

Výdavky na energie a vládne opatrenia navyšujú deficit v strednodobom horizonte, bez konsolidácie stúpane v rokoch 2024 a 2025 až k úrovni 5 % HDP

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) pripravila prognózu strednodobého fiškálneho vývoja v nadväznosti na aktualizáciu [svojej makroekonomickej prognózy](#). Prognóza zahŕňa aj vplyvy nedávno schválených zmien legislatívy, najmä navýšenie miezd v zdravotníctve a úpravy dôchodkového systému, vzhľadom na skorší termín uzavretia však neobsahuje vplyv opatrení vo vládou schválenom návrhu rozpočtu. Komplexné zohľadnenie vládnych opatrení do fiškálnej prognózy bude obsiahnuté v pravidelnom Hodnotení návrhu rozpočtu, ktoré RRZ zverejňuje na začiatku novembra.

Ak vláda neprijme konsolidačné opatrenia, bude deficit VS rásť na celom horizonte prognózy. V roku 2023 by schodok verejných financií mal dosiahnuť úroveň 3,7 % HDP, následne v rokoch 2024 a 2025 stúpne až na úroveň 5,0 % HDP. V roku 2023 sa deficit medziročne navýši vplyvom opatrení vlády (opatrenia na podporu rodiny, rodičovský dôchodok, valorizácia miezd vo verejnej správe a v zdravotníctve) a rastu výdavkov na energie aj napriek pozitívnemu vplyvu ukončenia jednorazových opatrení na riešenie pandémie a pomoc utečencom z Ukrajiny. Deficit bude pokračovať v raste aj v rokoch 2024 a 2025 vplyvom rastu výdavkov naviazaných na infláciu ako aj dočasným negatívnym vplyvom z dôvodu dodania armádnej techniky.

Do tabuľky nižšie sme pre informáciu doplnili memorandové položky, ktoré popisujú odhadovaný vplyv nákladov pomoci na kompenzáciu dopadov energetickej krízy. Fiškálny vplyv opatrení vychádza z predpokladov zverejnených vládou, t.j. 337 mil. eur v roku 2022 (nad rámec tzv. 14.dôchodku, príjmy spolu 313 mil. eur, výdavky spolu 658 mil. eur) a v roku 2023 2,3 mld. eur (príjmy spolu 0,5 mld. Eur, výdavky mimo nákladov subjektov VS spolu 2,8 mil. eur). Predpokladaný vplyv týchto opatrení je dočasný, tým pádom nemajú vplyv na štrukturálne saldo VS.

Prognóza salda VS* (v mil. eur)	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo hospodárenia verejnej správy	-5 973	-3 760	-4 575	-6 499	-7 143
- v % HDP	-6,1	-3,5	-3,7	-4,9	-5,0
Štrukturálne saldo podľa RRZ (v % HDP)	-2,0	-2,4	-3,3	-3,9	-4,0
<i>Memorandové položky:</i>					
<i>Dočasné príjmy z nariadenia EÚ ohľadom nadmerných ziskov</i>		313	462		
<i>Dočasné opatrenia súvisiace s rastom cien energií</i>		-650	-2800		
<i>Saldo hospodárenia VS vr. dočasných vplyvov</i>	-5 973	-4 097	-6 913	-6 499	-7 143
<i>- v % HDP</i>	-6,1	-3,8	-5,6	-4,9	-5,0

Zdroj: EUROSTAT, ŠÚ SR, RRZ, MF SR

*- úroveň nominálneho HDP zohľadňuje revíziu národných účtov pre údaje roku 2021 z jesene 2022

Očakávaný vývoj salda hospodárenia VS je ovplyvnený prijatím nových opatrení. Zmeny v dôchodkovom systéme v strednodobom horizonte prispievajú k navýšeniu deficitu o 0,3 % HDP v rokoch 2023 a 2024 a o 0,4 % HDP v roku 2025 najmä vplyvom zavedenia rodičovského dôchodku. Aktuálna prognóza zahŕňa aj vplyv navýšenia miezd v zdravotníctve, ktorý sa premieta do nárastu deficitu vo výške 0,2 % HDP na celom horizonte prognózy.

Do odhadovaného vývoja verejných financií sa premietajú aj predpoklady aktualizovanej makroekonomickej prognózy, najmä výrazný nárast cien energií. Napriek tomu, že verejné výdavky na energie rastú výrazne už v tomto roku, v nasledujúcich rokoch môžeme vzhľadom na aktuálny vývoj na trhoch s energiami očakávať ešte výraznejší nárast. Dodatočné výdavky oproti úrovni roku 2022 sú vo výške 0,5 – 0,6 % HDP na celom strednodobom horizonte.

