



Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií k 18. máju 2021

(mimoriadna správa na základe prerokovania
programového vyhlásenia vlády a vyslovenia
dôvery vláde dňa 4. mája 2021)

jún 2021

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2021

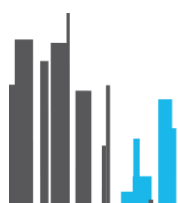
Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

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.



Hlavné závery

Aktuálnu mimoriadnu správu o dlhodobej udržateľnosti pripravila Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) v nadväznosti na prerokovanie programového vyhlásenia novej vlády a vyslovení dôvery vláde dňa 4. mája 2021¹. Keďže od publikácie predchádzajúcej správy v termíne do 30. apríla 2021 nedošlo k významným zmenám, RRZ sa zamerala na aktualizáciu odhadu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti.

Kým štandardná správa zverejnená v apríli vychádzala zo skutočných údajov o hospodárení za minulý rok, aktuálna mimoriadna správa okrem vplyvu novej schválenej legislatívy zohľadňuje aktuálny odhad vývoja verejných financií podľa RRZ za predpokladu, že vláda neprijme do konca roka 2021 dodatočné opatrenia. To sa odzrkadľuje v **odhade deficitu za rok 2021 na úrovni 7,7 % HDP**. Tento odhad nezohľadňuje konečnú podobu novely zákona o štátnom rozpočte schválenú parlamentom 28. mája 2021².

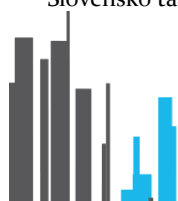
Správa RRZ vyhodnocuje, či nastavenie verejných politík k máju 2021 v spojení s predpokladaným demografickým a makroekonomickým vývojom bolo z pohľadu verejných financií dlhodobo udržateľné. **Rada konštatuje, že verejné financie boli k máju 2021 naďalej dlhodobo neudržateľné³. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti sa nachádzal na úrovni 6,1 % HDP (6,3 mld. eur) v pásme vysokého rizika (pozri graf č. 1)⁴, čo znamená, že na udržanie hrubého dlhu verejnej správy pod hornou hranicou limitu na dlh (50 % HDP) v období najbližších päťdesiatich rokov by bolo potrebné zlepšiť saldo hospodárenia verejných financií v uvedenej výške.**

¹ Rada vypracováva a zverejňuje správu o dlhodobej udržateľnosti vrátane základného scenára a určenia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti každoročne k 30. aprílu a vždy do 30 dní po prerokovaní programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde.

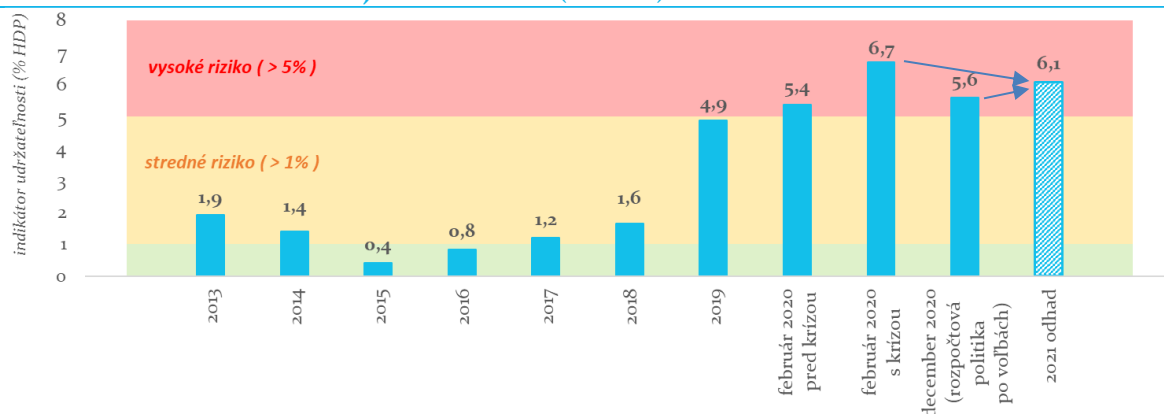
² Nakoľko podľa predbežných výpočtov vládou schválená časť novely štátneho rozpočtu znamenala len zrealenie aktuálneho stavu, vrátane dofinancovania rizík, na ktoré RRZ poukázala už skôr, vládou schválená novela štátneho rozpočtu by nemala vplyv na RRZ odhad deficitu za rok 2021, a teda vplyv aj na aktuálny odhad ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. Novela zákona o štátnom rozpočte, ako aj vládny odhad deficitu podľa ESA2010 nezohľadňuje úspory, ktoré na základe priebežného plnenia RRZ identifikovala či už v štátnom rozpočte alebo v iných subjektoch verejnej správy (viac v Prílohe č.2). Zároveň novela počítá s rezervami na prípadnú silnejšiu tretiu vlnu pandémie, čo nie je zatiaľ súčasťou základného odhadu RRZ, keďže so silnou treťou vlnou neráta ani základný scenár makroekonomickej prognózy. Konečná navýšená podoba novely podľa predbežných odhadov by mohla zvýšiť deficit na úroveň 7,9 % HDP. Nakoľko však väčšina navýšenia je jednorazového charakteru, táto zmena by nemala zásadne ovplyvniť ukazovateľ.

³ Odhadovaný vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti po zohľadnení vplyvu zámerov vlády prezentovaných v programe stability, ako aj odporúčania pre rozpočtovú politiku zverejní Rada po schválení a analýze Programu stability začiatkom júna.

⁴ 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 riziká. Ukazovateľ nad 5 % HDP RRZ považuje za vysoké riziko pre dlhodobú udržateľnosť. Tieto hranice zhruba kopírujú hranice ukazovateľa S₂, ktoré vykazuje EK (samotný ukazovateľ S₂, ako aj hranica vysokého rizika je vyššia o cca 1 p.b. HDP). Podobne podľa S₂ Slovensko takisto dosiahlo vysoké riziko dlhodobej udržateľnosti ešte pred vypuknutím pandémie v roku 2019.



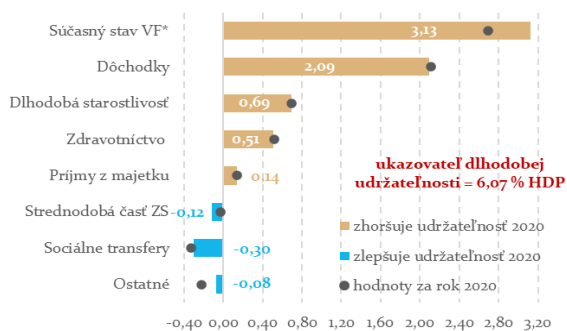
Graf 1: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (% HDP)



Zdroj: RRZ

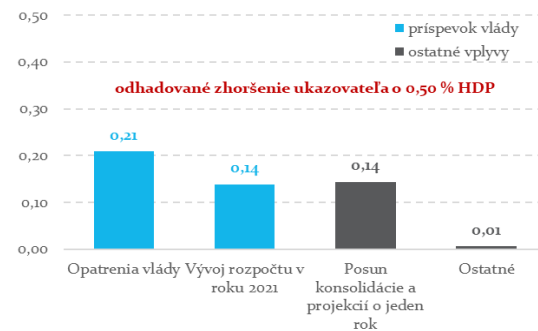
Predbežné odhady deficitu pre tento rok sa podľa rozpočtového semafora začali zhoršovať z 6,8 % HDP v marci na 7,7 % HDP v máji. V porovnaní s hodnotením udržateľnosti za rok 2020 tak došlo na základe aktuálnych informácií k zhoršeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti o 0,5 % HDP. **To znamená, že rozpočtová politika od volieb doteraz zlepšila dlhodobú udržateľnosť len o 0,6 % HDP.** Tento vývoj je dôsledkom najmä vývoja rozpočtu v roku 2021, ktorý berie do úvahy nové legislatívne⁵ (zavedenie príspevku na skrátenú prácu, nové dotácie v oblasti podpory rodiny, poskytovanie dotácií na podporu rozvoja bývania a v oblasti športu, bezplatná autobusová doprava plánovaná v rozpočte od tohto roka) aj nelegislatívne opatrenia⁶ (pribežný vývoj výdavkov oproti predpokladom základného scenára) vlády zhoršujúce výsledok hospodárenia verejných financií oproti scenáru nezmenených politík.

Graf 2: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v roku 2020 (% HDP)



Pozn.: * ide o vplyv počiatočnej rozpočtovej pozície, t.j. štruktúrného primárneho salda a hrubého dlhu v roku 2020 VF – verejné financie, Strednodobá časť ZS – položky s vlastnou indexáciou v strednodobej časti základného scenára
Zdroj: RRZ

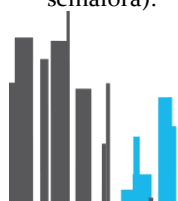
Graf 3: Príspevky k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti medzi rokmi 2020 a 2021 (% HDP)



Zdroj: RRZ

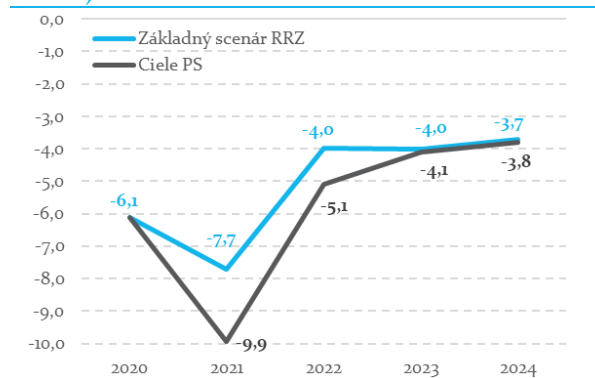
⁵ Z dôvodu chýbajúcej konečnej podoby opatrení, hodnotenie udržateľnosti neberie do úvahy vplyvy ústavného ukotvenia vzniku tzv. rodičovského piliera, ani odstránenia fixného veku odchodu do dôchodku, či ďalšie zmeny avizované v návrhu Ústavného zákona o primeranom hmotnom zabezpečení v starobe (nárok na dôchodkoch po 40 rokoch, priznanie vyšších nárokov za obdobie starostlivosti o dieťa, a pod.). Rovnako nie sú zahrnuté ani ďalšie opatrenia, ktoré boli politicky deklarované, ako jednorazová podpora rodín s deťmi na jeseň v roku 2021 a trvalé zvýšenie podpory rodín v ďalších rokoch (t.j. 200 eur na dieťa).

