečiť porovnateľné hodnotenie výsledku hospodárenia verejnej správy s výsledkami štátnych podnikov a NBS RRZ konzistentným spôsobom očistila hospodárenie aj týchto subjektov o jednorazové vplyvy a hospodársky cyklus⁷⁸. Oproti pôvodným prepočtom RRZ sa štrukturálne primárne saldo v roku 2018 **zhoršilo o 0,2 % HDP a dosiahlo 0,3 % HDP**. Zhoršenie bolo spôsobené vylúčením finančných operácií z hospodárenia NBS, nakoľko sú mimo jej kontroly a ich vývoj je závislý od finančných trhov. Mierny vplyv malo aj precenenie majetku v Slovenských elektrárnach, a.s. a v Slovenskom plynárenskom priemysle, a.s. Príspevok cyklickej zložky na hospodárenie štátnych podnikov a NBS v roku 2018 bol zanedbateľný.

⁷⁸ Detailnejší popis metodiky je uvedený v Boxe č. 3 v Správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ktorú RRZ publikovala v apríli 2015.



Tab 20: Štrukturálne primárne saldo v roku 2018 - alternatívny prístup

	2018 % HDP	2018 mil. eur	2018 bez dodat. úprav	rozdiel
A. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-1,0	-941	-1,0	0,0
(-) Cyklická zložka	0,6	547	0,6	0,0
(-) Jednorazové efekty	0,0	11	0,0	0,0
(-) Vplyv platených úrokov	-1,3	-1 207	-1,3	0,0
B. Štrukturálne primárne saldo verejnej správy	-0,3	-291	-0,3	0,0
(+) HV štátnych podnikov (a-b-c)	0,6	497	0,5	0,1
(a) HV	0,5	435	0,5	0,0
(b) cyklická zložka	0,0	0	-	0,0
(c) jednorazové efekty	-0,1	-62	-	-0,1
(+) HV NBS (prevádzková a emisná činnosť) (a-b-c)	-0,1	-72	0,2	-0,3
(a) HV	0,2	172	0,2	0,0
(b) cyklická zložka	0,0	0	-	0,0
(c) jednorazové efekty (z finančnej činnosti)	0,3	244	-	0,3
(-) Dividendy prijaté do rozpočtu verejnej správy	0,5	410	0,5	0,0
C. Štrukturálne primárne saldo (vrátane št. podnikov a NBS)	-0,3	-276	-0,1	-0,2

Zdroj: RRZ, MF SR

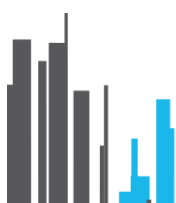
Dlh verejnej správy

Dlh verejnej správy za rok 2018 dosiahol 49,4 % HDP (44 321,9 mil. eur). Oproti predbežným údajom z apríla 2019 došlo k jeho zvýšeniu o 0,5 p.b., a to najmä v dôsledku zahrnutia nesprávne zaznamenaného dlhu zdravotníckych zariadení, dlhodobých záväzkov z obchodného styku v dôsledku benchmarkovej revízie ŠÚ SR a revízie nominálneho HDP.

Tab 21: Revízia dlhu verejnej správy za rok 2018

	mil. eur	% HDP
Verejný dlh - notifikácia apríl 2019	44 136,9	48,9
Postúpené záväzky zdravotníckych zariadení	90,0	0,1
Dlhodobé záväzky z obchodného styku (benchmarková revízia)	86,5	0,1
Úpravy v konsolidácii dlhu VS	7,6	0,0
Aktualizácia hospodárenia subjektov VS	0,8	0,0
Revízia HDP	-	0,3
Verejný dlh - notifikácia apríl 2020	44 321,9	49,4

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR (SVS 2018)



Príloha 3 – Jednorazové vplyvy v roku 2018 a 2019

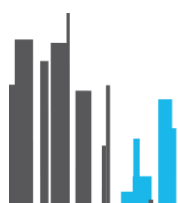
V tejto časti sú popísané jednorazové vplyvy, ktoré boli zohľadnené pri výpočte štrukturálneho salda verejného sektora v roku 2018 a 2019.

Tab 22: Jednorazové vplyvy v rokoch 2018 a 2019

	2018		2019	
	mil. eur	% HDP	mil. eur	% HDP
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu (Granvia)	-5,8	-0,01	-5,8	-0,01
- časové rozlíšenie príjmov z DPH	16,4	0,02	-	-
Spolu	10,6	0,0	-5,8	-0,01

Zdroj: RRZ, MF SR

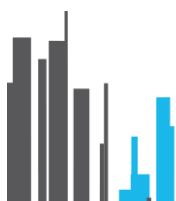
- 1. Úhrada DPH z PPP projektu** – V roku 2011 bol schodok rozpočtu jednorazovo pozitívne ovplyvnený imputáciou pohľadávky voči spoločnosti Granvia v dôsledku zaplata DPH spojenou s PPP projektom R1 vo výške 174 mil. eur. Nasledujúcich 30 rokov sa bude stav poskytnutého preddavku každoročne znižovať o alikvotnú časť vo výške 5,79 mil. eur. Táto suma negatívne ovplyvní schodok rozpočtu VS počas obdobia 30 rokov.
- 2. Časové rozlíšenie príjmov z DPH** - Aktualizácia podľa ESA2010 vychádza z tzv. metódy posunutého hotovostného plnenia, kde hotovostný výnos je priradený do jednotlivých období s fixným posunom. Takýto prístup nezohľadňuje v plnej miere skutočnosť najmä v prípade nadmerných odpočtov. Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie nadmerných odpočtov môže výrazným spôsobom ovplyvniť aktuálny výnos DPH podľa ESA2010. V roku 2018 tak boli pozitívne ovplyvnené príjmy z DPH sumou 16,4 mil. eur.



Príloha 4 – Výsledok hospodárenia štátnych podnikov

Tab 23: Výsledok hospodárenia - podniky s majetk. účasťou štátu a MH Manažmentu (v tis. €)

Názov	majetková účasť	vlastnícky podiel	2018 ¹ HV	2019 ¹ HV	2018 ¹ HV podľa MÚ	2019 ¹ HV podľa MÚ
Bratislavská teplárenská, a.s.	100,00%	MH Man	-879	na	-879	na
DLHOPIS, o.c.p., a.s.	100,00%	MH Man	184	na	184	na
Martinská teplárenská, a.s.	100,00%	MH Man	-2 537	na	-2 537	na
Poliklinika Tehelná, a.s.	100,00%	MH Man	34	na	34	na
Tepláreň Košice, a.s.	100,00%	MH Man	2 267	na	2 267	na
Trnavská teplárenská, a.s.	100,00%	MH Man	14	na	14	na
Zvolenská teplárenská, a.s.	100,00%	MH Man	-2 798	na	-2 798	na
Žilinská teplárenská, a.s.	100,00%	MH Man	-930	na	-930	na
Burza cenných papierov, a.s.	75,94%	MH Man	-22	na	-16	na
KÚPELE SLIAČ a.s.	79,97%	MH Man	-569	na	-455	na
Slovak Lines, a.s.	44,01%	MH Man	-269	na	-118	na
SAD Trenčín, a.s.	41,54%	MH Man	859	na	357	na
SAD Žilina, a.s.	40,64%	MH Man	510	na	207	na
ARRIVA Michalovce	39,86%	MH Man	-120	na	-48	na
SAD Dunajská Streda, a.s.	32,79%	MH Man	23	na	8	na
SAD Poprad, a.s.	39,68%	MH Man	-126	na	-50	na
SAD Lučenec, a.s.	39,66%	MH Man	227	na	90	na
SAD Prievidza a.s.	39,66%	MH Man	285	na	113	na
ARRIVA Nové Zámky	39,64%	MH Man	653	na	259	na
SAD Humenné, a.s.	32,98%	MH Man	610	na	201	na
ARRIVA Liorbus	39,58%	MH Man	678	na	268	na
SAD Prešov, a.s.	30,59%	MH Man	67	na	21	na
ARRIVA Nitra	39,52%	MH Man	-2 545	na	-1 006	na
eurobus, a.s.	39,50%	MH Man	670	na	265	na
ARRIVA Trnava	39,50%	MH Man	798	na	315	na
SAD Banská Bystrica, a.s.	37,96%	MH Man	499	na	190	na
SAD Zvolen, a.s.	37,84%	MH Man	811	na	307	na
Bardejovské kúpele, a.s.	0,08%	MH Man	1 003	na	1	na
Podtatr. vodárenská spoločnosť, a.s.	0,03%	MH Man	258	na	0	na
Letisko M.R. Štefánika, a.s. (BTS)*	100,00%	MDVRR SR	-945	-2 611	-945	-2 611
Železnič. spoločnosť Cargo Slovakia, a.s.	100,00%	MDVRR SR	121	56	121	56
Letisko Košice - Airport Košice, a.s.	34,00%	MDVRR SR	2 576	1 618	876	550
Letové prevádzkové služby SR, š.p.	100,00%	MDVRR SR	2 136	116	2 136	116
Metro Bratislava, a.s.	34,00%	MDVRR SR	24	10	8	3
Letisko Poprad - Tatry, a.s.	97,61%	MDVRR SR	-221	-73	-216	-71
Letisko Sliač, a.s.	100,00%	MDVRR SR	8	12	8	12
Slovenská pošta, a.s.	100,00%	MDVRR SR	-4 637	-9 952	-4 637	-9 952
Verejné prístavy, a.s.	100,00%	MDVRR SR	891	927	891	927
Poštová banka, a.s.	0,03%	MDVRR SR	50 394	N/A	15	N/A
TOOŽ, a.s.**	100,00%	MDVRR SR	14	640	14	640
Slov. záručná a rozvojová banka, a.s.*	100,00%	MF SR	6 883	1 093	6 883	1 093
SEPS, a.s.*	100,00%	MF SR	50 308	28 950	50 308	28 950
TIPOS, národná lotériová spoločnosť, a.s.	100,00%	MF SR	8 100	3 375	8 100	3 375