Kapitálové výdavky sú oproti predchádzajúcej prognóze RRZ [z júla 2022](#) nižšie na celom horizonte prognózy, pokles výdavkov dosahuje úrovne 0,2 % HDP v roku 2023 a 0,4 % HDP v roku 2024 a 2025. Úspora vyplýva z nízkeho pozorovaného čerpania kapitálových výdavkov v štátnom rozpočte, ktoré sa čiastočne prenáša do nasledujúcich rokov, ako aj z predpokladaného spomalenia investičnej aktivity obcí a VÚC po vysokých úrovniach v rokoch 2022 a 2023 z dôvodu konania komunálnych volieb a kulminácie programového obdobia k čerpaniu EÚ fondov.

Prognóza salda VS – rozdiely oproti predchádzajúcemu odhadu (v mil. eur)	2022	2023	2024	2025
Prognóza RRZ (september 2022)	-3 760	-4 575	-6 499	-7 143
- v % HDP	-3,5	-3,7	-4,9	-5,0
Prognóza RRZ (júl 2022)	-3 972	-3 821	-5 911	-6 261
- v % HDP	-3,7	-3,1	-4,5	-4,3
Rozdiel medzi prognózami	+212	-754	-588	-882
- v % HDP	+0,2	-0,6	-0,4	-0,6
Rozdiel v príjmoch VS	-88	217	321	439
<i>Daňové a odvodové príjmy</i>	41	-200	-149	45
<i>Reforma dôchodkového systému (príjmy)</i>	0	48	100	44
<i>Prijaté granty a transfery z EÚ fondov</i>	-227	-216	-219	-223
<i>Poistné platené štátom (príjmy)</i>	39	328	314	250
<i>Ostatné príjmy</i>	58	256	274	323
Rozdiel vo výdavkoch VS (vplyv na saldo)	301	-971	-909	-1 321
<i>Výdavky z EÚ fondov a spolufinancovanie</i>	275	231	251	254
<i>Reforma dôchodkového systému (výdavky)</i>	-1	-303	-369	-441
<i>Dodatočné navýšenie miezd v zdravotníctve</i>	0	-232	-244	-261
<i>Kompenzácie zamestnancov</i>	-68	50	127	-50
<i>Medzis potreba</i>	19	-389	-498	-460
<i>Starobné a invalidné dôchodky (bez vplyvu novely)</i>	-22	-85	-145	-285
<i>Štátne sociálne dávky</i>	-260	-33	-87	-127
<i>Výdavky na zdravotníctvo</i>	-44	-62	-67	-75
<i>Poistné platené štátom (výdavky)</i>	-47	-336	-324	-259
<i>Úrokové náklady</i>	9	-37	-95	-137
<i>Kapitálové výdavky</i>	244	242	585	630
<i>Ostatné výdavky</i>	195	-18	-43	-108

Zdroj: RRZ

Aktualizácia prognózy makroekonomického vývoja spolu s novoprijatými opatreniami vlády bude na celom horizonte prognózy znamenať výrazne vyšší štrukturálny deficit VS. Prognóza RRZ predpokladá v roku 2023 štrukturálny deficit na úrovni 3,4 % HDP, v roku 2024 očakávame navýšenie na úroveň 3,9 % HDP a v roku 2025 ďalší nárast na 4,1 % HDP.

Vývoj štrukturálneho salda – rozdiely oproti predchádzajúcemu odhadu (v % HDP)	2021	2022	2023	2024	2025
Prognóza RRZ (september 2022)	-2,0	-2,4	-3,3	-3,9	-4,0
Prognóza RRZ (júl 2022)	-2,1	-2,4	-2,9	-3,7	-3,4
Rozdiel medzi prognózami (- znamená zhoršenie)	+0,1	-0,0	-0,4	-0,2	-0,6

Zdroj: RRZ

Ak vláda neprijme konsolidačné opatrenia, čisté zadĺženie krajiny sa bude na konci horizontu prognózy nachádzať na úrovni 50 % HDP, čo predstavuje mierny nárast oproti aktuálnemu roku (49,0% HDP). Samotná úroveň deficitov by v rokoch 2023 až 2025 viedla ku kontinuálnemu nárastu dlhu, počnúc rokom 2023 však bude tento vplyv kompenzovaný vysokým tempom rastu nominálneho HDP (kvôli inflácii), vďaka ktorému dočasne klesne úroveň dlhu vyjadrená v pomere na HDP. Čistý dlh klesne v roku 2023 na úroveň 47,6 % HDP, následne sa v rokoch 2024 a 2025 zvýši na úrovne 49,5 % HDP a 50,3 % HDP.