⁶ Ide najmä o rozpočtové opatrenia v štátnom rozpočte, ktorými ministerstvo financií alebo vláda upravuje predpokladaný vývoj príjmov alebo výdavkov rozpočtu oproti plánu. Ide tiež o zohľadnenie aktuálneho vývoja hospodárenia štátneho rozpočtu a ostatných subjektov verejnej správy podľa odhadov RRZ (rozpočtového semafora).



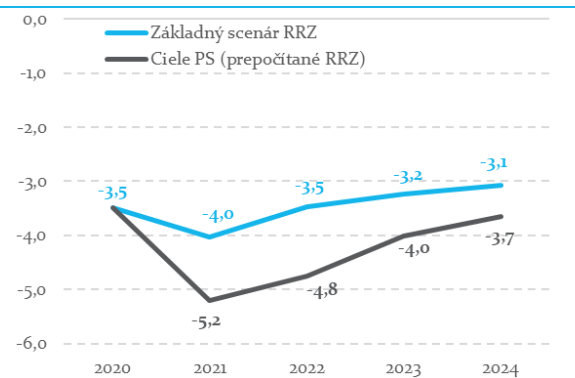
Pri zachovaní súčasných politik bude starnutie populácie viesť k zvýšeniu výdavkov citlivých na demografické zmeny až o 5,6 % HDP. **Úroveň dlhu by bola trvalo nad hornou hranicou limitu na dlh a ďalej by sa prudko zvyšovala na neudržateľné úrovne**, hranica 100 % HDP by bola prekročená v roku 2039, hranica 150 % HDP v roku 2047 a hranica 200 % HDP v roku 2053. Pritom vo výpočte je už zahrnutý pasívny scenár bez zmien politik (tzv. NPC), ktorý automaticky znižuje deficit z odhadovanej úrovne 7,7 % HDP v tomto roku **na 3,7 % HDP v roku 2024. Pre zlepšenie dlhodobej udržateľnosti** pri absencii iných opatrení s dlhodobým vplyvom (ako je napr. dôchodková reforma) by teda **bolo potrebné dosiahnuť deficity nižšie** ako je táto predpokladaná NPC trajektória. **Schválený program stability bohužiaľ takúto ambíciu nemá.**

Graf 4: Porovnanie salda VS v základnom scenári RRZ s cieľmi programu stability (% HDP)



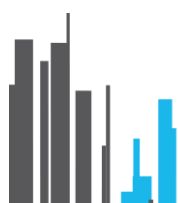
Zdroj: MF SR, RRZ

Graf 5: Porovnanie štrukturálneho salda VS v základnom scenári RRZ s cieľmi programu stability (% HDP)



Pozn.: Štrukturálne saldo zodpovedajúce cieľom salda verejnej správy z programu stability je prepočítané použitím odhadu cyklickej zložky RRZ.
Zdroj: RRZ

Pritom na zásadné zníženie rizík dlhodobej udržateľnosti do pásma nízkeho rizika by bolo potrebné dosiahnuť štrukturálny prebytok až na úrovni 2,1 % HDP v strednodobom horizonte. Menší prebytok by bol postačujúci, ak by sa prijali aj iné opatrenia s dlhodobým vplyvom, ktoré by zlepšili udržateľnosť cez zodpovednú proticyklickú rozpočtovú politiku a zlepšenie bilancie príjmov a výdavkov v budúcnosti, na výdavkovej strane predovšetkým v dôchodkovom systéme, zdravotníctve a dlhodobej starostlivosti a na príjmovej strane štrukturálnymi reformami s pozitívnym vplyvom na potenciál ekonomiky. **Odkladanie prijatia výdavkových limitov, ako aj dôchodkovej reformy s výrazne pozitívnym vplyvom na udržateľnosť dôchodkového systému tak môže znamenať vyššiu potrebu budúcej konsolidácie pre prinavrátanie stability verejných financií.**



Analytický materiál

Obsah

Hlavné závery	3
1 Rámec hodnotenia dlhodobej udržateľnosti	8
2 Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti	9
2.1 Vývoj ukazovateľa v rokoch 2020 a 2021	9
3 Základný scenár vývoja verejných financií	12
3.1 Strednodobá časť základného scenára	12
3.2 Výdavky a príjmy citlivé na starnutie populácie a iné záväzky	14
3.3 Základný scenár	15
Príloha 1 – Vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti od roku 2011	17
Príloha 2 – Postup a predpoklady základného scenára	18



Zoznam boxov, tabuliek a grafov

Tab 1: Strednodobá časť základného scenára	13
Tab 2: Príjmy a výdavky citlivé na starnutie populácie	14
Tab 3: Základný scenár verejných financií	16
Tab 4: Vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti	17
Tab 5: Porovnanie odhadu salda VS v roku 2021 s fiškálnym rámcom	19
Tab 6: Zoznam opatrení zahrnutých do základného scenára vychádzajúceho z roku 2021	21
Tab 7: Jednorazové vplyvy a iné položky s dočasným vplyvom	23
Graf 1: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v roku 2021 – stav k 18. máju 2021	10
Graf 2: Príspevky k zmene ukazovateľa medzi rokmi 2020 a 2021	10
Graf 3: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti	11
Graf 4: Príspevky k zmene štrukturálneho salda medzi rokmi 2021 a 2024	13
Graf 5: Príspevky ostatných zložiek k zmene salda medzi rokmi 2021 a 2024	13
Graf 6: Projekcia vývoja dlhu a primárneho salda v základnom scenári	15
Graf 7: Projekcia výdavkov v základnom scenári	15



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 zodpovednosti⁷. Cieľom správy je vyhodnotiť situáciu vo verejných financiách v dlhodobom horizonte, berúc do úvahy súčasné nastavenie politík. Správa o dlhodobej udržateľnosti je publikovaná pravidelne k 30. aprílu a vždy do 30 dní po prerokovaní programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde.

Aktuálnu správu RRZ pripravila v nadväznosti na prerokovanie programového vyhlásenia novej vlády a vyslovení dôvery vláde dňa 4. mája 2021. Keďže od publikácie predchádzajúcej správy v termíne do 30. apríla 2021 nedošlo k významným zmenám, RRZ sa zamerala na oblasť solventnosti⁸ a zaktualizovala odhad ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti.

Súčasťou správy je aktualizovaný výpočet ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti za rok 2020 zohľadňujúci revíziu makroekonomických údajov za rok 2020. Popri štandardnom prístupe k vyčísleniu ukazovateľa len na základe údajov zverejnených Štatistickým úradom SR RRZ v tejto správe vypočítala ukazovateľ aj pri odhadovanom vývoji verejných financií v roku 2021, čo poskytuje najaktuálnejší pohľad na dlhodobú udržateľnosť. Odhad ukazovateľa za rok 2021 vychádza z legislatívy platnej a zákonov podpísaných prezidentkou SR k 18. máju 2021 a zohľadňuje aj skutočný vývoj verejných financií v prvých mesiacoch roku 2021 vrátane aktuálne známych opatrení prijatých v súvislosti s pandémiou koronavírusu.

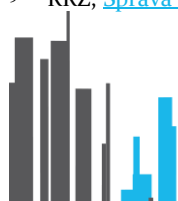
Výsledky tejto správy je potrebné vnímať inak ako riadne správy publikované v aprílovom termíne. Kým štandardná správa vychádza zo skutočných údajov o hospodárení za minulý rok, aktuálna správa sa okrem vplyvu novej schválenej legislatívy odvíja od odhadovaného vývoja verejných financií podľa RRZ za predpokladu, že vláda neprijme do konca roka dodatočné opatrenia. V prípade ak vláda prijme do konca roka 2021 dodatočné opatrenia, dôjde aj k ovplyvneniu hodnotenia udržateľnosti za celý rok 2021.

V porovnaní so správou z apríla 2021⁹ nedošlo k žiadnej metodologickej zmene pri zostavení základného scenára. Demografické predpoklady, dlhodobé projekcie príjmov a výdavkov citlivých na starnutie populácie, ako aj projekcie záväzkov z PPP projektov a vyradovania jadrových zariadení zostali nezmenené.

⁷ [Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti](#)

⁸ Dlhodobú udržateľnosť RRZ posudzuje v štyroch hlavných rovinách: solventnosti, stability, rastu a spravodlivosti.

⁹ RRZ, [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2020](#), apríl 2021



2 Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti

Na vyhodnotenie solventnosti SR používa RRZ ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (takzvaná 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 zákonom¹⁰.

2.1 Vývoj ukazovateľa v rokoch 2020 a 2021

Aktualizácia ukazovateľa v roku 2020

V správe z apríla 2021 bol publikovaný ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti vychádzajúci z roku 2020. Jeho hodnota na úrovni 5,63 % HDP bola z dôvodu revízie makroekonomických údajov za rok 2020 upravená na 5,57 % HDP.