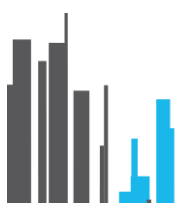


Tab 23: Výsledok hospodárenia - podniky s majetk. účasťou štátu a MH Manažmentu (v tis. €)

Názov	majetková účasť	vlastnícky podiel	2018 ¹ HV	2019 ¹ HV	2018 ¹ HV podľa MÚ	2019 ¹ HV podľa MÚ
Mincovňa Kremnica, š.p.	100,00%	MF SR	710	2 018	710	2 018
Transpetrol, a.s.	100,00%	MH SR	4 051	7 254	4 051	7 254
Slovenský plynárenský priemysel, a.s.*	100,00%	MH SR	313 566	311 255	313 566	311 255
Západoslovenská energetika, a.s.*	51,00%	MH SR	64 037	74 725	32 659	38 110
Stredoslovenská energetika, a.s.*	51,00%	MH SR	8 993	216 275	4 586	110 300
Východoslovenská energetika, a.s.*	51,00%	MH SR	59 474	63 900	30 332	32 589
Slovenské elektrárne, a.s.*	34,00%	MH SR	24 353	-44 668	8 280	-15 187
Letecké opravovne Trenčín, a.s.	100,00%	MO SR	570	1 865	570	1 865
Vojenské lesy a majetky SR, š.p.	100,00%	MO SR	253	50	253	50
Automobilové opravovne MV SR, a.s.	100,00%	MV SR	35	60	35	60
Správa služieb diplomatického zboru, a.s.	100,00%	MZV SR	569	282	569	282
Technická inšpekcia, a.s.	100,00%	MPSVR SR	107	110	107	110
Biont, a.s.	100,00%	MŠVV SR	9	-91	9	-91
Poľnonákup Tatry, a.s.	100,00%	SŠHR	-136	-50	-136	-50
Spoločnosť pre skladovanie, a.s.	13,45%	SŠHR	325	463	44	62
Vodohospodárska výstavba, š.p.*	100,00%	MŽP SR	2 414	1 136	2 414	1 136
Slovenský vodohospodársky podnik, š.p.	100,00%	MŽP SR	-28 871	-28 810	-28 871	-28 810
Lesy Slovenskej republiky, š.p.	100,00%	MP SR	5 232	1 000	5 232	1 000
Lesopoľnohospodársky majetok Ulič, š.p.	100,00%	MP SR	105	63	105	63
Závodisko, š.p.	100,00%	MP SR	3	3	3	3
Agrokomplex - Výstavníctvo Nitra, š.p.	100,00%	MP SR	99	328	99	328
Agroinštitút Nitra, š.p.	100,00%	MP SR	-92	0	-92	0
Plemenárske služby SR, š.p.	100,00%	MP SR	62	10	62	10
Technický skúšobný ústav Piešťany, š.p.	100,00%	ÚpNMS	792	57	792	57
Celkovo			571 968	631 396	435 204	485 502
* precenenie majetku			-134 814		-62 222	
** od 1.4.2018 zlúčené s NDS						

¹ predpokladaný výsledok hospodárenia podľa RVS 2020-2022

Zdroj: RRZ, MF SR



Príloha 5 - Dividendy prijaté do rozpočtu verejnej správy

Tab 24: Dividendy z majetkovej účasti MH Manažmentu a štátu v rokoch 2018-2019 (v tis. €)

	2018	2019
MH Manažment	780	1 495
Ostatné subjekty VS	23 080	24 191
Štátny rozpočet	444 151	510 066
Správa služieb diplomatickému zboru, a.s.	213	218
Slovenská záručná a rozvojová banka, a.s.	2 350	6 000
Tipos, a.s.	6 000	2 000
Slovenská elektrizačná prenosová sústava, a.s.	59 000	50 000
Slovenská konsolidačná, a.s.	1 742	2 982
EXIMBANKA - odvod zo zisku	200	250
Jadrová a vyraďovacia spoločnosť, a.s.	1 000	4 960
Lesy SR, š.p.	5 000	5 000
Slovenský plynárenský priemysel, a.s.	305 000	370 000
Západoslovenská energetika, a.s.	35 950	32 553
Stredoslovenská energetika, a.s.	3 270	4 586
Východoslovenská energetika, a.s.	23 411	30 332
Vodohospodárska výstavba, š.p. Bratislava	200	200
Ostatné	815	986
Dividendy VS (hotovostné)	468 011	535 752
(-) <i>superdividendy</i>	57 870	216 762
(+) <i>presun dividend</i>	0	4 500
Dividendy VS (ESA2010)	410 141	323 490

Zdroj: MF SR, RRZ



Príloha 6 – Postup a predpoklady základného scenára

Pri zostavení základného scenára RRZ berie do úvahy poslednú známu skutočnosť, pričom vychádza z výkazníctva dostupného zo systému Štátnej pokladnice a dodatočných informácií z Ministerstva financií SR. Východiskový rok je dostupný v detailnej štruktúre príjmov a výdavkov vo viacerých klasifikáciách: ekonomickej (EKRRK), ESA2010, funkčnej (COFOG) a zdrojovej (národné zdroje, EÚ zdroje, spolufinancovanie).

V prvom kroku sa tieto údaje východiskového roka očistia o jednorazové vplyvy a vplyvy, ktoré sa neopakujú, ale nespĺňajú definíciu jednorazových vplyvov (napríklad kvôli ich veľkosti). Následne sa táto bilancia upravuje o stanovené pravidlá. V prvých štyroch rokoch základného scenára (strednodobá časť) sú vzhľadom na podrobné údaje definované pravidlá indexácie na úrovni podpoložiek ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie (EKRRK) použitím aktuálnych makroekonomických a daňových prognóz. V prípade, ak niektoré položky nesúvisia priamo s ekonomickým vývojom, použije sa skutočnosť posledného roka alebo trojročný priemer. Na strednodobý scenár plynule nadväzujú dlhodobé projekcie výdavkov citlivých na starnutie populácie. Projekcie dôchodkového systému a zdravotníctva sú výstupom z modelov RRZ. Vlastnú projekciu zohľadnením metodiky Európskej komisie používa RRZ pri výdavkoch na školstvo a dávky v nezamestnanosti. Podobným spôsobom sú kvantifikované aj dlhodobé projekcie vývoja prídavkov na deti a rodičovského príspevku. Tie položky, u ktorých RRZ nedisponuje vlastným modelom (výdavky na dlhodobú starostlivosť a príjmy z majetku), boli plne prevzaté z ostatných projekcií Európskej komisie. V celom horizonte projekcií základného scenára sa zohľadňujú implicitné a podmienené záväzky.