Nad rámec zmien v čistom dlhu bude vývoj hrubého dlhu ovplyvnený predpokladaným znižovaním potrebnej úrovne likvidity v porovnaní s jej vysokým stavom na konci roka 2021. Na rozdiel oproti vývoju čistého dlhu tak hrubý dlh klesne z úrovne 62,2 % HDP¹ v roku 2021 až o 8,7 p.b. na úroveň 53,5 % HDP v roku 2025. **Dlh je v súčasnosti nad horným limitom dlhovej brzdy². Bez prijatia konsolidačných opatrení by bola úroveň dlhu vyššia ako (každoročne klesajúci) horný limit dlhovej brzdy na celom horizonte prognózy, pričom v roku 2025 by dlh presiahol horný limit o 1,5 % HDP.**

Prognóza RRZ – verejný dlh v scenári nezmenených politik (v mil. eur) bez memorandovej položky	2021	2022	2023	2024	2025
Hrubý dlh verejnej správy	61 259	63 946	67 426	72 901	77 016
- v % HDP	62,2	58,7	54,4	55,0	53,5
Čistý dlh verejnej správy	49 816	53 393	58 944	65 697	72 326
- v % HDP	50,6	49,0	47,6	49,5	50,3
<i>Memorandové položky:</i>					
Hrubý dlh VS vrátane dočasných vplyvov	62,2	59,0	56,5	57,0	55,3
Čistý dlh VS vrátane dočasných vplyvov	50,6	49,3	49,7	51,5	52,1
Horný limit dlhovej brzdy	56,0	55,0	54,0	53,0	52,0

Zdroj: RRZ, MF SR

¹ Ide o údaj po zohľadnení úrovne nominálneho HDP pre rok 2021 po revízií národných účtov realizovanej Eurostatom v jeseni 2022.

² Aktuálna prognóza dlhu za rok 2022 je vyššia ako horný limit dlhu o 4,6 p.b. Po zverejnení výšky dlhu za rok 2022 (zverejňuje sa v apríli 2023) by vláda musela v máji 2023 viazať 3 % výdavkov schváleného štátneho rozpočtu, pripraviť návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2024 s vyrovnaným saldom a nerastúcimi výdavkami a požiadať NR SR o vyslovenie dôvery.

Odhadovaná hodnota indikátora dlhodobej udržateľnosti je vo výške 4,6 % HDP, čo v porovnaní s predchádzajúcim odhadom znamená nižšiu úroveň. Dlhodobá udržateľnosť verejných financií sa tak posunula z pásma vysokého rizika posunula do pásma stredného rizika. K zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti prispeli schválené zmeny v dôchodkovom systéme, najmä znovuzavedenie automatického naviazania dôchodkového veku na očakávanú dĺžku života. Naopak negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť má pokračujúce zhoršovanie výhľadu pre makroekonomický vývoj (Ruskom vyvolaný konflikt na Ukrajine spôsobujúci infláciu a spomalenie reálneho rastu ekonomiky) vrátane očakávaného rastu výdavkov na energie.

Príloha 1: Prognóza daňových a odvodových príjmov

Prezentovaný fiškálny výhľad je v plnej miere založený na makroekonomickej prognóze RRZ, a teda neboli použité predpoklady Výboru pre daňové prognózy (Výbor). Pri týchto východiskách sa prognóza RRZ pre vybrané daňové príjmy verejnej správy líši od [aktuálnej prognózy Výboru](#) na celom horizonte. V roku 2022 je výnos daní očakávaný RRZ oproti prognóze Výboru nižší o 112 mil. eur, naopak v rokoch 2023 až 2025 odhadujeme vyššiu úroveň daňových príjmov. Celkový rozdiel prognóz je najvýraznejší v rokoch 2023 a 2025, kedy dosahuje úroveň 598 mil. eur a 647 mil. eur, v roku 2024 predstavuje sumu 162 mil. eur. Rozdiel narastá najmä pri tzv. daniach z práce, ku ktorým zaraďujeme okrem DPFO aj platby poisťného do sociálnej, resp. zdravotných poisťovní. Odchýlka pri výnose DPH vyplýva aj z rôznych predpokladov nábehu schémy štátom podporovaného nájomného bývania, ktorá spôsobuje výpadok dane. Výbor neočakáva v rokoch 2023-2025 zapojenie ani jedného bytu, pričom RRZ v predpokladoch vychádza z informácií zverejnených predkladateľom zákona.