K zlepšeniu ukazovateľa prispelo zvýšenie HDP¹¹ a jeho zložiek za rok 2020, čo sa pri zachovaní prognózovaných temp rastu na roky 2021 až 2070 premietlo do základného scenára vývoja verejných financií v podobe mierneho zníženia projekcie deficitu a dlhu verejnej správy. Zároveň v nadväznosti na túto zmenu došlo aj k aktualizácii odhadu cyklickej zložky salda verejnej správy.

Ukazovateľ v roku 2021

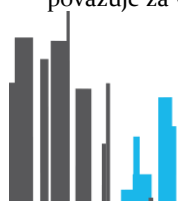
RRZ odhaduje ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti za rok 2021 vo výške 6,07 % HDP, čo znamená, že riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou sú naďalej na vysokej úrovni¹². K tomu, aby hrubý verejný dlh SR do roku 2071 pri predpokladanom makroekonomickom a demografickom vývoji podľa základného scenára neprekročil 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 6,07 % HDP.

Zachovanie rovnakého výsledku hospodárenia ako v roku 2021 (štrukturálneho primárneho deficitu vo výške 2,9 % HDP) počas nasledujúcich 50 rokov by prispelo k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií o 3,1 % HDP (graf 1). Udržanie takejto úrovne salda však nie je automatické, keďže na dlhodobú udržateľnosť negatívne vplyva najmä očakávaný vývoj

¹⁰ Horný strop na verejné zadĺženie, 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.

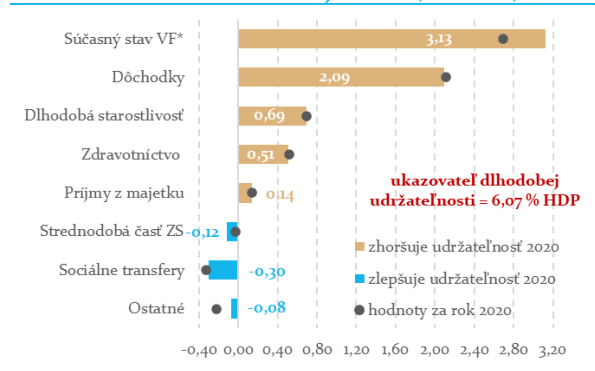
¹¹ Nominálny HDP za rok 2020 sa vplyvom revízie Štatistického úradu SR zverejnenej 30. apríla 2020 zvýšil z 91 105 mil. eur na 91 555 mil. eur.

¹² 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.

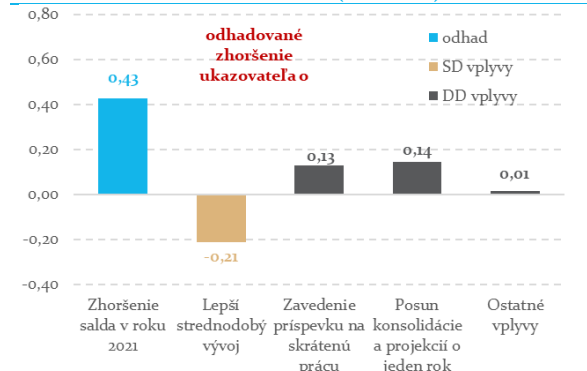


výdavkov na dôchodkový systém (s príspevkom 2,1 % HDP)¹³. Zvýšené výdavky na zdravotníctvo a dlhodobú starostlivosť prispejú k zhoršeniu udržateľnosti o 1,2 % HDP.

Graf 1: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v roku 2021 – stav k 18. máju 2021 (% HDP)



Graf 2: Príspevky k zmene ukazovateľa medzi rokmi 2020 a 2021 (% HDP)



Pozn.: * ide o vplyv počiatočnej rozpočtovej pozície, t.j. štrukturálneho primárneho salda a hrubého dlhu v roku 2021
VF – verejné financie, ZS – základný scenár
Zdroj: RRZ

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

Zdroj: RRZ

Zmena ukazovateľa medzi rokmi 2020 a 2021

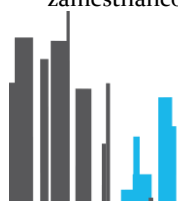
V medziročnom porovnaní sa ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti zhorší o 0,50 % HDP (graf 2). Najväčší negatívny vplyv (príspevok 0,43 p.b.) by mal mať odhadovaný nárast deficitu verejnej správy v roku 2021. RRZ odhaduje deficit verejnej správy v roku 2021 vo výške 7,7 % HDP a hrubý dlh by mal dosiahnuť 60,9 % HDP. Medziročne by sa tak deficit zvýšil o 1,6 p.b. (z 6,1 % HDP v roku 2020) najmä vplyvom financovania opatrení spojených s riešením dôsledkov pandémie koronavírusu. V porovnaní so scenárom nezmenených politík RRZ odhaduje, že štrukturálne primárne saldo sa v roku 2021 zhorší o 0,4 % HDP najmä vplyvom dodatočných opatrení¹⁴ (napríklad dotácie na bezplatnú autobusovú dopravu, detské ihriská, podporu športu, podporu obstarania nájomných bytov, investičná dotácia pre JLR). Keďže časť z dodatočných výdavkov ovplyvňuje saldo len v roku 2021 (nepredpokladajú sa výdavky v nasledujúcich rokoch), **odhadovaný vývoj v strednodobej časti základného scenára prispieva k zlepšeniu ukazovateľa o 0,21 p.b.** (napr. odchodné policajtov, investičná pomoc JLR).

Novou legislatívnou zmenou, ktorá prispieva k zhoršeniu ukazovateľa o 0,13 p.b., je zavedenie podpory v čase skrátenej práce, tzv. *kurzarbeit*. Odhadovaný negatívny vplyv súvisí s tým, že podpora sa bude vyplácať zo systému sociálneho zabezpečenia pri splnení zákonom stanovených podmienok, pričom celkové odvodové zaťaženie sa nemení¹⁵.

¹³ Z dôvodu chýbajúcej konečnej podoby opatrení, hodnotenie udržateľnosti neberie do úvahy vplyvy ústavného ukotvenia vzniku tzv. rodičovského piliera, ani odstránenia fixného veku odchodu do dôchodku, či ďalšie zmeny avizované v návrhu Ústavného zákona o primeranom hmotnom zabezpečení v starobe (nárok na dôchodkoch po 40 rokoch, priznanie vyšších nárokov za obdobie starostlivosti o dieťa, a pod.).

¹⁴ Zoznam dodatočných opatrení je uvedený v prílohe 3.

¹⁵ Zamestnávateľ bude platiť za stanovený okruh zamestnancov poistné na financovanie podpory v čase skrátenej práce do základného fondu poistenia v nezamestnanosti. Sadzba poistného na financovanie tejto podpory bude vo výške 0,5 % vymeriavacieho základu, o ktorú sa zároveň zníži sadzba poistného na poistenie v nezamestnanosti. To znamená, že odvodové zaťaženie v sociálnom poistení zostáva pre zamestnávateľa zachované v prípade zamestnancov, za ktorých zamestnávateľ platí poistné na poistenie v nezamestnanosti.

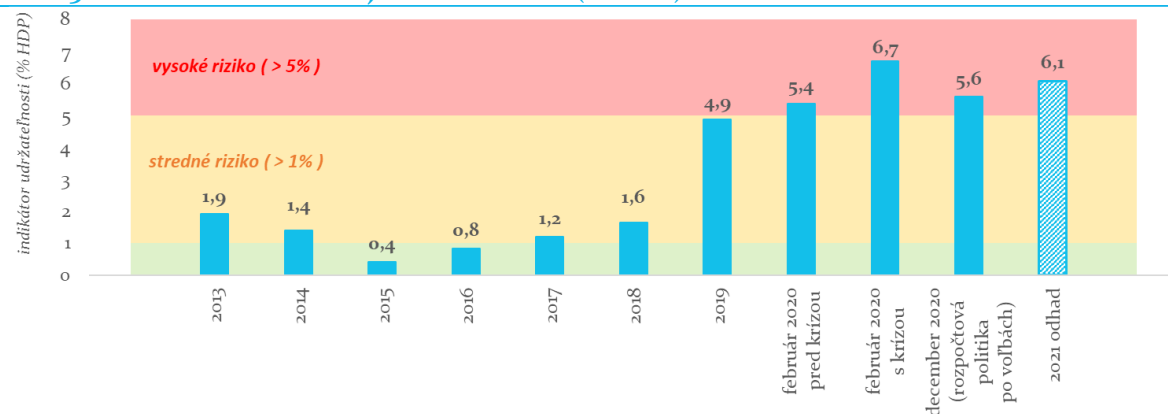


Posun horizontu projekcií o jeden rok do roku 2071 a posun potrebnej konsolidácie o jeden rok (do roku 2022) zhoršili ukazovateľ o 0,14 p.b. Ostatné faktory (výdavky citlivé na starnutie populácie, PPP projekty a schéma vyradovania jadrových zariadení) mali celkovo mierne negatívny vplyv vo výške 0,01 p.b.

Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti sa k 18. máju 2021 nachádzal na úrovni 6,1 % HDP (6,3 mld. eur) v pásme vysokého rizika (pozri graf č. 3)¹⁶, čo znamená, že na udržanie hrubého dlhu verejnej správy pod hornou hranicou limitu na dlh (50 % HDP) v období najbližších päťdesiatich rokov by bolo potrebné zlepšiť saldo hospodárenia verejných financií v uvedenej výške.

V porovnaní s hodnotením udržateľnosti za rok 2020 tak došlo na základe aktuálnych informácií k zhoršeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti o 0,5 % HDP. Tento vývoj je dôsledkom najmä vývoja rozpočtu v roku 2021, ktorý berie do úvahy nové legislatívne (zavedenie príspevku na skrátenú prácu, nové dotácie v oblasti podpory rodiny, poskytovanie dotácií na podporu rozvoja bývania a v oblasti športu, bezplatná autobusová doprava plánovaná v rozpočte od tohto roka) aj nelegislatívne opatrenia¹⁷ (priebežný vývoj výdavkov oproti predpokladom základného scenára) vlády zhoršujúce výsledok hospodárenia verejných financií oproti scenáru nezmenených politík.