Základný scenár sa zostavoval z východiskového roka 2019 a tiež došlo k aktualizácii scenára vychádzajúceho z roku 2018. V porovnaní s postupom jeho zostavenia načrtnutým v minuloročnej správe (z apríla 2019) v ňom došlo k nasledovným zmenám:

- **Zahrnutie vplyvov benchmarkovej revízie národných účtov** – po benchmarkovej revízii národných účtov zo septembra 2019 boli do príjmov a výdavkov verejnej správy zahrnuté nové transakcie. Išlo najmä o zmenu spôsobu zaznamenania príjmov a výdavkov schémy vyradovania jadrových zariadení a príjmov z telekomunikačných licencií. Do účtov verejnej správy sa zaznamenala aj podpora výroby elektrickej energie z uhlia a obnoviteľných zdrojov. Všetky tieto zmeny sa zohľadnili aj v pravidlách zostavovania základného scenára⁷⁹:
 - **Schéma vyradovania jadrových zariadení** – pred revíziou mali prostriedky od prevádzkovateľov jadrových zariadení (a z nich plynúce úroky) pozitívny vplyv na saldo Národného jadrového fondu, keďže sa kumulovali na financovanie vyradovania týchto zariadení po skončení ich životnosti. Po revízii sa zaznamenávali záväzky z vyradovania jadrových elektrární v čase kumulácie príspevkov od ich prevádzkovateľov, čo malo negatívny vplyv na saldo v metodike ESA2010. Po skončení životnosti jadrových zariadení sa tieto prostriedky budú vynakladať na ich vyradovanie, pričom z hľadiska metodiky ESA2010 dôjde k súčasnému zníženiu záväzkov bez vplyvu na saldo verejnej správy. Z hľadiska vývoja dlhu však táto zmena zaznamenania nemá vplyv, keďže v súčasnosti, keď dochádza ku kumulácii prostriedkov, prispievajú prostredníctvom refinančného systému Štátnej pokladnice k poklesu hrubého

⁷⁹ Metodika ich zaznamenania bola konzultovaná so Štatistickým úradom SR.



dlhu a v čase vyradovania jadrových zariadení, keď sa tieto prostriedky použijú, budú mať na dlh opačný vplyv. Údaje od Ministerstva hospodárstva SR umožňujú správne zohľadniť projekciu príjmov a výdavkov v zmysle benchmarkovej revízie.

- **Príjmy z aukcií telekomunikačných licencií** – po revízii došlo k rozloženiu zaznamenania príjmov do jednotlivých rokov trvania licencie namiesto zaznamenania jednorazového príjmu v čase aukcie. Vzhľadom na to, že povahovo ide o rovnaký príjem ako iné príjmy z vlastníctva majetku, v strednodobej časti základného scenára sa použilo pravidlo priemeru za posledné tri roky.
- **Podpora výroby elektrickej energie z uhlia a obnoviteľných zdrojov** – do účtov verejnej správy sa zaznamenali dotácie na výrobu elektrickej energie, ktoré sú financované konečnými spotrebiteľmi elektriny v podobe tarify za prevádzkovanie systému (zaznamenané ako daňový príjem). V dlhodobom horizonte by táto schéma mala mať neutrálny vplyv na saldo, preto aj základný scenár je takto zostavený (daňové príjmy sú každoročne zaznamenané vo výške dotácie). V skutočnosti sa však vynaložené dotácie, ktoré do roku 2019 zabezpečovali distribučné spoločnosti, premietajú do cien elektriny s oneskorením a v nedostatočnej miere, čo do konca roku 2019 viedlo k nahromadeniu záväzkov voči distribučným spoločnostiam. RRZ preto v základnom scenári premietla výšku neuhradených záväzkov⁸⁰ ku koncu roka 2019 do zvýšenia hrubého dlhu v roku 2020. Takýto prístup podporilo aj rozhodnutie Vlády SR zo dňa 18. decembra 2019 o úhrade záväzkov voči distribučným spoločnostiam za rok 2018 vo výške 180 mil. eur do konca júla 2020⁸¹. Výška neuhradených záväzkov za rok 2019 nebola ešte v tom čase známa.

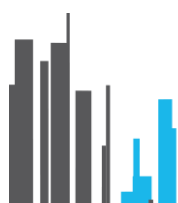
Súčasťou zmien sú aj nové imputácie príjmových a výdavkových položiek s neutrálnym vplyvom na saldo. Ide napríklad o naturálne mzdy v železničných spoločnostiach, ktoré zvyšujú mzdové náklady a tržby verejnej správy, umelecká produkcia a softvér na vlastné použitie, ktoré zvyšujú investície a tržby verejnej správy. V týchto prípadoch bolo dôležité zabezpečiť, aby aj v základnom scenári mali tieto položky neutrálny vplyv na saldo.

- **Zahrnutie nových podpoložiek do ekonomickej klasifikácie** – ide najmä o zavedenie príspevku od prevádzkovateľa hazardnej hry (EKRRK 292023), výdavky na garantované energetické služby (EKRRK 637042) a zavedenie dane z poistenia (EKRRK 139004). Daň z poistenia prognózuje Výbor pre daňové prognózy, indexácia ostatných podpoložiek v základnom scenári bola naviazaná na vývoj miery inflácie.

Ostatné zmeny v ekonomickej klasifikácii spočívali vo vyčlenení konkrétnych vecných titulov do samostatných podpoložiek, napríklad príspevky do Fondu ochrany vkladov a Garančného fondu investícií (EKRRK 292022), príjmy z obchodovania s emisnými kvótami (EKRRK 229006) a odvod z povinného zmluvného poistenia (EKRRK 139003). V tomto prípade sa aplikovalo rovnaké pravidlo ako sa používalo na indexáciu podpoložky, v

⁸⁰ Neuhradené záväzky RRZ odhadla ako rozdiel v zaznamenaných príjmoch a výdavkoch verejnej správy na podporu výroby elektrickej energie z domáceho uhlia a obnoviteľných zdrojov v rokoch 2009 (spustenie schémy) až 2019. Záväzky na konci roku 2019 dosiahli sumu 435 mil. eur.

⁸¹ Návrh riešenia sumy neuhradených nákladov na podporu doplatkom podľa zákona č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby tepla a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zákonov za rok 2018: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24418/1>



ktorej boli tieto príjmy zaznamenané v minulosti. Odvod z povinného zmluvného poistenia sa stal predmetom prognózy Výboru pre daňové prognózy.

- **Pri projekcii výdavkov na rodičovský príspevok a prídavky na dieťa bol do základného scenára zapracovaný očakávaný vplyv demografického vývoja.** V dlhodobej časti základného scenára sa v minulosti používal predpoklad zachovania podielu týchto výdavkov na HDP z posledného roka strednodobej časti základného scenára. Nový prístup zahŕňa do vývoja výdavkov aj očakávané demografické zmeny, ktoré ovplyvnia počet poberateľov dávok v dlhodobom horizonte.