Rozdiel voči prognóze Výboru (v mil. eur)	2022	2023	2024	2025
<i>DPFO zo závislej činnosti</i>	23	132	129	211
<i>DPFO z podnikania</i>	14	16	18	22
<i>Daň z príjmov právnických osôb</i>	-55	184	-120	-90
<i>Daň z pridanej hodnoty</i>	-156	-125	-402	-362
<i>Spotrebné dane</i>	13	59	49	63
<i>Sociálna poisťovňa</i>	43	250	377	587
<i>Zdravotné poisťovne</i>	4	73	115	198
<i>Ostatné dane</i>	3	8	-5	18
Daňovo-odvodové príjmy spolu	-112	598	162	647

Zdroj: RRZ, MF SR

V porovnaní s [júlovou strednodobou prognózou RRZ](#) sa aktuálny odhad výnosu daňových a odvodových príjmov verejnej správy zmenil iba mierne. Očakávaná úroveň príjmov sa zvýšila v roku 2022 o 41 mil. eur a v roku 2025 o 45 mil. eur, naopak v rokoch 2023 a 2024 sa znížila o 200 mil. eur resp. 149 mil. eur.

Prognózy daňovo-odvodových príjmov (v mil. eur)	2022	2023	2024	2025
1. Výbor september 2022 (makropredpoklady VpMP)	35 000	38 460	40 939	43 249
2. RRZ júl 2022 (makropredpoklady RRZ)	34 846	39 258	41 250	43 851
3. RRZ september 2022 (makropredpoklady RRZ)	34 888	39 058	41 101	43 896
<i>RRZ september 2022 voči RRZ júl 2021 (3-2)</i>	<i>41</i>	<i>-200</i>	<i>-149</i>	<i>45</i>
<i>RRZ september 2022 voči Výbor september 2022 (3-1)</i>	<i>-112</i>	<i>598</i>	<i>162</i>	<i>647</i>

Zdroj: RRZ, MF SR

Príloha 2: Vybrané vplyvy zapracované do prognózy

Medzispotreba

Pri výdavkoch na medzispotrebu predpokladáme nárast o 389 mil. eur v roku 2023, 498 mil. eur v roku 2024 a napokon 460 mil. eur v roku 2025. Primárnym faktorom navýšenia je rýchlejší nárast výdavkov na energie, očakávaná úroveň čerpania v roku 2023 dosiahne takmer trojnásobok hodnoty z roku 2021. V rokoch 2024 a 2025 predpokladáme ďalšie navýšenie výdavkov na energie, ktoré však už nebude také výrazné ako v roku 2023. Zároveň na základe aktualizácie makroekonomickej prognózy predpokladáme dodatočné výdavky na iné tovary a služby vplyvom vyššej inflácie, ktorá pri zachovaní reálneho objemu obstaraných tovarov a služieb znamená vyššie náklady.

Kapitálové výdavky

K zmene prispieva najmä nízka úroveň čerpania v roku 2022 v štátnom rozpočte, ktorú čiastočne prenášame aj do ďalších rokov. Zároveň očakávame, že v rokoch 2024 a 2025 samosprávy pristúpia k zníženiu investícií, keďže vysoká cena energií a nárast iných prevádzkových nákladov bude tlačiť na presúvanie zdrojov do bežných výdavkov.

Nové opatrenia (reforma) v dôchodkovom systéme

Novoprijatá vládna novela zákona o sociálnom poistení obsahuje viacero opatrení týkajúcich sa dôchodkového systému. Ide predovšetkým o obnovenie dôchodkového automatu (naviazanie veku odchodu do dôchodku na očakávanú dĺžku života), zavedenie rodičovského dôchodku, zníženie rastu novopriznaných dôchodkov (aktuálna dôchodková hodnota nebude po novom rásť rovnakým tempom ako priemerná mzda, ale o 95 % jej rastu), zavedenie individuálneho dôchodkového veku (predčasný dôchodok po odpracovaní 40 rokov bez ohľadu na vek) ako aj zmrazenie rastu podielu príspevkov do 2. piliera. Tieto opatrenia spoločne zlepšujú dlhodobú udržateľnosť verejných financií, v strednodobom horizonte však navyšujú schodok verejných financií. Deficit by mal vzrásť o úroveň 255 mil. eur v roku 2023, 269 mil. eur v roku 2024 a 397 mil. eur v roku 2025.