Graf 3: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti¹⁸ (% HDP)

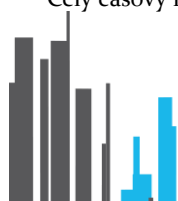


Zdroj: RRZ

¹⁶ 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 riziká. Ukazovateľ nad 5 % HDP RRZ považuje za vysoké riziko pre dlhodobú udržateľnosť. Tieto hranice zhruba kopírujú hranice ukazovateľa S₂, ktoré vykazuje EK (samotný ukazovateľ S₂, ako aj hranica vysokého rizika je vyššia o cca 1 p.b. HDP). Podobne podľa S₂ Slovensko takisto dosiahlo vysoké riziko dlhodobej udržateľnosti ešte pred vypuknutím pandémie v roku 2019.

¹⁷ Pozri prílohu č. 2, tabuľka 6.

¹⁸ Celý časový rad údajov za skutočnosť je v prílohe 2.



3 Základný scenár vývoja verejných financií

Základný scenár vývoja verejných financií¹⁹ 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 a je nevyhnutným predpokladom na určenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. **Základný scenár prezentovaný v tejto správe vychádza z odhadovaných príjmov a výdavkov verejnej správy v roku 2021 a obsahuje projekcie príjmov a výdavkov do roku 2071.**

Východiskom zostavenia základného scenára boli makroekonomické a demografické prognózy zo správy z apríla 2021. V makroekonomickej projekcii bola zohľadnená revízia údajov za rok 2020 zverejnená Štatistickým úradom SR dňa 30. apríla 2021²⁰. Prognózované tempá rastu jednotlivých ukazovateľov od roku 2021 zostali zachované. V demografických prognózach nedošlo v porovnaní so správou z apríla 2021 k žiadnym zmenám.

3.1 Strednodobá časť základného scenára

Postup zostavenia strednodobej časti základného scenára je popísaný v diskusnej štúdii RRZ²¹. V porovnaní so správou z apríla 2021, v ktorej základný scenár vychádzal z údajov zverejnených Štatistickým úradom SR za roky 2019 a 2020, došlo k zmene v tom, že východiskom aktuálneho scenára sú odhadované príjmy a výdavky verejnej správy za rok 2021²². Z odhadu za rok 2021 je potom pri zohľadnení strednodobej makroekonomickej prognózy za predpokladu nezmenených politík zostavená strednodobá časť základného scenára do roku 2024²³.

Základný scenár obsahuje vplyvy platnej legislatívy, ako aj zákonov podpísaných Prezidentkou SR k 18. máju 2021. V porovnaní so správou z apríla 2021 to znamená, že došlo k zahrnutiu vplyvov schválenia zákona o podpore v čase skrátenej práce²⁴. RRZ vychádza z predpokladu, že stanovená sadzba poistného (0,5 % z vymeriavacieho základu²⁵) by mala pokryť budúce náklady spojené s touto schémou. Keďže RRZ v základnom scenári neuvažuje s potenciálnymi krízami, ktoré by umožňovali mimoriadne čerpanie výdavkov z tohto nástroja, z toho dôvodu pri výpočte ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti neprihliada ani na príjmy z tohto poistného.

¹⁹ 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.

²⁰ Nominálny HDP za rok 2020 sa vplyvom revízie Štatistického úradu SR zverejnenej 30. apríla 2020 zvýšil z 91 105 mil. eur na 91 555 mil. eur.

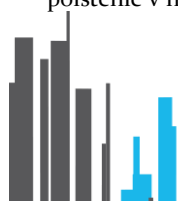
²¹ Podrobný popis postupu zostavenia základného scenára je uvedený v diskusnej štúdii RRZ č. 2/2015 s názvom [Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií](#). Ďalšie zmeny súvisiace najmä s prechodom na metódu ESA2010 boli popísané v [Správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií](#) z apríla 2015, príloha č. 5.

²² Predpoklady odhadu na rok 2021 sú popísané v Prílohe 3.

²³ Strednodobá časť základného scenára obsahuje pri štandardnom postupe projekcie na 4 roky (po východiskovom roku), čo by v prípade východiskového roku 2021 znamenalo, že by siahala do roku 2025. Vzhľadom na to, že pri aktuálnom nastavení procesu zostavenia strednodobých prognóz (výbory pre makroekonomické a daňové prognózy) a trojročného rozpočtu verejnej správy je posledným rokom rok 2024, RRZ za posledný rok strednodobej časti základného scenára považuje na účely tejto správy rok 2024.

²⁴ <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=8&CPT=438>

²⁵ Celkové poistenie na sociálne poistenie sa nemení, keďže zároveň dochádza k zníženiu sadzby poistného na poistenie v nezamestnanosti o 0,5 p.b.



Tab 1: Strednodobá časť základného scenára (% HDP)

	2021 odhad	2021 úpravy*	2021 upravené	2022 scenár	2023 scenár	2024 scenár
PRÍJMY	41,6	-0,2	41,7	41,6	42,4	41,3
Daňové príjmy	18,5	0,1	18,4	18,4	18,7	18,5
Sociálne a zdrav. odvody	15,9	0,0	15,9	15,5	15,7	16,0
Nedaňové príjmy	5,2	-0,2	5,4	5,3	5,2	5,1
- z toho príjmy z majetku	0,8	0,0	0,8	0,6	0,6	0,5
Granty a transfery	2,0	0,0	2,0	2,3	2,9	1,7
- z toho EÚ fondy	1,2	0,0	1,2	1,6	2,2	1,0
VÝDAVKY	49,3	2,6	46,7	45,5	46,4	45,0
Hrubé mzdy	11,3	0,1	11,2	11,0	11,2	11,0
Tovary a služby	6,1	0,5	5,5	5,6	5,6	5,4
Dotácie	1,7	0,3	1,3	1,3	1,3	1,2
Dávky a dôchodky	16,6	1,5	15,1	14,3	14,2	14,4
Výdavky zdravotníctva	5,7	0,1	5,6	5,5	5,4	5,4
Úrokové platby	1,2	0,0	1,2	1,1	1,1	1,1
Investície	3,7	0,0	3,7	4,1	5,0	3,9
Ostatné výdavky (najmä transfery)	3,1	0,1	3,0	2,5	2,6	2,5
SALDO VS	-7,7	-2,7	-5,0	-4,0	-4,0	-3,7
ŠTRUKTURÁLNE SALDO VS (RRZ)	-4,0	0,0	-4,0	-3,5	-3,2	-3,1
HRUBÝ DLH VS	60,9	0,0	60,9	61,8	61,4	61,8

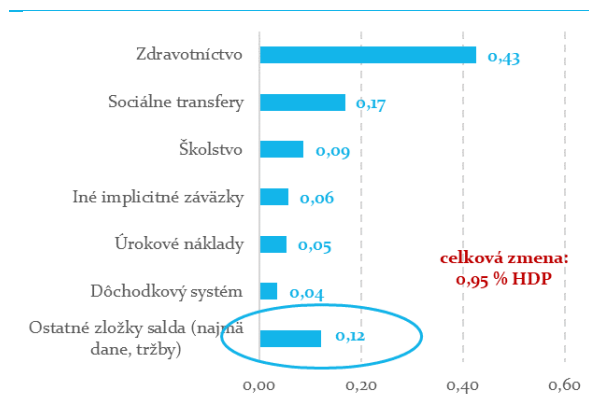
* jednorazové vplyvy

Zdroj: RRZ

Deficit verejnej správy odhaduje RRZ v roku 2021 vo výške 7,7 % HDP, čo súvisí aj s jednorazovými opatreniami prijatými na riešenie dôsledkov pandémie²⁶. Za predpokladu, že po roku 2021 nebudú potrebné ďalšie opatrenia spojené s pandemiou a súčasné nastavenie politik sa nezmení, deficit by sa od roku 2022 mal automaticky podstatne znižovať a v roku 2024 by dosiahol úroveň 3,7 % HDP.

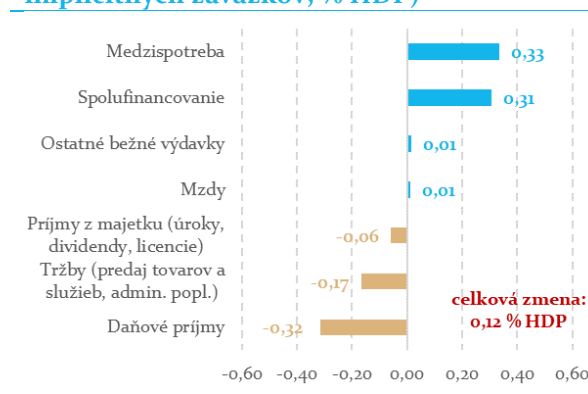
Podiel hrubého dlhu na HDP by sa na konci roku 2024 stabilizoval pod úrovňou 62 % HDP najmä v dôsledku predpokladaného postupného zníženia hotovostnej rezervy naakumulovanej v priebehu krízového roku 2020.

Graf 4: Príspevky k zmene štrukturálneho salda medzi rokmi 2021 a 2024 (% HDP)



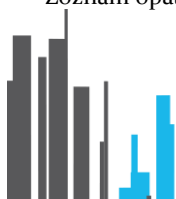
Zdroj: RRZ

Graf 5: Príspevky ostatných zložiek k zmene salda medzi rokmi 2021 a 2024 (bez implicitných záväzkov, % HDP)



Zdroj: RRZ

²⁶ Zoznam opatrení spojených s pandemiou zahrnutých v základnom scenári je uvedený v prílohe 3.