Hlavné predpoklady zostavenia základného scenára:

- **Použitie vlastnej databázy príjmov a výdavkov východiskového roku 2019** – Štatistický úrad SR neposkytol RRZ podrobné údaje o hospodárení verejnej správy v roku 2019. Z toho dôvodu RRZ vychádzala pri zostavení základného scenára z roku 2019 z dostupných údajov Štátnej pokladnice, poskytnutých údajov a odpovedí Ministerstva financií SR⁸² na otázky k hospodáreniu verejnej správy v roku 2019. Týmto spôsobom RRZ zachytila všetky najdôležitejšie príjmové a výdavkové transakcie verejnej správy. Súlad s údajmi zverejnenými Eurostatom dňa 22. apríla 2020 RRZ zabezpečila dodatočnými úpravami na úrovni základných položiek ESA2010 (indexácia týchto položiek v strednodobej časti scenára bola potom naviazaná na najrozšírenejšie pravidlo v rámci danej položky ESA2010).
- **Východiskom zostavenia základného scenára je makroekonomická prognóza za predpokladu nezmenených politík, z ktorej vychádza daňová prognóza** – daňová prognóza v strednodobej časti základného scenára vychádza zo skutočného výnosu daní v roku 2019⁸³ a z predpokladu zachovania rovnakých elasticít daní voči konkrétnej makroekonomickej základni, s akou uvažovala prognóza RRZ vo februári 2020⁸⁴. Rozdiely voči aktuálnej prognóze RRZ a prognóze Výboru pre daňové prognózy z rovnakého obdobia ukazuje tabuľka 25.

Tab 25: Odhad daňových príjmov v základnom scenári 2019 (ESA2010, tis. eur)

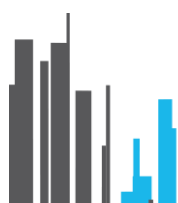
	2019	2020	2021	2022	2023
Daň z príjmov fyzických osôb	3 540 185	3 551 934	3 799 310	4 069 787	4 369 092
Daň z príjmov právnických osôb	2 747 360	2 752 866	2 893 284	3 040 512	3 233 513
Daň z pridanej hodnoty	6 825 663	6 981 853	7 276 186	7 566 921	8 097 492
Spotrebné dane	2 373 261	2 393 823	2 422 259	2 453 024	2 490 402
Sociálne odvody	8 185 453	8 512 255	8 902 236	9 331 331	9 879 967
Zdravotné odvody	4 002 007	4 190 827	4 425 349	4 662 415	4 927 017
Ostatné dane	1 478 048	1 721 667	1 721 489	1 786 900	1 854 879
1. Spolu - odhad v ZS2019 (apríl 2020)	29 151 976	30 105 225	31 440 114	32 910 890	34 852 362
2. Daňové príjmy a odvody VpDP (február 2020)	29 187 606	30 126 843	31 435 415	32 858 022	34 725 299
- rozdiel (1-2)	-35 630	-21 618	4 699	52 868	127 063
3. Daňové príjmy a odvody RRZ (február 2020)	29 101 887	30 090 365	31 457 107	32 956 553	34 929 910
- rozdiel (1-3)	50 089	14 860	-16 993	-45 662	-77 548

Zdroj: RRZ, VpDP

⁸² Odpovede Ministerstva financií SR boli zverejnené spolu s týmto materiálom.

⁸³ Okrem dane z príjmov právnických osôb a dane z príjmov fyzických osôb z podnikania, ktoré sú odhadmi.

⁸⁴ Na základe tejto prognózy KRRZ ako člen Výboru pre daňové prognózy vyhodnotila prognózu Výboru z februára 2020 ako realistickú pri daných makroekonomických predpokladoch.



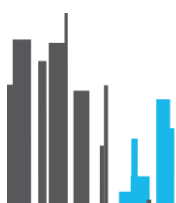
V prípade základného scenára zostaveného z roku 2018 boli použité predpoklady o elasticitách daní voči makroekonomickej základni z prognózy RRZ z februára 2019, pričom východiskom boli skutočné údaje za rok 2018. Skutočný vývoj daní v roku 2019 a z neho zostavená prognóza na ďalšie roky neboli zahrnuté do tohto scenára, keďže môžu byť ovplyvnené novými opatreniami vlády (prijatými v priebehu roku 2019), čo by nemalo byť súčasťou základného scenára. Porovnanie odhadu daňových príjmov vyplývajúcich z tohto prístupu s prognózami RRZ sú uvedené v tabuľke 26.

Tab 26: Odhad daňových príjmov v základnom scenári 2018 (ESA2010, tis. eur)

	2018	2019	2020	2021	2022
Daň z príjmov fyzických osôb	3 217 628	3 486 240	3 692 085	3 949 933	4 186 012
Daň z príjmov právnických osôb	2 787 700	2 824 188	2 967 286	3 160 674	3 314 025
Daň z pridanej hodnoty	6 316 156	6 583 246	6 800 655	7 101 833	7 451 143
Spotrebné dane	2 315 349	2 367 254	2 373 195	2 409 159	2 446 853
Sociálne odvody	7 652 829	8 149 786	8 438 365	8 846 626	9 337 301
Zdravotné odvody	3 650 635	3 997 817	4 168 523	4 403 894	4 640 170
Ostatné dane	1 384 231	1 544 773	1 589 371	1 430 431	1 478 300
1. Spolu - odhad v ZS2018 (apríl 2020)	27 324 529	28 953 303	30 029 479	31 302 550	32 853 805
2. Daňové príjmy a odvody RRZ (február 2020)	27 337 501	29 101 887	30 090 365	31 457 107	32 956 553
- rozdiel (1-2)	-12 972	-148 584	-60 886	-154 557	-102 748
3. Daňové príjmy a odvody RRZ (február 2019)	27 357 422	29 163 461	30 944 968	32 372 301	33 933 076
- rozdiel (1-3)	-32 893	-210 158	-915 488	-1 069 750	-1 079 271

Zdroj: RRZ

- Základný scenár berie do úvahy platnú legislatívu ku koncu daného obdobia.** V prípade východiskového roku 2019 je to stav k 31. decembru 2019, t. j. zahŕňa aj opatrenia schválené v roku 2019 avšak účinné až v roku 2020 (tabuľka 27). Toto platí najmä pre príjmové legislatívne opatrenia a výdavkové opatrenia zahrnuté do modelov RRZ (zvýšenie vianočného príspevku k dôchodkom, zavedenie minimálnych dôchodkov, zvýšenie rodičovských príspevkov). Ostatné legislatívne opatrenia na strane výdavkov sú zohľadnené iba v prípadoch, ak majú vplyvy už vo východiskovom roku (zvýšenie príspevku na opatrovanie, zvýšenie miezd učiteľov). Súvisí to s tým, že výdavková strana rozpočtu je ovplyvnená aj mnohými rozhodnutiami vlády resp. iných subjektov verejnej správy, ktoré nemajú legislatívny charakter. Ich vplyv zohľadní aktualizácia ukazovateľa v apríli 2021 na základe výsledkov hospodárenia v roku 2020. Legislatívne opatrenia zahrnuté do základného scenára 2019 zhoršujú saldo o 0,9 % HDP v roku 2020.



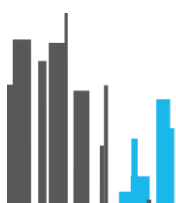
Tab 27: Zoznam opatrení schválených v roku 2019 (tis. eur, rozdiely voči NPC scenáru)