Navýšenie miezd v zdravotníctve

Parlament schválil vládny návrh zákona, ktorý zvyšuje platy zdravotníkov. Okrem zvyšovania platových koeficientov sa pri mzdách budú zohľadňovať aj roky praxe. Navýšenie miezd sa premietne do dodatočných výdavkov s negatívnym vplyvom na deficit, ktorý v roku 2023 predstavuje sumu 232 mil. eur, v roku 2024 244 mil. eur a v roku 2025 to je 261 mil. eur. Nárast výdavkov v sektore zdravotníctva bude zároveň vyžadovať navýšenie zdrojov cez poistné platené štátom, čo v rovnakej miere ovplyvní príjmovú aj výdavkovú stranu bilancie hospodárenia VS.

Príloha 3: Odhadovaná bilancia príjmov a výdavkov VS

Prognóza RRZ – bilancia príjmov a výdavkov VS v scenári nezmenených politík (v % HDP)					
	2021 S	2022 O	2023 O	2024 O	2025 O
Príjmy spolu	40,1	40,4	41,4	39,4	38,3
Daňové príjmy	19,5	19,7	19,6	18,7	18,2
Dane z produkcie a dovozu	12,2	12,1	11,7	11,1	10,7
- DPH(spolu so zdrojom EÚ)	7,7	7,9	7,9	7,6	7,4
- Spotrebné dane	3,0	2,3	2,1	2,0	1,9
- Daň z nehnuteľnosti	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
- Odvod z hazardných hier	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
- Dane z majetku a iné	0,9	1,1	1,1	0,9	0,9
Bežné dane z dôchodkov, majetku	7,3	7,6	7,9	7,6	7,5
- Daň z príjmov fyzických osôb	3,9	4,0	4,0	4,0	4,1
- Daň z príjmov právnických osôb	3,0	3,2	3,4	3,1	3,0
- Daň z príjmov vyberaná zrážkou	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
- Dane z majetku a iné	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
Dane z kapitálu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Príspevky na sociálne zabezpečenie	15,9	15,6	15,3	15,4	15,3
Skutočné príspevky na sociálne zabezpečenie	15,5	15,3	15,1	15,2	15,0
Imputované príspevky na sociálne zabezpečenie	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Nedaňové príjmy	3,3	3,3	3,1	3,1	2,9
Tržby	2,5	2,7	2,6	2,6	2,5
Dôchodky z majetku, z ktorých	0,7	0,6	0,5	0,5	0,4
- Dividendy	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2
- Úroky	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Granty a transfery	1,5	1,8	3,3	2,1	1,9
z toho: z EÚ	1,2	1,3	2,7	1,5	1,2
Výdavky spolu	46,2	43,9	45,1	44,3	43,3
Bežné výdavky	42,7	39,2	39,1	39,3	38,6
Kompenzácie zamestnancov	11,4	11,1	10,9	10,7	10,7
Medzispotreba	5,9	5,9	6,0	5,9	5,5
Dane	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Subvencie	1,4	1,1	0,9	0,7	0,7
Dôchodky z majetku	1,1	1,0	1,0	1,1	1,2
- Úrokové náklady	1,1	1,0	1,0	1,1	1,2
Celkové sociálne transfery	18,7	17,9	18,4	18,8	18,5
- Soc. dávky okrem naturálnych soc. transferov	15,2	14,5	15,0	15,5	15,2
- Aktívne opatrenia trhu práce	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
- Nemocenské dávky	1,1	1,0	0,9	1,0	1,0
- Dôchodkové dávky	8,6	8,0	8,2	8,9	8,8
- Dávky v nezamestnanosti	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
- Štátne sociálne dávky a podpora	3,4	2,4	2,0	2,0	1,9
- Platené poisťné za skup.osôb ustan. zákonom	1,8	1,6	1,7	1,6	1,6
- Naturálne sociálne transfery (zdrav. zariadenia)	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3
Ostatné bežné transfery	4,0	2,1	1,8	1,8	1,7
z toho: Odvody do rozpočtu EÚ	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7
Kapitálové výdavky	3,5	4,6	6,0	5,0	4,7
Kapitálové investície	3,2	4,0	5,5	4,6	4,3
Kapitálové transfery	0,3	0,6	0,5	0,4	0,4
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-6,1	-3,5	-3,7	-4,9	-5,0

S označuje skutočnosť na základe jarnej notifikácie Eurostatu, O znamená odhad RRZ

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR, RRZ