Štrukturálny deficit odhaduje RRZ v roku 2021 vo výške 4,0 % HDP. Bez zásahov vlády a pri naplnení makroekonomických predpokladov by do roku 2024 došlo k jeho postupnému zlepšeniu na úroveň 3,1 % HDP. K zlepšeniu by prispel pokles výdavkov citlivých na starnutie populácie, najmä v oblasti zdravotníctva, sociálnych transferov a školstva (graf 4). Mierne pozitívne vplyvy medzi rokmi 2021 a 2024 vyplývajú z ostatných zložiek verejných financií (graf 5). Z ostatných príjmov a výdavkov by najvýznamnejšie poklesol podiel daňových príjmov (najmä v dôsledku poklesu cyklicky očisteného výnosu dane z príjmov právnických osôb a zrušenia odvodu finančných inštitúcií) a tržieb na HDP. Na druhej strane prognózovaná miera inflácie by viedla k významným úsporám vo výdavkoch na tovary a služby a v menšej miere v ostatných bežných výdavkoch. K poklesu výdavkov na spolufinancovanie v roku 2024 by prispel aj očakávaný pomalší rozbeh čerpania fondov EÚ z nového štvrtého programového obdobia (podobne ako to bolo pri druhom a treťom programovom období).

3.2 Výdavky a príjmy citlivé na starnutie populácie a iné záväzky

Projekcie príjmov a výdavkov citlivých na starnutie populácie na nasledujúcich päťdesiat rokov sa v porovnaní so správou z apríla 2021 s výnimkou zapracovania vplyvu novej legislatívnej zmeny nemenili. V projekcii príjmov zo sociálnych odvodov bol zohľadnený vplyv zavedenia podpory v čase skrátenej práce.

Pri súčasnom nastavení politík v horizonte do roku 2071 by sa výdavky spojené so starnutím populácie celkovo zvýšili o 6,2 % HDP, kým príjmy zo sociálnych a zdravotných odvodov by sa zvýšili o 0,6 % HDP.

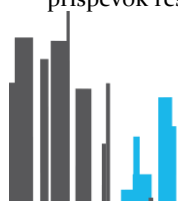
Tab 2: Príjmy a výdavky citlivé na starnutie populácie (v % HDP)

	2021*	Strednodobá časť			Dlhodobé projekcie					2071-2021
		2022	2023	2024	2030	2040	2050	2060	2071	
Sociálne a zdravotné odvody	15,9	15,5	15,7	16,0	15,9	16,0	16,3	16,4	16,5	0,6
- odvody vrátane 2. piliera	16,3	16,0	16,2	16,5	16,3	16,3	16,3	16,4	16,4	0,1
- 2.pilier - výpadok	-0,8	-0,9	-0,9	-1,0	-0,9	-0,8	-0,6	-0,5	-0,5	0,4
- odvody ozbrojených zložiek	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,1
Výdavky	23,6	22,8	22,7	22,8	23,6	25,2	27,9	30,1	29,9	6,2
- Dôchodkové dávky ²⁷	8,8	8,5	8,4	8,6	9,0	10,2	12,1	13,3	13,0	4,2
- Výsluhové dôchodky	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,1
- Zdravotná starostlivosť	5,9	5,8	5,6	5,6	5,8	6,1	6,3	6,4	6,3	0,4
- Dlhodobá starostlivosť	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3	1,7	2,1	2,6	2,9	1,8
- Školstvo	4,5	4,4	4,6	4,4	4,4	4,2	4,4	4,7	4,6	0,1
- Dávky v nezamestnanosti	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,0
- Nemocenské a úrazové dávky	0,9	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	-0,3
- Ostatné sociálne transfery	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	-0,1
Saldo	-7,8	-7,3	-6,9	-6,7	-7,8	-9,2	-11,6	-13,7	-13,4	-5,6

* bez jednorazových vplyvov

Zdroj: RRZ

²⁷ Zahŕňa všetky výdavky na ľudí v dôchodkovom veku z verejných zdrojov, teda okrem prvého piliera Sociálnej poisťovne aj časť výdavkov dávky v hmotnej núdzi vyplácanej dôchodcom, minimálny dôchodok a vianočný príspevok respektíve trinásť dôchodok.



V oblasti **záväzkov z PPP projektov** (rýchlostná cesta R1 a projekt D4/R7) a **schémy likvidácie jadrových zariadení** nedošlo v projekcii k žiadnej zmene v porovnaní so správou z apríla 2021.

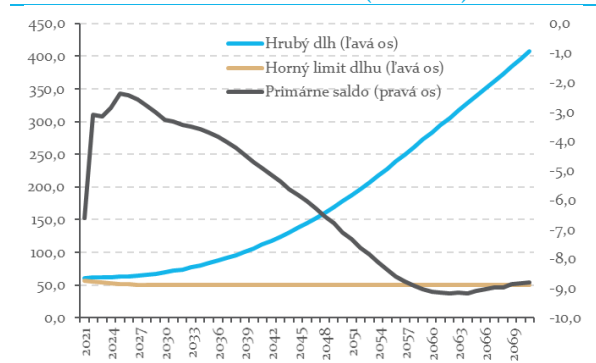
3.3 Základný scenár

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 2071, vychádzajúc z roku 2021. **Dlh verejnej správy by sa podľa tejto projekcie zvýšil z úrovne 60,9 % HDP na 61,8 % HDP v roku 2024.** Následne vplyvom kombinácie vysokej počiatkovej úrovne štrukturálneho primárneho salda a starnutia populácie by došlo k nárastu podielu dlhu na HDP. Počas celého obdobia základného scenára by bol dlh nad najvyšším sankčným pásmom dlhovej brzdy. **Za predpokladu nezmenených politik by dlh na konci roku 2071 dosiahol 407,7 % 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 zotrvaníu dlhu nad horným limitom.

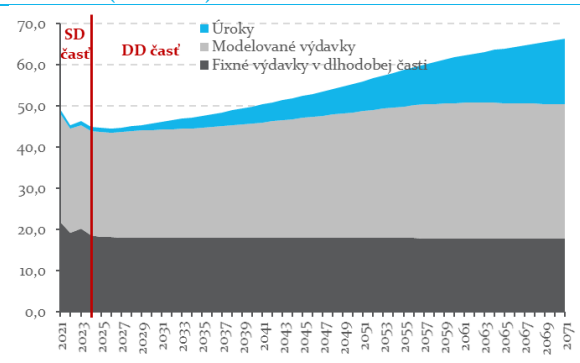
Nárast dlhu je v základnom scenári určovaný deficitným hospodárením verejnej správy, ktoré je spôsobené najmä nárastom výdavkov citlivých na starnutie populácie a prejaví sa po roku 2024. Zvyšovanie dlhu by následne spôsobilo prudký nárast výšky platených úrokov a opätovne by tak prispelo k ďalšiemu 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 stále na „bezpečnej úrovni“.** Opustenie „bezpečnej úrovne“ automaticky vedie k nekontrolovanému nárastu deficitu a ďalšiemu nárastu dlhu a zvyšovaniu pravdepodobnosti defaultu.

Graf 6: Projekcia vývoja dlhu a primárneho salda v základnom scenári (% HDP)



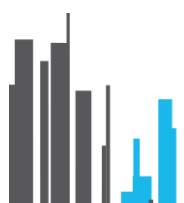
Zdroj: RRZ

Graf 7: Projekcia výdavkov v základnom scenári (% HDP)



SD – strednodobá projekcia
DD – dlhodobá projekcia

Zdroj: RRZ



Tab 3: Základný scenár verejných financií* (% HDP)

	2021**	Strednodobá časť			Dlhodobé projekcie				
		2022	2023	2024	2030	2040	2050	2060	2071
Príjmy	41,7	41,6	42,4	41,3	41,2	41,4	41,6	41,9	41,9
Daňové príjmy	18,4	18,4	18,7	18,5	18,7	18,7	18,6	18,6	18,6
Sociálne a zdravotné odvody	15,9	15,5	15,7	16,0	15,9	16,0	16,3	16,4	16,5
Nedaňové príjmy	5,4	5,3	5,2	5,1	5,2	5,2	5,3	5,4	5,3
Granty a transfery	2,0	2,3	2,9	1,7	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Výdavky	46,7	45,5	46,4	45,0	45,9	50,1	55,5	61,9	66,5
Primárne výdavky	45,5	44,5	45,3	43,9	44,2	45,8	48,5	50,7	50,4
Fixné v dlhodobej časti	21,6	21,4	22,4	20,9	20,4	20,5	20,5	20,6	20,5
Výdavky citlivé na demografiu	23,6	22,8	22,7	22,8	23,6	25,2	27,9	30,1	29,9
Náklady na ukonč. prevádzky JE	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PPP projekty a náklady na údržbu	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Úroky	1,2	1,1	1,1	1,1	1,7	4,2	7,0	11,2	16,1
Saldo VS	-5,0	-4,0	-4,0	-3,7	-4,7	-8,7	-13,9	-20,0	-24,6
Primárne saldo VS	-3,8	-2,9	-2,9	-2,6	-3,0	-4,4	-6,8	-8,9	-8,5
Štrukturálne saldo VS	-4,0	-3,5	-3,2	-3,1	-4,7	-8,7	-13,9	-20,0	-24,6
Štrukturálne primárne saldo VS	-2,9	-2,4	-2,1	-2,0	-3,0	-4,4	-6,8	-8,9	-8,5
Hrubý dlh VS	60,9	61,8	61,4	61,8	69,3	106,2	177,8	283,4	407,7
<i>Implicitná úroková miera</i>	<i>1,96%</i>	<i>1,73%</i>	<i>1,62%</i>	<i>1,58%</i>	<i>2,17%</i>	<i>4,02%</i>	<i>4,03%</i>	<i>4,04%</i>	<i>4,04%</i>

* neobsahuje predpoklady o hospodárení podnikov štátnej správy, ani Národnej banky Slovenska

** bez jednorazových vplyvov

Zdroj: RRZ



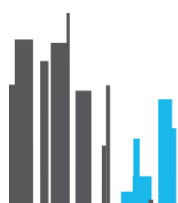
Príloha 1 – Vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti od roku 2011

Od prvého zverejnenia v roku 2012 sa ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti do roku 2016 výrazne zlepšil (tabuľka 4) 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 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. V roku 2020 prispel k zhoršeniu dopad pandémie koronavírusu na ekonomický vývoj, čo bolo čiastočne kompenzované zmrazením výšky minimálnych dôchodkov.