	2019	2020	2021	2022
Zavedenie 15 % sadzby DPPO pre firmy s obratom do 100 tis. eur	0	-41 654	-44 072	-45 220
Zvýšenie NČZD na 21-násobok ŽM	0	-135 402	-136 117	-136 764
Znížená sadzba SZČO na 15 % pre obrat do 100 tis. eur	0	-19 500	-19 365	-20 841
Podpora mobility	0	-32 255	-32 187	-32 119
Ostatné zmeny v dani z príjmov	-15 944	-45 175	-50 805	-47 379
Znížená sadzba DPH na ďalšie potraviny	0	-77 088	-80 732	-84 347
Znížená sadzba DPH na printové médiá (len denníky)	0	-6 456	-6 456	-6 456
Zrušenie osobitného odvodu obchodných reťazcov (čistý vplyv)	-84 895	-101 198	-106 014	-110 462
Zvýšenie sadzby a predĺženie platenia osobitného odvodu vybraných finančných inštitúcií	0	114 091	239 393	251 363
Zmena v uplatňovaní 13. a 14. platu	-18 140	-19 072	-34 769	-31 553
Zavedenie športových poukazov	0	-2 387	-2 379	-2 371
Zrušenie koncesionárskych poplatkov pre dôchodcov a poberateľov DHN	0	-7 966	-7 966	-7 966
Posun zavedenia zúčtovania sociálnych odvodov do roku 2023*	0	0	0	0
Úľavy z platenia odvodu pre energeticky náročné firmy	-1 760	-1 600	-1 500	n/a
Zmeny vo valorizácii dôchodkových dávok výsluhového zabezpečenia v rokoch 2019 až 2021	1 154	1 906	1 473	0
Zvýšenie vianočného príspevku	-97 761	-96 170	-94 596	-93 349
Zvýšenie miezd pedagogických a odborných zamestnancov	-12 476	-41 172	-41 172	-41 172
Zníženie dôchodkového veku, najmä u žien, ktoré vychovali deti	0	-32 000	-45 000	-57 000
Zvýšenie rodičovského príspevku na 370 eur resp. 270 eur	0	-163 837	-168 610	-172 759
Minimálne dôchodky	0	-85 000	-120 000	-160 000
Zvýšenie sadzby na jednu hodinu asistencie a výšky peňažného príspevku na opatrovanie	-17 250	-41 399	-42 565	-43 785
Zohľadnenie odvodov do rezervného fondu solidarity pri výpočte dôchodku	0	-3 000	-4 300	-6 500
Celkové vplyvy opatrení voči NPC	-247 072	-836 335	-797 802	-848 726
- v % HDP	-0,26	-0,85	-0,78	-0,79

* pozitívne vplyvy až od roku 2023

Zdroj: RRZ

- **Do základného scenára vychádzajúceho z roku 2019 nebolo** zahrnuté napríklad zvyšovanie miezd vo verejnej správe od 1. januára 2020, zavedenie 13. dôchodku namiesto vianočného príspevku, zavedenie povinného predprimárneho vzdelávania v materskej škole, zmeny v náhradnom výživnom a vytvorenie fondu na podporu športu (tab. 28) s celkovým negatívnym vplyvom oproti NPC scenáru vo výške 0,9 % HDP v roku 2020. Tieto opatrenia RRZ zohľadnila v citlivostnom scenári, ktorého cieľom bolo ukázať aktuálny stav verejných financií po zohľadnení vplyvu pandémie koronavírusu na slovenskú ekonomiku.



Tab 28: Vplyvy opatrení nezahrnutých v základnom scenári 2019 (tis. eur, ESA 2010, oproti NPC)

	2019	2020	2021	2022
Zvyšovanie miezd vo verejnej správe k 1.1.2020	0	-331 140	-331 140	-331 140
Zavedenie 13. dôchodkov	0	-442 153	-477 211	-514 125
Povinné predprimárne vzdelávanie v MŠ	0	-15 745	-47 235	-47 235
Jednotná výška príspevku na opatrovanie, zmeny v ošetrovnom	0	-6 868	-17 426	-19 488
Zastavenie starých exekúcií	0	-34 238	-4 217	-3 290
Zriadenie Fondu na podporu športu	0	-20 000	-20 000	-20 000
Zmeny v náhradnom výživnom	0	-15 435	-15 435	-15 435
Uskutočnenie pozemkových úprav	0	-10 710	-18 016	-25 816
Stabilizačný príspevok vojakov	0	-7 969	-11 158	-13 293
Celkové vplyvy opatrení voči NPC	0	-884 257	-941 837	-989 823
- v % HDP	0,00	-0,90	-0,92	-0,92

Zdroj: RRZ

- Okrem jednorazových vplyvov prezentovaných v prílohe č. 3 boli **vo východiskovom roku zohľadnené aj iné položky**, ktoré nespĺňajú definíciu jednorazových vplyvov (napríklad kvôli ich veľkosti), ale **ovplyvňujú bilanciu dočasne**. Konkrétne v roku 2019 išlo o transakcie spojené s oddlžením nemocníc voči Sociálnej poisťovni a iným veriteľom.

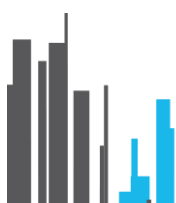
Tab 29: Jednorazové vplyvy a iné položky s dočasným vplyvom v základnom scenári (tis. eur)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Daňové príjmy	16 405	0	0	0	0	0
- aktuálne zaznamenanie DPH*	16 405	-	-	-	-	-
Príjmy z majetku	32 756	0	0	0	0	0
- dividendy SPP	32 756	-	-	-	-	-
Prijaté transfery	187 219	45 700	0	0	0	0
- oddlženie nemocníc voči Sociálnej poisťovni	187 219	-	-	-	-	-
- zaúčtovanie penále voči nemocniciam Sociálnej poisťovňou	-	45 700	-	-	-	-
Medzispotreba	105 224	145 376	-5 788	-5 788	-5 788	-5 788
- úhrada DPH z PPP projektu*	-5 788	-5 788	-5 788	-5 788	-5 788	-5 788
- zníženie záväzkov nemocníc voči veriteľom	111 012	151 164	-	-	-	-
Ostatné výdavky (najmä transfery)	-296 777	-195 634	0	0	0	0
- oddlženie nemocníc voči Sociálnej poisťovni	-187 219	-	-	-	-	-
- oddlženie nemocníc voči ostatným veriteľom	-109 557	-149 934	-	-	-	-
- zaúčtovanie penále voči nemocniciam Sociálnej poisťovňou	-	-45 700	-	-	-	-
Spolu (vplyv na saldo)	44 828	-4 558	-5 788	-5 788	-5 788	-5 788

Pozn.: * jednorazové vplyvy spĺňajúce definíciu RRZ

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

- Prognóza čerpania prostriedkov EÚ** vychádza z predpokladu zrýchlenia čerpania prostriedkov 3. programového obdobia (2014-2020) v porovnaní s predchádzajúcimi



rokmi tak, aby sa celá alokácia po zohľadnení prepadnutých prostriedkov⁸⁵ vyčerpala do roku 2023. V prvých šiestich rokoch 3. programového obdobia sa vyčerpalo približne 31 % celkovej alokácie (bez priamych platieb v poľnohospodárstve), pričom zazmluvnených je približne 68 % prostriedkov⁸⁶. Čerpanie do roku 2019 zaostávalo za tempom čerpania 2. programového obdobia (2007-2013). RRZ odhadla výdavky na spolufinancovanie na základe miery spolufinancovania jednotlivých fondov a doteraz vynaložených výdavkov na spolufinancovanie.

Vzhľadom na to, že dočerpanie významnej časti prostriedkov 3. programového obdobia sa očakáva v roku 2023, čo je zároveň posledným rokom strednodobej časti základného scenára, v prvom roku dlhodobej časti (2024) RRZ odhaduje čerpanie prostriedkov EÚ na úrovni priemeru za programové obdobie 2014-2020 indexované o rastu nominálneho HDP⁸⁷.

Tab 30: Predpoklady čerpania fondov EÚ (tis. eur)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Štrukturálne fondy a Kohézny fond	1 431 008	1 382 709	1 648 026	1 905 798	2 296 667	3 723 255
Poľnohospodárstvo	650 224	709 672	799 901	770 851	762 786	768 191
- Program rozvoja vidieka	200 774	210 413	266 984	202 005	155 588	120 057
- ostatné (najmä priame platby)	449 450	499 258	532 918	568 847	607 198	648 134
Spolu - výdavky zo zdroja EÚ	2 081 232	2 092 381	2 447 927	2 676 650	3 059 453	4 491 447
Výdavky na spolufinancovanie*	326 101	304 303	367 508	378 294	411 267	605 014
<i>p.m. EU fondy v sektore VS</i>	<i>956 718</i>	<i>944 749</i>	<i>1 105 285</i>	<i>1 208 557</i>	<i>1 381 401</i>	<i>2 027 972</i>

* vrátane spolufinancovania ku grantom EÚ a iným grantom

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

- Na projekciu **příjmov a výdavkov dôchodkových systémov, ako aj zdravotníctva** sa použili výstupy z modelov RRZ. **Výdavky na školstvo a nezamestnanosť** boli kvantifikované RRZ, pričom vychádzajú z metodiky⁸⁸, ktorú používa EK pre spoločné projekcie všetkých krajín EÚ. Projekcie **výdavkov na dlhodobú starostlivosť a príjmov z majetku** boli plne prevzaté z projekcií Európskej komisie⁸⁹.
- RRZ zaktualizovala projekciu príjmov a výdavkov spojených so schémou **vyradovania jadrových zariadení** v nadväznosti na benchmarkovú revíziu národných účtov, skutočný vývoj príjmov a výdavkov v roku 2019, prognózovaný vývoj inflácie do roku 2023 a predpoklad ročného posunu spustenia 3. a 4. bloku jadrovej elektrárne Mochovce do rokov 2021 resp. 2022.