Tab 4: Vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti (% HDP)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	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 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 min. dôchodkov, menej priaznivý vývoj v str. horizonte
Správa - apríl 2021	-	-	-	-	-	-	-	-	4,9	5,6	-	2020: vplyv pandémie koronavírusu čiastočne kompenzovaný zmrazením minimálnych dôchodkov
Správa - jún 2021	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,6	6,1	2021: odhadované zhoršenie štrukturálneho salda

Zdroj: RRZ



Príloha 2 – Postup a predpoklady základného scenára

Základný scenár sa v tejto správe zostavil z východiskového roku 2021 a tiež došlo k aktualizácii scenára vychádzajúceho z roku 2020. Východiskový rok 2021 obsahuje najaktuálnejší odhad salda zo strany RRZ na základe údajov dostupných zo systémov Štátnej pokladnice a Rozpočtového informačného systému, ako aj iných dostupných informácií o vývoji príjmov a výdavkov do konca roka 2021.

V prvom kroku sa údaje východiskového roka očistili o jednorazové vplyvy a vplyvy, ktoré sa neopakujú, ale nespĺňajú definíciu jednorazových vplyvov (napríklad kvôli ich veľkosti). Následne sa táto bilancia upravila o stanovené pravidlá. V prvých troch rokoch základného scenára (strednodobá časť) boli vzhľadom na podrobné údaje definované pravidlá indexácie na úrovni podpoložiek ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie (EKRK) použitím aktuálnych makroekonomických a daňových prognóz. V prípade, ak niektoré položky nesúvisia priamo s ekonomickým vývojom, použila sa skutočnosť posledného roka alebo trojročný priemer. Na strednodobý scenár plynule nadviazali dlhodobé projekcie výdavkov citlivých na starnutie populácie. Projekcie dôchodkového systému, zdravotníctva, dlhodobej starostlivosti a výdavkov na vybrané sociálne transfery sú výstupom z modelov RRZ. Vlastnú projekciu zohľadnením metodiky Európskej komisie používa RRZ pri výdavkoch na školstvo. Tie položky, u ktorých RRZ nedisponuje vlastným modelom (príjmy z majetku), boli plne prevzaté z ostatných projekcií Európskej komisie. V celom horizonte projekcií základného scenára sa zohľadňujú implicitné a podmienené záväzky.

Popis odhadu na rok 2021

Na základe aktuálnych informácií a predpokladov **RRZ očakáva deficit verejnej správy v roku 2021 na úrovni 7,7 % HDP. V porovnaní s odhadom vlády zverejneným v programe stability na roky 2021 až 2024 RRZ očakáva úsporu 2,1 % HDP za predpokladu, že vláda neprijme v závere roka žiadne ďalšie opatrenia.**



Tab 5: Porovnanie odhadu salda VS v roku 2021 s fiškálnym rámcom (ESA2010, mil. eur)

	Odhad salda VS v porovnaní:	
	so schváleným rozpočtom na rok 2021	s odhadom vlády na rok 2021 zverejneným v PS 2021-2024
Celková odchýlka:	-360	2 022
- v % HDP	-0,4	2,1
1. Opatrenia prijaté na riešenie pandémie	-1498	901
2. Daňové a odvodové príjmy (VpDP)	243	225
3. Vybrané nedaňové príjmy	-68	19
- administratívne príjmy ŠR	40	40
- odvod z hazardných hier	-11	39
- tržby NDS, ZSSK a ŽSR	-75	-38
- ostatné nedaňové príjmy	-22	-22
4. Sociálne dávky a transfery:	101	202
- výdavky Sociálnej poisťovne	89	151
- sociálne dávky MPSVaR	12	51
5. Vzťahy s rozpočtom EÚ	260	235
- transfer do rozpočtu EÚ	85	105
- výdavky na spolufinancovanie	131	25
- rezerva na odvody do EÚ a prostriedky EÚ	106	106
- korekcie k čerpaniu EÚ fondov	-62	-1
6. Výdavky štátneho rozpočtu:	501	84
- mzdové výdavky ŠR (vrátane rezerv)	24	19
- ostatné bežné výdavky	291	69
- kapitálové výdavky (vrátane rezerv)	187	-4
7. Hospodárenie samospráv (bez daňových príjmov):	416	337
- obce	424	419
- VÚC	-8	-82
8. Výdavky v zdravotníctve:	-211	-207
- výdavky na zdravotnú starostlivosť	-179	-179
- splátky voči akcionárom súkr. zdravotných poisťovní	-30	-30
- hospodárenie nemocníc	25	27
- prevádzkové výdavky zdravotných poisťovní	-27	-26
9. Hospodárenie ostatných subjektov VS:	-107	223
- ŽSR	-53	-8
- ZSSK	-163	-32
- NDS	0	98
- príspevkové organizácie	-16	16
- jadrová a vyraďovacia spoločnosť	47	48
- verejné vysoké školy	20	20
- ostatné subjekty	59	81
10. Ostatné vplyvy	3	3

Zdroj: MF SR, RRZ

Takmer polovicu odchýlky medzi saldom VS odhadovaným RRZ a vládou tvorí rozdiel v **rozpočtovom vplyve opatrení na riešenie pandémie**. RRZ očakáva, že **vplyv opatrení na deficit VS bude oproti predpokladom programu stability nižší o 901 mil. eur** (0,9 % HDP) najmä z dôvodu nepoužitia rezervy vo výške 588 mil. eur. RRZ zároveň odhaduje nižšie čerpanie výdavkov na opatrenia hospodárskej mobilizácie, ďalej výdavkov na sociálnu pomoc a výdavkov v zdravotníctve.



RRZ prognózuje **nárast daňových a odvodových príjmov nad úroveň odhadovaných vládou o 225 mil. eur** (0,2 % HDP). Vyšší výnos odhadujeme najmä v DPH vplyvom lepšieho predpokladaného vývoja konečnej spotreby domácností, naopak na trhu práce očakávame pomalšie zotavovanie, z čoho vyplýva nižšia úroveň plnenia v daniach z práce.

Odhad vlády v programe stability **mierne podhodnocuje niektoré nedaňové príjmy v roku 2021 s celkovým pozitívnym vplyvom vo výške 19 mil. eur** (0,0 % HDP). RRZ očakáva vyšší výnos najmä v oblasti administratívnych príjmov štátneho rozpočtu a odvodu z hazardných hier, kde predpokladá rýchlejší návrat plnenia na predkrízové úrovne. Naopak, mierny výpadok odhadujeme v príjme NDS, ZSSK a ŽSR z tržieb.

V rámci **výdavkov na sociálne dávky a transfery RRZ identifikovala úsporu vo výške 202 mil. eur** (0,2 % HDP) oproti predpokladom programu stability. Ide najmä o úsporu vo výdavkoch na starobné a invalidné dôchodky (127 mil. eur) a vo výdavkoch nemocenského poistenia mimo pandemických OČR a karanténnych PN (60 mil. eur).

RRZ identifikovala **úsporu oproti návrhu rozpočtu v položkách týkajúcich sa vzťahov s rozpočtom EÚ vo výške 235 mil. eur** (0,2 % HDP). Pozitívny vplyv na deficit vyplýva najmä z nevyužitia rezervy na odvody EÚ a prostriedky EÚ vo výške 106 mil. eur a z nižšej očakávanej výšky transferu do rozpočtu EÚ vo sume 105 mil. eur. Úsporu očakávame aj vplyvom nižších výdavkov na spolufinancovanie oproti predpokladom vlády o 25 mil. eur.

Pozitívny vplyv pre saldo rozpočtu oproti odhadu vlády vo výške 84 mil. eur tvoria vybrané výdavky štátneho rozpočtu. V rámci bežných výdavkov vznikne úspora vo výške 88 mil. eur za predpokladu nepoužitia rozpočtovaných rezerv. Program stability oproti odhadu RRZ **predpokladá vyššiu úroveň osobných výdavkov a výdavkov na tovary a služby**, naopak RRZ očakáva vyššie čerpanie bežných transferov. V rámci **kapitálových výdavkov ŠR** RRZ na základe prostriedkov presunutých z predchádzajúcich rokov očakáva objem výdavkov vyšší v minimálnej miere o 4 mil. eur oproti predpokladom vlády.

RRZ kvantifikovala **úsporu voči aktuálnemu odhadu vlády v oblasti hospodárenia samospráv vo výške 337 mil. eur** (0,3 % HDP). Pozitívne riziko vyplýva najmä z výdavkov obcí na tovary a služby a na investície nad rámec financovania zo štátneho rozpočtu, kde RRZ pri tvorbe odhadu vychádza z údajov predchádzajúcich rokov.

V oblasti **výdavkov na zdravotníctvo** RRZ očakáva v porovnaní s predpokladmi programu stability **negatívne riziko pre saldo VS v objeme 207 mil. eur** (0,2 % HDP). Negatívny vplyv vyplýva najmä z vyššieho očakávaného čerpania **výdavkov na zdravotnú starostlivosť** (179 mil. eur), negatívne prispieva aj **hospodárenie zdravotných poisťovní**, najmä splátky akcionárom (30 mil. eur) a prevádzkové výdavky (26 mil. eur). Naopak pozitívny vplyv na saldo VS očakávame v oblasti **hospodárenia nemocníc** po zohľadnení oddĺženia (27 mil. eur).

V rámci **ostatných subjektov verejnej správy** RRZ identifikovala **úsporu s celkovým vplyvom oproti odhadu vlády vo výške 223 mil. eur** (0,2 % HDP). Vzhľadom na aktuálne čerpanie v nadväznosti na vývoj v predchádzajúcich rokoch RRZ kvantifikovala pre rok 2021 úsporu voči predpokladom vlády v hospodárení Národnej diaľničnej spoločnosti (98 mil. eur), samostatných účtov ŠR (53 mil. eur), Jadrovej a vyradovacej spoločnosti (48 mil. eur), verejných vysokých škôl (20 mil. eur) a príspevkových organizácií (16 mil. eur). Naopak riziko je odhadované v hospodárení Železničnej spoločnosti Slovensko (32 mil. eur).



Hlavné predpoklady zostavenia základného scenára vychádzajúceho z roku 2021:

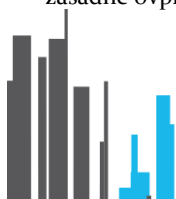
- Východiskom zostavenia základného scenára je makroekonomická prognóza za predpokladu nezmenených politík, z ktorej vychádza daňová prognóza. **Daňová prognóza použitá pri zostavení základného scenára je totožná s tou, ktorá bola zahrnutá v správe z apríla 2021. Zároveň v porovnaní s aprílovou správou nedošlo k žiadnym zmenám v predpokladoch o čerpaní prostriedkov z fondov EÚ.**
- **Základný scenár zohľadnil platnú legislatívu k uzávierke správy, t.j. k 18. máju 2021 a legislatívu podpísanú prezidentkou SR k rovnakému dňu²⁸.** V porovnaní so správou z apríla 2021 bol zahrnutý vplyv schválenia zákona o podpore v čase skrátenej práce (tzv. trvalý kurzarbeit). Zároveň RRZ zohľadnila viaceré opatrenia zahrnuté do rozpočtu verejnej správy na roky 2021 až 2023, ktoré zatiaľ neboli schválené v legislatívnej podobe resp. na ich realizáciu nie je potrebná legislatívna zmena (tabuľka 6).

Z dôvodu chýbajúcej konečnej podoby opatrení, hodnotenie udržateľnosti **neberie do úvahy** vplyvy ústavného ukotvenia vzniku tzv. rodičovského piliera, ani odstránenia fixného veku odchodu do dôchodku, či ďalšie zmeny avizované v návrhu Ústavného zákona o primeranom hmotnom zabezpečení v starobe (nárok na dôchodkoch po 40 rokoch, priznanie vyšších nárokov za obdobie starostlivosti o dieťa, a pod.). Rovnako nie sú zahrnuté ani ďalšie opatrenia, ktoré boli politicky deklarované, ako jednorazová podpora rodín s deťmi na jeseň v roku 2021 a trvalé zvýšenie podpory rodín v ďalších rokoch (t.j. 200 eur na dieťa).

Tab 6: Zoznam opatrení zahrnutých do základného scenára vychádzajúceho z roku 2021 (tis. eur, rozdiely voči základnému scenáru vychádzajúcemu z roku 2020)

	2021	2022	2023	2024
Oddĺženie nemocníc*	0	0	0	0
<i>Návrh na vyslovenie súhlasu NR SR s použitím štátnych finančných aktív na realizáciu finančnej stabilizácie zdravotníckych zariadení (8. decembra 2020)</i>				
Zavedenie podpory v čase skrátenej práce**	0	-126 933	-135 568	-142 499
<i>Vládny návrh zákona o podpore v čase skrátenej práce schválený 4. mája 2021 (odhad RRZ)</i>				
Podpora rozvoja bývania	-20 000	-20 792	-21 678	-22 479
<i>Novela zákona č. 433/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní schválená 25. novembra 2020 (v roku 2020 dotácie neboli realizované, rok 2021 – doložka vplyvov)</i>				
Bezplatná autobusová doprava	-28 000	-72 438	-75 143	-77 591
<i>RVS 2021-2023 – alokácia v rezerve na riešenie vplyvov nových právnych predpisov (rok 2021 – odhad RRZ)</i>				

²⁸ Nakoľko podľa predbežných výpočtov vládou schválená časť novely štátneho rozpočtu znamenala len zrealizovanie aktuálneho stavu, vrátane dofinancovania rizík, na ktoré RRZ poukázala už skôr, vládou schválená novela štátneho rozpočtu by nemala vplyv na RRZ odhad deficitu za rok 2021, a teda vplyv aj na aktuálny odhad ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. Novela zákona o štátnom rozpočte, ako aj vládny odhad deficitu podľa ESA2010 nezohľadňuje úspory, ktoré na základe priebežného plnenia RRZ identifikovala či už v štátnom rozpočte alebo v iných subjektoch verejnej správy. Zároveň novela počítá s rezervami na prípadnú silnejšiu tretiu vlnu pandémie, čo nie je zatiaľ súčasťou základného odhadu RRZ, keďže so silnou treťou vlnou neráta ani základný scenár makroekonomickej prognózy. Konečná navýšená podoba novely podľa predbežných odhadov by mohla zvýšiť deficit na úroveň 7,9 % HDP. Nakoľko však väčšina navýšenia je jednorazového charakteru, táto zmena by nemala zásadne ovplyvniť ukazovateľ.



Dotácie na podporu plnenia funkcií rodiny a na podporu dobrovoľníckej činnosti <i>Novela zákona č. 544/2010 Z. z. o dotáciách v pôsobnosti MPSVaR SR schválená 17. decembra 2020 (rok 2021 – doložka vplyvov)</i>	-49 700	-51 669	-53 869	-55 861
Dotácie na podporu športu <i>Zákon z 18. septembra 2019 o Fonde na podporu športu (v roku 2020 dotácie neboli realizované, odhad RRZ)</i>	-30 000	-20 000	-20 935	-21 627
Zrušenie obedov zadarmo <i>Novela zákona č. 544/2010 Z. z. o dotáciách v pôsobnosti MPSVaR SR schválená 17. decembra 2020 (odhad RRZ)</i>	45 549	112 049	117 029	121 570
Zaistovanie výnosov z trestnej činnosti <i>Vládny návrh zákona o výkone rozhodnutia o zaistení majetku a správe zaisteného majetku schválený 21. októbra 2020 (rok 2021 – doložka vplyvov okrem osobných výdavkov)</i>	-579	-592	-606	-619
Reforma súdnictva <i>Vládny návrh zákona o reforme súdnictva schválený 12. decembra 2020 (rok 2021 – odhad RRZ)</i>	-6 206	-6 348	-6 501	-6 638
Pozemkové úpravy <i>RVS 2021-2023 – alokácia v rezerve na riešenie vplyvov nových právnych predpisov (rok 2021)</i>	-27 928	-28 566	-29 253	-29 872
Odchodné policajtov <i>Novela zákona o štátnom rozpočte schválená vládou 12. mája 2021</i>	-30 000	0	0	0
Investičná dotácia pre JLR <i>MH SR – rozpočtové opatrenie č. 7/2021</i>	-51 123	0	0	0
Celkový vplyv opatrení voči NPC	-197 987	-215 290	-226 523	-235 616
- v % HDP	-0,20	-0,21	-0,21	-0,21
Ostatné úpravy voči NPC scenáru:				
- vyššie príjmy z dividend	148 705	161 542	167 665	169 688
- úspory v mzdách v štátnom rozpočte	21 025	22 210	23 568	24 812
- vyšší odvod do rozpočtu EÚ	-27 010	-29 094	-30 574	-31 466
- vyššie investície samospráv	-70 122	-75 532	-79 375	-81 691
- ostatné vplyvy (najmä vyššie kapitálové transfery)***	-246 256	-220 013	-231 209	-237 954
Celkový vplyv ostatných úprav voči NPC	-173 660	-140 887	-149 926	-156 611
- v % HDP	-0,18	-0,14	-0,14	-0,14

Vplyvy opatrení v prvom roku sú čerpané z oficiálnych dokumentov a v ďalších rokoch sú indexované podľa pravidiel zostavenia základného scenára. Vplyvy ostatných úprav sú odhadnuté RRZ na základe výkazov Štátnej pokladnice a iných údajov v rámci aktuálnej prognózy salda VS v roku 2021. Zdroj: RRZ, MF SR

* opatrenie zapracované bez vplyvu na saldo (výdavky zo štátnych finančných aktív budú kompenzované poklesom záväzkov nemocníc)

** vplyv vo výške príjmov z poisťovní na toto opatrenie, keďže RRZ v základnom scenári nepredpokladá krízové udalosti, na ktoré je toto opatrenie primárne určené

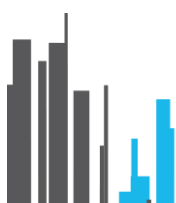
*** ide o sumu rozdielu základného scenára voči aktuálnemu odhadu RRZ v ostatných nedaňových príjmoch a výdavkoch verejnej správy

- V porovnaní so správou z apríla 2021 boli aktualizované jednorazové vplyvy, najmä tie súvisiace s pandemiou.