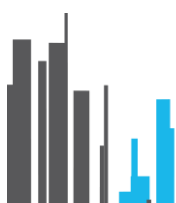
⁸⁵ V operačnom programe Výskum a inovácie a v Integrovanom regionálnom operačnom programe došlo v rokoch 2017 až 2018 k prepadnutiu sumy 147 mil. eur a v operačnom programe Rybné hospodárstvo sa nevyčerpá suma 3 mil. eur z celkovej alokácie.

⁸⁶ Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, [Informácia o implementácii EŠIF k 31.12.2019](#)

⁸⁷ Položky, ktoré nie sú ovplyvnené starnutím populácie, sa v dlhodobej časti základného scenára štandardne indexujú odhadovaným tempom rastu nominálneho HDP.

⁸⁸ V prípade školstva boli prijaté dve úpravy v porovnaní s prístupom EK. Vzhľadom k tomu, že RRZ v základnom scenári vychádza z celkových výdavkov na vzdelávanie, boli do počtu študentov zohľadnené aj deti v predprimárnom vzdelávaní (ISCED 0), a teda nielen deti od začiatku povinnej školskej dochádzky. V prípade vyššieho sekundárneho a terciárneho vzdelávania (ISCED 3-8) RRZ zatiaľ zjednodušene kvantifikuje iba príspevok demografických faktorov a nezohľadňuje potenciálny vplyv vývoja na trhu práce na participáciu v tomto type vzdelávania.

⁸⁹ Projekcie príjmov z majetku sú prevzaté z Ageing report 2018, ktorý bol zverejnený v roku 2018. Projekcie výdavkov na dlhodobú starostlivosť Európska komisia zaktualizovala začiatkom roku 2020 v nadväznosti na zmeny v dôchodkovom systéme, ktoré boli schválené v priebehu roku 2019 (údaje poskytlo MF SR).



Príloha 7 – Strednodobý makroekonomický scenár bez zmeny politík – revízia 2018

Z dôvodu revízií makroekonomických a fiškálnych dát RRZ pravidelne pripravuje revíziu základného scenára z predošlého roku. Pri využití rovnakej metodológie scenáru nezmenených politík z východiskového roka 2018 sú odhadnuté vplyvy fiškálnych opatrení na makroekonomický vývoj od roku 2019 do 2022 (voči skutočnosti a následne oficiálnej makroekonomickej prognóze z februára 2020).

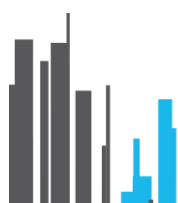
Fiškálne opatrenia verejnej správy boli od roku 2019 expanzívne a zvýšili rast HDP v stálych cenách o 0,4 resp. 0,3 p. b. na roky 2019 a 2020. Najväčší vplyv na rast HDP malo zvyšovanie miezd vo verejnej správe a podpora súkromnej spotreby, ktoré boli v platnosti až po východiskovom roku 2018 (tabuľka 31).

Tab 31: Veľkosť a transmisné kanály opatrení (% HDP)

Veľkosť a vplyvy opatrení v scenári NPC voči VpMP (kumulatívna zmena v % HDP)				
Transmisný kanál	2019	2020	2021	2022
Vládna spotreba a investície	-0,3	-0,1	0,0	0,1
z toho Medzispotreba vlády	0,3	-0,1	0,0	-0,1
Kompenzácie zamestnancov	-0,6	-0,6	0,0	0,1
Vládne investície	0,3	0,5	0,1	0,2
Súkromná spotreba a investície	-0,3	-0,4	-0,1	0,9
Spolu opatrenia	-0,6	-0,5	-0,1	1,0
<i>Vplyv na HDP</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

* Opatrenia podľa Návrhu rozpočtového plánu na rok 2019 a 2020, a Programu stability SR na roky 2019-2022. Vývoj výdavkovej strany v RRZ scenári nezmenených politík je kvantifikovaný nezávisle podľa pravidiel pre vývoj výdavkov verejnej správy.

Zdroj: RRZ



Príloha 8 – Základný scenár z roku 2018 - revízia

Revíziou základného scenára 2018 došlo k zhoršeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti z hodnoty 1,32 % HDP na 1,65 % HDP, t.j. o 0,33 percentuálnych bodov (tabuľka 32).

Tab 32: Príspevky k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti z roku 2018

	% HDP
Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (ZS 2018, apríl 2019)	1,32
Výdavky univerzálneho dôchodkového systému	0,92
Počiatočná rozpočtová pozícia	0,29
Cieľová hodnota dlhu	0,01
Vplyv vývoja v strednodobej časti:	-0,84
- daňové príjmy	-0,88
- sociálne a zdravotné odvody	-0,43
- ostatné	0,46
Spresnenie dlhodobých projekcií rodinných dávok	-0,07
Výdavky zdravotníctva	0,02
Ostatné výdavky spojené so starnutím populácie	-0,04
Ostatné dlhodobé vplyvy (PPP projekty, jadro, príjmy z majetku a iné)	0,04
Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (ZS 2018 - aktualizácia, apríl 2020)	1,65

Pozn.: (-) znamená zlepšenie a (+) zhoršenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti

Zdroj: RRZ

K zhoršeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti najvýznamnejšie prispela (0,92 p.b.) aktualizácia projekcie výdavkov univerzálneho dôchodkového systému (graf 44). Nepriaznivý vplyv mala aktualizácia dlhodobých makroekonomických a demografických predpokladov. Zároveň došlo k spresneniu spôsobu modelovania výdavkov na minimálne dôchodky.

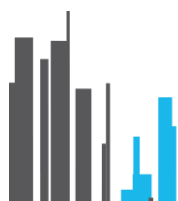
Negatívny vplyv mala aj aktualizácia výsledkov hospodárenia za rok 2018 (s celkovým vplyvom 0,3 p.b.). Vplyvom benchmarkovej revízie sa zvýšil deficit⁹⁰ a hrubý dlh verejnej správy. K zhoršeniu východiskovej pozície došlo aj vplyvom aktualizácie odhadu štrukturálneho salda v roku 2018, keďže hospodársky cyklus mal na saldo pozitívnejší vplyv o 0,23 p.b.

Na druhej strane, k zlepšeniu ukazovateľa o 0,84 p.b. prispel očakávaný vývoj v strednodobom horizonte po zapracovaní aktuálnej strednodobej makroekonomickej prognózy vychádzajúcej zo skutočnosti (graf 45). V strednodobej časti základného scenára sa príjmové a výdavkové položky indexujú v závislosti od ich vecnej povahy⁹¹. Zlepšila sa prognóza daňových príjmov a sociálnych a zdravotných odvodov po zohľadnení vplyvu hospodárskeho cyklu. Na druhej strane v strednodobom horizonte sa očakávajú vyššie výdavky na sociálne transfery, mzdy a medzispotrebu v pomere k HDP.

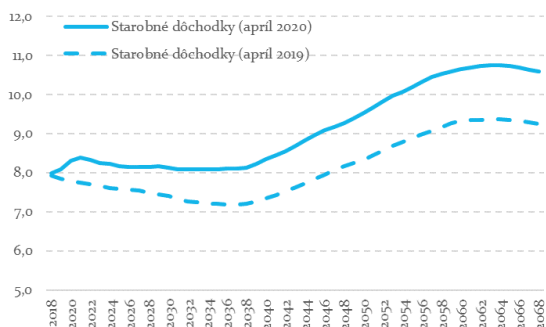
Metodickou zmenou, ktorá prispela k zlepšeniu ukazovateľa o 0,07 p.b., je **spresnenie dlhodobých projekcií najvýznamnejších rodinných dávok** (rodičovský príspevok a prídavky na deti). Kým pri výpočte ukazovateľa v apríli 2019 boli tieto výdavky v dlhodobej časti základného scenára fixované v pomere k HDP, pri aktualizácii sa pri ich projekcii zohľadnil očakávaný demografický vývoj.