Tab 7: Jednorazové vplyvy a iné položky s dočasným vplyvom (mil. eur)

	druh	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Daňové príjmy a odvodové príjmy		42	-39	87	0	0	0
- akruálne zaznamenanie DPH	ostatné	42	33	-	-	-	-
- DPH z PPP projektu D4/R7	ostatné	-	71	130	-	-	-
- zmeny v umorovaní strát DPPO	pandémia	-	-28	-	-	-	-
- odpustenie sociálnych odvodov	pandémia	-	-60	-	-	-	-
- posun v splatnosti odvodov	pandémia	-	-8	-	-	-	-
- nulová sadzba DPH na respirátory	pandémia	-	-	-16	-	-	-
- jednorazový pokles odvodu z hazardných hier	pandémia	-	-47	-27	-	-	-
Tržby		0	-256	-242	0	0	0
- jednorazový výpadok tržieb	pandémia	-	-373	-172	-	-	-
- dodatočné príjmy nemocníc*	pandémia	-	117	-69	-	-	-
Prijaté transfery		46	0	0	0	0	0
- zaúčtovanie penále voči nemocniciam SP*	ostatné	46	-	-	-	-	-
Kompenzácie zamestnancov		0	-79	-83	0	0	0
- oddĺženie nemocníc voči Sociálnej poisťovni*	ostatné	-	123	-	-	-	-
- výdavky na plošné testovanie	pandémia	-	-55	-57	-	-	-
- dodatočné výdavky nemocníc*	pandémia	-	-93	55	-	-	-
- odmeny zamestnancom v prvej línii	pandémia	-	-54	-80	-	-	-
- zriadenie krízového koordinačného centra	pandémia	-	-	-2	-	-	-
Medzispotreba		145	-87	-200	-12	-12	-12
- úhrada DPH z PPP projektu	ostatné	-6	-8	-12	-12	-12	-12
- zníženie záväzkov nemocníc voči veriteľom*	ostatné	151	-	300	-	-	-
- výdavky ŠR na nákup zdrav. materiálu	pandémia	-	-3	-345	-	-	-
- dodatočné výdavky nemocníc*	pandémia	-	-23	14	-	-	-
- úspory prevádzkových nákladov ŠR	pandémia	-	90	45	-	-	-
- hospodárska mobilizácia	pandémia	-	-18	-99	-	-	-
- ostatné výdavky ŠR spojené s pandémiou	pandémia	-	-83	-	-	-	-
- výdavky ost. subjektov VS na pandémiou	pandémia	-	-42	-	-	-	-
- zriadenie krízového koordinačného centra	pandémia	-	-	-3	-	-	-
- prevádzka mobilných odberových miest	pandémia	-	-	-101	-	-	-
Platené dane		0	-4	-5	0	0	0
- nákup zdravotníckeho materiálu	pandémia	-	-4	-5	-	-	-
Subvencie		0	-77	-307	0	0	0
- preplácanie nájmov	pandémia	-	-39	-50	-	-	-
- podpora cestovného ruchu	pandémia	-	-6	-188	-	-	-
- dotácie v oblasti kultúry**	pandémia	-	0	-50	-	-	-
- prevádzka mobilných odberových miest	pandémia	-	-5	0	-	-	-
- kompenzácia výpadku príjmov z tržieb (SAD, letecké spoločnosti)	pandémia	-	-7	-7	-	-	-
- odmeny zamestnancom v prvej línii	pandémia	-	-15	-	-	-	-
- hospodárska mobilizácia	pandémia	-	-5	-12	-	-	-
Sociálne transfery		0	-531	-1 440	0	0	0
- opatrenia na podporu zamestnanosti***	pandémia	-	-528	-1 053	-	-	-
- SOS dávka	pandémia	-	-16	-67	-	-	-
- pandemická OČR	pandémia	-	-135	-42	-	-	-
- karanténna PN****	pandémia	-	-105	-166	-	-	-
- predĺženie poberania dávky v nezam.	pandémia	-	-30	-69	-	-	-
- zmeny v dávke v hmotnej núdzi	pandémia	-	-5	-15	-	-	-
- zmeny v rodičovskom príspevku	pandémia	-	-17	-11	-	-	-
- dotácie v oblasti kultúry	pandémia	-	-1	-10	-	-	-



- úspory výdavkov na zdravotnú starostlivosť (neurgentná starostlivosť)	pandémia	-	325	216	-	-	-
- dodatočné výdavky na zdravotnú starostlivosť z dôvodu pandémie	pandémia	-	-158	-315	-	-	-
- presun platieb v zdravotníctve do kap. transferov	pandémia	-	138	92	-	-	-
Ostatné bežné transfery		-46	-17	0	0	0	0
- zaúčtovanie penále voči nemocniciam SP*	ostatné	-46	46	-	-	-	-
- odmeny zamestnancom v prvej línii	pandémia	-	-8	-	-	-	-
- dotácie v oblasti kultúry	pandémia	-	-1	-	-	-	-
- program "Pracuj, zmeň svoj život"	pandémia	-	-49	-	-	-	-
- nástroj núdzovej podpory EÚ - vakcíny	pandémia	-	-5	-	-	-	-
Investície		0	-8	-1	-200	-750	-550
- nákup stíhačiek	ostatné	-	-	-	-200	-750	-550
- výdavky ŠR na nákup zdrav. materiálu	pandémia	-	-5	-	-	-	-
- hospodárska mobilizácia	pandémia	-	-2	-	-	-	-
- zriadenie krízového koordinačného centra	pandémia	-	-	-1	-	-	-
Zmena stavu zásob		0	-107	-66	0	0	0
- antigénové testy a pohotovostné zásoby	pandémia	-	-107	-66	-	-	-
Kapitálové transfery		-150	-559	-392	0	0	0
- oddĺženie nemocníc voči Sociálnej poisťovni*	ostatné	-	-169	-	-	-	-
- oddĺženie nemocníc voči ostatným veriteľom*	ostatné	-150	-	-300	-	-	-
- prevzatie rizikových záruk voči Kube	ostatné	-	-173	-	-	-	-
- odpustenie pohľadávok voči Srbsku	ostatné	-	-16	-	-	-	-
- presun platieb v zdravotníctve do kapitálových transferov*	pandémia	-	-138	-92	-	-	-
- vklady do ZI pre SZRB a Letové prev. služby	pandémia	-	-63	-	-	-	-
Spolu (vplyv na saldo)		37	-1 764	-2 650	-212	-762	-562
- vplyv pandémie		0	-1 671	-2 767	0	0	0
- ostatné jednorazové vplyvy		36	-93	117	-212	-762	-562
- dočasné vplyvy nespĺňajúce definíciu RRZ		1	0	0	0	0	0

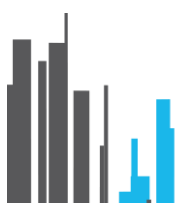
Pozn.: * položky s dočasným vplyvom

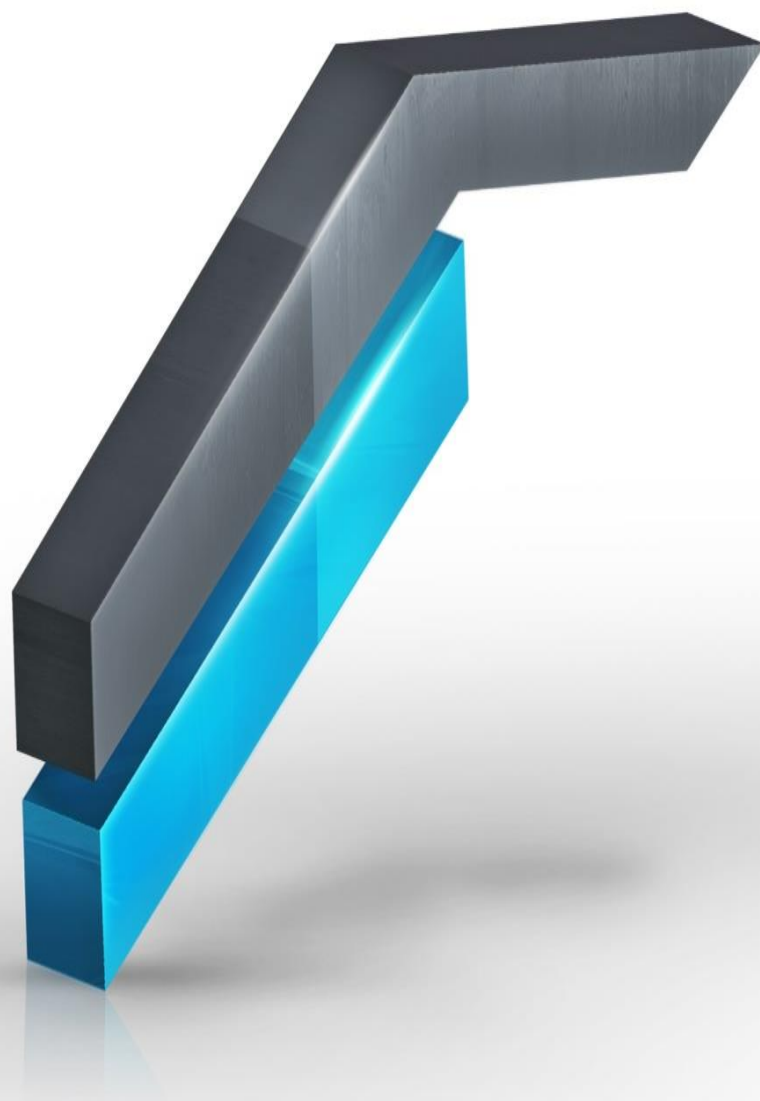
Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

** zahŕňa dotácie poskytované kapitolami MK SR a MH SR.

*** časť prostriedkov bola financovaná z rozpočtu EÚ, v tabuľke je uvedený vplyv na saldo

**** ide o celkový rozpočtový vplyv nárastu čerpania vplyvom pandémie vrátane opatrenia „karanténna PN“





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia



www.rozpoctovarada.sk