⁹⁰ Oprava nesprávne zaznamenaných miezd na samostatných účtoch mala zanedbateľný vplyv na ukazovateľ (-0,02 p.b.), keďže RRZ mala tento faktor zahrnutý v rámci jednorazových vplyvov.

⁹¹ V dlhodobej časti základného scenára majú vlastné pravidlá len príjmy a výdavky citlivé na starnutie populácie a iné implicitné záväzky. Ostatné položky príjmov a výdavkov sa indexujú tempom rastu HDP a neprispievajú k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti.

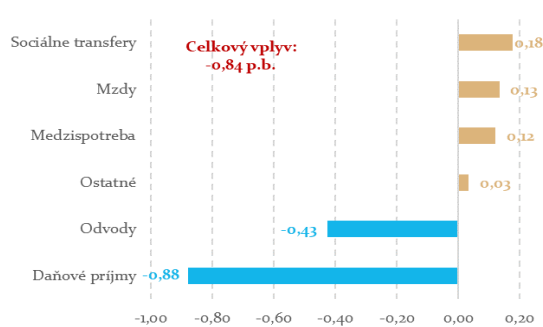


Graf 44: Zmeny v dlhodobej časti základného scenára 2018 (% HDP)



Zdroj: RRZ

Graf 45: Príspevky k zmene strednodobej časti v roku 2018 (apríl 2020 v. apríl 2019, p.b.)



* Pozn.: modrou farbou sú vyznačené faktory zlepšujúce dlhodobú udržateľnosť, hnedou sú faktory zhoršujúce udržateľnosť.

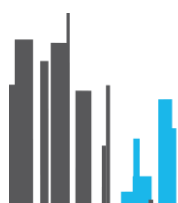
Zdroj: RRZ

Tab 33: Základný scenár vývoja verejných financií – rok 2018 (% HDP)

	2018*	Strednodobý scenár					Dlhodobé projekcie				
		2019	2020	2021	2022	2030	2040	2050	2060	2068	
Prijmy	40,7	41,0	41,5	41,2	41,2	41,1	41,2	41,4	41,6	41,6	
Daňové príjmy	19,2	19,4	19,4	19,1	19,0	19,4	19,3	19,3	19,3	19,3	
- príspevky NJF	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
- ostatné daňové príjmy	19,1	19,3	19,3	19,1	19,0	19,3	19,3	19,3	19,3	19,3	
Sociálne a zdravotné odvody	15,0	15,2	15,6	15,7	15,7	15,4	15,5	15,8	15,9	16,0	
- Soc. a zdravotné odvody (celý balík)	15,2	15,5	15,9	16,0	16,1	15,8	15,8	15,8	15,8	15,8	
- Výpadok - II. pilier	-0,7	-0,7	-0,8	-0,8	-0,8	-0,9	-0,8	-0,6	-0,5	-0,5	
- Soc. poistenie ozbrojených zložiek	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	
Nedaňové príjmy	6,6	6,4	6,5	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,3	
- príspevky BIDSF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
- príjmy z majetku	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	
- ostatné nedaňové príjmy	5,9	5,7	5,8	5,8	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	
Výdavky	41,8	41,8	42,4	42,3	42,1	43,0	44,3	47,0	51,2	53,4	
Primárne výdavky	40,5	40,6	41,4	41,3	41,3	41,7	42,1	43,6	45,4	45,1	
Fixné v dlhodobej časti	20,8	20,8	21,3	21,2	21,1	21,2	21,3	21,3	21,4	21,4	
Výdavky citlivé na demografiu	19,4	19,5	19,8	19,9	19,9	20,4	20,7	22,2	23,9	23,7	
- Dôchodkové dávky	8,0	8,1	8,3	8,4	8,3	8,1	8,3	9,5	10,6	10,6	
- Ozbrojené zložky	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	
- Zdravotná starostlivosť	5,1	5,1	5,2	5,2	5,2	5,5	5,8	6,0	6,1	6,0	
- Dlhodobá starostlivosť	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,3	1,5	1,6	1,6	
- Školstvo	3,9	4,0	4,0	3,9	3,9	4,1	3,8	3,8	4,1	3,9	
- Dávky v nezamestnanosti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
- Rodinné dávky	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	
Náklady na ukončenie prevádzky JE	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
PPP projekty a náklady na údržbu	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	
Úroky	1,4	1,2	1,0	0,9	0,8	1,3	2,2	3,4	5,8	8,3	
Saldo VS	-1,1	-0,8	-1,0	-1,0	-0,9	-1,9	-3,0	-5,5	-9,6	-11,8	
Primárne saldo VS	0,3	0,4	0,1	-0,1	-0,1	-0,6	-0,8	-2,2	-3,7	-3,5	
Štrukturálne saldo VS	-1,6	-1,1	-0,9	-0,9	-0,6	-1,9	-3,0	-5,5	-9,6	-11,8	
Štrukturálne primárne saldo	-0,3	0,1	0,2	0,1	0,2	-0,6	-0,8	-2,2	-3,7	-3,5	
Hrubý dlh VS	49,4	48,8	48,1	46,9	45,5	38,2	45,3	69,9	120,6	170,3	

* bez jednorazových vplyvov

Zdroj: RRZ



Príloha 9 – Čisté bohatstvo

Ku komplexnému pochopeniu situácie vo verejných financiách je potrebné doplniť pohľad na tokové veličiny (saldo, príjmy a výdavky) aj o stavové veličiny zobrazené zvyčajne vo forme súvahy. Súvaha štátu môže byť veľmi nápomocná pri zvyšovaní transparentnosti verejných financií ako aj pri nastavení správnych motivácií pre tvorcov hospodárskej politiky. Nie je totiž jedno, či sa dlhodobá udržateľnosť verejnej správy (deficitu a dlhu) dosahuje presúvaním záťaže na štátne podniky (odsunutie problémov na neskôr) alebo znižovaním úrovne poskytovaných služieb (napríklad nízka kvalita infraštruktúry). Výsledkom bilancie štátu je tzv. čisté bohatstvo.

Čisté bohatstvo definuje ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti ako súčet vlastného imania subjektov verejnej správy, vlastného imania Národnej banky Slovenska, vlastného imania podnikov štátnej správy a podnikov územnej samosprávy, upravený o implicitné záväzky a podmienené záväzky, iné aktíva a iné pasíva. Čisté bohatstvo verejného sektora schematicky zobrazuje tabuľka 34.

Tab 34: Súvaha verejného sektora – čisté bohatstvo

AKTÍVA	PASÍVA
A1 – budovy, pozemky, atď.	P1 – explicitný dlh
A2 – infraštruktúra	P2 – implicitné záväzky
A3 – čistá zásoba kapitálu	P3 – podmienené záväzky
A4 – finančné aktíva	P4 – iné pasíva
A5 – čisté bohatstvo centrálnej banky	
A6 – čisté bohatstvo štátnych podnikov	
A7 – prírodné zdroje*	
A8 – ekologické bohatstvo*	
A9 – iné aktíva	
	Čisté bohatstvo

* V súčasnosti sa vzhľadom na náročnosť odhadu tieto položky (s výnimkou ocenenia hodnoty štátnych lesov) nevyčísľujú.

Zdroj: RRZ

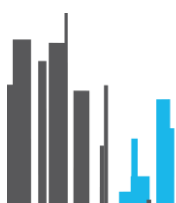
Aktuálne dostupné údaje ešte neumožňujú zostaviť takúto bilanciu za celý verejný sektor⁹². Konsolidovaná bilancia je dostupná iba za subjekty verejného sektora s výnimkou podnikov MH Manažment a bilancie Národnej banky Slovenska. Z toho dôvodu sa čisté bohatstvo zobrazuje ako súhrn jeho jednotlivých častí (tab. 35), pričom podrobnejšie údaje ku každej časti sú uvedené v Súhrnnej výročnej správe Slovenskej republiky za rok 2018, ktorú zverejňuje Ministerstvo financií SR.

Tab 35: Odhad čistého bohatstva Slovenskej republiky za roky 2017 a 2018 (mil. eur)

	2017	2018	medziročná zmena	z toho: metodické zmeny	ostatné vplyvy
1. Vlastné imanie verejného sektora	-22 725	-26 278	-3 554	305	-3 858
- vlastné imanie súhrnného celku VS	-19 962	-23 761	-3 799	305	-4 103
- vlastné imanie podnikov FNM	280	275	-5	0	-5
- vlastné imanie NBS	-3 042	-2 792	250	0	250
2. Implicitné záväzky	-145 286	-199 902	-54 615	0	-54 615
3. Podmienené záväzky	-13 803	-17 083	-3 280	-2 849	-431
4. Iné aktíva	5 831	6 049	218	0	218
Čisté bohatstvo (1+2+3+4)	-175 983	-237 213	-61 231	-2 544	-58 687

Zdroj: MF SR, RRZ

⁹² Problémom je konsolidácia vzájomných vzťahov medzi podnikmi FNM, NBS a ostatnými subjektmi verejného sektora.

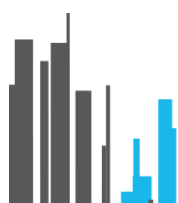


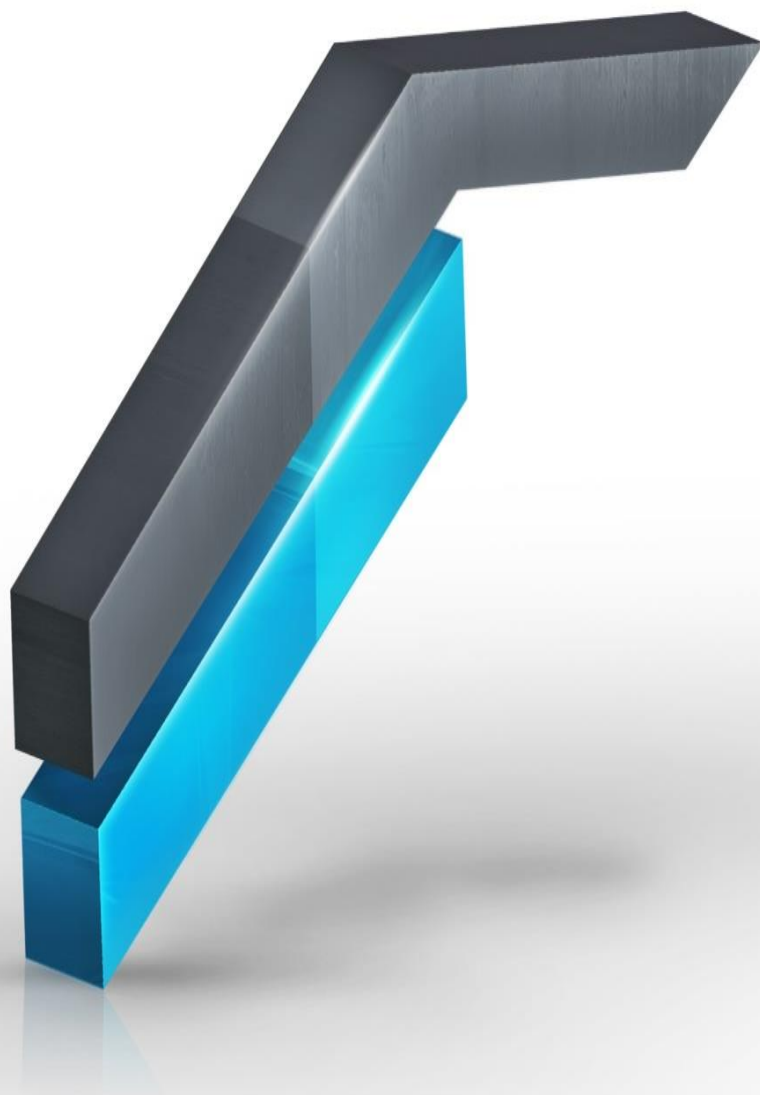
V prípade podmienených záväzkov RRZ identifikovala ďalšie záväzky nad rámec tých, ktoré prezentuje MF SR. Ide o chránené vklady vo Fonde ochrane vkladov. Napriek tomu, že Fond ochrany vkladov je súčasťou súhrnného celku verejnej správy, potenciálne záväzky z chránených vkladov nie sú zahrnuté v čistom bohatstve vypočítanom v súhrnnej výročnej správe. Úplný zoznam podmienených záväzkov je uvedený v tabuľke 36.

Tab 36: Podmienené záväzky verejného sektora

Subjekty (podľa SVS)	Záväzok	2017		2018		
		(mil. €)	(%HDP)	(mil. €)	(%HDP)	
MF SR	Európsky mechanizmus pre stabilitu	5 109	6,0	5 109	5,7	
	Európsky nástroj finančnej stability	2 429	2,9	2 441	2,7	
	členstvo v EIB	574	0,7	574	0,6	
	členstvo v MBOR	386	0,5	404	0,5	
	členstvo v EBOR	101	0,1	101	0,1	
	členstvo v RB RE	17	0,0	17	0,0	
	členstvo v Medzinárodnej banke pre hospodársku spoluprácu	11	0,0	11	0,0	
	členstvo v Mnohostrannej agentúre pre investičné záruky	3	0,0	3	0,0	
	členstvo v Medzinárodnej investičnej banke	41	0,0	41	0,0	
	arbitráž s akcionármi ZP Union, a.s.	29	0,0	29	0,0	
	arbitráž s akcionármi Eurogas Inc. a Belmont Resources Inc.	240	0,3	240	0,3	
	arbitráž s akcionármi Spoldzielnica Pracy Muszynianka	203	0,2	111	0,1	
	ostatné súdne spory	575	0,7	1 568	1,7	
	MV SR	súdne spory	82	0,1	89	0,1
	NR SR	súdne spory	595	0,7	583	0,6
MPSVR SR	súdne spory	474	0,6	453	0,5	
SPF	súdne spory	102	0,1	102	0,1	
FNM	ručenie podľa §15 zákona 92/1991	977	1,2	977	1,1	
	právne spory	0	0,0	0	0,0	
Iné subjekty ústrednej správy		406	0,5	505	0,6	
Slovenský plynárenský priemysel, a.s.		233	0,3	544	0,6	
Slovenská záručná a rozvojová banka, a.s.		141	0,2	111	0,1	
Exportno-importná banka Slovenska		196	0,2	132	0,1	
Slovenská elektrizačná prenosová sústava, a.s.		214	0,3	50	0,1	
MH Invest, s.r.o.		1	0,0	18	0,0	
Lesy SR, š.p.		59	0,1	49	0,1	
Slovenská správa ciest		223	0,3	0	0,0	
Národná diaľničná spoločnosť, a.s.		336	0,4	9	0,0	
Slovenské elektrárne, a.s.		0	0,0	2 759	3,1	
Obce (RO obcí, PO obcí)		49	0,1	53	0,1	
VÚC (RO VÚC, PO VÚC)		1	0,0	1	0,0	
Spolu (podľa SVS 2018)		13 803	16,3	17 083	19,0	
Iné subjekty	Záväzok	2017		2018		
		(mil. €)	(%HDP)	(mil. €)	(%HDP)	
FOV	chránené vklady*	44 839	53,1	48 122	53,6	
Spolu (vrátane chránených vkladov)		58 642	69,4	65 205	72,7	

* Výška krytých vkladov, t.j. suma chránených vkladov jednotlivých vkladateľov v banke najviac do úrovne limitu krytia vkladu (do 100 000 eur) dosiahla k 31.12.2018 úroveň 34 305 mil. eur. Zdroj: MF SR, FOV





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk