



# Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2022

apríl 2023

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2023

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 (<https://www.rrz.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](mailto:sekretariat@rrz.sk).

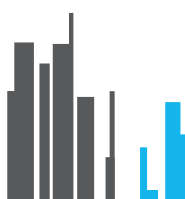
## Obsah

<b>1</b>	<b>Rámec hodnotenia dlhodobej udržateľnosti</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti</b>	<b>8</b>
2.1	Vývoj ukazovateľa v rokoch 2021 a 2022	8
<b>3</b>	<b>Východiskový rok</b>	<b>15</b>
3.1	Štrukturálne primárne saldo v roku 2022	15
3.2	Dlh verejnej správy v roku 2022	17
<b>4</b>	<b>Základný scenár</b>	<b>19</b>
4.1	Demografické projekcie	19
4.2	Makroekonomické prognózy	21
4.3	Strednodobý scenár bez zmeny politík	24
4.4	Výdavky a príjmy citlivé na starnutie populácie	26
4.4.1	Projekcie penzijného systému	27
4.4.2	Projekcie výdavkov v zdravotníctve	31
4.4.3	Dlhodobá starostlivosť	33
4.4.4	Projekcie výdavkov sociálneho systému	36
4.5	Iné implicitné a podmienené záväzky	39
4.6	Základný scenár dlhodobého vývoja verejných financií	40
<b>5</b>	<b>Citlivostné scenáre</b>	<b>42</b>
5.1	Realizácia rizík v roku 2022	43
5.2	Riziková prírážka a dlhodobá udržateľnosť verejných financií	45
<b>6</b>	<b>Bezpečná úroveň dlhu</b>	<b>47</b>
6.1	Udržanie hrubého dlhu pod hornou hranicou limitu na dlh	47
6.2	Fiškálne limity (odhadovaná bezpečná úroveň dlhu)	48
	<b>Príloha 1 – Rámec hodnotenia dlhodobej udržateľnosti</b>	<b>55</b>
	<b>Príloha 2 – Štrukturálne saldo v roku 2021 - revízia</b>	<b>56</b>
	<b>Príloha 3 – Jednorazové vplyvy v roku 2021 a 2022</b>	<b>61</b>
	<b>Príloha 4 – Výsledok hospodárenia štátnych podnikov</b>	<b>63</b>
	<b>Príloha 5 – Dividendy prijaté do rozpočtu verejnej správy</b>	<b>65</b>
	<b>Príloha 6 – Postup a predpoklady základného scenára</b>	<b>66</b>
	<b>Príloha 7 – Základný scenár z roku 2021 - revízia</b>	<b>76</b>
	<b>Príloha 8 – Vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti</b>	<b>79</b>
	<b>Príloha 9 – Spôsob kvantifikácie dopadov v citlivostných scenároch</b>	<b>80</b>
	<b>Príloha 10 – Ukazovatele dlhodobej udržateľnosti Európskej komisie</b>	<b>81</b>



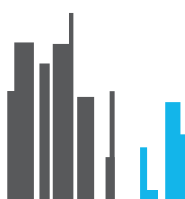
## Zoznam boxov, tabuliek a grafov

Box 1: Vplyv legisl. zmien v dôch. systéme na dlhodobú udržateľnosť verejných financií	29
Box 2: Aktualizácia projekcie základného scenára 2021: dôchodkový systém	31
Box 3: Aktualizácia projekcie základného scenára 2021: zdravotná starostlivosť	33
Box 4: Aktualizácia projekcie základného scenára 2021: dlhodobá starostlivosť	36
Box 5: Aktualizácia projekcie základného scenára 2021: vybrané výdavky sociálneho systému	38
Box 6: Čo sú fiškálne limity	49
Box 7: Aktualizácia bezpečnej úrovne dlhu scenára vychádzajúceho z roka 2021	54
Tab 1: Zmena dlhodobej udržateľnosti verejných financií v roku 2022	11
Tab 2: Štrukturálne primárne saldo v roku 2022	16
Tab 3: Vývoj dlhu VS v rokoch 2021 a 2022	18
Tab 4: Makroekonomické predpoklady základného scenára	22
Tab 5: Strednodobá časť základného scenára	24
Tab 6: Príjmy a výdavky citlivé na starnutie populácie	27
Tab 7: Základný scenár verejných financií	41
Tab 8: Pravdepodobnosť defaultu a rating	49
Tab 9: Bezpečné úrovne čistého dlhu v roku 2022 pre horizont 2022 - 2072	50
Tab 10: Bezpečné úrovne čistého dlhu v roku 2032 pre horizont 2032 - 2082	52
Tab 11: Prehľad obsahov správ o dlhodobej udržateľnosti	55
Tab 12: Štrukturálne primárne saldo v roku 2021	56
Tab 13: Revízia údajov verejnej správy za rok 2021	57
Tab 14: Rozdiel v jednorazových vplyvoch v roku 2021	57
Tab 15: Vývoj štrukturálneho primárneho salda verejného sektora 2011-2021	58
Tab 16: Štrukturálne primárne saldo v roku 2021 - alternatívny prístup	59
Tab 17: Revízia dlhu verejnej správy za rok 2021	60
Tab 18: Jednorazové vplyvy v roku 2021 a 2022	61
Tab 19: Výsledok hospodárenia - podniky s majetk. účasťou štátu a MH Manažm.	63
Tab 20: Dividendy z majetkovej účasti MH Manažmentu a štátu v rokoch 2021-2022	65
Tab 21: Investície v základných scenároch	66
Tab 22: Úprava investícií v obrane v základných scenároch	67
Tab 23: Opatrenia v hospodárení samospráv	67
Tab 24: Úprava odhadu výdavkov na energie v základných scenároch	68
Tab 25: Odhad daňových príjmov v základnom scenári 2022	69
Tab 26: Odhad daňových príjmov v základnom scenári 2021	69
Tab 27: Odhad daňových príjmov v základnom scenári 2021+BEK	70
Tab 28: Zoznam opatrení schválených v roku 2022	70
Tab 29: Jednorazové vplyvy a iné položky s dočasným vplyvom	72
Tab 30: Predpoklady čerpania fondov EÚ a Fondu obnovy a odolnosti	75
Tab 31: Príspevky k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti z roku 2021	76
Tab 32: Základný scenár vývoja verejných financií – rok 2021	77
Tab 33: Vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti	79



Graf 1: Príspevky k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti v roku 2021	9
Graf 2: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v roku 2022	10
Graf 3: Príspevky k zmene ukazovateľa dlhod. udržateľnosti medzi rokmi 2021 a 2022	12
Graf 4: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti	14
Graf 5: Vývoj štrukturálneho primárneho salda verejnej správy a verejného sektora	17
Graf 6: Faktory ovplyvňujúce štrukturálne primárne saldo verejného sektora	17
Graf 7: Vývoj medziročnej zmeny štrukturálneho primárneho salda v rokoch 2012-2022	17
Graf 8: Vývoj dlhu verejnej správy v rokoch 2000-2022	18
Graf 9: Stredná dĺžka života pri narodení – vývoj do roku 2072	20
Graf 10: Stredná dĺžka života pri narodení – vývoj do roku 2030	20
Graf 11: Úhrnná miera plodnosti (počet detí na ženu) – vývoj do roku 2072	20
Graf 12: Čistá migrácia – vývoj do roku 2072	20
Graf 13: Index závislosti starých ľudí	21
Graf 14: Rast HDP a uzatvorenie produkčnej medzery za horizontom strednod. prognózy	22
Graf 15: Podiel objemu miezd na HDP	22
Graf 16: Nárast inflácie oproti minuloročnej projekcii v strednodobom horizonte	23
Graf 17: Globálne šoky dočasne zabrzdlili reálnu konvergenciu v produktivite	23
Graf 18: Príspevky k zmene štrukturálneho salda medzi rokmi 2022 a 2026	26
Graf 19: Príspevky ostatných zložiek k zmene salda medzi 2022 a 2026	26
Graf 20: Saldo univerzálneho systému	28
Graf 21: Saldo výsluhového zabezpečenia	28
Graf 22: Zmena salda dôchodkového systému v základnom scenári 2022	28
Graf 23: Vplyv legislatívy prijatej v roku 2022 na saldo dôchodkového systému	28
Graf 24: Vplyv legislatívnych zmien na saldo verejnej správy*	30
Graf 25: Vplyv legislatívnych zmien na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti	30
Graf 26: Výdavky na zdravotnú starostlivosť na osobu podľa veku	32
Graf 27: Výskyt a ročná nákladovosť chorôb	32
Graf 28: Projekcie výdavkov na zdravotníctvo	33
Graf 29: Zmena projekcie výdavkov na zdravotníctvo v roku 2022	33
Graf 30: Projekcie čistých výdavkov na dlhodobú starostlivosť	35
Graf 31: Zmena projekcie čistých výdavkov v roku 2022	35
Graf 32: Projekcia výdavkov na nemocenské dávky v základnom scenári	36
Graf 33: Projekcia výdavkov na vybrané dávky soc. systému v základnom scenári	36
Graf 34: Projekcia výdavkov na štátne sociálne dávky v základnom scenári	37
Graf 35: Projekcia výdavkov na dávky soc. pomoci v základnom scenári	37
Graf 36: Projekcie výdavkov sociálneho systému	38
Graf 37: Zmena projekcie výdavkov sociálneho systému v roku 2022	38
Graf 38: Platba za dostupnosť PPP projektov a výdavky na údržbu	40
Graf 39: Schéma likvidácie jadrových zariadení – zmeny v projekcii	40
Graf 40: Projekcia vývoja dlhu a primárneho salda v základnom scenári	41
Graf 41: Projekcia výdavkov v základnom scenári	41
Graf 42: Vplyv roku 2022 na zadlženie, NPC 2022 vs. NPC 2021	44
Graf 43: Vplyv roku 2022 na zadlženie, so zohľadnením rizikovej prirážky	44
Graf 44: Zdroje rastu zadlženia, základný vs. scenár s rizikovou prirážkou	46
Graf 45: Úrokové sadzby: základný vs. scenár s rizikovou prirážkou	46
Graf 46: Vývoj hrubého dlhu pri konsolidácii vo veľkosti ukazovateľa udržateľnosti	47
Graf 47: Projekcia zložiek salda pri okamžitej konsolidácii v roku 2022 - ZS 2021	48
Graf 48: Projekcia zložiek salda pri okamžitej konsolidácii v roku 2023 - ZS 2022	48

Graf 49: Semafor bezpečnej úrovne čistého dlhu, základný scenár 2021	51
Graf 50: Semafor bezpečnej úrovne čistého dlhu, základný scenár 2022	51
Graf 51: Vývoj pravdepodobnosti defaultu v obdobiach od rokov 2022-2072 až 2042-2092	53
Graf 52: Faktory zmeny pravdepodobnosti defaultu v obdobiach od rokov 2022 až 2042	53
Graf 53: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti S <sub>2</sub>	81
Graf 54: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti S <sub>1</sub>	81



## 1 Rámec hodnotenia dlhodobej udržateľnosti

Dlhodobá udržateľnosť súvisí najmä so schopnosťou krajiny splácať finančné záväzky vyplývajúce z jej dlhu v súčasnosti aj v budúcnosti bez toho, aby ohrozovala dlhodobý potenciál ekonomického rastu, spôsobovala výraznejšie výkyvy v životnej úrovni obyvateľov a presúvala neúmerné finančné bremeno na budúce generácie.

Slovenská republika podľa Čl. 55a Ústavy SR chráni dlhodobú udržateľnosť svojho hospodárenia. Vzhľadom na to, že dlhodobá udržateľnosť nemá univerzálnu definíciu a má viacero vyššie uvedených rovín, jej konkrétnu podobu pre Slovenskú republiku definuje ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti<sup>1</sup>, podľa ktorého ide o

*“...dosiahnutie takého stavu hospodárenia Slovenskej republiky, v ktorom saldo rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy zabezpečujú, že ani očakávaná zmena príjmov verejnej správy a výdavkov verejnej správy podľa základného scenára v najbližších 50 rokoch nespôsobí nárast dlhu verejnej správy nad horný limit dlhu verejnej správy“.*

Vypracovanie správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií patrí preto medzi hlavné úlohy Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) stanovené ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti. Cieľom správy je vyhodnotiť situáciu vo verejných financiách v dlhodobom horizonte, berúc do úvahy súčasné nastavenie politik. Súčasnú nastavenie politik z pohľadu legislatívy v tejto správe predstavuje legislatívu 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.

Metodika vyhodnocovania dlhodobej udržateľnosti verejných financií bola zverejnená v novembri 2012 ([Diskusná štúdia č 1/2012](#)), pričom všetky predpoklady a postupy výpočtov sú detailne uvedené v rámci každej správy, vrátane dátového súboru.

---

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

## 2 Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti

Na vyhodnotenie solventnosti SR používa RRZ ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti definuje ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti ako rozdiel medzi aktuálnou a dlhodobou udržateľnou hodnotou štrukturálneho primárneho salda. 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 zákonom<sup>2</sup>.

Z dôvodu pomenovania hlavných dôvodov medziročnej zmeny v udržateľnosti bola dlhodobá udržateľnosť vyhodnotená v troch krokoch:

- Pre lepšie medziročné porovnanie<sup>3</sup> bol v prvom kroku **aktualizovaný stav dlhodobej udržateľnosti pre rok 2021**, zohľadňujúc legislatívu prijatú v roku 2021 a dopady pandémie koronavírusu (bez zahrnutia vplyvu bezpečnostnej a energetickej krízy<sup>4</sup>).
- V druhom kroku sa vyhodnotila **dlhodobá udržateľnosť** vychádzajúca z legislatívy prijatej v roku 2021, pričom v predpokladoch bol **zahrnutý vplyv bezpečnostnej a energetickej krízy umocnenej vojnou na Ukrajinu na slovenskú ekonomiku a verejné financie**. Tento scenár umožnil odhadnúť vplyv dôsledkov krízy na zmenu ukazovateľa.
- V treťom kroku bol štandardne vyhodnotený **stav dlhodobej udržateľnosti za rok 2022** zohľadnením makroekonomických predpokladov, ktoré v plnej miere zohľadňujú informácie dostupné za rok 2022 (v januári 2023). Zároveň sa do úvahy berú opatrenia realizované alebo platné ku koncu roka 2022.

### 2.1 Vývoj ukazovateľa v rokoch 2021 a 2022

#### Aktualizácia ukazovateľa v roku 2021

Rada v apríli 2022 konštatovala, že verejné financie neboli ku koncu roka 2021 dlhodobou udržateľné a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti sa nachádzal na úrovni 3,8 % HDP v pásme stredného rizika. **Po zohľadnení revidovaných údajov a aktualizácie základného scenára sa jeho hodnota zvýšila o 0,5 p.b. na 4,3 % HDP<sup>5</sup> a naďalej zostala v pásme stredného rizika.**

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Nakoľko bola uplatnená rovnaká metodika pre oba roky, medziročné rozdiely nie sú ovplyvnené metodickými zmenami.

<sup>4</sup> Bezpečnostná a energetická kríza zahŕňa bezprostredné vplyvy vojny na Ukrajinu, vrátane reakcie vlády na bezpečnostnú situáciu v Európe v podobe zvýšenia výdavkov na obranu (na 2 % HDP v zmysle záväzku Slovenska v rámci NATO) a trvalé zvýšenie výdavkov verejnej správy na energie ovplyvnené odklonom od fosílnych palív a reakciou na klimatické zmeny.

<sup>5</sup> Aktualizovaný základný scenár vychádzajúci z roku 2021, vrátane podrobných príspevkov k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti, je uvedený v prílohe č. 7.

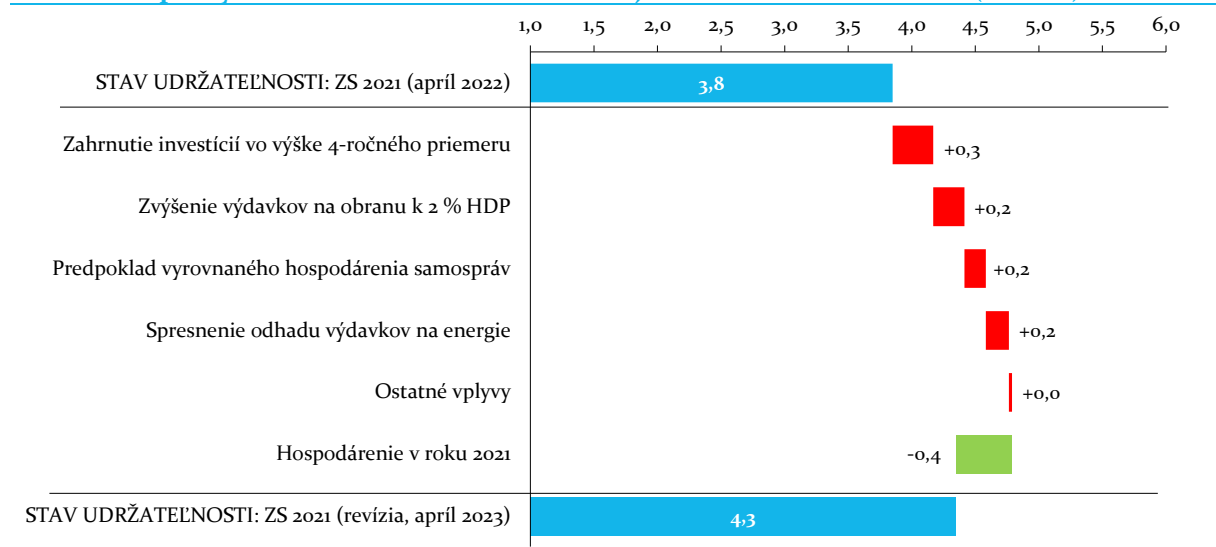


**Na zhoršení ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti sa podieľala aktualizácia vývoja v strednodobej časti základného scenára s príspevkom 0,9 p.b., k čomu v najväčšej miere prispeli tieto faktory:**

- RRZ do vývoja v strednodobej časti zahrnula **záväzok vlády zvyšovať výdavky na obranu k 2 % HDP, predpoklad o vývoji investícií verejnej správy (mimo rezortu obrany) na úrovni štvorročného priemeru<sup>6</sup> a predpoklad dosiahnutia vyrovnaného hospodárenia samospráv na konci strednodobého horizontu reflektujúci ich pravidlá rozpočtového hospodárenia<sup>7</sup>. Tieto metodické zmeny prispeli k zhoršeniu ukazovateľa o 0,8 p.b.**
- **Spresnenie odhadu výdavkov subjektov verejnej správy na energie zhoršilo ukazovateľ o 0,2 p.b.** V druhej polovici roku 2021 začali významne rásť ceny energií, čo sa najmä od začiatku roku 2022 premietlo do zvýšených výdavkov subjektov verejnej správy. Doteraz používaný spôsob indexácie týchto výdavkov tento vývoj nezachytával (indexácia o mieru inflácie), a preto došlo k odhadu ich vývoja zohľadnením predpokladov o vývoji cien energií vstupujúcich do makroekonomickej prognózy.

**Na druhej strane, pozitívny vplyv na ukazovateľ mala aktualizácia výsledkov hospodárenia za rok 2021 (s celkovým vplyvom 0,4 p.b.).** Deficit verejnej správy sa znížil o 0,7 % HDP najmä vďaka vyššiemu výnosu dane z príjmov právnických osôb, čo sa premietlo aj do zlepšenia štrukturálneho salda v roku 2021.

**Graf 1: Príspevky k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti v roku 2021 (% HDP)**



Zdroj: RRZ

<sup>6</sup> Zahrnutie záväzku vlády v oblasti obrany a predpoklad o vývoji investícií na úrovni štvorročného priemeru boli súčasťou základného scenára použitého na výpočet limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025, ktorý RRZ predložila do NR SR v decembri 2022.

<sup>7</sup> Zmeny v metodike zostavenia základného scenára sú podrobne popísané v kapitole 4.3 a v prílohe 6.

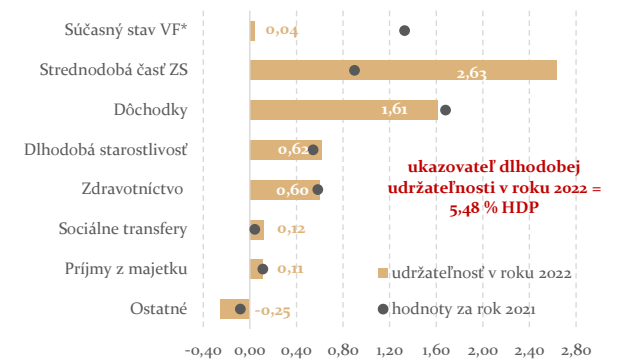
## Ukazovateľ v roku 2022

**Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti za rok 2022 dosiahol 5,5 % HDP<sup>8</sup>, čo znamená, že riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou sú na vysokej úrovni<sup>9</sup>.** K tomu, aby hrubý verejný dlh SR do roku 2072 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 5,5 % HDP (6,6 mld. eur).

V roku 2022 dosiahli verejné financie výrazne lepší ako predpokladaný výsledok hospodárenia s tak nízkou úrovňou štrukturálneho salda, pri ktorej by boli udržateľné počas nasledujúcich 50 rokov (**Graf 2: súčasný stav VF**). Tento výsledok však bol ovplyvnený aj vysokou mierou inflácie, ktorá prudko zvýšila príjmy verejnej správy, ale do výdavkov sa naplno premietne s ročným oneskorením. Výsledok za rok 2022 tak zlepšil udržateľnosť o 0,4 % HDP<sup>10</sup>.

Už v strednodobom horizonte tak bude pri predpokladanom poklese miery inflácie na vývoj verejných financií negatívne vplyvať najmä časovo oneskorená indexácia výdavkov a opatrenia prijaté v priebehu roku 2022 s celkovým vplyvom 2,6 % HDP na dlhodobú udržateľnosť. V dlhodobom horizonte bude na dlhodobú udržateľnosť negatívne vplyvať najmä budúci nárast výdavkov na dôchodkový systém (s príspevkom 1,6 % HDP). Zvýšené výdavky na zdravotníctvo a dlhodobú starostlivosť prispievajú k zhoršeniu udržateľnosti o ďalších 1,2 % HDP.

**Graf 2: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti v roku 2022 (% HDP) - príspevky**



Pozn.: \* ide o vplyv počiatočnej rozpočtovej pozície, t.j. štrukturálneho primárneho salda a hrubého dlhu v roku 2022 VF – verejné financie, Strednodobá časť ZS – vývoj všetkých položiek bilancie VS medzi rokmi 2022 až 2026 Zdroj: RRZ

<sup>8</sup> Použitím metodiky EK na základný scenár vývoja verejných financií na 50 ročnom horizonte (2022 až 2072), by ukazovateľ udržateľnosti S<sub>2</sub> dosiahol hodnotu 6,6 % HDP (vysoké riziko) a ukazovateľ udržateľnosti S<sub>1</sub> hodnotu 5,3 % HDP (stredné riziko). Táto kombinácia výsledkov by z pohľadu klasifikácie rizika dlhodobej udržateľnosti podľa kritérií EK znamenala pásmo vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Štrukturálny deficit sa v porovnaní so scenárom nezmenených politík zlepšil v roku 2022 o 1,2 % HDP. Časť zlepšenia však súvisí s faktormi, ktorých pozitívne vplyvy v zmysle platnej metodiky RRZ neprenáša do zlepšenia deficitu v strednodobej časti základného scenára (ide o investície pod úrovňou 4-ročného priemeru, nižšie výdavky na obranu pod 2 % HDP, kladný vplyv dotovania zelenej energie na saldo), vrátane vplyvu oneskoreného zvyšovania výdavkov vzhľadom na vysokú mieru inflácie. Po ich zohľadnení prispelo hospodárenie v roku 2022 k zlepšeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti 0,4 p.b.

## Zmena ukazovateľa medzi rokmi 2021 a 2022

V medziročnom porovnaní sa ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti zhoršil z 4,3 % HDP v roku 2021 na 5,5 % HDP v roku 2022, t.j. približne o 1,1 p.b (Tab 1). Bez vplyvu reformy 2. piliera dôchodkového systému<sup>11</sup> došlo k jej zhoršeniu o 0,4 % HDP. Najväčší negatívny vplyv vo výške 0,8 % HDP mala bezpečnostná a energetická kríza. Hospodárska politika vlády mala neutrálny vplyv na udržateľnosť, existuje však výrazný časový nesúlad medzi okamžitými výdavkami a postupne nabiehajúcimi budúcimi úsporami z reformy prvého piliera dôchodkového systému. Predpokladané vynútené úspory v samosprávach udržateľnosť zlepšujú o 0,5 % HDP. Zvyšný makroekonomický vývoj mimo konfliktu mal mierne negatívny vplyv vo výške 0,2 % HDP.

Tab 1: Zmena dlhodobej udržateľnosti verejných financií v roku 2022

	% HDP
<b>Celková zmena ukazovateľa medzi rokmi 2021 a 2022:</b>	<b>1,1</b>
- bezpečnostná a energetická kríza	0,8
- hospodárska politika vlády	0,0
- z toho: dôchodková reforma (1. pilier)	-0,8
- z toho: ostatné hospodárske politiky (vrátane lepšieho hospodárenia v roku 2022)	0,8
- vplyv reformy 2. piliera dôchodkového systému*	0,7
- vynútené úspory samospráv	-0,5
- makroekonomický vývoj a iné vplyvy**	0,2
<b>p.m. Zmena ukazovateľa bez vplyvu zmien v 2. pilieri</b>	<b>0,4</b>

Pozn.: (+) zhoršuje a (-) zlepšuje dlhodobú udržateľnosť

Zdroj: RRZ

\* Reforma 2. piliera dôchodkového systému (kvôli 50 ročnému horizontu) zhoršuje udržateľnosť, hoci jej negatívny vplyv sa výrazne znižuje s predĺžovaním horizontu. Európska komisia vplyv druhého piliera (na príjmovej strane) pri prezentovaní ukazovateľov udržateľnosti nezohľadňuje.

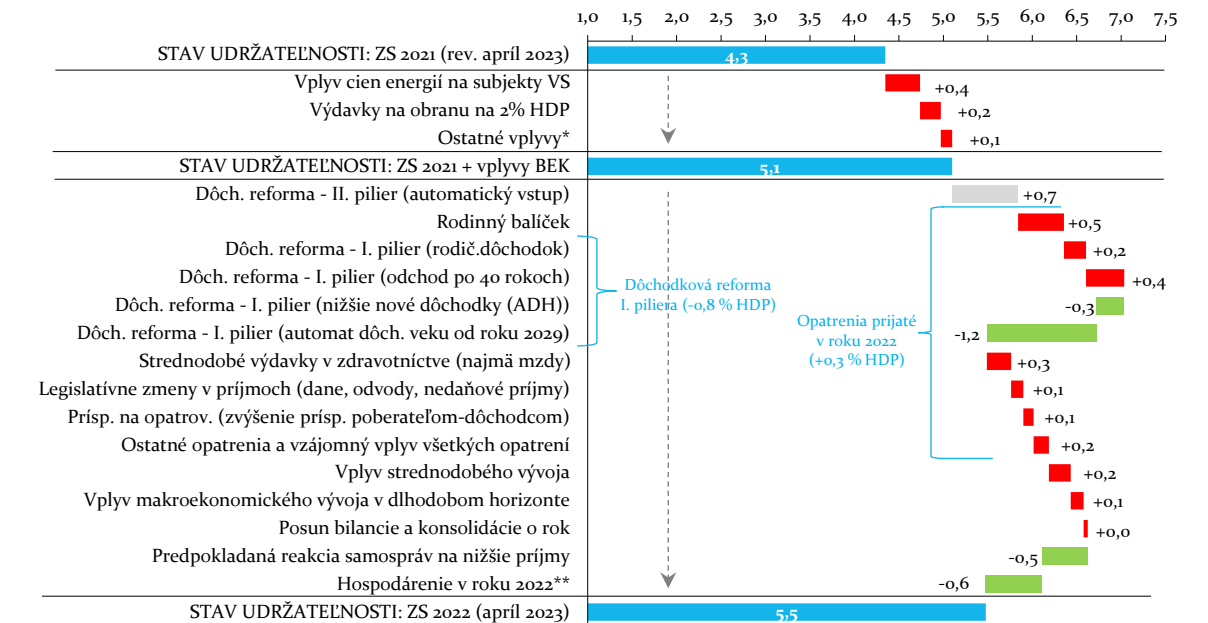
\*\* Vrátať napríklad možných negatívnych vplyvov ruskej energetickej politiky ešte pred samotným vypuknutím konfliktu

Ekonomický vývoj na Slovensku ovplyvnila začiatkom roku 2022 **bezpečnostná a energetická kríza umocnená vojenskou agresiou Ruska na Ukrajine (Graf 3)**. Zohľadnenie makroekonomických vplyvov vojny a vyvolaných krokov vlády súvisiacich po vypuknutí agresie (zvýšenie obranných výdavkov na 2 % HDP) zhoršilo ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti na 5,1 % HDP. K **zhoršeniu ukazovateľa o 0,8 p.b.** v porovnaní so scenárom bez bezpečnostnej a energetickej krízy v najväčšej miere prispel najmä nárast cien energií pre subjekty verejnej správy (0,4 p.b.) a zvýšenie výdavkov na obranu (0,2 p.b.).

<sup>11</sup> Reforma 2. piliera dôchodkového systému (kvôli 50 ročnému horizontu) zhoršuje udržateľnosť o 0,7 % HDP, hoci tento vplyv sa výrazne znižuje s predĺžovaním horizontu. Európska komisia vplyv druhého piliera pri prezentovaní ich ukazovateľov udržateľnosti nezohľadňuje.



**Graf 3: Príspevky k zmene ukazovateľa dlhod. udržateľnosti medzi rokmi 2021 a 2022 (% HDP)**



\* ide o odhad bezprostredného vplyvu vojny na Ukrajinu na makroekonomický vývoj na Slovensku

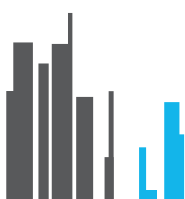
\*\* upravené o vplyv zelenej energie, výdavkov na obranu (2 % HDP) a 4-ročný priemer investícií

Pozn.: BEK – bezpečnostná a energetická kríza vrátane vplyvu vojny na Ukrajinu

Zdroj: RRZ

V priebehu roku 2022 bolo schválených **viacero opatrení** (mimo samospráv), ktoré celkovo prispeli k zhoršeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti (o 0,3 % HDP bez vplyvu zmien v druhom pilieri dôchodkového systému), pričom ich vplyvy boli **kompenzované zlepšeným výsledkom hospodárenia v roku 2022** (príspevok 0,4 % HDP) a **predpokladanou reakciou samospráv na zhoršený vývoj ich bilancie** (príspevok 0,5 % HDP):

- V priebehu roku 2022 došlo k **schváleniu reformy dôchodkového systému**, ktorá ovplyvnila nastavenie prvého aj druhého piliera dôchodkového systému. Zmeny ovplyvňujúce I.pilier by mali najvýraznejšie prispieť ku zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti (- 0,8 % HDP, čo je však menej ako boli odporúčania RRZ v minuloročnej správe). Ide najmä o vplyvy štyroch opatrení:
  - Automatické naviazanie dôchodkového veku na vývoj strednej dĺžky života po roku 2029 (- 1,2 % HDP),
  - Postupné znižovanie miery náhrady budúcich nových dôchodkov (-0,3 % HDP),
  - Zavedenie rodičovského dôchodku (+0,2 % HDP),
  - Zavedenie predčasného dôchodku po 40 odpracovaných rokoch (+0,4 % HDP).
- Schválené **zavedenie automatického vstupu do druhého piliera pre nových účastníkov na trhu práce** zhoršilo ukazovateľ približne o 0,7 p.b. Rada poukazuje na to, že toto opatrenie možno spoločne s opravou nastavenia druhého piliera **ekonomicky hodnotiť pozitívne**. Negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť vyplýva z toho, že sa na 50 ročnom horizonte v salde verejných financií prejavia nesymetricky najmä jeho náklady vo forme výpadku príjmov dôchodkového systému, pričom neskoršie úspory výdavkov na dôchodky sa zohľadňujú iba čiastočne (vzhľadom na to, že úspory sa v plnej miere prejavia až za horizontom 50 rokov a na plnohodnotný odhad dôsledkov reformy by bolo potrebné analyzovať dlhší horizont než 50 rokov podľa ústavného



zákona). **Európska komisia vplyv druhého piliera** pri prezentovaní ukazovateľov udržateľnosti **nezohľadňuje. Bez vplyvu zmien v 2. pilieri by ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti za rok 2022 bol vo výške 4,7 % HDP namiesto 5,5 % HDP.**

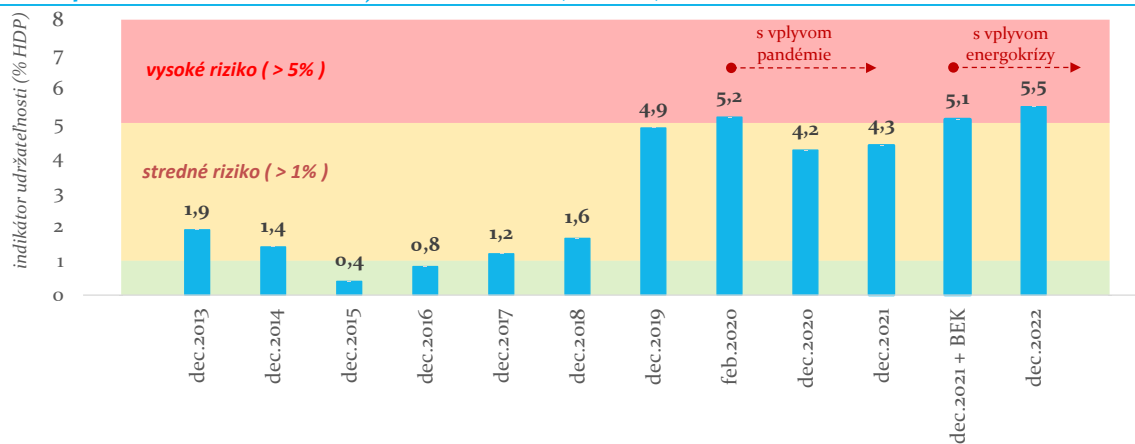
- Z pohľadu dlhodobej udržateľnosti má tzv. **rodinný balíček (+0,5 % HDP voči roku 2022) najväčší negatívny vplyv.** Ide o súbor trvalých opatrení cielený na rodiny s deťmi, konkrétne zvýšenie prídavku na dieťa a zmenu daňového bonusu na dieťa.
- Medzi **ďalšie opatrenia zhoršujúce dlhodobú udržateľnosť** patria opatrenia v sektore **zdravotníctva** (najmä schválené zvyšovanie miezd nad rámec platového automatu) s príspevkom 0,3 % HDP, schválené **legislatívne zmeny v daniach** (najvýznamnejší negatívny vplyv má zníženie sadzby DPH na gastro) s príspevkom 0,2 % HDP a **ďalšie výdavkové opatrenia** s celkovým vplyvom 0,2 % HDP, ako je napríklad zvýšenie príspevku na opatrovanie.

K zlepšeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti prispieva **výsledok hospodárenia za rok 2022.** Štrukturálny deficit dosiahol v roku 2022 úroveň 1,2 % HDP a v porovnaní so scenárom nezmenených politík sa zlepšil o 1,2 % HDP. Časť zlepšenia však súvisí s faktormi, ktorých pozitívne vplyvy v zmysle platnej metodiky RRZ neprenáša do strednodobej časti základného scenára (investície pod úrovňou 4-ročného priemeru, nižšie výdavky na obranu pod 2 % HDP, kladný vplyv dotovania zelenej energie na saldo), vrátane vplyvu oneskoreného zvyšovania výdavkov vzhľadom na vysokú mieru inflácie. Po zohľadnení týchto faktorov dosiahol príspevok hospodárenia v roku 2022 k zlepšeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti **0,4 % HDP<sup>12</sup>.**

Pomerne významný príspevok **k zlepšeniu udržateľnosti predstavuje predpokladaná reakcia samospráv na nižšie príjmy (-0,5 % HDP).** Rada predpokladá, že samosprávy budú nútené vykompenzovať výpadky príjmov a nárast výdavkov zvyšovaním príjmov a/alebo trvalými úsporami v prevádzkových výdavkoch. V súčasnosti tento predpoklad nie je podložený konkrétnymi opatreniami. Ak by došlo k plnej sanácii finančnej situácie samospráv zvýšením transferov alebo presunom iných druhov daňových príjmov zo strany centrálnej vlády, predpoklad pozitívneho vplyvu na udržateľnosť verejných financií by sa nenaplnil a celkový ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti by tak dosiahol úroveň 6 % HDP.

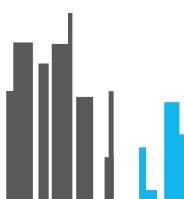
<sup>12</sup> V **Graf 3** ide o súčet vplyvu hospodárenia v roku 2022 (-0,6 % HDP) a vývoja strednodobej časti základného scenára (+0,2 % HDP).

**Graf 4: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (% HDP)**



Pozn.: BEK – bezprostredný vplyv bezpečnostnej a energetickej krízy v dôsledku ruskej agresie na Ukrajinu. Bez vplyvu povinného vstupu do druhého piliera by bola udržateľnosť 4,7 % HDP v roku 2022.

Zdroj: RRZ



### 3 Východiskový rok

Prvým krokom pre posúdenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií je zhodnotenie výsledku hospodárenia verejného sektora za predchádzajúce obdobie prostredníctvom vyčíslenia výšky štrukturálneho primárneho salda<sup>13</sup> a aktuálnej výšky hrubého dlhu verejnej správy<sup>14</sup>.

V čase zverejnenia správy o dlhodobej udržateľnosti sú k dispozícii **len predbežné údaje<sup>15</sup> 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 2022, aktualizácia roka 2021 je uvedená v Prílohe 2.

#### 3.1 Štrukturálne primárne saldo v roku 2022

V roku 2022 dosiahol štrukturálny primárny deficit celého verejného sektora<sup>16</sup> hodnotu **0,1 % HDP**, čo predstavuje oproti predchádzajúcemu roku<sup>17</sup> zhoršenie o **0,2 % HDP**. K tomuto vývoju prispela najmä verejná správa, nakoľko hospodárenie štátnych podnikov a NBS malo v roku 2022 neutrálny vplyv na výsledné štrukturálne primárne saldo verejného sektora.

Verejná správa hospodárila v roku 2022 v metodike ESA2010 deficitne na úrovni **2,2 mld. eur**, čo predstavuje **2,0 % HDP** a medziročné zlepšenie salda o **3,4 % HDP**. Na výraznom poklese deficitu sa podieľali vyššie daňové príjmy (rast nominálnych základní v dôsledku rastúcej inflácie). V roku 2022 naďalej pretrvávala pandémia COVID-19, začala invázia Ruska na Ukrajinu, ktorej následkom bol prudký rast cien, najmä komodít a energií s priamym vplyvom na domácnosti a firmy, čo si vyžadovalo vyššie jednorazové výdavky na tlmenie dopadov vzniknutých kríz a podporu ekonomiky. Po zohľadnení jednorazových vplyvov, cyklu, a úrokových nákladov dosiahol štrukturálny primárny deficit verejnej

<sup>13</sup> 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 (úroky), hospodárenie podnikov štátnej správy, podnikov územnej samosprávy a Národnej banky Slovenska.

<sup>14</sup> Hrubý dlh verejnej správy zodpovedá maastrichtskej definícii dlhu. Zverejňuje ho Štatistický úrad SR a Eurostat v rámci notifikácie deficitu a dlhu.

<sup>15</sup> Predbežné údaje za hospodárenie verejnej správy v roku 2022 (tzv. jarná notifikácia) zverejnil Štatistický úrad SR dňa 20. apríla 2023.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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 ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti 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.



správy 0,1 % HDP, čo je oproti predchádzajúcemu roku mierne horší výsledok o 0,2 % HDP.

Tab 2: Štrukturálne primárne saldo v roku 2022

	2022	2022	2021	2022-2021
	% HDP	mil. eur	% HDP	% HDP
<b>A. Hospodárenie verejnej správy</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2 234</b>	<b>-5,4</b>	<b>3,4</b>
(-) Cyklická zložka	0,0	-14	-0,7	0,7
(-) Jednorazové efekty <sup>18</sup>	-0,9	-956	-3,7	2,8
(-) Vplyv platených úrokov	-1,0	-1 132	-1,1	0,1
<b>B. Štrukturálne primárne saldo verejnej správy</b>	<b>-0,1</b>	<b>-132</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>
(+) Výsledok hospodárenia štátnych podnikov	0,5	501	0,4	0,0
(+) Výsledok hospodárenia NBS	-0,1	-156	0,1	-0,2
(-) Dividendy prijaté do rozpočtu verejnej správy	0,3	346	0,4	-0,1
<b>C. Štrukturálne primárne saldo (vrátane št. podnikov a NBS)</b>	<b>-0,1</b>	<b>-133</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,2</b>

Poznámka: pri výpočte je potrebné vziať do úvahy vplyv zaokrúhľovania

Zdroj: RRZ, MFSR

**Pohľad na hospodárenie verejného sektora dopĺňajú štátne podniky<sup>19</sup> a Národná banka Slovenska (NBS).** Centrálna banka vykázala v roku 2022 stratu 156 mil. eur (0,1 % HDP). Podľa predbežných odhadov hospodárili štátne podniky v roku 2022 so ziskom vo výške 501 mil. eur (0,5 % HDP), čo je mierne nad úrovňou predchádzajúceho roka<sup>20</sup>. Hospodárenie štátnych podnikov, po zohľadnení príjmov z dividend<sup>21</sup>, a NBS malo v roku 2022 **negatívny vplyv vo výške 0,1 % HDP** na zmenu štrukturálneho primárneho salda verejného sektora.

**Graf 5** porovnáva vývoj štrukturálneho primárneho salda verejnej správy a verejného sektora v rokoch 2011 až 2022, tak ako boli zverejnené v správach RRZ. **Graf 6** ilustruje vývoj faktorov ovplyvňujúcich štrukturálne primárne saldo 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).

<sup>18</sup> 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).

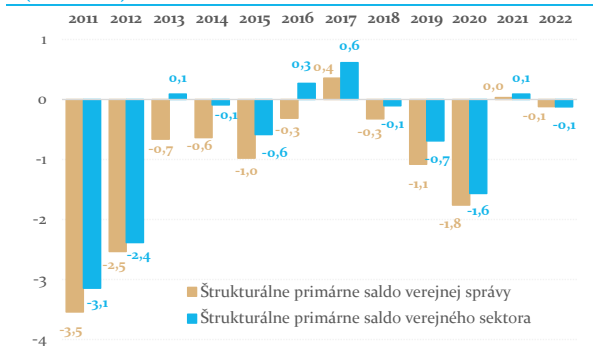
<sup>19</sup> Pri výpočte predpokladaného hospodárenia štátnych podnikov v roku 2021 sa vychádzalo z prílohy schváleného Rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025 (podniky štátnej správy; podniky MH Manažmentu nie sú súčasťou zoznamu), v ktorej podniky uviedli predpokladaný výsledok hospodárenia na nasledujúce roky. Výsledok hospodárenia bol vážený na základe majetkovej účasti štátnej správy v danom subjekte. Aktualizácia výsledkov štátnych podnikov v roku 2021 vychádzala zo Súhrnnej výročnej správy SR za rok 2021 a registra účtovných závierok. Detailne sú výsledky hospodárenia štátnych podnikov uvedené v Prílohe 4.

<sup>20</sup> Predložené výkazy o hospodárení podnikov s majetkovou účasťou štátu indikujú mierne vyššiu ziskovosť v roku 2022. Predpokladané hospodárenie podnikov MH Manažmentu v roku 2022 nie je zahrnuté, nakoľko tieto vo svojich podkladoch neuviedli očakávané hospodárenie na nasledujúce obdobie.

<sup>21</sup> 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.

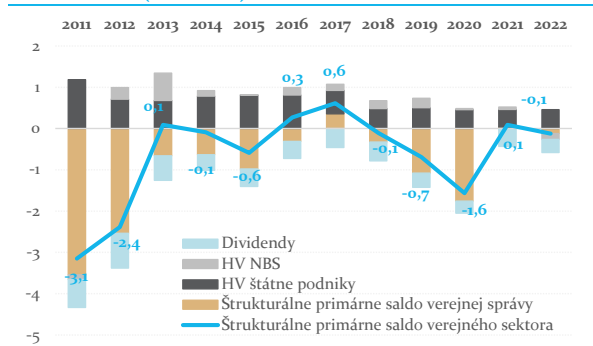


**Graf 5: Vývoj štrukturálneho primárneho salda verejnej správy a verejného sektora (% HDP)**



Zdroj: RRZ

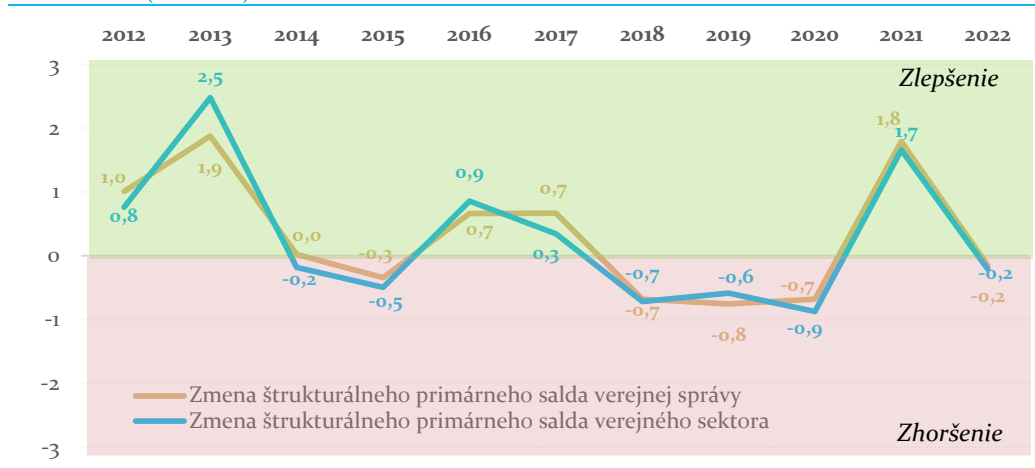
**Graf 6: Faktory ovplyvňujúce štrukturálne primárne saldo verejného sektora v rokoch 2011-2022 (% HDP)**



Zdroj: RRZ

V roku 2021 sa výrazne zlepšilo štrukturálne primárne saldo. V roku 2022 sa tento pozitívny výsledok takmer zachoval, došlo len k miernemu zhoršeniu štrukturálneho primárneho salda. Dosiahnutie nižšieho deficitu verejnej správy (o 3,4 % HDP) v prostredí ekonomického oživenia (uzatváranie produkčnej medzery) bolo sprevádzané menším využívaním jednorazových opatrení oproti roku 2021 (o 2,8 % HDP) a nižšími úrokmi (o 0,1 % HDP). Zohľadnením hospodárenia zvyšku verejného sektora v minulom roku tak ide rovnako o mierne zhoršenie (Graf 7).

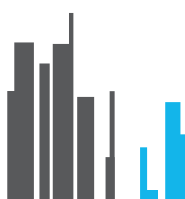
**Graf 7: Vývoj medziročnej zmeny štrukturálneho primárneho salda v rokoch 2012-2022 (% HDP)**



Zdroj: RRZ

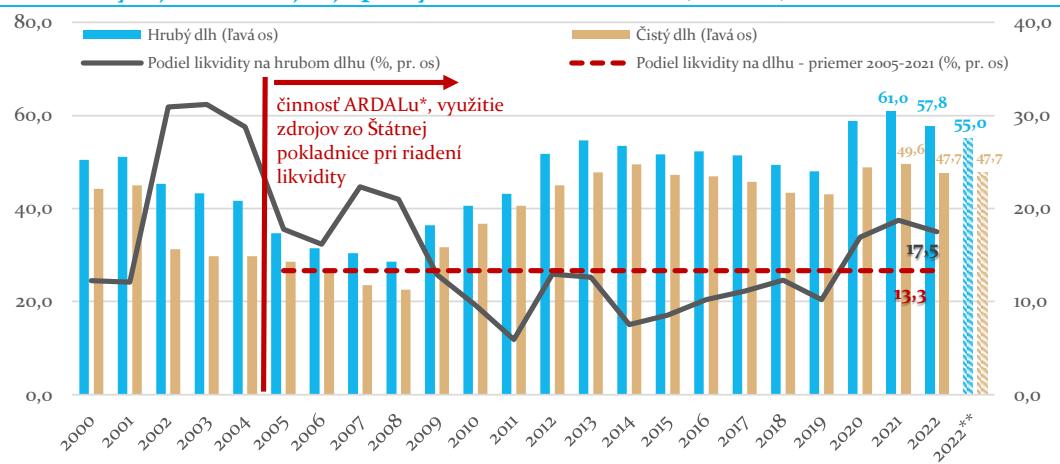
### 3.2 Dlh verejnej správy v roku 2022

Hrubý dlh verejnej správy ku koncu roka 2022 dosiahol úroveň 57,8 % HDP. Medziročne tak došlo k jeho poklesu o 3,2 percentuálne body najmä vplyvom vysokej inflácie. Úroveň



hrubého dlhu v roku 2022 aj napriek citeľnému poklesu zostáva v najvyššom sankčnom pásme<sup>22</sup> vyplývajúcom z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

**Graf 8: Vývoj dlhu verejnej správy v rokoch 2000-2022 (% HDP)**



\* Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity

Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

\*\* Hodnoty v roku 2022 za predpokladu zachovania podielu likvidity na hrubom dlhu na priemernej úrovni

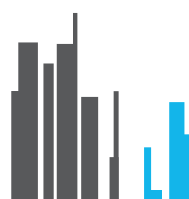
**Čistý dlh za rok 2022 dosiahol úroveň 47,7 % HDP.** Ako aj v prípade hrubého dlhu, aj tu došlo k medziročnému poklesu a to o 1,9 percentuálneho bodu (z 49,6 % HDP na 47,7 % HDP). Objem hotovostnej rezervy štátu sa oproti roku 2021 znížil celkovo len o **374 mil. eur**. Na konci roku 2022 tak tvorila výška likvidných finančných aktív 11,1 mld. eur (10,1 % HDP). Vplyv primárneho salda na medziročný nárast dlhu nebol oproti roku 2021 tak zásadný (1 percentuálny bod). Najzásadnejší faktor v rámci vplyvov na medziročnú dynamiku pomeru hrubého dlhu k HDP bol vplyv vysokej inflácie, ktorá prispela k medziročnému poklesu čistého dlhu (prostredníctvom efektu menovateľa cez nominálny hrubý domáci produkt). Percentuálny podiel **hotovostnej rezervy** na hrubom dlhu dosiahol v roku 2022 úroveň **17,5 %** a medziročne sa znížil o 1,2 p.b. **Ak by tento podiel dosiahol svoju priemernú úroveň za roky 2005-2021, hrubý dlh by bol nižší o 2,8 p.b. HDP (Graf 8, zníženie z 57,8 % HDP na 55,0 % HDP).**

**Tab 3: Vývoj dlhu VS v rokoch 2021 a 2022 (v mil. eur)**

	2021	2022	zmena
Hrubý dlh VS	61 237	63 379	2 141
- v % HDP	61,0	57,8	-3,2
Čistý dlh VS	49 768	52 283	2 515
- v % HDP	49,6	47,7	-1,9
Likvidné finančné aktíva	11 470	11 096	-373
- v % HDP	11,4	10,1	-1,3

Zdroj: RRZ, Eurostat

<sup>22</sup> V súčasnosti plynie 24 mesačná výnimka (platnosť končí 5. mája 2023) z uplatnenia prísnejších sankcií dlhovej brzdy z dôvodu schválenia programového vyhlásenia a vyslovenia dôvery vláde.



## 4 Základný scenár

Základný scenár vývoja verejných financií<sup>23</sup> ilustruje dôsledky súčasných politík platných ku koncu roka 2022 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.

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) iných implicitných a podmienených záväzkov.

### 4.1 Demografické projekcie

Špecifikom demografických prognóz je skutočnosť, že súčasná veková štruktúra populácie vo veľkej miere predurčuje vekovú štruktúru populácie na najbližšie desaťročia. Väčšia miera neistoty pri dlhodobých demografických projekciách sa týka skôr veľkosti populácie ako jej štruktúry. Z pohľadu vplyvu na verejné financie má však rozhodujúci vplyv práve veková štruktúra populácie.

Demografické projekcie<sup>24</sup> základného scenára vychádzajú z posledných dostupných údajov Štatistického úradu SR (ŠÚ SR) a zohľadňujú predpoklady demografických projekcií Európskej komisie. Kým prvý zdroj údajov slúži ako východiskový rok projekcie základného scenára pre zabezpečenie aktuálnosti, druhý poskytuje predpoklady o dlhodobom trendovom vývoji jednotlivých demografických ukazovateľov.

S cieľom čo najlepšie zachytiť aktuálny demografický vývoj došlo v porovnaní s predchádzajúcou správou o dlhodobej udržateľnosti ku viacerým úpravám:

- **aktualizácia demografických údajov východiskového roka 2022<sup>25</sup>:** údaje za tento rok boli naďalej čiastočne ovplyvnené pandémiou COVID-19 (najmä pravdepodobnosti úmrtia). Imigrácia v dôsledku vojny na Ukrajine počet obyvateľov vo východiskovom roku neovplyvňuje, nakoľko je v ňom zahrnuté iba trvalo bývajúce obyvateľstvo na území SR.
- zohľadnenie novej demografickej projekcie Európskej komisie (EUROPOP2023), zverejnenej koncom marca 2023, a to najmä **v predpokladoch dlhodobého vývoja úmrtnosti a úhrnnej plodnosti:**

<sup>23</sup> 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.

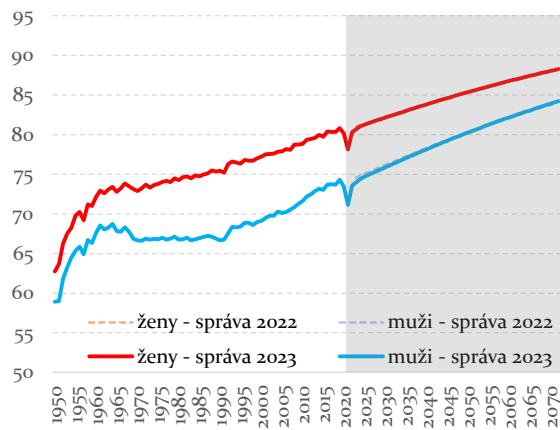
<sup>24</sup> Demografické projekcie RRZ sú vytvorené komponentnou metódou. Populácia je rozdelená podľa pohlavia a veku (vekové kohorty o až 100+), pričom vývoj pre jednotlivé vekové kohorty sa zostavuje po komponentoch (úhrnná plodnosť, úmrtnosť a migračné saldo).

<sup>25</sup> Údaje za rok 2022 boli zverejnené koncom marca 2023.

- o **pravdepodobnosti úmrtia**: V predchádzajúcej správe vychádzal dlhodobý vývoj pravdepodobnosti úmrtia z demografických projekcií EUROPOP2019, ktorý však neobsahoval vplyvy pandémie. Tieto boli odhadované a doplnené pre roky 2020 až 2022. Návrat približne na úroveň pred pandemiou sa predpokladal od roku 2023.

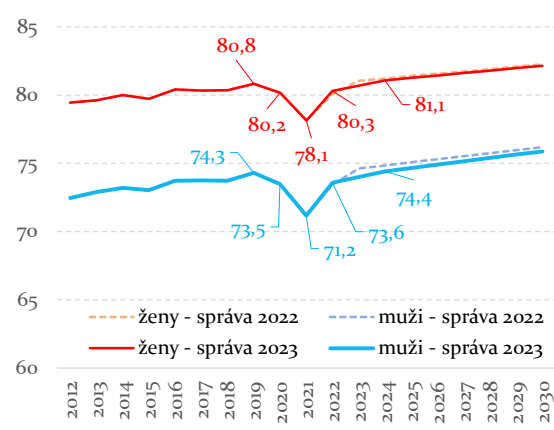
Aktuálne demografické projekcie základného scenára vychádzajú zo skutočného vývoja v roku 2022 a v následnom období zohľadňujú vývoj podľa projekcie EUROPOP2023, ktorá už obsahuje aj vplyvy pandémie. Oproti predchádzajúcej správe sa do roku 2030 predpokladá **mierne nižšia úroveň dĺžky života (Graf 10)**, na dlhodobom horizonte je však rozdiel zanedbateľný (Graf 9).

**Graf 9: Stredná dĺžka života pri narodení – vývoj do roku 2072**



Zdroj: RRZ, Eurostat, ŠÚ SR

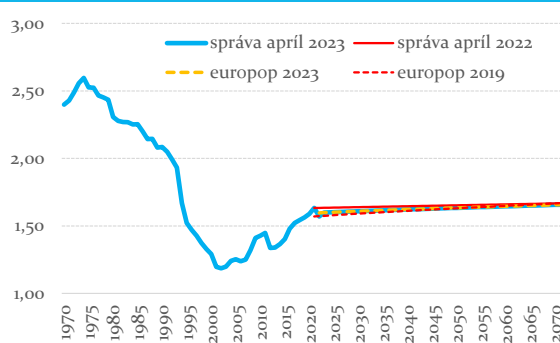
**Graf 10: Stredná dĺžka života pri narodení – vývoj do roku 2030**



Zdroj: RRZ, Eurostat, ŠÚ SR

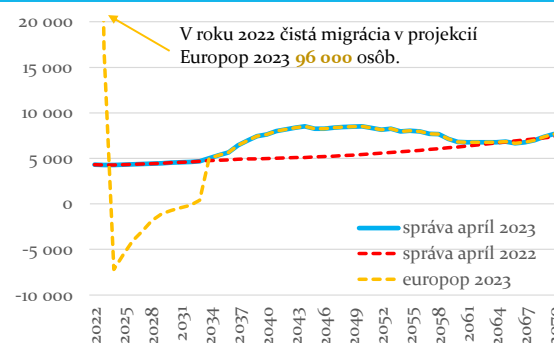
- o **úhrnná plodnosť**: predpokladá sa plne v súlade s projekciou EUROPOP2023 (Graf 11), čo v porovnaní s minuloročnou správou znamená veľmi miernu revíziu smerom nadol.

**Graf 11: Úhrnná miera plodnosti (počet detí na ženu) – vývoj do roku 2072**



Zdroj: RRZ, Eurostat, ŠÚ SR

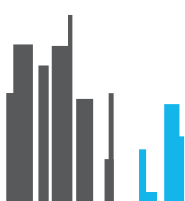
**Graf 12: Čistá migrácia – vývoj do roku 2072**



Poznámka: kladné znamienko znamená, že v danom roku bola imigrácia vyššia než emigrácia.

Zdroj: RRZ, Eurostat

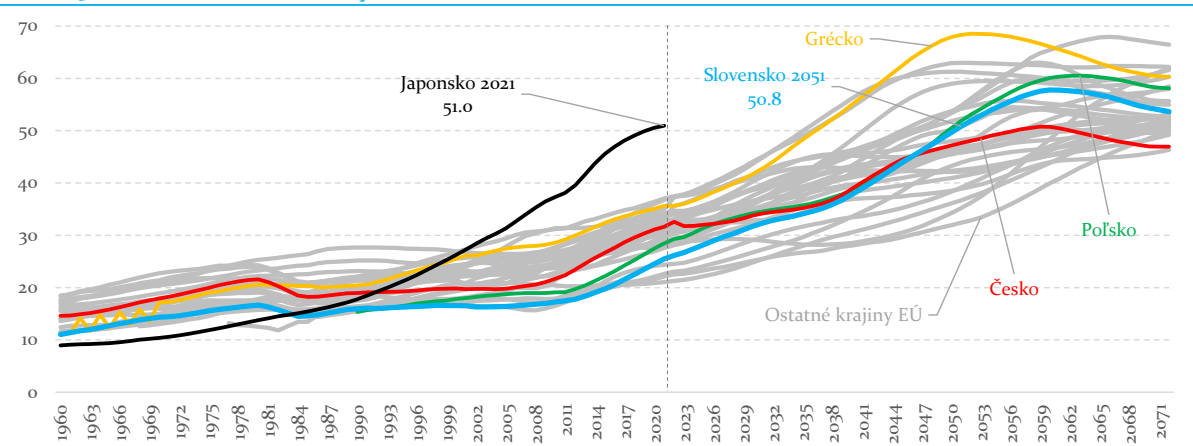
- o **čistá migrácia**: projekcie EUROPOP2023 predpokladajú silný vplyv migrácie vplyvom vojny na Ukrajine v roku 2022 a postupný odchod väčšiny týchto osôb do roku 2033 (Graf



12). Ich zohľadnenie do demografickej projekcie základného scenára by však viedlo k nadhodnoteniu vplyvu na verejné financie<sup>26</sup>. Až do roku 2034 sa preto predpokladá úroveň čistej migrácie v súlade s pôvodnými predpokladmi (EUROPOP2019).

Aj naďalej platí, že vzhľadom na súčasnú vekovú štruktúru populácie, predlžujúcu sa dĺžku života a dlhodobo nízku mieru plodnosti, bude do roku 2072 Slovensko čeliť jednej z najvýraznejších populačných zmien v rámci celej Európy, a teda bude patriť ku krajinám, ktoré zostarnú najviac. Už približne o 30 rokov bude slovenská spoločnosť z pohľadu vekovej štruktúry vyzerať ako tá japonská v súčasnosti (Graf 13).

Graf 13: Index závislosti starých ľudí\*



\*počet starých (vek 65+) na 100 mladých (vek 15 – 64)

Zdroj: RRZ, Eurostat, ŠÚ SR, UN

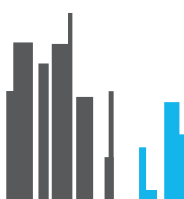
## 4.2 Makroekonomické prognózy

**Makroekonomický vývoj v základnom scenári je založený na strednodobej prognóze RRZ** a vychádza z predpokladov nezmenených politík z východiskového roka 2022, najmä z dôvodu konzistentnosti porovnávania fiškálnych politík na medziročnej báze. Prognóza zahŕňa informácie a predpoklady dostupné v januári 2023<sup>27</sup>.

Počas roka 2022 došlo k významným novým ekonomickým impulzom, ktoré zmenili smerovanie strednodobej prognózy. Vypukla vojna na Ukrajine, pričom tento konflikt zásadne prispel aj k prehodnoteniu inflácie nahor v strednodobom horizonte. Mimo efektov vojny na Ukrajine ďalšie inflačné tlaky vyplývajú z nepriaznivých vplyvov výpadkov produkčných kapacít počas koronakrízy, pričom nebolo možné uspokojovať rozbehnuté agregátne dopytové nároky. V neposlednom rade dochádzalo aj k špecifickým javom, ktoré nepriaznivo vplývali na energetické trhy, napríklad v oblasti jadrovej energetiky, v klimatických podmienkach

<sup>26</sup> Priznávanie dávok sociálneho poistenia (napr. dôchodkov) a iných sociálnych transferov, na ktoré im však nárok v skutočnosti nevznikne. Časť týchto osôb, aktívnych na trhu práce, však je zohľadnená v makroekonomickej prognóze.

<sup>27</sup> Makroekonomická prognóza použitá ako základný scenár v tejto správe sa mierne líši od predikcie RRZ zverejnenej vo [februári 2023](#), nakoľko základný scenár nezahŕňa vplyvy postupnej konsolidácie od roku 2024 (keďže vychádza z predpokladu nezmenených politík z východiskového roka 2022). Základný scenár je tiež dodatočne doplnený o vplyv revízie nominálneho HDP z apríla 2023 na historické dáta.



a podobne<sup>28</sup>. Tieto cenové impulzy sa zároveň tiež podpísali pod nižší rast ekonomiky. Momentálne ho tlmí aj nevyhnutná snaha centrálnych bánk dostať infláciu späť pod kontrolu sprísňovaním menovej politiky.

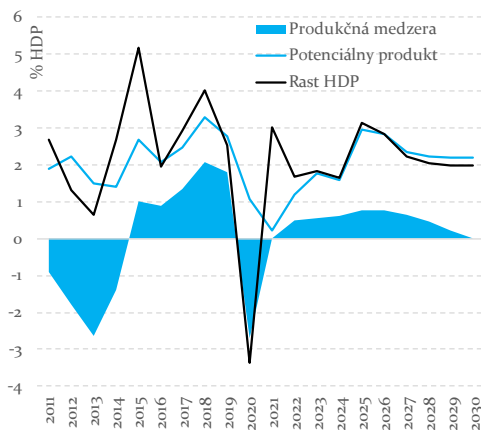
**Tab 4: Makroekonomické predpoklady základného scenára (v %)**

Ukazovateľ (v %)	Skut.	Makroekonomická prognóza - scenár nezmenených politík				Projekcia RRZ		
	2022	2023	2024	2025	2026	2030	2050	2072
HDP, reálny rast	1,7	1,8	1,6	3,1	2,8	2,0	1,2	1,6
Inflácia, priemerná ročná; CPI	12,8	9,8	6,9	4,2	2,6	2,1	2,0	2,0
Reálna mzda, rast	-4,5	1,1	2,5	2,8	3,0	2,3	2,1	1,5
Zamestnanosť, rast	1,8	0,4	0,4	0,3	0,3	-0,3	-0,8	0,0

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR, EK

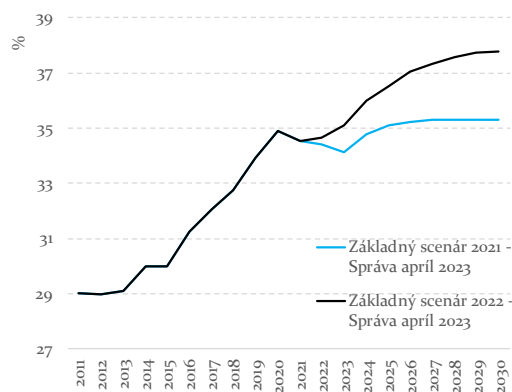
V rokoch 2022 až 2023 je preto rast slovenskej ekonomiky pomerne málo dynamický, a to napriek dočerpávaniu fondov EÚ z končiaceho programového obdobia. V ďalších rokoch s odzníevaním nákladových šokov by malo dôjsť k akcelerácii rastu našej ekonomiky a postupnému návratu inflácie na nižšie úrovne bližšie k inflačnému cieľu (Graf 16). Počas roka 2022 sa ekonomika dostala vďaka post-pandemickému oživeniu a stále utlmenej ponukovej strane až mierne nad svoj produkčný potenciál. Kladná produkčná medzera pretrvá aj v nasledujúcich rokoch a len pozvoľna sa bude redukovať (Graf 14). V prostredí rastu dopytu po pracovnej sile ale zároveň nedostatku vhodných uchádzačov o pracovné pozície pretrvá pnutie na trhu práce, ktoré vyústí do zvýšených mzdových tlakov. Tie spôsobia nárast podielu mzdových nákladov na HDP v strednodobom horizonte (Graf 15).

**Graf 14: Rast HDP a uzatvorenie produkčnej medzery za horizontom strednod. prognózy**



Zdroj: RRZ

**Graf 15: Podiel objemu miezd na HDP**



Zdroj: RRZ

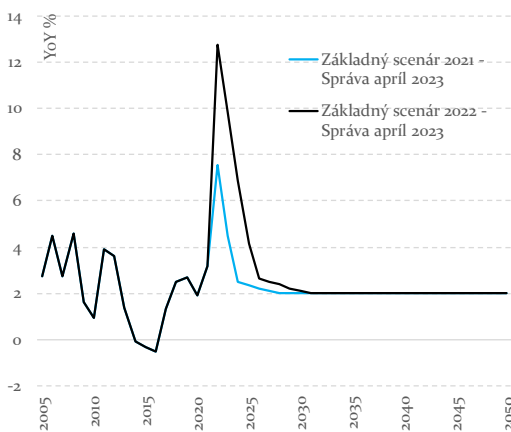
Po uplynutí vplyvu nepriaznivých globálnych šokov z rokov 2022 a 2023 by malo dôjsť k väčšiemu rozbehu potenciálnej výkonnosti ekonomiky prostredníctvom vyššej celkovej produktivity výrobných faktorov (TFP). K tomu budú prispievať aj nové investície automobiliek v SR.

<sup>28</sup> Vid' napr. [Rada EÚ: Why are energy prices high?](#)

V dlhodobom období (po ukončení strednodobého horizontu a prechodného obdobia<sup>29</sup>) sa predpokladá, že vývoj ekonomiky kopíruje svoje potenciálne hodnoty. Dlhodobý rast TFP vychádza z predpokladov Európskej komisie<sup>30</sup>. V predpokladoch EK bude slovenská ekonomika konvergovať ku krajinám EÚ prostredníctvom rýchlejšieho rastu produktivity<sup>31</sup>, pričom však proces konvergencie skončí približne v roku 2070 (**Graf 17**).

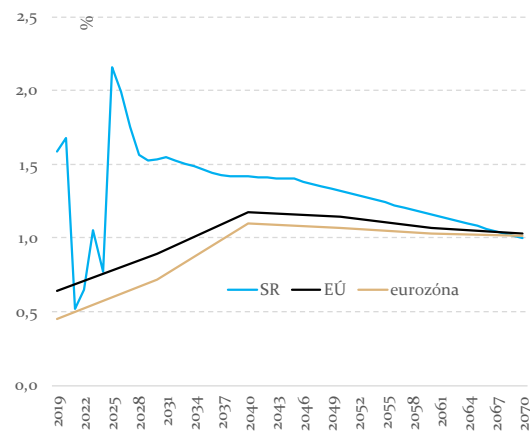
Silný pozitívny vplyv na ekonomický rast prostredníctvom vyššej miery participácie na trhu práce bude mať naviazanie dôchodkového veku na vývoj strednej dĺžky života (po roku 2029). V porovnaní so scenárom bez prijatia tohto opatrenia sa podľa odhadu Rady výkonnosť ekonomiky môže do roku 2072 zvýšiť približne o 10%.

**Graf 16: Nárast inflácie oproti minuloročnej projekcii v strednodobom horizonte**



Zdroj: RRZ

**Graf 17: Globálne šoky dočasne zabrzdzili reálnu konvergenciu v produktivite (TFP)**



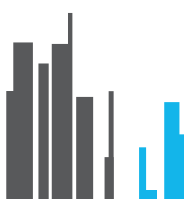
Zdroj: RRZ, EK

V základnom scenári bude dlhodobý rast HDP postupne spomaľovať vplyvom negatívneho výhľadu vývoja pracovnej sily (starnutie populácie) a spomaľovania rastu TFP a za horizontom roka 2040 by slovenská ekonomika mohla rásť v rozmedzí 1 až 2 % ročne.

<sup>29</sup> Za horizontom strednodobej prognózy je potrebné vhodne prepojiť strednodobú predikciu s dlhodobými projekciami. Na tento účel je potrebné v prechodnom období do roku 2030 dosiahnuť v projekcii konvergenciu hodnôt HDP a miery nezamestnanosti k rovnovážnym hodnotám, teda k potenciálnemu HDP a NAIRU. V prípade, ak by strednodobá predikcia končila na rovnovážnych hodnotách, tento krok by nebol potrebný.

<sup>30</sup> [The 2021 Ageing Report](#), Európska komisia, máj 2021.

<sup>31</sup> TFP na dlhodobom horizonte postupne konverguje od svojho tempa v strednodobej predikcii k hodnote rastu 1 % za rok. Rada aj vzhľadom na odborné diskusie v rámci pracovnej skupiny o starnutí populácie (AWG - EK) očakáva, že tento predpoklad bude pravdepodobne podliehať revízii smerom nadol.





### 4.3 Strednodobý scenár bez zmeny politík

Základom zostavenia strednodobej časti základného scenára je postup popísaný v diskusnej štúdii RRZ<sup>32</sup>. V porovnaní so správou z apríla 2022 došlo k viacerým metodickým zmenám<sup>33</sup>:

- **Zahrnutie 4-ročného priemeru investícií** (bez obrany) do strednodobej prognózy – investície ovplyvňujú dlhodobý ekonomický rast krajiny, čo znamená, že krátkodobé zníženie verejných investícií by nemalo viesť k zlepšovaniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. Priemer za 4 roky bol zvolený z dôvodu, aby zachytil štandardný volebný cyklus na úrovni krajiny, ako aj v samosprávach.
- **Zahrnutie medzinárodných záväzkov vlády** – konkrétne ide o zahrnutie záväzku Slovenska v podobe zvýšenia výdavkov na obranu na 2 % HDP. Spolu s touto úpravou došlo k odstráneniu vplyvov predpokladaného dodania vojenskej techniky v mimoriadnej výške z výdavkov (v rámci jednorazových vplyvov).
- **Predpoklad dosiahnutia vyrovnaného hospodárenia samospráv** na konci strednodobej časti základného scenára – zohľadňuje skutočnosť, že samosprávy hospodária autonómne, uplatňované fiškálne pravidlá (obmedzenia na výšku dlhu, jeho splátok, ako aj použitie dlhového financovania iba na investície) sú relatívne striktné a na základe údajov dosahovali v minulosti v priemere vyrovnané saldo. Predpoklad sa uplatňuje symetricky, t.j. bez ohľadu na to, či je predpokladané hospodárenie samospráv pred úpravou deficitné alebo prebytkové.
- **Zmena spôsobu odhadu vplyvu cien energií na subjekty verejnej správy** – vzhľadom na energetickú krízu a pozorovaný významný nárast cien energií od druhej polovice roku 2021, doteraz používané pravidlo indexácie výdavkov subjektov verejnej správy (o CPI infláciu) nepostačuje na zachytenie ich vplyvov na verejné financie. Z toho dôvodu sa pri vývoji položky výdavkov na energie zohľadnili predpoklady o vývoji cien komodít vstupujúcich do makroekonomickej prognózy.
- **Naviazanie vývoja daní z práce a DPH na vývoj podielu objemu miezd na HDP v dlhodobom horizonte** – doteraz uplatňované pravidlo indexácie o tempo rastu HDP nemusí byť dostatočné v časoch, keď dochádza k významným pohybom v zložení HDP (čo je aj predpoklad základného scenára vychádzajúceho z roku 2022).

Východiskom je strednodobá makroekonomickej prognóza za predpokladu nezmenených politík, z ktorej vychádza prognóza daňových príjmov a indexácia vybraných položiek v strednodobej časti základného scenára.

Tab 5: Strednodobá časť základného scenára (% HDP)

	2022	2022	2022	2023	2024	2025	2026
	skutočnosť	úpravy*	upravené	scenár	scenár	scenár	scenár
<b>PRÍJMY</b>	<b>40,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>40,0</b>	<b>41,5</b>	<b>40,3</b>	<b>39,8</b>	<b>39,5</b>
Daňové príjmy	19,9	-0,4	19,5	19,6	19,2	19,0	18,9
Sociálne a zdrav. odvody	14,9	0,2	15,1	15,4	15,7	15,9	16,1
Nedaňové príjmy	3,2	0,0	3,2	3,2	2,9	2,8	2,7
- z toho príjmy z majetku	0,7	0,0	0,7	0,7	0,4	0,3	0,3

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Vplyvy týchto metodických zmien na jednotlivé základné scenáre sú uvedené v prílohe 6.



Granty a transfery	2,2	-0,1	2,1	3,4	2,5	2,1	1,8
- z toho EÚ fondy	1,1	0,0	1,1	2,4	1,6	1,2	0,9
<b>VÝDAVKY</b>	<b>42,3</b>	<b>-1,2</b>	<b>41,1</b>	<b>47,6</b>	<b>44,5</b>	<b>43,7</b>	<b>43,6</b>
Hrubé mzdy	10,6	0,2	10,8	11,3	11,3	11,2	11,3
Tovary a služby	5,9	-0,3	5,7	6,5	6,2	5,9	5,8
Dotácie	1,1	-0,3	0,8	1,2	0,9	0,8	0,8
Dávky a dôchodky	14,5	-0,6	13,9	17,1	15,6	15,5	15,6
Výdavky zdravotníctva	3,4	0,0	3,4	3,5	3,4	3,4	3,4
Úrokové platby	1,0	0,0	1,0	1,1	1,2	1,4	1,5
Investície	3,3	0,0	3,3	4,7	3,7	3,3	3,1
Ostatné výdavky (najmä transfery)	2,4	-0,1	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2
<b>SALDO VS</b>	<b>-2,0</b>	<b>0,9</b>	<b>-1,2</b>	<b>-6,2</b>	<b>-4,2</b>	<b>-3,9</b>	<b>-4,1</b>
<b>ŠTRUKTURÁLNE SALDO VS</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,2</b>	<b>-3,6</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,4</b>
<b>HRUBÝ DLH VS</b>	<b>57,8</b>	<b>0,0</b>	<b>57,8</b>	<b>57,4</b>	<b>56,6</b>	<b>56,2</b>	<b>56,8</b>

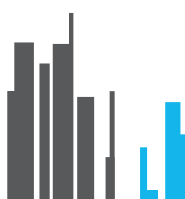
\* upravené o jednorazové vplyvy

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

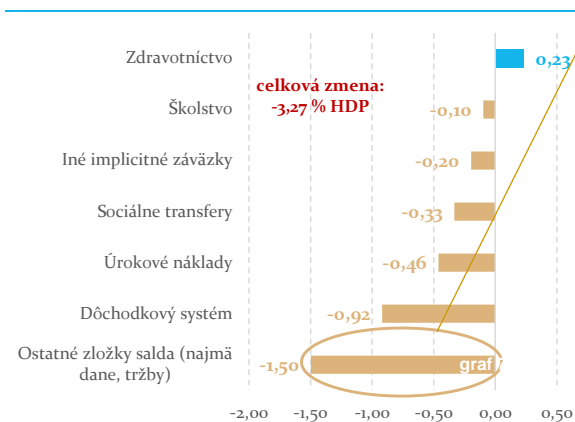
**Deficit verejnej správy** dosiahol v roku 2022 úroveň 2 % HDP. V roku 2023 sa predpokladá jeho prudké zvýšenie najmä v dôsledku vplyvu opatrení prijatých na riešenie dôsledkov energetickej krízy, z ktorých výraznú časť tvoria jednorazové opatrenia, ale aj v dôsledku trvalých opatrení, kde najväčšie vplyvy predstavujú rodinný balíček, zvýšenie miezd najmä v zdravotníctve a zavedenie rodičovského dôchodku. Výdavky v pomere k HDP sa v roku 2023 budú zvyšovať aj v dôsledku oneskorenej indexácie výdavkov<sup>34</sup>. Tieto vplyvy sa v najväčšej miere prejavujú vo vývoji výdavkov na dávky a dôchodky. Následný pokles pomeru výdavkov na dávky a dôchodky na HDP v roku 2024 súvisí najmä s predpokladom nepokračovania energetickej pomoci domácnostiam. **Za predpokladu, že sa súčasné nastavenie politik nezmení, deficit by sa v strednodobom horizonte mal dočasne udržať okolo úrovne 4 % HDP.**

**Podiel hrubého dlhu na HDP** by sa pri takomto vývoji deficitu v strednodobom horizonte držal na podobnej úrovni a na konci roku 2026 by dosiahol 56,8 % HDP. Celkovo by tak počas štyroch rokov hrubý dlh klesol o 1,0 p.b. Pokles by bol spôsobený vysokým nominálnym rastom ekonomiky (kumulatívny príspevok rastu ekonomiky znížený o vplyv úrokových sadzieb by dosiahol 9,4 p.b.) a predpokladaným postupným znížením hotovostnej rezervy naakumulovanej v priebehu rokov 2020 a 2021 (príspevok 3,5 p.b.). Naopak primárny deficit, vrátane jednorazových opatrení by prispel k nárastu dlhu celkovo o 13,2 p.b.

<sup>34</sup> V roku 2023 sa predpokladá pokles miery inflácie v porovnaní s rokom 2022, pričom indexácia niektorých výdavkov (najmä dávky v sociálnej oblasti) sa odvíja od miery inflácie v predchádzajúcom roku. Ďalším vysvetľujúcim faktorom rastu pomeru výdavkov na HDP v roku 2023 je, že odhadovaný deflátor HDP (ovplyvňujúci vývoj menovateľa) je nižší ako miera inflácie.

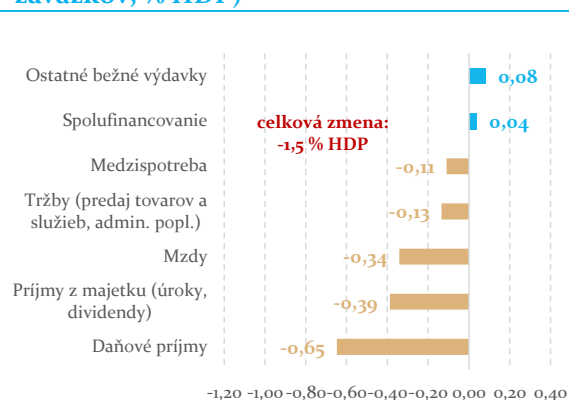


**Graf 18: Príspevky k zmene štrukturálneho salda medzi rokmi 2022 a 2026 (% HDP)**



Zdroj: RRZ

**Graf 19: Príspevky ostatných zložiek k zmene salda medzi 2022 a 2026 (bez implicitných záväzkov, % HDP)**



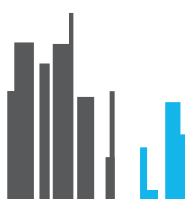
Zdroj: RRZ

Štrukturálny deficit dosiahol podľa RRZ v roku 2022 úroveň 1,2 % HDP. Bez zásahov vlády a pri naplnení makroekonomických predpokladov by do roku 2026 došlo k jeho postupnému zvyšovaniu až na úroveň 4,4 % HDP. K nárastu štrukturálneho deficitu by najvýraznejšie prispelo zvýšenie výdavkov v univerzálnom dôchodkovom systéme (Graf 18), čo je z veľkej časti spôsobené zákonom stanovenou oneskorenou indexáciou dôchodkov o infláciu<sup>35</sup> a vplyvom zavedenia rodičovského dôchodku. Ďalšie negatívne vplyvy vyplývajú z nárastu úrokových nákladov dlhu a sociálnych transferov, predovšetkým však z ostatných zložiek verejných financií (Graf 19). Najvýznamnejšie by poklesol podiel daňových príjmov (čo je takisto dôsledkom predpokladaného makroekonomického vývoja, najmä poklesu miery inflácie, ktorá sa prejaví v najväčšej miere v nepriamych daniach) a príjmov z dividend. Výrazný vplyv má aj nárast výdavkov na mzdy, kde sa okrem makroekonomického vývoja prejavuje najmä dohodnuté zvýšenie miezd u zamestnancov verejnej správy. Na druhej strane, oblasť zdravotníctva prispieva mierne pozitívne k vývoju štrukturálneho salda, nové opatrenia zvyšujúce výdavky (najmä zvyšovanie miezd zdravotníkov) sú viac ako kompenzované rastom príjmov zo zdravotných odvodov v dôsledku predpokladaného vývoja na trhu práce a pomalším rastom výdavkov v NPC scenári.

#### 4.4 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 strednej 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. **Pri súčasnom nastavení politik v horizonte do roku 2072 by sa tieto výdavky celkovo zvýšili o 5,5 % HDP, kým príjmy zo sociálnych a zdravotných odvodov by sa zvýšili o 0,5 % HDP.**

<sup>35</sup> Zjednodušene, v čase odhadovaného poklesu miery inflácie, indexácia výdavkov o infláciu z predchádzajúceho roka vedie k automatickému zvyšovaniu podielu daných výdavkov na HDP, a teda aj k medziročnému zhoršeniu štrukturálneho salda.



**Tab 6: Príjmy a výdavky citlivé na starnutie populácie (v % HDP)**

	2022*	Strednodobá časť				Dlhodobé projekcie					2072- 2022
		2023*	2024	2025	2026	2030	2040	2050	2060	2072	
<b>Sociálne a zdravotné odvody</b>	<b>15,1</b>	<b>15,4</b>	<b>15,7</b>	<b>15,9</b>	<b>16,1</b>	<b>16,3</b>	<b>16,2</b>	<b>16,0</b>	<b>15,8</b>	<b>15,6</b>	<b>0,5</b>
- odvody vrátane 2. piliera	15,7	15,9	16,2	16,5	16,7	17,0	17,1	17,1	17,1	17,1	1,4
- 2.pilier - výpadok	-1,0	-0,9	-0,9	-1,0	-1,0	-1,2	-1,3	-1,6	-1,8	-2,0	-1,1
- odvody ozbrojených zložiek	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,1
<b>Výdavky</b>	<b>22,3</b>	<b>23,8</b>	<b>24,2</b>	<b>24,2</b>	<b>24,2</b>	<b>25,2</b>	<b>26,1</b>	<b>27,8</b>	<b>29,2</b>	<b>27,7</b>	<b>5,5</b>
- Dôchodkové dávky	7,9	8,3	8,8	9,1	9,2	9,6	10,1	10,9	11,5	10,4	2,5
- Výsluhové dôchodky	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,1
- Zdravotná starostlivosť	5,7	5,8	5,7	5,7	5,6	5,9	6,3	6,5	6,6	6,5	0,8
- Dlhodobá starostlivosť**	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,7	2,0	2,4	2,6	1,5
- Školstvo	4,4	4,7	4,6	4,6	4,5	4,6	4,3	4,5	4,8	4,5	0,1
- Dávky v nezamestnanosti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
- Nemocenské a úrazové dávky	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	0,1
- Ostatné sociálne transfery	1,7	2,4	2,3	2,0	1,9	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0	0,3
<b>Saldo</b>	<b>-7,2</b>	<b>-8,4</b>	<b>-8,5</b>	<b>-8,3</b>	<b>-8,1</b>	<b>-9,0</b>	<b>-10,0</b>	<b>-11,7</b>	<b>-13,4</b>	<b>-12,2</b>	<b>-5,0</b>

\* bez jednorazových vplyvov

\*\* čisté výdavky

Zdroj: RRZ

Na dlhodobé projekcie výdavkov penzijného systému (univerzálneho penzijného systému<sup>36</sup> a penzijného systému silových rezortov), výdavkov na zdravotníctvo, výdavkov na dlhodobú starostlivosť a vybraných výdavkov sociálneho systému používa RRZ vlastné modely. RRZ tiež kvantifikuje výdavky na školstvo pričom vychádza z metodiky<sup>37</sup>, ktorú používa EK pre spoločné projekcie všetkých krajín EÚ.

#### 4.4.1 Projekcie penzijného systému

Penzijný systém v Slovenskej republike<sup>38</sup> tvorí **univerzálny dôchodkový systém a systém výsluhového zabezpečenia**. Systém výsluhového zabezpečenia je samostatný, pomerne malý<sup>39</sup> penzijný systém pokrývajúci silové rezorty<sup>40</sup>, ktorý sa svojimi pravidlami výrazne odlišuje od univerzálneho systému. **O 50 rokov by tieto dva penzijné systémy mohli spoločne hospodáriť horšie o 2,9 % HDP.**

<sup>36</sup> Na účely dlhodobých projekcií univerzálneho dôchodkového systému používa RRZ model [SLOPEM](#).

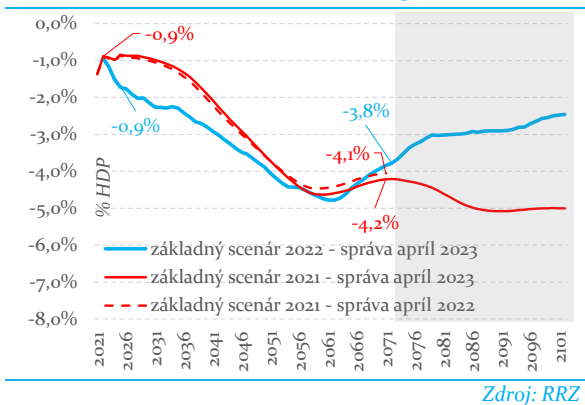
<sup>37</sup> V prípade školstva existujú v prístupe RRZ dva menšie metodické rozdiely v porovnaní s prístupom EK. Vzhľadom na to, že RRZ v základnom scenári vychádza z celkových výdavkov na vzdelávanie, boli do počtu študentov zohľadnené aj deti v predprimárnom vzdelávaní (ISCED 0), a teda nielen deti 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.

<sup>38</sup> V rámci okruhu verejných financií.

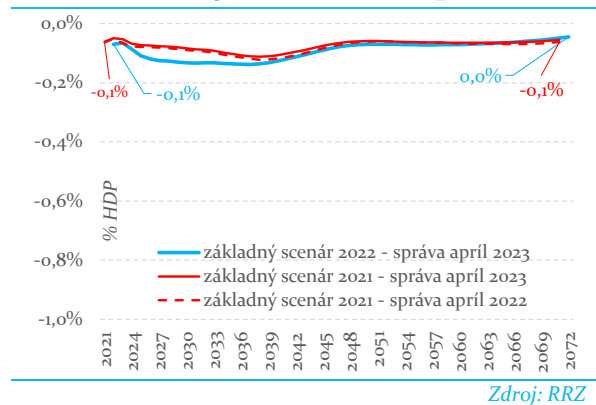
<sup>39</sup> Výdavky vo výške 0,4 % HDP oproti 8,1 % HDP v univerzálnom systéme.

<sup>40</sup> 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 ozbrojených príslušníkov finančnej správy.

**Graf 20: Saldo univerzálneho systému<sup>41</sup>**



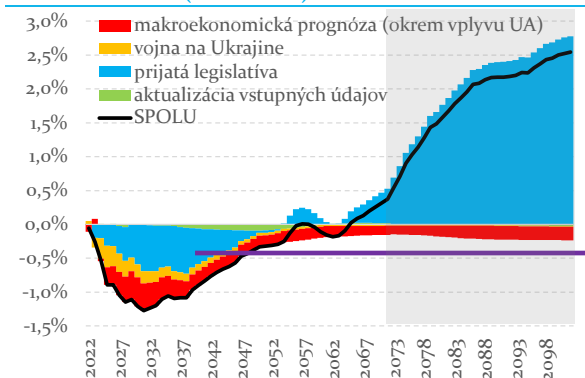
**Graf 21: Saldo výsluhového zabezpečenia**



Takmer celú budúcu záťaž pre verejné financie bude vytvárať **univerzálny dôchodkový systém**, ktorý pokrýva väčšinu populácie Slovenska. Na 50 ročnom horizonte základného scenára sa deficit dôchodkového systému (**Graf 20**: modrá) prehĺbi na 3,8 % HDP v roku 2072, čo predstavuje  **dodatočný tlak na verejné financie vo výške 2,9 % HDP** (z -0,9 % HDP v roku 2022 na -3,8 % HDP v roku 2072).

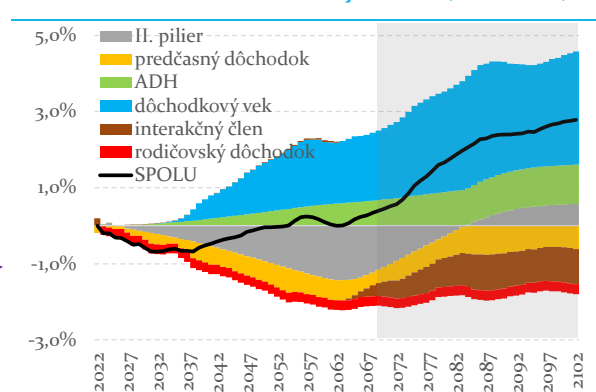
Vývoj v roku 2022 prispel k zhoršeniu salda dôchodkového systému v základnom scenári s výnimkou poslednej dekády (**Graf 22**: čierna). Dôvodom boli jednak prijaté legislatívne zmeny v prvom a druhom dôchodkovom pilieri (**Graf 22**: modrá) ako aj zhoršenie makroekonomického výhľadu (**Graf 22**: červená a oranžová).

**Graf 22: Zmena salda dôchodkového systému v základnom scenári 2022 voči základnému scenáru 2021 (v % HDP)**



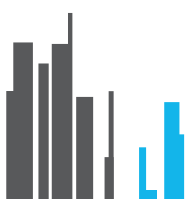
Poznámka: Graf prezentuje príčiny rozdielu vo vývoji salda v základnom scenári 2022 voči jeho vývoju v aktualizovanom základnom scenári 2021.

**Graf 23: Vplyv legislatívy prijatej v roku 2022 na saldo dôchodkového systému (v % HDP)**



Poznámka: vývoj v období po roku 2072 nevstupuje do výpočtu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti.

<sup>41</sup> Konkrétne ide o aktuálne príjmy (od ekonomicky aktívnych ľudí a dlžné poisťné) a aktuálne výdavky fondu starobného poistenia, invalidného poistenia a rezervného fondu solidarity. Príjmy nezohľadňujú jednorazové vplyvy, napríklad pozitívny vplyv na výber dlžného poisťného (aliquotná časť z celkovej sumy) vyplývajúci z oddlžovania zdravotníckych zariadení v roku 2020. Do výdavkov sa okrem starobných, invalidných a pozostalostných dôchodkov započítavajú aj výdavky na trinásť dôchodok, minimálny dôchodok a odhad výdavkov na dávky v hmotnej núdzi pre dôchodcov, pričom jednorazové výdavky tiež nie sú zohľadnené (14. dôchodok).



**Legislatívne zmeny prijaté v priebehu roka 2022 by deficit dôchodkového systému mali v porovnaní so scenárom bez legislatívnych zmien prehlbovať približne do roku 2055 (Graf 23: čierna).** V strednodobom horizonte prispeje k vyššiemu deficitu dôchodkového systému najmä vyplácanie novej dávky rodičovského dôchodku, zmiernenie podmienok odchodu do predčasného dôchodku a automatický vstup nových účastníkov trhu práce do dôchodkového sporenia (druhého piliera). **V dlhodobom horizonte sa negatívny vplyv týchto zmien bude prehlbovať<sup>42</sup>, no ich vplyv bude kompenzovaný zvyšnými prijatými opatreniami:** naviazaním dôchodkového veku na vývoj dĺžky života v starobe a spomalením rastu aktuálnej dôchodkovej hodnoty (znižovanie miery náhrady nových dôchodkov).

#### Box 1: Vplyv legisl. zmien v dôch. systéme na dlhodobú udržateľnosť verejných financií

**Reformy prvého<sup>43</sup> a druhého<sup>44</sup> piliera dôchodkového systému** schválené v roku 2022 by na horizonte 50 rokov mali spoločne prispieť ku **zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti o 0,1 % HDP.**

Reforma **prvého piliera** prispieva ku zlepšeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti o **0,8 % HDP**, pričom ide najmä o štyri opatrenia:

- Automatické naviazanie dôch. veku na vývoj strednej dĺžky života od roku 2029 (- 1,2 % HDP),
- Postupné znižovanie miery náhrady budúcich nových dôchodkov (-0,3 % HDP),
- Zavedenie rodičovského dôchodku (+0,2 % HDP),
- Zavedenie predčasného dôchodku po 40 odpracovaných rokoch (+0,4 % HDP).

**Dlhodobú udržateľnosť zlepšuje prevažne opatreniami, ktorých pozitívne vplyvy sa majú prejavovať v budúcnosti.** Naopak, zavedenie rodičovského dôchodku a vznik nároku na predčasný dôchodok po 40 odpracovaných rokoch **zvyší výdavky Sociálnej poisťovne a zhoršuje dlhodobú udržateľnosť okamžite.**

Rada preto dlhodobo upozorňuje na významné riziko, že hoci reforma prvého piliera celkovo zlepšuje dlhodobú udržateľnosť, štruktúra opatrení a rozdielna sila ich legislatívnej ochrany prinášajú významné riziká<sup>45</sup>, ktoré nemusia v konečnom dôsledku viesť k vyššiemu uvedenému zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti, v krajnom prípade môže byť výsledkom zmien dokonca jej zhoršenie.

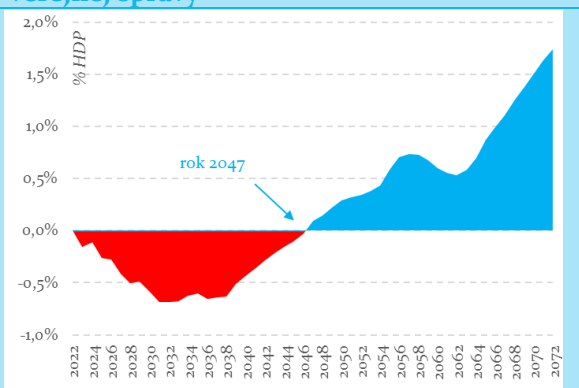
<sup>42</sup> S výnimkou vplyvu automatického vstupu do druhého piliera od roku približne 2062.

<sup>43</sup> Novela zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení [schválená parlamentom 5.10.2022 \(ČPT 972\)](#).

<sup>44</sup> Novela zákona č. 43/2004 Z.z. o starobnom dôchodkovom sporení [schválená parlamentom 8.11.2022 \(ČPT 1104\)](#).

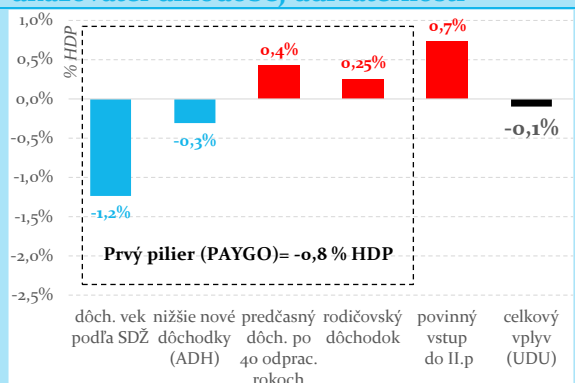
<sup>45</sup> Okamžité, dodatočné a ústavne ukotvené výdavky budú z pohľadu udržateľnosti kompenzované len budúcimi postupne nabiehajúcimi úsporami, ktoré nie sú navyše ukotvené ústavným zákonom, napriek pôvodne avizovaným zámerom ukotviť v ústave tak druhý pilier ako aj naviazanie riadneho dôchodkového veku na očakávanú dĺžku života.

**Graf 24: Vplyv legislatívnych zmien na saldo verejnej správy\***



\*na rozdiel od grafu 23, v ktorom sú ilustrované vplyvy na saldo dôchodkového systému, ide o vplyvy na saldo verejnej správy (t.j. vplyvy opatrení aj na ostatné položky VS)

**Graf 25: Vplyv legislatívnych zmien na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti**



Zdroj: RRZ

Reforma **druhého piliera**, napriek tomu, že ju Rada opakovane hodnotila pozitívne, bude na horizonte 50 rokov **prispievať ku zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií o 0,7 % HDP**. Negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť vyplýva z toho, že sa na 50 ročnom horizonte v salde verejných financií prejavia nesymetricky najmä jej náklady vo forme výpadku príjmov dôchodkového systému (v dôsledku zavedenia povinného vstupu nových účastníkov na trhu práce), pričom neskoršie úspory výdavkov na dôchodky dotknutých ľudí sa zohľadňujú iba čiastočne (vzhľadom na to, že úspory sa v plnej miere prejavajú až za horizontom 50 rokov). S predĺžovaním horizontu tento dopad klesá. Úspory z povinného vstupu do druhého piliera prichádzajú výrazne až v budúcnosti. Európska komisia vplyv druhého piliera pri prezentovaní ukazovateľov udržateľnosti nezohľadňuje. Takisto nedávno zavedené výdavkové limity abstrahujú od zmien v 2. pilieri. Táto výnimka však nie je uvedená v Ústavnom zákone z roku 2011 a ten sa v tejto oblasti zatiaľ nepodarilo novelizovať. Preto je negatívny vplyv zavedenia povinného vstupu do druhého piliera nadhodnotený.

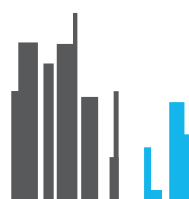
**Systém výsluhového zabezpečenia spolu** za policajtov<sup>46</sup> a vojakov je, podobne ako univerzálny systém, v súčasnosti deficitný<sup>47</sup>, aj keď z pohľadu rozpočtu verejnej správy ide o výrazne menší vplyv.

V budúcnosti bude postupne rásť počet policajtov a vojakov, na ktorých sa budú vzťahovať nové, prísnejšie podmienky, zavedené reformou<sup>48</sup> výsluhového zabezpečenia z roku 2013. Najmä vplyvom tejto reformy by na horizonte 50 rokov nemal výsluhový systém tvoriť dodatočnú záťaž pre verejné financie v porovnaní s dnešným stavom, napriek tomu, že jeho hospodárenie bude naďalej dlhodobo deficitné. Pokles deficitu sa očakáva u vojakov, kde dochádza k postupnému

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> Saldo výsluhového zabezpečenia zahŕňa všetky dávky, ktoré sú financované z poistného na výsluhové zabezpečenie: výsluhový dôchodok, invalidný výsluhový dôchodok, vdovský výsluhový dôchodok, vdovecký výsluhový dôchodok a sirotsky výsluhový dôchodok. Formálne sú súčasťou výsluhového zabezpečenia aj odchodné a úmrtie, ale vzhľadom na to, že tieto dávky nie sú financované z poistného ale z rozpočtu ministerstva resp. príslušného služobného úradu (§ 93 ods. 2 zákona č. 328/2002 Z. z.), ich projekcie sú zahrnuté v rámci iných výdavkových položiek základného scenára.

<sup>48</sup> [Zákon č. 80/2013 Z. z.](#)





vyrovnávaní sa so starou záťažou<sup>49</sup>, a naopak, vo výsluhovom systéme policajtov bude dochádzať k postupnému prehlbovaniu deficitu.

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.

#### Box 2: Aktualizácia projekcie základného scenára 2021: dôchodkový systém

Pre korektný výpočet medziročnej zmeny vplyvu dôchodkového systému na udržateľnosť verejných financií je nevyhnutné vychádzať z porovnateľných predpokladov, Rada preto vždy aktuálnymi predpokladmi aktualizuje aj výsledok za minulý rok. V porovnaní s predchádzajúcou správou<sup>50</sup> z apríla 2022 došlo ku aktualizácii niektorých predpokladov<sup>51</sup> s minimálnym vplyvom na dlhodobé projekcie dôchodkového systému (**Graf 20**: červené čiary). Aktualizácia týchto predpokladov ovplyvnila príspevok dôchodkového systému ku zmene ukazovateľa udržateľnosti za rok 2021 zanedbateľne.

#### 4.4.2 Projekcie výdavkov v zdravotníctve

Očakávaný vplyv zmien v demografickej štruktúre obyvateľstva v najbližších desaťročiach bude negatívne vplývať aj na objem výdavkov v zdravotníctve. Náklady na zdravotnú starostlivosť sa na individuálnej úrovni zvyšujú spolu s rastúcim vekom<sup>52</sup> (Graf 26). Je tak možné očakávať, že vplyvom starnutia populácie bude rásť aj počet ľudí s nákladnejšou liečbou<sup>53</sup>. Najväčší podiel na výdavkoch totiž tvoria ochorenia, ktoré postihujú ľudí v staršom veku, predovšetkým ochorenia

<sup>49</sup> 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 vplýva 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, dĺžky poberania dôchodku a pod), a ktorá postupne zanikne.

<sup>50</sup> Správa o dlhodobej udržateľnosti za rok 2021 publikovaná v apríli 2022.

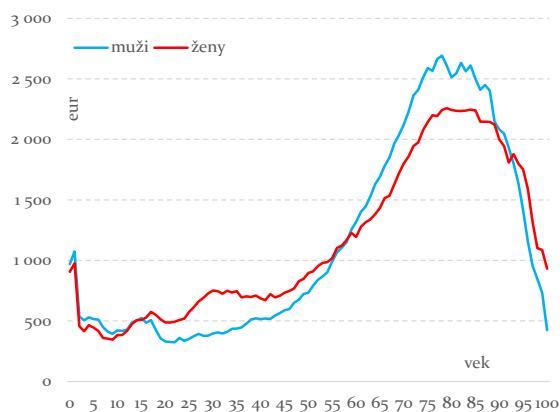
<sup>51</sup> Aktualizácia predpokladov demografickej prognózy podľa projekcie Eurostatu (Europop 2023), použitie demografických údajov za rok 2022 podľa skutočnosti vykázaných ŠÚ SR, revízia HDP za rok 2021 zo strany ŠÚ SR ktorá však ovplyvnila príjmovú aj výdavkovú stranu, technické spresnenie vývoja príjmovej distribúcie dôchodkov v dôsledku prírastku nových dôchodcov, zohľadnenie mesiaca narodenia osôb pri výpočte vekovo-špecifických pravdepodobností odchodu do dôchodku na základe detailnejších anonymizovaných individuálnych údajov.

<sup>52</sup> Výnimkou sú náklady ľudí vo veľmi vysokom veku, ktoré majú klesajúcu tendenciu. Dôvody poklesu [Ageing report 2021](#) vysvetľuje ako napríklad nedostatok poznatkov o liečbe ľudí vo veľmi vysokom veku vedúci k znížením nákladom, alokovanie obmedzených zdrojov smerom k mladším ročníkom alebo dobrovoľné zriekanie sa zdravotnej starostlivosti zo strany starších ľudí.

<sup>53</sup> Na projekcie výdavkov v zdravotníctve v dlhodobom horizonte sú použité výdavkové profily za roky 2017-2019. Dôvodom je dočasný vplyv pandémie v podobe jednorazových dodatočných výdavkov a úspor z dôvodu odkladania neurgentnej starostlivosti na vývoj priemerných nákladov v nasledujúcich rokoch, ktorý je zohľadnený v strednodobom fiškálnom scenári.

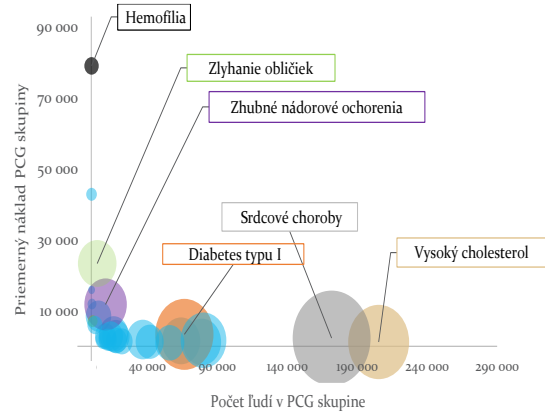
srdca a zvýšená hladina cholesterolu<sup>54</sup> (Graf 27). Vzťah medzi vekom a nákladmi na zdravotnú starostlivosť sa však nepredpokladá konštantný a nárast výdavkov v dlhodobom horizonte bude zmiernený dvoma vplyvmi. Očakáva sa, že nárast dĺžky života sa čiastočne prejaví v období strávenom v zdraví<sup>55</sup>, kedy náklady na zdravotnú starostlivosť sú pomerovo nižšie. 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<sup>56</sup>.

**Graf 26: Výdavky na zdravotnú starostlivosť na osobu podľa veku (eur ročne, 2019)**



Zdroj: RRZ podľa údajov MZ SR

**Graf 27: Výskyt a ročná nákladovosť chorôb v roku 2017 (v eur)**



Zdroj: RRZ podľa údajov MZ SR

Popri zmenách v štruktúre obyvateľstva budú na zdravotné výdavky v dlhodobom horizonte vplývať aj nedemografické faktory. Tieto zohľadňujú skutočnosť, že výdavky na zdravotnú starostlivosť sa na agregátnej úrovni správajú (empiricky) ako luxusný statok. Inými slovami, rast životnej úrovne populácie je sprevádzaný nárastom dopytu po rozsahu a kvalite zdravotníckych služieb, čo sa prejavuje aj v rastúcom podiele výdavkov na zdravotnú starostlivosť na HDP<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> 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.

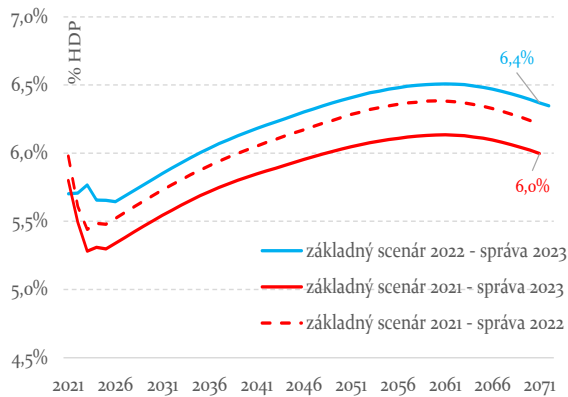
<sup>55</sup> V súlade s predošlými správami a predpokladmi Európskej komisie a pracovnej skupiny Ageing Working Group (AWG) použitými pri zostavovaní referenčného scenára v [Ageing report 2021](#) sú výdavkové profily (priemerné výdavky na osobu podľa veku a pohlavia) upravované o polovicu nárastu v strednej dĺžke života.

<sup>56</sup> V základnom scenári používame samostatné modelovanie nákladov pripadajúcich na posledné 3 roky života. Týmto sa náš základný scenár odlišuje od prístupu použitom v správe [Ageing report 2021](#), ktorý nezahŕňa vplyv nákladov pripadajúcich na posledné roky života do referenčného scenára, ale kvantifikuje ich vplyv v rámci samostatného scenára, pričom zohľadňuje vplyv zvýšených nákladov v období jedného roku pred smrťou.

<sup>57</sup> Pri projekcii tempa rastu výdavkov na dlhodobom horizonte sa predpokladá rast jednotkových nákladov o rast HDP per capita, na ktorý je uplatnená elasticita. Elasticita na úrovni 1,1 postupne lineárne klesá až dosiahne v horizonte 80 rokov hodnotu 1.

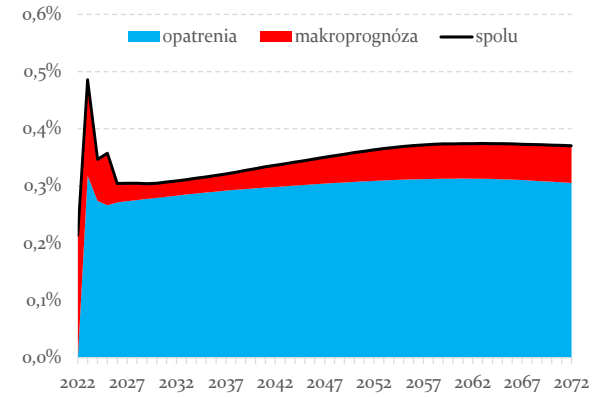


**Graf 28: Projekcie výdavkov na zdravotníctvo (% HDP)**



Zdroj: RRZ podľa údajov MZ SR

**Graf 29: Zmena projekcie výdavkov na zdravotníctvo v roku 2022 (% HDP)**



Zdroj: RRZ podľa údajov MZ SR

**Vývoj v roku 2022 prispel k vyššiemu rastu výdavkov na zdravotnú starostlivosť v základnom scenári (Graf 28, rozdiel medzi modrou a plnou červenou). Popri negatívnom vplyve makroekonomického vývoja prispievajú k nárastu budúcich výdavkov najmä prijaté opatrenia (Graf 29), predovšetkým zvyšovanie miezd v zdravotníctve. Tieto opatrenia by mali verejné výdavky na zdravotníctvo trvale zvýšiť o približne 0,3 % HDP od roku 2023 a v rovnakej miere zhoršiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií.**

### Box 3: Aktualizácia projekcie základného scenára 2021: zdravotná starostlivosť

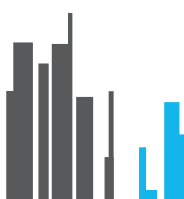
Pre korektný výpočet medziročnej zmeny vplyvu zdravotnej starostlivosti na udržateľnosť verejných financií je nevyhnutné vychádzať z porovnateľných predpokladov, Rada preto vždy aktuálnymi predpokladmi aktualizuje aj výsledok za minulý rok. V porovnaní s predchádzajúcou správou z apríla 2022 došlo ku aktualizácii základného scenára 2021, ktorá znížila úroveň výdavkov na zdravotnú starostlivosť v pomere k HDP rovnomerne na celom 50 ročnom horizonte projekcie (Graf 28: červené). Najvýznamnejší vplyv mala revízia HDP za rok 2021 zo strany Štatistického úradu SR (pokles výdavkov o 0,2 % HDP), marginálny vplyv mala aktualizácia demografickej projekcie a spresnenie modelovania výdavkov v dlhodobom horizonte<sup>58</sup>. Aktualizácia týchto predpokladov ovplyvnila príspevok výdavkov na zdravotnú starostlivosť ku zmene ukazovateľa udržateľnosti za rok 2021 zanedbateľne.

### 4.4.3 Dlhodobá starostlivosť

Dlhodobá starostlivosť zahŕňa zdravotnú a sociálnu starostlivosť o ľudí s chronickými ochoreniami, mentálnym alebo fyzickým postihnutím, ktorí sú odkázaní na pomoc iných osôb<sup>59</sup>. Býva časovo náročná a spojená s dodatočnou finančnou záťažou domácností. Okrem zdravotnej

<sup>58</sup> Spresnenie vyplýva z lepšej identifikácie úmrtí, v rámci anonymizovanej individuálnej databázy výdavkov verejných zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť, a teda spresnilo kvantifikáciu vplyvu nákladov spojených so zomieraním (DRC).

<sup>59</sup> Ide najmä o pomoc pri vykonávaní bežných denných činností napr. vstávanie z postele, polohovanie, presun po domácnosti, vylučovanie, osobná hygiena, stravovanie a pod. Dlhodobá starostlivosť zahŕňa aj pomoc s inštrumentálnymi dennými činnosťami (upratovanie, príprava stravy, preprava, nakupovanie a i.), dlhodobú ošetrovateľskú starostlivosť či paliatívnu starostlivosť.



starostlivosti štát odkázaným osobám a ich opatrovateľom poskytuje tzv. kompenzačné príspevky a samosprávy zabezpečujú poskytovanie starostlivosti prostredníctvom sociálnych služieb<sup>60</sup>.

**Verejné výdavky na dlhodobú starostlivosť na 50 ročnom horizonte základného scenára výrazne rastú a v roku 2072 by mohli dosiahnuť 2,58 % HDP čo by v porovnaní s rokom 2022 znamenalo nárast o 1,47 % HDP.** Vyšší rast výdavkov v porovnaní s rastom HDP je spôsobený najmä demografickými a ekonomickými faktormi<sup>61</sup>. Projekcia predpokladá nárast počtu odkázaných osôb v dôsledku starnutia populácie, čo bude viesť ku nárastu dopytu po dlhodobej starostlivosti. Tento by mal byť čiastočne tlmený, nakoľko sa predpokladá, že očakávaný rast strednej dĺžky života sa čiastočne premietne do rastu zdravých rokov života a zníženia vekovo-špecifickej prevalencie odkázanosti. Projekcia predpokladá rast kapacít sociálnych služieb, ponuky neformálnej starostlivosti v takej miere, aby sa zachovalo vekovo-špecifické rozdelenie odkázaných osôb medzi jednotlivé formy pomoci - sociálne služby, kompenzačné príspevky a inú neformálnu starostlivosť<sup>62</sup> ako v roku 2021.

Kľúčový vstup pre poskytovanie dlhodobej starostlivosti je ľudská práca a predpokladá sa, že rast výdavkov sociálnych služieb bude závisieť najmä od vývoja ponuky dlhodobej starostlivosti. To znamená, že vývoj miezd v tomto sektore bude jedným z hlavných determinantov vývoja celkových výdavkov na dlhodobú starostlivosť. V súlade s literatúrou sa predpokladá prítomnosť tzv. Baumolovho efektu, v dôsledku ktorého rast miezd v iných sektoroch s vyššou produktivitou ovplyvní rast miezd v sektore dlhodobej starostlivosti. Rast priemerných výdavkov na klienta sociálnych služieb je preto za stredným horizontom naviazaný na vývoj priemernej mzdy v ekonomike.

**Výška kompenzačných príspevkov** sa vyvíja v súlade so životným minimom, ktorého vývoj je v scenári nezmenených politík za strednodobým horizontom naviazaný na priemernú mzdu. Výnimkou je príspevok na osobnú asistenciu, ktorého výška sa vyvíja podľa rastu priemernej mzdy už na strednodobom horizonte<sup>63</sup>. Ďalšou výnimkou je príspevok na opatrovanie, ktorého výška na strednodobom horizonte sa vyvíja podľa tempa rastu čistej minimálnej mzdy<sup>64</sup>, čo je v súlade s prijatými valorizáciami od roku 2019. V dlhodobom horizonte je jeho výška naviazaná

<sup>60</sup> Aby nedochádzalo k duplicitnému započítavaniu výdavkov, projekcie výdavkov dlhodobej starostlivosti v tejto podkapitole zahrňujú len výdavky na kompenzačné príspevky ŤZP podľa zákona č. 447/2008 Z.z. a vybrané sociálne služby podľa zákona č. 448/2008 Z.z. Výdavky dlhodobej zdravotnej starostlivosti sú súčasťou projekcie výdavkov v zdravotníctve.

<sup>61</sup> K rastu výdavkov prispelo aj nariadenie vlády č. 213/2022 Z.z., ktorým boli od 1.7.2022 zvýšené príspevky na opatrovanie a osobnú asistenciu a nariadenie vlády č. 234/2022 Z.z., ktorým sa od 1.1.2023 zvýšil finančný príspevok MPSVR pre vybrané zariadenia sociálnych služieb. Bez prítomnosti legislatívnych zmien projekcia predpokladá na strednom horizonte rast výšky príspevku na opatrovanie a príspevku MPSVR sociálnym službám v súlade so zaužívanou valorizačnou praxou od roku 2019. Z uvedených dôvodov je dodatočný vplyv vládou schválených valorizácií voči scenáru bez prítomnosti legislatívnych zmien minimálny.

<sup>62</sup> Pod inou neformálnou starostlivosťou sa myslí starostlivosť poskytovaná rodinnými príslušníkmi bez finančnej podpory z verejných financií prostredníctvom sociálnych služieb alebo kompenzačných príspevkov.

<sup>63</sup> Predpoklad stanovený na základe empirického vývoja v posledných rokoch. Pri sadzbe na jednu hodinu osobnej asistencie platnej k 1.7. a predpokladu 140 hodín asistencie mesačne, by bol príspevok na osobnú asistenciu v roku 2018 vo výške 53 % a v roku 2022 56 % priemernej mzdy v ekonomike.

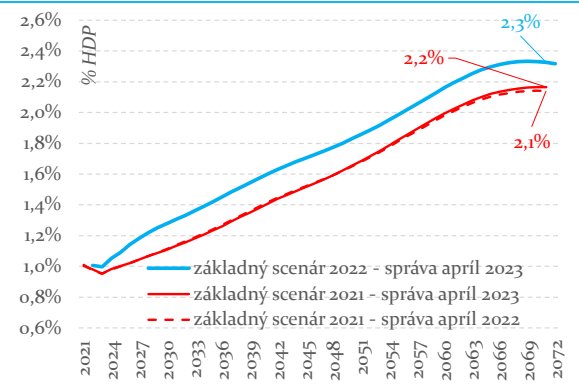
<sup>64</sup> Čistá minimálna mzda je vypočítaná z hrubej minimálnej mzdy, pričom výpočet predpokladá iba nezdaniteľnú časť základu dane podľa § 11 ods. 2 zákona č. 595/2003 Z.z. a neuplatňuje sa daňový bonus, čo je v súlade so zaužívanou valorizačnou praxou. V období prognózy, pre ktoré hrubá minimálna mzda ešte nie je známa, sa určí ako 57% priemernej mzdy spred dvoch rokov, t.j. použije sa postup podľa § 8 zákona 663/2007 Z.z.

na rast priemernej mzdy. Priemerná výška jednorazových príspevkov je naviazaná na životné minimum až v dlhodobom horizonte, v strednodobom horizonte je konštantná.

**Nárast počtu klientov sociálnych služieb v základnom scenári má zároveň pozitívny vplyv na príjmy verejnej správy, v dôsledku rastu úhrad klientov za starostlivosť.** Príjmy súvisiace s dlhodobou starostlivosťou<sup>65</sup> by sa mohli v porovnaní s rokom 2022 zvýšiť o 0,11 % HDP a dosiahnuť 0,26 % HDP v roku 2072.

**Čisté výdavky<sup>66</sup> dlhodobej starostlivosti by tak v roku 2072 mohli dosiahnuť 2,32 % HDP, čo v porovnaní s rokom 2022 znamená dodatočný tlak na verejné financie vo výške 1,31 % HDP (Graf 30).**

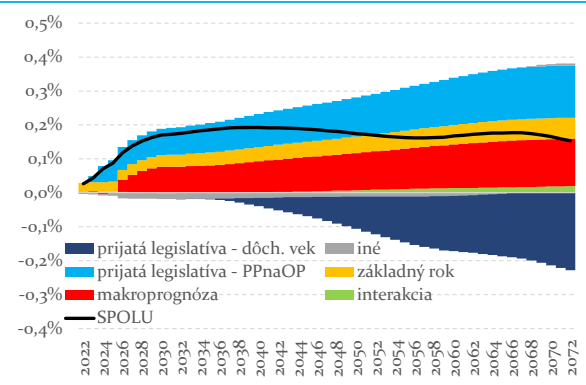
**Graf 30: Projekcie čistých výdavkov na dlhodobú starostlivosť (% HDP)**



Poznámka: čisté výdavky definované ako rozdiel výdavkov a príjmov VF súvisiacich s dlhodobou starostlivosťou.

Zdroj: RRZ

**Graf 31: Zmena projekcie čistých výdavkov v roku 2022 (% HDP)**



Poznámka: Rozdiel medzi čistými výdavkami v základnom scenári 2022 a aktualizovaným základným scenárom 2021.

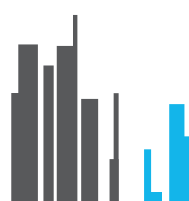
Zdroj: RRZ

**Vývoj v roku 2022 (Graf 30: rozdiel medzi modrou a červenou) prispel k vyššiemu rastu čistých výdavkov dlhodobej starostlivosti v základnom scenári (v roku 2072 vyššie o 0,15 % HDP).** K vyššiemu rastu výdavkov okrem zhoršenia makroekonomického výhľadu prispelo zrušenie krátenia príspevku na opatrovanie pre poberateľov dôchodkov<sup>67</sup>, čo prispelo k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií o 0,1 % HDP. Naopak, naviazanie dôchodkového veku na dĺžku života má v základnom scenári pozitívny vplyv na výkonnosť ekonomiky, vďaka čomu výdavky dlhodobej starostlivosti budú predstavovať relatívne nižšiu záťaž pre verejné financie (Graf 31). Zanedbateľný vplyv mala aktualizácia odhadu skutočných výdavkov a príjmov za rok 2022.

<sup>65</sup> Objem príjmov VS z úhrad od klientov je v projekcii naviazaný na rast počtu klientov v jednotlivých sociálnych službách a rast priemernej mzdy. V dlhodobom horizonte je preto konštantný podiel priemernej úhrady klientov a nákladov VF na starostlivosť ako aj na priemernej mzde.

<sup>66</sup> Čisté výdavky sú definované ako rozdiel medzi výdavkami a príjmami verejných financií spojených s dlhodobou starostlivosťou. Predstavujú vplyv na deficit hospodárenia verejných financií.

<sup>67</sup> Novela zákona č. 447/2008 Z.z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ŤZP [schválená parlamentom dňa 8.11.2022 \(ČPT 1146\)](#).



#### Box 4: Aktualizácia projekcie základného scenára 2021: dlhodobá starostlivosť

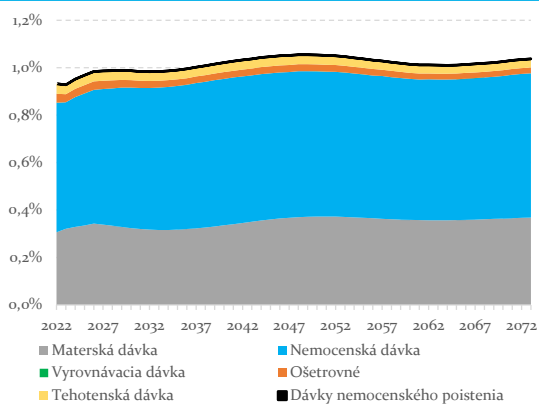
Pre korektný výpočet medziročnej zmeny vplyvu dlhodobej starostlivosti na udržateľnosť verejných financií je nevyhnutné vychádzať z porovnateľných predpokladov, Rada preto vždy aktuálnymi predpokladmi aktualizuje aj výsledok za minulý rok. V porovnaní s predchádzajúcou správou z apríla 2022 došlo ku aktualizácii niektorých predpokladov celkovo s minimálnym vplyvom na dlhodobé projekcie čistých výdavkov dlhodobej starostlivosti (Graf 30: červené). Okrem aktualizácie demografickej projekcie a revízie HDP za rok 2021 sa tieto zmeny týkajú iba strednodobých prognóz: Pri príspevku na osobnú asistenciu bola prognóza počtu poberateľov vytvorená predĺžením historického trendu a na demografický vývoj sa po novom naviazala až za strednodobým horizontom. Ďalej, kým v predchádzajúcej správe boli jednotkové výdavky formálnej starostlivosti naviazané na rast priemernej mzdy, v tohtoročnej správe sa ich vývoj v strednodobom horizonte stanovil špecificky podľa zatriedenia do výdavkových položiek v ekonomickej klasifikácii<sup>68</sup>.

#### 4.4.4 Projekcie výdavkov sociálneho systému

Projekcie vybraných výdavkov sociálneho systému zahŕňajú dávky nemocenského a úrazového poistenia, dávku v nezamestnanosti, štátne sociálne dávky a dávky sociálnej pomoci (Graf 32 až Graf 35). Ostatné výdavky sociálneho systému sú zahrnuté v predchádzajúcich podkapitolách (dávky dôchodkového poistenia, vybrané sociálne služby a kompenzácie ŤZP).

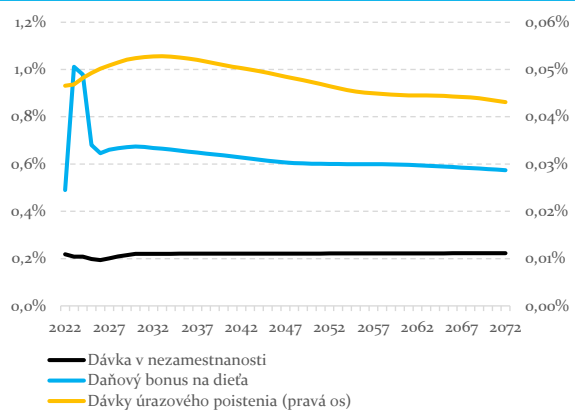
V projekcii dlhodobého vývoja závisí počet poberateľov dávok **nemocenského a úrazového poistenia** od vývoja zamestnanosti, chorobnosti a počtu detí (podľa typu dávky), počet poberateľov dávky v **nezamestnanosti** od očakávaného vývoja nezamestnanosti. Výška týchto dávok sa v projekcii odvíja od vývoja priemernej mzdy.

Graf 32: Projekcia výdavkov na nemocenské dávky v základnom scenári (% HDP)



Zdroj: RRZ

Graf 33: Projekcia výdavkov na vybrané dávky soc. systému v základnom scenári (% HDP)

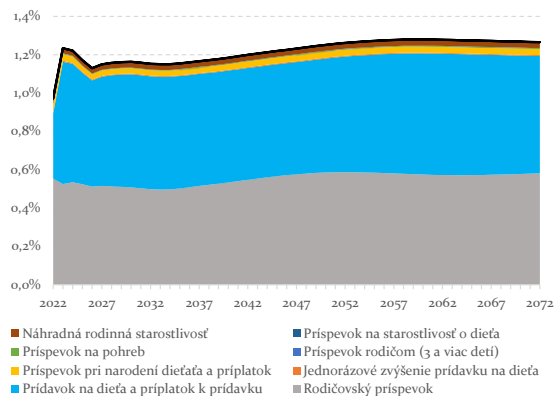


Zdroj: RRZ

<sup>68</sup> Výdavky v položke EKRRK 610 a 640 v objeme príspevku MPSVR vykázanom štatistickým zisťovaním ŠÚ SR Soc-1 za zahrnuté sociálne služby sa naviazali s ročným oneskorením na vývoj hrubej minimálnej mzdy v súlade so zaužívanou valorizačnou praxou, zvyšné výdavky na položke EKRRK 610 sa naviazali na rast miezd v súkromnom sektore, výdavky na položke EKRRK 620 sa naviazali na výdavky v položke 610. Výdavky na položkách 630 a 640 nad rámec vykázaného objemu príspevku MPSVR sa naviazali na vývoj CPI, a položky EKRRK 710 a 720 sa naviazali na rast nominálneho HDP. Okrem uvedených makroekonomických indexov je vo vývoji objemu výdavkových položiek zohľadnený aj predpokladaný vývoj počtu klientov, ako aj v minulej správe.

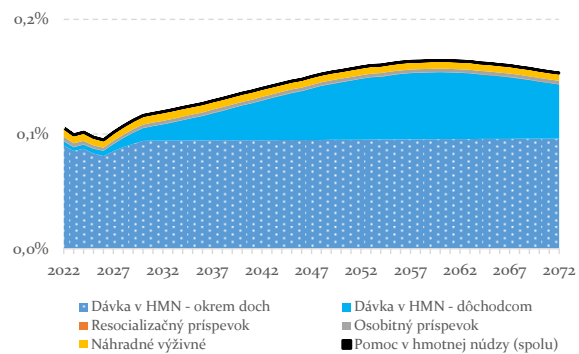
Počet poberateľov **štátnych sociálnych dávok** závisí najmä od očakávaného vývoja počtu detí (v príslušných vekových kategóriách) a dávky sociálnej pomoci od vývoja nezamestnanosti a vývoja ekonomicky neaktívnej populácie. V prípade týchto dávok je legislatívne systém nastavený na minimálnu valorizáciu, buď sa výška dávok automaticky valorizuje podľa rastu životného minima alebo sa automaticky nezvyšujú a ich výška podlieha rozhodnutiu vlády. V dlhodobom horizonte je výška dávok naviazaná na priemernú mzdu.

**Graf 34: Projekcia výdavkov na štátne sociálne dávky v základnom scenári (% HDP)**



Zdroj: RRZ

**Graf 35: Projekcia výdavkov na dávky soc. pomoci v základnom scenári (% HDP)**



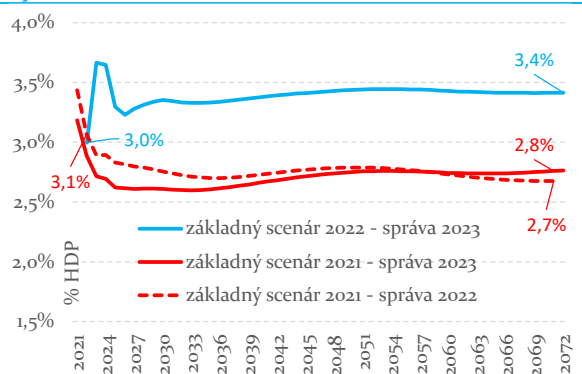
*Poznámka: Dávky v hmotnej núdzi (DvHN) súvisiace s doplatkami k dôchodku sú z dôvodu vecnej povahy prezentované aj ako súčasť výdavkov na dôchodky v kapitole 4.4.1. Z pohľadu vplyvu na bilanciáciu a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti sú teda zahrnuté len raz.*

Zdroj: RRZ

**Vývoj v roku 2022 (Graf 36: rozdiel medzi modrou a plnou červenou) prispel k zvýšeniu výdavkov dávok sociálneho systému prezentovaných v tejto kapitole v základnom scenári celkovo o 0,6 % HDP do roku 2072.** Okrem zhoršenia makroekonomického výhľadu je významná časť tohto nárastu dôsledkom prijatej legislatívy v roku 2022, tzv. rodinného balíčka<sup>69</sup>, ktorým sa trvalo zvýšili prídavky na deti a daňový bonus s plným vplyvom od roku 2023. Táto zmena trvalo zvyšuje ročné výdavky o 0,5 % HDP a v rovnakej miere zhoršuje aj dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Nad rámec uvedeného sa pri daňovom bonuse na dieťa v súlade so schválenou legislatívou predpokladá dodatočný dočasný nárast jeho objemu v roku 2023 a 2024. (Graf 37: modrá) Mierny pozitívny vplyv na výdavky malo aj zavedenie otcovskej dovolenky, predĺženie ochrannnej lehoty nemocenského poistenia pre tehotné ženy a úpravy posudzovania nároku na dávku v nezamestnanosti a materskú. Naopak, naviazanie dôchodkového veku na dĺžku života môže mať pozitívny vplyv na výkonnosť ekonomiky, vďaka čomu výdavky na dávky sociálneho systému budú predstavovať relatívne nižšiu záťaž pre verejné financie.

<sup>69</sup> Schválením zákona č. 232/2022 Z.z. o financovaní voľného času dieťaťa a zmene a doplnení niektorých zákonov ([ČPT1028](#)) a zákona č. 496/2022 Z.z.

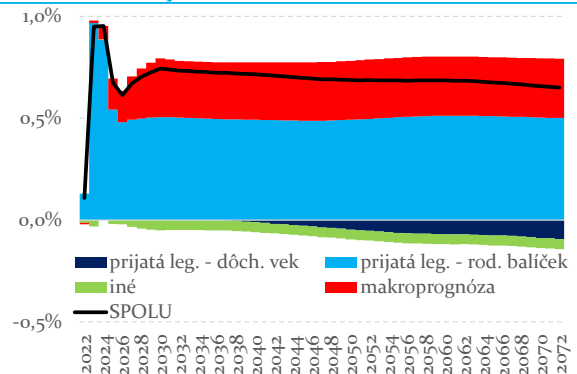
**Graf 36: Projekcie výdavkov sociálneho systému (% HDP)**



Poznámka: bez dávok v hmotnej núdzi pre poberateľov, ktorí dovŕšili dôchodkový vek.

Zdroj: RRZ

**Graf 37: Zmena projekcie výdavkov sociálneho systému v roku 2022 (% HDP)**



Poznámka: „iné“ predstavuje nevysvetlenú časť rozdielu na úrovni približne 0,05 % HDP.

Zdroj: RRZ

### Box 5: Aktualizácia projekcie základného scenára 2021: vybrané výdavky sociálneho systému

Pre korektný výpočet medziročnej zmeny vplyvu vybraných výdavkov sociálneho systému na udržateľnosť verejných financií je nevyhnutné vychádzať z porovnateľných predpokladov, Rada preto vždy aktuálnymi predpokladmi aktualizuje aj výsledok za minulý rok. V porovnaní s predchádzajúcou správou z apríla 2022 došlo ku viacerým metodickým zmenám s miernym vplyvom na vývoj výdavkov v základnom scenári (Graf 36: červené čiary):

- revízia HDP v roku 2021 smerom nahor znížila výdavky v pomere k HDP na celom horizonte projekcie,
- aktualizácia predpokladov dlhodobej demografickej prognózy zohľadňujúcej EUROPOP2023,
- projekcia počtu nemocenských a materských dávok prihliada na rozdiely v pravdepodobnosti poberania podľa veku a pohlavia. U nemocenskej dávky sa podľa novej metodiky zohľadňuje aj rastúca chorobnosť so zvyšujúcim sa vekom a pri nemocenských dávkach poberaných tesne pred poberaním dávky materskej sa počet dávok naviazal na vývoj počtu narodených detí. U materskej sa prihliadalo na rastúci podiel poberateľiek dávky na počte nových matiek s ich vekom, u mužov sa početnosť naviazala na vývoj počtu detí vo veku do 2 rokov,
- daňový bonus na dieťa zohľadňuje metodickú zmenu v odhade jeho skutočne uplatneného objemu – kým v minulosti sa pre nedostatok údajov pri jeho odhade využíval mikrosimulačný model, v tohtoročnej správe je použitý odhad na základe administratívnych údajov.





## 4.5 Iné implicitné a podmienené záväzky

V základnom scenári sú zohľadnené aj ďalšie príjmy a výdavky vyplývajúce z implicitných<sup>70</sup> a podmienených<sup>71</sup> 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 vplyvu týchto záväzkov na saldo a dlh<sup>72</sup>.

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 2022 nedošlo k žiadnej zmene, v odhade sa zohľadnil len vplyv skutočných výdavkov v roku 2022. Pokles odhadovaných výdavkov v pomere k HDP (Graf 38) súvisí s vyšším nominálnym HDP v dlhodobom horizonte a metodickou zmenou, ktorou sa z výdavkov vylúčila pomerná časť zaplatenej DPH za projekty<sup>73</sup>.

Aktualizácia odhadu dlhodobého vplyvu schémy vyradovania jadrových zariadení (Graf 39) na verejné financie vychádza najmä z aktualizácie projekcií, ktoré boli Rade zaslané ministerstvom hospodárstva. Medzi najvýznamnejšie zmeny patrí prehodnotenie výšky ročných príspevkov na strane Národného jadrového fondu, posun termínu ukončenia vyradovania jadrovej elektrárne V1 z roku 2025 na rok 2027 a posunutie odhadovaných príjmov a výdavkov súvisiacich s 3. a 4. blokom jadrovej elektrárne Mochovce tak, aby reflektovali posledné plánované termíny uvedenia do prevádzky. Do projekcie schémy vyradovania jadrových zariadení boli zahrnuté aktuálne makroekonomické predpoklady, najmä vývoj inflácie.

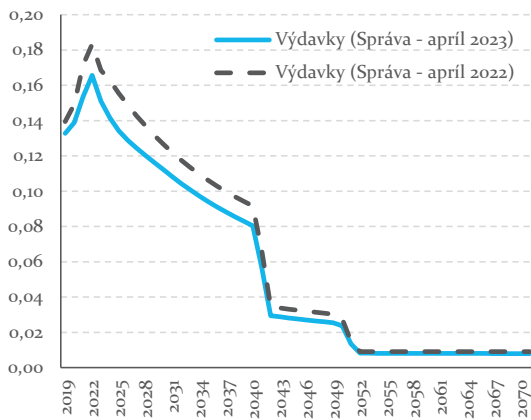
<sup>70</sup> Implicitné záväzky definuje zákon o rozpočtovej zodpovednosti ako „rozdiel medzi očakávanými budúcimi výdavkami subjektov verejnej správy a očakávanými budúcimi príjmami subjektov verejnej správy, ktoré vyplývajú z finančných dôsledkov spôsobených budúcim uplatňovaním práv a povinností ustanovených právnym poriadkom Slovenskej republiky, ak tieto nie sú súčasťou dlhu verejnej správy“.

<sup>71</sup> 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.

<sup>72</sup> Celková výška týchto záväzkov sa vyčísluje pri výpočte čistého bohatstva SR (Súhrnná výročná správa SR). 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.

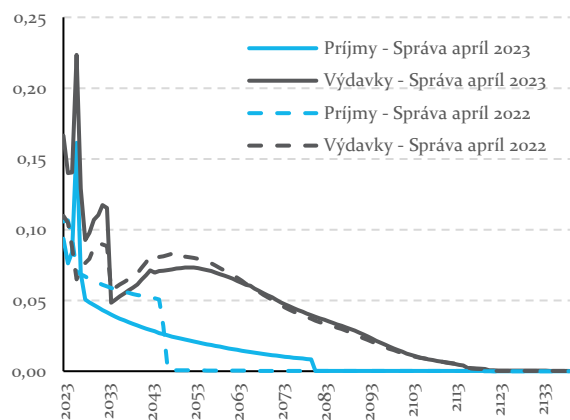
<sup>73</sup> Táto metodická zmena je z dlhodobého pohľadu neutrálna na saldo verejnej správy, keďže spolu s vylúčením výdavkov došlo aj k zníženiu príjmov z DPH v rovnakej výške (v období jej úhrady zo strany súkromného partnera).

**Graf 38: Platba za dostupnosť PPP projektov a výdavky na údržbu (% HDP)**



Zdroj: MDV SR, RRZ

**Graf 39: 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 2021<sup>74</sup> dosiahli podmienené záväzky k 31.12.2021 výšku 20 209 mil. eur (20,5 % HDP). Z tejto sumy len časť pripadajúca na Európsky nástroj finančnej stability (EFSF) vo výške 2 289 mil. eur (2,3 % HDP) je zahrnutá v základnom scenári, keďže tieto záväzky sú súčasťou hrubého dlhu<sup>75</sup>.

## 4.6 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 2072, vychádzajúc z roku 2022. **Dlh verejnej správy by podľa tejto projekcie klesol z úrovne 57,8 % HDP v roku 2022 na 56,2 % HDP v roku 2025, následne by však začal stúpať.** V roku 2028 by presiahol Maastrichtské kritérium 60 % HDP. Na náraste podielu dlhu na HDP sa výrazne podpíšu legislatívne opatrenia s trvalými negatívnymi vplyvmi na deficit prijaté v roku 2022 spoločne s rastúcimi nákladmi starnutia populácie. Dlh by sa za týchto predpokladov ani v jednom roku nedostal pod najvyššie sankčné pásmo dlhovej brzdy. **Za predpokladu nezmenených politik by dlh na konci roku 2072 dosiahol 360 % HDP (Graf 40).** 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

<sup>74</sup> Vláda SR, [Návrh súhrnnej výročnej správy za rok 2021](#), november 2022, str. 61.

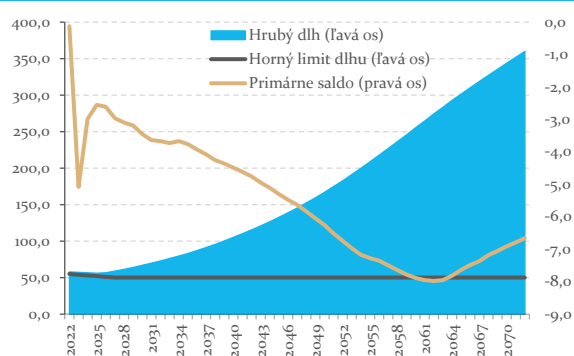
<sup>75</sup> V metodike národných účtov sa do dlhu zaznamenáva časť záväzkov voči EFSF. Na konci roku 2021 bol vplyv EFSF na hrubý dlh 1 859 mil. eur (1,9 % HDP).



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.

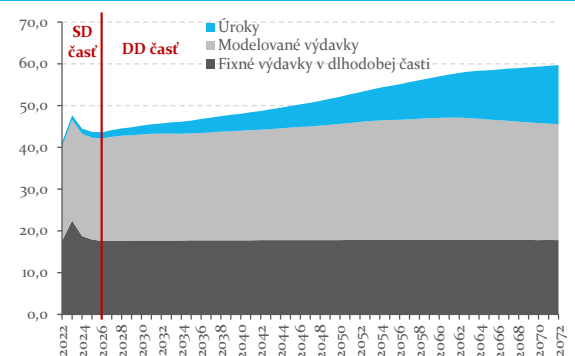
Nárast dlhu je v základnom scenári určovaný deficitným hospodárením verejnej správy, ktoré je spôsobené najmä automatickým zhoršovaním salda voči roku 2022 (efekt zvýšenej inflácie), prijatím legislatívnych opatrení trvalo zvyšujúcich výdavky a nárastom výdavkov citlivých na starnutie populácie. Zvyšovanie 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 neschopnosti splatiť svoj dlh (default).

**Graf 40: Projekcia vývoja dlhu a primárneho salda v základnom scenári (% HDP)**



Zdroj: RRZ

**Graf 41: Projekcia výdavkov v základnom scenári (% HDP)**



SD – strednodobá projekcia  
DD – dlhodobá projekcia

Zdroj: RRZ

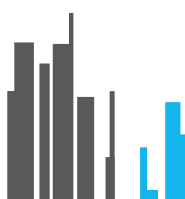
**Tab 7: Základný scenár verejných financií\* (% HDP)**

	2022**	Strednodobá časť				Dlhodobé projekcie				
		2023	2024	2025	2026	2030	2040	2050	2060	2072
<b>Príjmy</b>	<b>40,0</b>	<b>41,5</b>	<b>40,3</b>	<b>39,8</b>	<b>39,5</b>	<b>39,6</b>	<b>39,5</b>	<b>39,3</b>	<b>39,1</b>	<b>38,9</b>
Daňové príjmy	19,5	19,6	19,2	19,0	18,9	18,9	18,9	18,9	18,9	18,9
Sociálne a zdravotné odvody	15,1	15,4	15,7	15,9	16,1	16,3	16,2	16,0	15,8	15,6
Nedaňové príjmy	3,2	3,2	2,9	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
Granty a transfery	2,1	3,4	2,5	2,1	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
<b>Výdavky</b>	<b>41,1</b>	<b>47,6</b>	<b>44,5</b>	<b>43,7</b>	<b>43,6</b>	<b>45,2</b>	<b>48,1</b>	<b>52,1</b>	<b>57,0</b>	<b>59,7</b>
Primárne výdavky	40,1	46,6	43,2	42,3	42,1	43,1	44,0	45,6	47,0	45,5
Fixné v dlhodobej časti	17,6	22,5	18,8	17,9	17,6	17,7	17,7	17,8	17,8	17,8
Výdavky citlivé na demografiu	22,3	23,8	24,2	24,2	24,2	25,2	26,1	27,8	29,2	27,7
Náklady na ukonč. prevádzky JE	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
PPP projekty a náklady na údržbu	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Úroky	1,0	1,1	1,2	1,4	1,5	2,1	4,1	6,5	10,0	14,1
<b>Saldo VS</b>	<b>-1,2</b>	<b>-6,2</b>	<b>-4,2</b>	<b>-3,9</b>	<b>-4,1</b>	<b>-5,5</b>	<b>-8,6</b>	<b>-12,8</b>	<b>-17,9</b>	<b>-20,8</b>
<b>Primárne saldo VS</b>	<b>-0,1</b>	<b>-5,1</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,6</b>	<b>-3,5</b>	<b>-4,5</b>	<b>-6,3</b>	<b>-7,9</b>	<b>-6,7</b>
<b>Štrukturálne saldo VS</b>	<b>-1,2</b>	<b>-3,6</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,4</b>	<b>-5,5</b>	<b>-8,6</b>	<b>-12,8</b>	<b>-17,9</b>	<b>-20,8</b>
<b>Hrubý dlh VS</b>	<b>57,8</b>	<b>57,4</b>	<b>56,6</b>	<b>56,2</b>	<b>56,8</b>	<b>66,8</b>	<b>105,1</b>	<b>166,8</b>	<b>255,1</b>	<b>360,0</b>
<i>Implicitná úroková miera</i>	1,85%	1,81%	2,12%	2,36%	2,59%	3,16%	4,01%	4,03%	4,04%	4,04%

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

\*\* bez jednorazových vplyvov

Zdroj: RRZ



## 5 Citlivostné scenáre

Rok 2022 sa niesol v znamení turbulencií na finančných trhoch. Reakcia európskych finančných trhov v podobe výraznejšieho a nerovnomerného nárastu rizikových prirážok krajín eurozóny, normalizácia menovej politiky ECB<sup>76</sup>, a zároveň zavedenie TPI, avizované ďalšie zvyšovanie sadziieb a realizované emisie vládnych dlhopisov dávajú signály o zmene paradigmy prakticky nulových nominálnych úrokových sadziieb, a teda aj raste úročenia slovenského dlhu a následne aj komerčných úverov. **Predpokladáme, že jednou zo zásadných zmien, ktorú súčasná kríza prinesie, môže byť trvalé zvýšenie výnosov zo slovenských dlhopisov na celom horizonte predikcie nad úroveň prevyšujúce naše predkrízové prognózy.**

Základný scenár predpokladá, že správanie ekonomických subjektov nie je ovplyvnené výškou verejného dlhu. V skutočnosti však jednotliví aktéri citlivo vnímajú<sup>77</sup> ekonomické vyhliadky krajiny, stabilitu inštitucionálneho prostredia, schopnosť štátu riadne splácať svoje záväzky a nezadlžovať sa nad svoje možnosti. **Odklon štátu od dôveryhodnej fiškálnej politiky a rastúce riziko jeho platobnej neschopnosti vedie k nárastu úrokových sadziieb vo forme rizikových prirážok. V prípade malých otvorených ekonomík na periférii eurozóny je citlivosť trhov na udržateľnosť verejných financií a celkovú mieru zadlženia krajiny vyššia a aj dôsledky rýchlo rastúcich prirážok na ekonomiku horšie v porovnaní s veľkými stabilnými ekonomikami v jadre eurozóny.** Marginálna cena dlhu je vyššia ako úroková sadzba ponúkaná na finančných trhoch, a to najmä v prípade vysokého dlhu<sup>78</sup>. Preto úroveň dlhu výrazne presahujúca bezpečnú úroveň dlhu bude znamenať nárast rizikových prirážok krajiny. Ďalším dôležitým faktorom, ktorý spôsobuje zvyšovanie rizikových prirážok, a to najmä v krátkodobom horizonte, je inflácia. Investori, v snahe uchrániť sa pred stratou hodnoty peňazí, prenášajú svoje inflačné očakávania do požadovanej ceny novoemitovaného dlhopisu.

**Vyššie rizikové prirážky prostredníctvom zvyšujúcich sa nákladov na obsluhu dlhu vedú k dodatočnému nárastu verejného dlhu a sťažujú možnosť jeho refinancovania za rozumných podmienok,** a to aj v prípade krajín, ktoré nemajú vlastnú menovú politiku. Zároveň sa však priamo pretavujú do nárastu úrokových sadziieb v komerčných bankách, čo znamená drahšie financovanie úverov, a teda aj pokles úspor domácností, investičných aktivít firiem a nižší rast. **Rizikové prirážky tak predstavujú ďalší kanál, ktorými fiškálna politika vplyva na reálnu ekonomiku aj príjmy rozpočtu verejnej správy.** Kým nárast rizikových prirážok, spôsobený vyššími inflačnými očakávaniami, má dočasný charakter, ich previazanie so schopnosťou štátu splácať svoje záväzky vytvára trvalý zdroj rastu zadlženosti a opätovného zvyšovania prirážok, tzv. efekt snehovej gule.

<sup>76</sup> V priebehu roka 2022 ECB zvýšila základnú sadzbu o 250 bázických bodov.

<sup>77</sup> Štúdie [Alfonso, Gomes, Rother \(2007\)](#) a [Alfonso, Fuceri, Gomes \(2011\)](#) uvádzajú ako determinanty ratingov krajín makroekonomické faktory (HDP per capita, rast reálneho HDP), výkonnosť fiškálnej politiky (verejný dlh, efektívnosť vlády), úroveň a stabilitu inštitucionálneho prostredia, zahraničný dlh a rezervy, históriu defaultov a členstvo v Európskej únii. Rating krajiny je kľúčový pre určenie úrokovej sadzby, a teda aj rizikovej prirážky krajiny, no ovplyvňuje aj ratingy lokálnych bánk a podnikov a je dôležitým indikátorom solventnosti pre inštitucionálnych investorov.

<sup>78</sup> [Alcidici \(2018\): Debt Sustainability Assessment – The state of the art](#); [Blanchard \(2019\): Public Debt and Low Interest Rates](#).

V tomto ohľade je dôležité poznamenať, že **výnosy slovenských dlhopisov sú v porovnaní s dlhopismi krajín eurozóny s najvyšším ratingom výrazne citlivejšie**<sup>79</sup>. Rating krajiny, a teda aj rizikové prirážky, v zásadnej miere reflektujú úroveň zadlženia, mieru kredibility fiškálnej politiky a schopnosť krajiny splácať svoje dlhodobé záväzky. Malé otvorené ekonomiky, ktoré nedosahujú výkonnosť najvyspelejších ekonomík, sú v tomto ohľade výrazne zraniteľnejšie<sup>80</sup>.

**Citlivosť úrokových sadzieb je z dôvodu výrazného presahu stability finančného sektora na makroekonomický a fiškálny vývoj štandardnou súčasťou stress-testingu** bánk aj renomovaných medzinárodných inštitúcií<sup>81</sup>. Jednou z úloh štátu je zabezpečenie stability ekonomického rastu. Tá môže byť ohrozená v prípade neschopnosti štátu zabezpečiť stabilitu alebo pokles úrovne dlhu prostredníctvom budúcich očakávaných príjmov. Aj počas mimoriadnych udalostí musí byť udržaná schopnosť obsluhovať dlh bez potreby výrazných úprav fiškálnej politiky. Rizikové scenáre vyhodnocujú v rôznych časových horizontoch citlivosť úrovne dlhu na ekonomické výkyvy a na jeho pohybovanie sa v bezpečných medziach aj v prípade mimoriadnych turbulencií. Zjednodušený statický prístup pri vyhodnocovaní rizík predpokladá len priamy vplyv šoku a nezachytáva spätnú väzbu od jednotlivých ekonomických subjektov. Na druhej strane, použitím modelu OGRE<sup>82</sup> je možné zachytiť aj zmeny v správaní a motiváciách spotrebiteľov, firiem, vlády a finančných trhov, sledovať väzby medzi ich rozhodnutiami a identifikovať tak dopady skúmaných citlivostných scenárov na nich.

## 5.1 Realizácia rizík v roku 2022

Viacere z rizík, na ktoré upozorňovala RRZ v Správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2021, sa v priebehu roka realizovali (**Graf 42**). V porovnaní s minuloročnými očakávaniami sa dnes predpokladá intenzívnejší a dlhšie trvajúci inflačný šok, s väčším negatívnym ekonomickým dopadom a výraznejšia reakcia ECB aj finančných trhov.

Ignorovanie dynamických efektov (kvôli inflačnému šoku nižší ekonomický rast, negatívne dopady na rozpočet verejnej správy a vyššie úrokové sadzby) vedie k nadhodnoteniu fiškálneho priestoru vytvoreného inflačným šokom. Navyše vláda v roku 2022 využila dočasné nadpríjmy štátu z titulu vysokej inflácie aj na zavedenie trvalých opatrení, ktoré vytvárajú dodatočný tlak na verejné financie. Vďaka realizácii makroekonomických aj fiškálnych rizík bude v roku 2040

<sup>79</sup> V priebehu roka narástli výnosy zo štátnych dlhopisov (10 ročné zero coupon bonds) o 322 bázických bodov, čo bod tretí najväčší nárast spomedzi krajín Eurozóny (vyššie mali len Cyprus a Estónsko, porovnateľnú zmenu zažili Slovinsko, Taliansko a zvyšné pobaltské štáty). Celkovo sú vyšším nárastom rizikových prémie na dlhodobé záväzky postihnuté vysoko zadlžené krajiny s horšími perspektívami (Taliansko, Španielsko, Portugalsko, Grécko, Cyprus), ktoré už aj predtým mali vysoké úročenie svojich dlhodobých záväzkov, ako aj nové členské krajiny so zraniteľnejšími ekonomikami (Slovensko, Slovinsko, pobaltie). V prípade členských krajín EU mimo eurozóny sú vyššími a citlivejšími rizikovými prémiami zasiahnuté krajiny strednej a juhovýchodnej Európy.

<sup>80</sup> Medzinárodný menový fond (Hadzi-Vaskov & Ricci, 2019) poukazuje na dominantný vplyv nadmernej zadlženosti na kreditný rating krajiny a nelineárny vzťah medzi mierou zadlženosti a ratingom, ktorý závisí nielen od ratingu samotného, ale aj ekonomickej vyspelosti krajiny a jej inštitucionálnej stability. Autori štúdie zdôrazňujú nelinearitu vo vzťahu zadlženosti a ratingu, ktorá sa premieta do zvýšenej citlivosti ratingu na nadmernú zadlženosť pri malých otvorených ekonomikách v prebiehajúcom konvergenčnom procese.

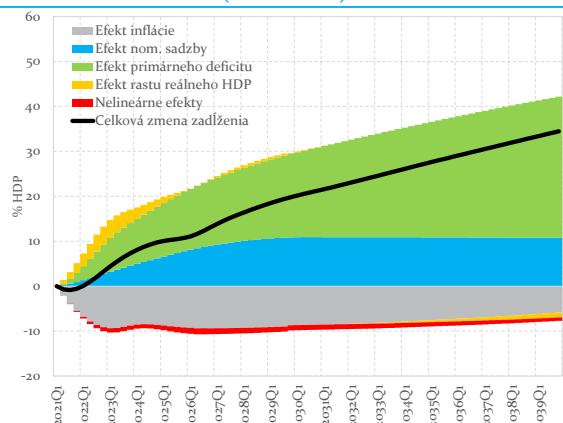
<sup>81</sup> Napríklad MMF ([IMF: Stress Testing of the Financial System \(2001\)](#); [Stress Testing at the IMF \(2004\)](#); [Jobst, Oura: Sovereign Risk in Macroprudential Solvency Stress Testing, IMF Working Paper \(2019\)](#)), ECB, ČNB atď.

<sup>82</sup> Viac informácií o modeli OGRE v Prílohe 9.

úroveň zadlženia dosahovať 105 percent HDP, čiže bude vyššia o 35 percentuálnych bodov<sup>83</sup> (Graf 42: čiara) v porovnaní s predpokladom základného scenára roku 2021.

V prípade zohľadňovania nadmerného zadlženia krajiny<sup>84</sup> zo strany finančných trhov vo forme vyššej rizikovej prirážky by tento nárast bol ešte výraznejší (Graf 43: čiara resp. svetlomodrá plocha) – v roku 2040 vyše 9 percent HDP, v neskoršom období, vďaka efektu snehovej gule, výrazne viac.

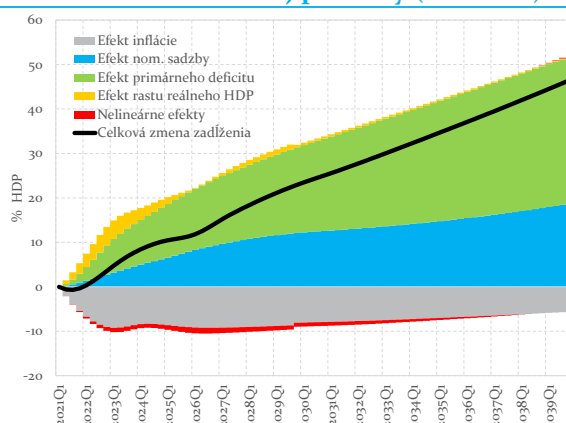
**Graf 42: Vplyv roku 2022 na zadlženie, NPC 2022 vs. NPC 2021 (v % HDP)**



Rozdiel v očakávanom vývoji zadlženia (% HDP) a faktoroch zmeny, NPC 2022 vs. NPC 2021 (bez prítomnosti rizikovej prirážky)

Zdroj: RRZ

**Graf 43: Vplyv roku 2022 na zadlženie, so zohľadnením rizikovej prirážky (v % HDP)**



Rozdiel v očakávanom vývoji zadlženia (% HDP) a faktoroch zmeny, NPC 2022 vs. NPC 2021 so zohľadnením rizikovej prirážky

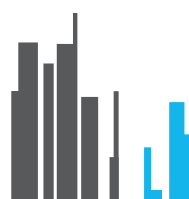
Zdroj: RRZ

Vzhľadom na končiacie obdobie politiky kvantitatívneho uvoľňovania je na mieste očakávať, že po odznení inflačného šoku sa výnosy zo štátnych dlhopisov s dlhou splatnosťou vrátia na vyššie úrovne v porovnaní s rokom 2021<sup>85</sup>. Náklady na obsluhu dlhu aj financovanie úverovania domácností a firiem tak budú dlhodobo vyššie a dôsledky na výkon ekonomiky horšie. Tieto efekty úplne prekonajú na základe mechanických prepočtov očakávané prínosy inflačného šoku na úroveň dlhu (tzv. r-g diferenciál).

<sup>83</sup> Po zohľadnení dynamických efektov.

<sup>84</sup> Podľa predpokladov základného scenára sa úroveň verejného dlhu v roku 2028 zvýši nad Maastrichtské kritérium.

<sup>85</sup> Predpokladáme, že efekty tohto rozhodnutia budú na implicitných úrokových sadzbách viditeľné od roku 2026.



## 5.2 Riziková prirážka a dlhodobá udržateľnosť verejných financií

**Prepojenosť úrokových sadziieb s očakávaniami investorov ohľadom vývoja dlhu a ekonomickou situáciou<sup>86</sup> má kritickú úlohu, nakoľko prehĺbi problémy, ktorým bude ekonomika čeliť v prostredí starnúcej populácie a rastúceho dlhu.** Starnutie populácie spôsobí zmenu štruktúry ekonomiky. Rastúci podiel ľudí v poproduktívnom veku bude postupne viesť k presunu od investícií a medzinárodného obchodu smerom ku spotrebe, ktorá sa stane hlavnou hybnou silou ekonomického rastu v budúcnosti<sup>87</sup>. Hoci bude dominovať súkromná spotreba, významnú rolu na raste bude mať postupne sa zvyšujúci dopyt domácností po verejných službách v oblasti zdravotníctva a dlhodobej starostlivosti. Tieto trendy sa zvýraznia s nástupom prudších demografických zmien po roku 2040 (odchod silných populačných ročníkov do dôchodku).

V tomto období by sa výška verejného dlhu mohla pohybovať výrazne nad hranicou Maastrichtského kritéria<sup>88</sup> a tempo rastu ekonomiky, ktorá dovedy porastie v priemere 2,2 percentami ročne, začne viditeľne spomaľovať, a to aj napriek prijatému automatu dôchodkového veku. Zdrojom slabšieho rastu po roku 2040, v priemere len 1,5 percenta ročne<sup>89</sup>, bude nielen nedostatok pracovnej sily z dôvodu starnutia populácie, ale aj rastúca riziková prirážka reagujúca na nadmerné zadĺženie. Tá bude predražovať financovanie úverov a tak prispievať ku ďalšiemu znižovaniu investičnej aktivity, následne aj ponuky práce<sup>90</sup> (**Graf 45**). Rastúca riziková prirážka tak bude zvyšovať mieru nezamestnanosti, v dôsledku čoho bude prepad spotreby domácností výraznejší<sup>91</sup>.

<sup>86</sup> Predpokladáme, že investori berú do úvahy svoje očakávania o miere nadmerného zadĺženia (verejný dlh prevyšujúci Maastrichtské kritérium) a konvergencii krajiny k jadrú EU (merané vo forme rozdielu reálneho HDP per capita v parite kúpnej sily) na horizonte 10 rokov.

<sup>87</sup> Medzi rokmi 2022 a 2072 v základnom scenári (sadzby bez previazania s vývojom fiškálneho prostredia) narastie vplyvom starnutia populácie podiel spotreby domácností na HDP o 2,1 percentuálneho bodu a spotreby vlády o 0,6 percentuálneho bodu. Na druhej strane, menší podiel produktívnej časti populácie spôsobí postupný prepad investičnej aktivity na tvorbe HDP o 1,9 percentuálneho bodu a obchodnej bilancie (najmä vďaka exportu z dôvodu nižšej konkurencieschopnosti) o 0,8 percentuálneho bodu. V tomto období klesne zamestnanosť o vyše 9 percentuálnych bodov na takmer 45 percent osôb starších ako 15 rokov.

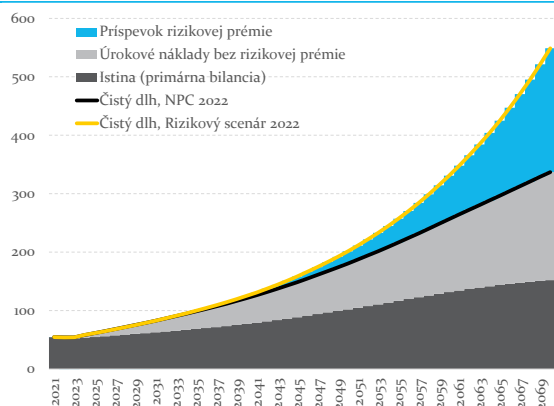
<sup>88</sup> Podľa predpokladov základného scenára dosiahne v roku 2040 verejný dlh úroveň 105 percent HDP.

<sup>89</sup> Rast reálneho HDP v scenári s citlivými sadzbami je v priemere o 0,15 percentuálneho bodu slabší ako v prípade základného scenára (1,35 percenta). Znamená to, že vplyvom rastúcich úrokových sadziieb ekonomika stratí do roku 2070 približne 5 percent HDP v porovnaní so základným scenárom (bez citlivých sadziieb).

<sup>90</sup> Pokles investičnej aktivity bude v porovnaní so základným scenárom viac než dvojnásobný v dôsledku čoho klesne zamestnanosť v porovnaní so základným scenárom o dodatočného 1,5 percentuálneho bodu.

<sup>91</sup> Vplyvom relatívne pomalšie rastúcich reálnych miezd a vyššej miere nezamestnanosti v scenári s citlivou rizikovou prirážkou trpia domácnosti nielen drahším úverovaním, ale aj nižšími disponibilnými príjmami. V dôsledku toho ich spotreba do roku 2070 klesne, v pomere ku HDP o 0,75 percentuálneho bodu oproti roku 2021.

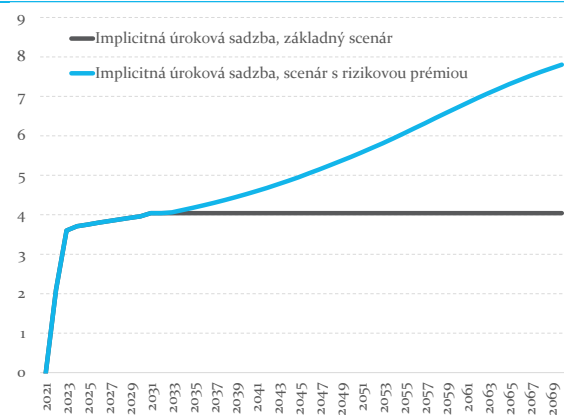
**Graf 44: Zdroje rastu zadlženia, základný vs. scenár s rizikovou prímou (% HDP)**



*Dekompozícia zdrojov rastu zadlženia (deficit, úrokové náklady) za predpokladu úrokovej sadzby podľa Európskej Komisie (základný scenár, šedá čiara) a citlivej prémie (modrá čiara).*

Zdroj: RRZ

**Graf 45: Úrokové sadzby: základný vs. scenár s rizikovou prímou (nom., p.a.)**



Zdroj: RRZ

**Koniec politiky kvantitatívneho uvoľňovania podporí rast zadlženia v prostredí sadzieb citlivých na kredibilitu a udržateľnosť fiškálnej politiky.** Negatívne dopady vyšších úrokov na výkonnosť ekonomiky, príjmy rozpočtu verejnej správy a náklady na dlhovú obsluhu sa preto prejavujú na raste zadlženosti skôr, už okolo roku 2026. Rastúce rizikové prirážky zvýšia náklady na dlhovú obsluhu do roka 2070 až dvojnásobne (**Graf 44**) a výrazne prehĺbia príspevok úrokových nákladov k rastu dlhu. **Do roku 2070 by tak stúpila úroková sadzba na 7,8 percentuálnych bodov (Graf 45), čo je dvojnásobok oproti základnému scenáru a prispeje k postupnému nárastu verejného dlhu až na 548 percent HDP (Graf 44), o dve tretiny viac oproti základnému scenáru.** Ide o hypotetickú úroveň zadlženia a výšky úrokov, nakoľko trhy zastavia možnosť krajiny prefinancovať sa pri výrazne nižších úrovniach zadlženia.





## 6 Bezpečná úroveň dlhu

Bezpečnú úroveň dlhu správa ilustruje dvoma spôsobmi. **Prvý spôsob vychádza z definície dlhodobej udržateľnosti verejných financií podľa zákona** o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý stanovuje povinnosť udržať úroveň **hrubého dlhu** pod hranicou 50 % HDP v dlhodobom horizonte.

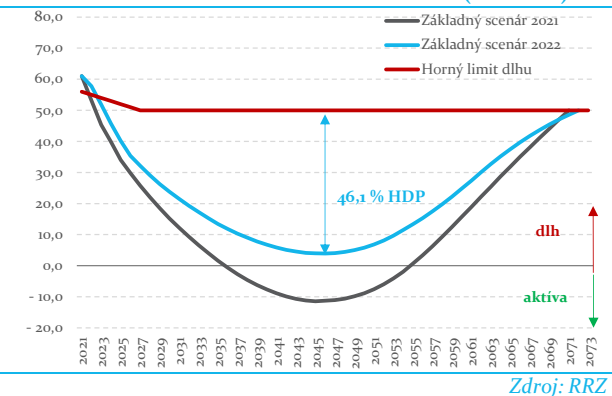
**Druhý modelový odhad vychádza z analýzy fiškálneho limitu Slovenska.** V tomto prístupe sa úroveň bezpečnej hranice **čistého dlhu** na Slovensku v čase mení v závislosti od aktuálneho hospodárenia verejných financií, platnej legislatívy a očakávaných zmien v demografickej štruktúre populácie a s tým 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.

### 6.1 Udržanie hrubého dlhu pod hornou hranicou limitu na dlh

Ak by bola dosiahnutá dlhodobá udržateľnosť prijatím trvalých opatrení hneď v prvom roku (okamžitá konsolidácia), je možné ukázať, ako by sa vyvíjala úroveň hrubého dlhu v základných scenároch roku 2021 a 2022 (**Graf 46**). V oboch scenároch platí, že hrubý dlh by sa v najbližších rokoch vďaka dosahovaným primárnym prebytkom znižoval, aby po dosiahnutí bodu obratu (okolo roku 2045), kedy už prevážia efekty starnutia začal opätovne narastať k úrovni 50 % HDP.

Medzi základnými scenármi vychádzajúcimi z rokov 2021 a 2022 nastal výrazný posun vo vývoji krivky dlhu. Východisková úroveň štruktúrného deficitu v rokoch 2021 a 2022, indikujúca potrebnú veľkosť konsolidácie, je rovnaká a dosahuje 1,2 % HDP. Kým v základnom scenári vychádzajúcom z roku 2021 by na vykrytie dodatočných nákladov spojených so starnutím populácie bol potrebný v dlhodobom horizonte primárny prebytok (bez položiek ovplyvnených starnutím populácie) vo výške 2,1 % HDP ročne (**Graf 47**), v základnom scenári vychádzajúcom z roku 2022 je potrebná úroveň primárneho prebytku vyššia a dosahuje 3,9 % HDP (**Graf 48**). Dôvodom zvýšenia potreby primárneho prebytku medzi scenármi je zmena priebehu nákladov spojených so starnutím ovplyvnená najmä dôchodkovou reformou<sup>92</sup>. Ďalšími dôvodmi sú prijaté opatrenia v roku 2022 s trvalými negatívnymi vplyvmi v ďalších oblastiach (napríklad rodinný balíček), automatické

**Graf 46: Vývoj hrubého dlhu pri konsolidácii vo veľkosti ukazovateľa udržateľnosti (% HDP)**

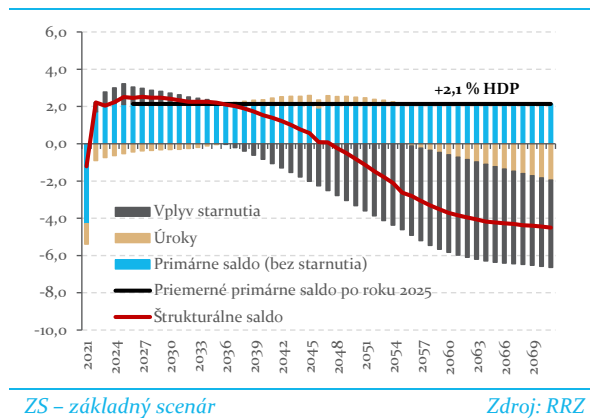


<sup>92</sup> Dôchodková reforma zlepšuje dlhodobú udržateľnosť prevažne opatreniami, ktorých pozitívne vplyvy sa majú prejavovať v budúcnosti. Naopak, zavedenie rodičovského dôchodku a vznik nároku na predčasný dôchodok po 40 odpracovaných rokoch zvýši výdavky Sociálnej poisťovne a zhoršuje dlhodobú udržateľnosť okamžite.

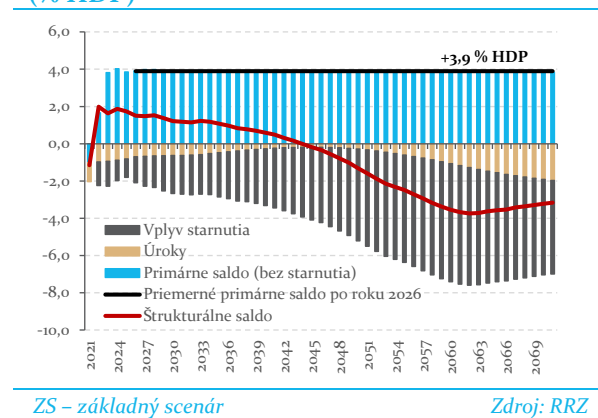


zhoršenie štrukturálneho salda od roku 2023 v dôsledku oneskoreného prejavu inflácie vo vyšších výdavkoch, ako aj menej priaznivá projekcia makroekonomického vývoja ovplyvnená bezpečnostnou a energetickou krízou.

**Graf 47: Projekcia zložiek salda pri okamžitej konsolidácii v roku 2022 - ZS 2021 (% HDP)**



**Graf 48: Projekcia zložiek salda pri okamžitej konsolidácii v roku 2023 - ZS 2022 (% HDP)**



## 6.2 Fiškálne limity (odhadovaná bezpečná úroveň dlhu)

Obdobným prístupom je [analýza fiškálneho limitu Slovenska](#), ktorý predstavuje maximálnu úroveň čistého dlhu<sup>93</sup>, ktorú ešte vie vláda dlhodobo obslúžiť vzhľadom na vývoj v najbližších 50 rokoch<sup>94</sup>. Nad rámec predchádzajúceho prístupu sa zohľadňujú aj očakávania o fiškálnej politike (napr. možnosti zvyšovania daní v reakcii na rastúci dlh) a jej kredibilitate, turbulencie v hospodárskom cykle<sup>95</sup>, očakávaný hospodársky rast, aktuálny a očakávaný vývoj na finančných trhoch a externé šoky. Fiškálny limit vyčíslujeme pre viaceré úrovne pravdepodobnosti defaultu, pričom výber konkrétnej úrovne definuje aj tomu zodpovedajúcu bezpečnú úroveň dlhu. Zároveň vyhodnocujeme aj očakávaný budúci vývoj pravdepodobnosti defaultu v závislosti od predpokladaného vývoja zadlženosti a fázy ekonomického cyklu.

<sup>93</sup> Likvidné finančné aktíva vlády dosiahli na konci roku 2022 úroveň 10,1 % HDP, čistý dlh (hrubý dlh znížený o likvidné finančné aktíva) tak bol ku koncu roku 2022 vo výške 47,7 % HDP.

<sup>94</sup> Fiškálny limit definujeme ako maximálnu súčasnú očakávanú hodnotu súčtu všetkých budúcich primárnych prebytkov štátneho rozpočtu, pričom investori vo svojich očakávaniach zohľadňujú pravdepodobnosť defaultu 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 zvyšovania daní. V kontexte tohto modelu chápeme vládny dlh ako čistý vládny dlh.

<sup>95</sup> 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 2,5 percentuálneho bodu. Hospodársky cyklus je odhadnutý pomocou metodiky RRZ v rokoch 2013 až 2022. Nakoľko napriek rastúcej otvorenosti ekonomiky do budúcnosti neočakávame tak častý výskyt extrémnych situácií ani zásadných štrukturálnych zmien ako v minulosti, predpokladáme normálne rozdelenie šokov. Jednorazový prepád v očakávanom raste reálneho HDP krajiny o 2,5 percentuálneho bodu je potom konzistentný s 1,7 štandardnými odchýlkami takto definovanej distribúcie hospodárskeho cyklu.

RRZ považuje za **hornú hranicu bezpečnej úrovne dlhu úroveň, pri ktorej je pravdepodobnosť defaultu v horizonte najbližších 50 rokov vo výške najviac 10 % v štandardných ekonomických časoch (Box 6)**. Táto hranica predstavuje maximálnu mieru zadlženia, pri ktorej nie je hrozbou prepád krajiny do neinvestičného pásma s ratingom horším ako BBB. Na udržanie ratingu na súčasnej hodnote A+ je potrebné uvažovať prísnejšiu hranicu na úrovni 5 percentnej pravdepodobnosti defaultu v priebehu najbližších 50 rokov.

### Box 6: Čo sú fiškálne limity

Distribúcia fiškálneho limitu vyjadruje kumulatívnu pravdepodobnosť, s akou krajina bude čeliť defaultu<sup>96</sup> na vládny dlh na horizonte najbližších 50 rokov v závislosti od jeho aktuálnej výšky. Ak dosahuje napríklad hodnotu 20%, to znamená, že s 20% pravdepodobnosťou podľa modelového prepočtu dôjde k jednému defaultu počas 50 rokov. 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, vývoj na finančných trhoch 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 na danom časovom horizonte s ratingom krajiny prepojené nasledovne:

Tab 8: Pravdepodobnosť defaultu a rating

Pravdepodobnosť defaultu	Rating	Terminológia úrovne zadlženia v pomere ku HDP
< 1 %	AA-AAA	Úroveň AAA (dlhodobý cieľ)
5 %	A	Aktuálny rating (A+, negatívny výhľad)
10 %	BBB	Horný limit (strop) pre bezpečný dlh

Úroveň dlhodobo cieľného ratingu pre krajinu v eurozóne by mohla zodpovedať 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 na horizonte 50 rokov ak by Slovensko čelilo negatívnym ekonomickým šokom.

V máji 2022 agentúra Standard&Poor's zhoršila ratingové hodnotenie Slovenskej republiky na úroveň A+ s negatívnym výhľadom<sup>97</sup>. K zhoršeniu ratingového výhľadu pristúpili aj ďalšie dve agentúry (Moody's, Fitch)<sup>98</sup>. Ratingové hodnotenie je pre vládu dôležité, nakoľko predstavuje informáciu o schopnosti krajiny plniť si povinnosti voči veriteľom a riadne splácať záväzky vyplývajúce z vydaných

<sup>96</sup> 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.

<sup>97</sup> Negatívny ratingový výhľad bol potvrdený aj v novembri 2022. Predošlé hodnotenie (A+ so stabilným výhľadom) si Slovenská republika udržiavala od júla 2015 (s malou prestávkou medzi júlom 2020 a januárom 2021). Hodnotenie Slovenska zodpovedá druhej úrovni kvality záväzkov (CQS2) podľa [regulácií EU](#). Rating na úrovni Slovenska majú aj Litva, Lotyšsko a Slovinsko, z nových členských krajín Eurozóny majú lepšie hodnotenie (AA-) Česká republika a Estónsko. Krajiny s hodnotením horším ako BBB spadajú do neinvestičného pásma.

<sup>98</sup> Od augusta 2022 hodnotí agentúra Moody's Slovensko na úrovni A2 s negatívnym výhľadom. Vo februári 2023 agentúra Fitch zhoršila vyhládky Slovenska a korigovala tak ratingové hodnotenie na A (negatívny výhľad).

dlhových nástrojov. Úročenie štátnych dlhopisov je vo veľkej miere ovplyvnené hodnotením krajiny zo strany ratingových agentúr. Vysoký rating zvyšuje dôveru investorov voči krajine, čo sa odzrkadľuje v ochote požičiavať vláde za nižší úrok. Nižšie úroky pre krajinu sa premietajú do nižšieho úročenia domácností a firiem, vyššej atraktivity krajiny, čím zásadným spôsobom prispievajú k rastu ekonomiky. S prepadom do neinvestičného pásma (hodnotenie horšie ako BBB) teda nie sú spojené len reputačné straty.

Horný limit pre bezpečný dlh na hranici 10 % rizika defaultu v priebehu najbližších 50 rokov preto predstavuje maximálnu mieru zadlženia, pri ktorej sa vie vláda vyhnúť prepadu do neinvestičného pásma. Na udržanie ratingového hodnotenia v súčasnom pásme A+ s negatívnym výhľadom je potrebné brať do úvahy nižšiu pravdepodobnosť defaultu, a to len na úrovni 5 percent. Zároveň dlhodobo cieľená bezpečná úroveň dlhu (pravdepodobnosť defaultu počas najbližších 50-tich rokov vo výške najviac 1 %) by mohla zodpovedať ambícii dosiahnuť hodnotenie na úrovni zodpovedajúcej vyspelým krajinám jadra Eurozóny v budúcnosti<sup>99</sup>.

### Scenár vychádzajúci z roka 2022

Odhadovaná horná hranica bezpečnej úrovne dlhu v roku 2022 medziročne poklesla o takmer 12 percentuálnych bodov a dosiahla 44 percent HDP (Graf 50, Tab 9). Znamená to, že aktuálna úroveň čistého dlhu, 47,7 percent HDP, ju prevyšuje.

Tab 9: Bezpečné úrovne čistého dlhu v roku 2022 pre horizont 2022 - 2072

Rok 2022	Hranica ratingu A+(5%)		Horná hranica (10%)	
	Zlé časy	Normálne časy	Zlé časy	Normálne časy
Základný scenár 2021	43%	49%	50%	56%
Základný scenár 2021 + BEK	42%	48%	49%	55%
Základný scenár 2022	31%	37%	39%	44%

Zdroj: RRZ

Primárnym dôvodom výrazného prepadu boli **legislatívne zmeny prijaté v priebehu roka 2022** (viac ako 10 percentuálnych bodov), najmä tie s trvalým charakterom a rýchlym nástupom<sup>100</sup> - balíček opatrení na podporu rodín s deťmi a rodičovský dôchodok.

Druhým, menej významným dôvodom boli **makroekonomické faktory** (menej ako 2 percentuálne body), čiže vyššie úrokové sadzby, slabší hospodársky rast, prebiehajúca vojna

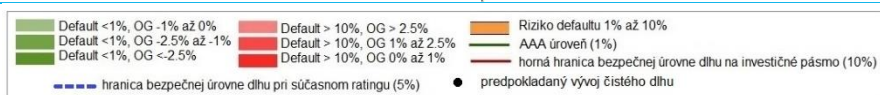
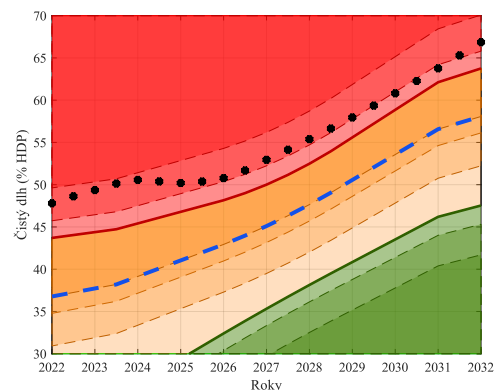
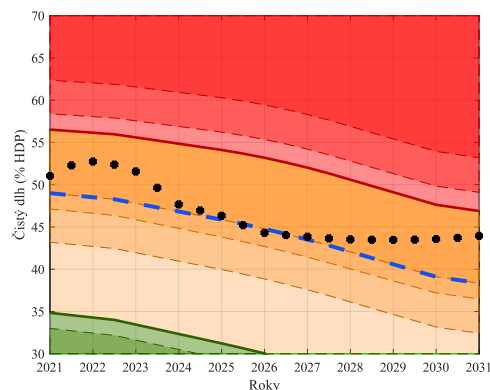
<sup>99</sup> Medzi krajiny Eurozóny s najvyšším ratingovým hodnotením (CQS 1) patria Nemecko, Holandsko, Luxembursko, Švédsko, Dánsko (AAA), Rakúsko a Fínsko (AA+).

<sup>100</sup> Z technického hľadiska je to spôsobené rýchlym, skokovitým a trvalým navýšením primárnych deficitov nad úroveň základného scenára z roku 2021 na období najbližších 20 rokov. Nakoľko distribúcia fiškálneho limitu, z ktorej odvodzujeme bezpečnú úroveň dlhu, je určená ako maximálna čistá súčasná hodnota súčtu budúcich primárnych bilancií, sú zmeny v primárnej bilancií očakávané v blízkej budúcnosti významnejšie pre konečné určenie bezpečnej úrovne dlhu, než tie, čo sú realizované neskôr. Vďaka diskontácii majú teda v danom čase väčší vplyv trvalé opatrenia skokovitého charakteru s okamžitým nástupom (rodičovský dôchodok, balíček opatrení na podporu rodín s deťmi) než opatrenia s postupným nábehom neskôr v budúcnosti (automat dôchodkového veku, postupné znižovanie novopriznaných dôchodkov, povinný vstup do druhého piliera), hoci v budúcnosti ich vplyv môže byť, naopak, výraznejší. Časová diskontácia je endogénna a zohľadňuje očakávanú cenu štátnych dlhopisov nesúcich riziko defaultu (vo forme rizikovej prirážky) pri budúcej úrovni zadlženia a očakávaní o fiškálnej politike, veľkosť očakávaného haircutu (vrátane jeho pravdepodobnosti), či očakávaný rast ekonomiky v budúcnosti a možnú fázu hospodárskeho cyklu.

na Ukrajine, inflačná a energetická kríza. Výrazný prepád hornej hranice bezpečnej úrovne dlhu má teda previazanie aj na politiku ECB<sup>101</sup> a zvýšenú opatrnosť finančných trhov. Medziročný nárast rizikových prirážok bol v prípade Slovenska jedným z najvyšších v Eurozóne<sup>102</sup>.

**Graf 49: Semafor bezpečnej úrovne čistého dlhu, základný scenár 2021 (% HDP)**

**Graf 50: Semafor bezpečnej úrovne čistého dlhu, základný scenár 2022 (% HDP)**



Pozn.: Odtiene zelenej a oranžovej definujú pri negatívnom cyklickom šoku -1 % resp. -2,5 % vývoj AAA/hranice bezpečnej úrovne dlhu zabezpečujúcej ponechanie ratingu. Odtiene červenej definujú vývoj horného limitu pre bezpečný dlh v danom scenári v investičnom pásme pri pozitívnych cyklických šokoch (1 %, 2,5 %). Modrá prerusovaná čiara zodpovedá hornej hranici zadĺženia potrebnej na udržanie súčasného ratingu. Čierna bodkovaná čiara predstavuje očakávaný vývoj čistého dlhu v scenároch NPC 2021 resp NPC 2022

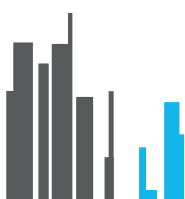
Zdroj: RRZ

Verejný dlh sa v roku 2022 dostal do pásma, ktoré je **vysoko rizikové z hľadiska dlhodobého udržania si aktuálneho ratingového hodnotenia**<sup>103</sup>. To môže viesť k prudkému nárastu rizikových prirážok, spustiť tak efekt snehovej gule a nárast zadĺženosti výrazne nad dnešné projekcie. Vzhľadom na to, že v najbližšej dekáde sa bude prognózovaný vývoj dlhu vzdalovať od úrovne potrebnej na zachovanie dnešného ratingového hodnotenia (**Graf 50, Tab 9, Tab 10**), je tento scenár pravdepodobný. V prípade jeho realizácie možno očakávať ďalší nárast rizikových prirážok a zrýchlenie tempa rastu dlhu, čo môže obmedziť možnosti prefinancovania sa – pre vládu, domácnosti aj firmy – a negatívne vplyvať na hospodársky rast.

<sup>101</sup> Po rokoch nulovej základnej sadzby a kvantitatívneho uvoľňovania ECB normalizovala svoju politiku a v reakcii na inflačnú krízu od júla 2022 postupne zvyšovala základnú sadzbu na úroveň 2,5 percenta (december 2022). V priebehu roka 2023 sa očakáva ďalšie sprísňovanie monetárnej politiky.

<sup>102</sup> V priebehu roka narástli výnosy zo štátnych dlhopisov (10 ročné zero coupon bonds) o 322 základných bodov, čo bod tretí najväčší nárast spomedzi krajín Eurozóne (vyššie mali len Cyprus a Estónsko, porovnateľnú zmenu zažili Slovensko, Taliansko a zvyšné pobaltské štáty). Celkovo sú vyšším nárastom rizikových prirážok na dlhodobé záväzky postihnuté vysoko zadĺžené krajiny s horšími perspektívami (Taliansko, Španielsko, Portugalsko, Grécko, Cyprus), ktoré už aj predtým mali vysoké úročenie svojich dlhodobých záväzkov, ako aj nové členské krajiny so zraniteľnejšími ekonomikami (Slovensko, Slovinsko, pobaltie). V prípade členských krajín EU mimo monetárnej únie sú vyššími a citlivejšími rizikovými prirážkami zasiahnuté krajiny strednej a juhovýchodnej Európy.

<sup>103</sup> V roku 2022 ho presahoval o 20 percent HDP, avšak v priebehu najbližších 10 rokov bude tento rozdiel menší.



**Tab 10: Bezpečné úrovne čistého dlhu v roku 2032 pre horizont 2032 - 2082**

Rok 2032	Hranica ratingu A+(5%)		Horná hranica (10%)	
	Zlé časy	Normálne časy	Zlé časy	Normálne časy
Základný scenár 2021	32%	38%	42%	47%
Základný scenár 2021 + BEK	39%	44%	47%	53%
Základný scenár 2022	49%	53%	57%	63%

Zdroj: RRZ

**Rastúce zadĺženie bude v priebehu najbližších desiatich rokov presahovať hornú hranicu bezpečnej úrovne dlhu**, a to aj napriek tomu, že tá postupne vzrastie<sup>104</sup> do roku 2032 na 63 percent HDP (Tab 10). V tom čase ju bude čistý dlh prekonávať o 4 percentuálne body.

#### **Vývoj pravdepodobnosti defaultu na horizonte 50 rokov v základných scenároch: 2021 vs. 2022**

Medzi rokmi 2021 a 2022 sa vplyvom nastavenia fiškálnej politiky a zmenou makroekonomického výhľadu **výrazne zmenil očakávaný vývoj pravdepodobnosti defaultu**. Zmena nastala v dvoch ohľadoch: počiatkovej úrovni pravdepodobnosti defaultu v roku 2022 a dynamike jeho vývoja na horizonte rokov 2022 až 2042.

Pri nastavení politík a očakávaní o makroekonomickom vývoji podľa scenára vychádzajúceho z roku 2021 očakávame nárast rizika defaultu<sup>105</sup> z 5 percent v rokoch 2021 až 2070 na 59 percent v rokoch 2042 až 2091<sup>106</sup>.

Zohľadnenie zmien makroekonomických faktorov<sup>107</sup>, ktoré nastali v priebehu roku 2022, viedlo k postupnému nárastu pravdepodobnosti defaultu na celom horizonte. V roku 2022 bol nárast pravdepodobnosti defaultu v porovnaní s očakávaniami z roku 2021 spôsobený najmä výrazne slabším ekonomickým vývojom<sup>108</sup> a nárastom úrokových sadzieb. V dôsledku toho neskôr porastie zadĺženie rýchlejšie voči predpokladom z roku 2021<sup>109</sup>, čo vyústi do očakávaného dodatočného navýšenia pravdepodobnosti defaultu v rokoch 2042-2091 o 4 percentuálne body<sup>110</sup> (na 63 percent) voči scenáru vychádzajúceho z roku 2021.

<sup>104</sup> Vplyvom začiatku uplatňovania automatu dôchodkového veku po roku 2029, zníženiu novopriznaných dôchodkov a zlepšeniu makroekonomických ukazovateľov.

<sup>105</sup> V priebehu 50 rokov od štartovacieho roku, čiže na horizonte rokov 2021-2070 až 2041-2090.

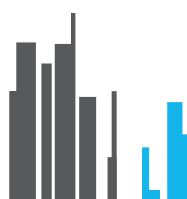
<sup>106</sup> To znamená, že za predpokladu scenára vychádzajúceho z roku 2021 bude 5 percentná pravdepodobnosť defaultu medzi rokmi 2021 až 2070, avšak až vyše 55 percentná medzi rokmi 2041 až 2090. V prípade základného scenára z roku 2021 je to – pri relatívne nižšej úrovni zadĺženia prognózovanej pre rok 2042 (hrubý dlh dosahujúci 75 percent HDP) – spôsobené horšími očakávaniami o budúcnosti, čiže dynamike výdavkov a ekonomickom raste medzi rokmi 2042 až 2092.

<sup>107</sup> Energetická a inflačná kríza, vojna na Ukrajine, nárast úrokových sadzieb, dočasne slabší hospodársky rast s záporná produkčná medzera

<sup>108</sup> V základnom scenári pre rok 2021 sa pod vplyvom očakávaného postpandemického uvoľnenia očakávalo výraznejšie oživenie ekonomických aktivít v roku 2022, s tzv. „dobrými časmi“ trvajúcimi do roku 2025. Avšak podľa aktuálnych odhadov RRZ dosahovala produkčná medzera v roku 2022 úroveň -0,8 percenta, pričom slabší rast (a negatívna produkčná medzera) je očakávaný aj v nasledujúcich rokoch.

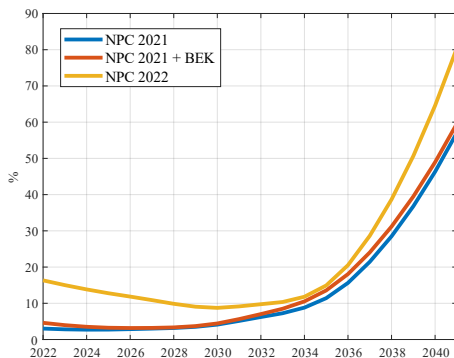
<sup>109</sup> V porovnaní so scenárom z roka 2021 je po zohľadnení zmenených makroekonomických predpokladov nárast zadĺženia v roku 2041 o vyše 9 percent HDP vyšší.

<sup>110</sup> Po odznení prvotného makroekonomického šoku ide len o bázický efekt, čiže vyššiu úroveň zadĺženia v porovnaní so základným scenárom z roku 2021.



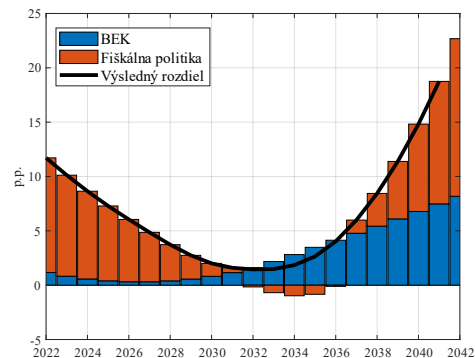


**Graf 51: Vývoj pravdepodobnosti defaultu v obdobiach od rokov 2022-2072 až 2042-2092**



Zdroj: RRZ

**Graf 52: Faktory zmeny pravdepodobnosti defaultu v obdobiach od rokov 2022 až 2042**



Zdroj: RRZ

Legislatívne zmeny prijaté v roku 2022, najmä tie s trvalým charakterom a rýchlym nástupom (balíček opatrení na podporu rodín s deťmi a rodičovský dôchodok), sa podpísali pod medziročný prudký nárast pravdepodobnosti defaultu na 15 percent v rokoch 2022-2072. Z hľadiska ratingového hodnotenia krajiny to je znak zníženia kredibility fiškálnej politiky. Ani postupný nástup prijatých opatrení zlepšujúcich dlhodobú udržateľnosť (automat dôchodkového veku od roku 2029, klesajúce miery náhrady novopriznaných dôchodkov na celom horizonte<sup>111</sup>) **nedokážu pri rýchlo rastúcom dlhu dostatočne tmiť zvyšovanie pravdepodobnosti defaultu v nasledujúcich rokoch**. V dôsledku prijatia uvedených opatrení bude v rokoch 2042-2091 dosahovať pravdepodobnosť budúceho defaultu približne 81 percent<sup>112</sup>, pričom viac ako dve tretiny z nárastu<sup>113</sup> nad úroveň scenára z roku 2021 sú práve dôsledkom fiškálnej politiky. Časovanie reforiem je preto kľúčové.

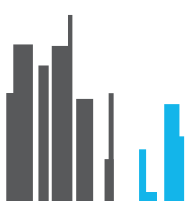
Znamená to, že v prípade neprijatia žiadnych dodatočných opatrení, vplyvom fiškálnych politík prijatých v roku 2022 a zmenami v prognózovanom ekonomickom vývoji výrazne narastie očakávaná pravdepodobnosť defaultu počas najbližších dvoch dekád. Problematické je teda celé obdobie rokov 2022 až 2042, nielen finálny rok. V porovnaní s očakávaniami vychádzajúcimi zo scenára z roku 2021 je nárast pravdepodobnosti defaultu skokovitý a v nasledujúcich rokoch väčší. Je to dôsledok dvoch faktorov:

- okamžitého nástupu opatrení dlhodobo a výrazne zaťažujúcich verejné financie,
- neskoršieho a len pozvoľného nábehu opatrení zlepšujúcich udržateľnosť verejných financií v časoch, kedy je zadlženie v porovnaní so scenárom z roka 2021 výrazne vyššie a rastie

<sup>111</sup> Prijatie oboch opatrení znižuje výdavky verejnej správy v porovnaní so základným scenárom z roku 2021. Navyše zavedenie automatu dôchodkového veku dlhodobo zvyšuje potenciál rastu HDP, čím dodatočne prispieva ku zníženiu zadlženia (efekt menovateľa). Pozitívny vplyv týchto opatrení je na uvažovanom časovom horizonte čiastočne tlmený dopadmi ostatných prijatých opatrení s trvalým efektom (okrem rodinného balíčka a rodičovského dôchodku to je možnosť odchodu do penzie po 40 odpracovaných rokoch a povinný vstup o druhého piliera pre mladých; obe opatrenia však majú postupný nábeh dôsledkov na rozpočet verejnej správy a ekonomický rast).

<sup>112</sup> V prípade základného scenára z roku 2022 je výška očakávanej pravdepodobnosti defaultu spôsobená výrazne vyššou predpokladanou úrovňou zadlženia v roku 2042 (hrubý dlh prekoná 110 percent HDP), kým očakávania o dynamike výdavkov a hospodárskom raste v období po roku 2042 v porovnaní so scenárom z roku 2021 sú lepšie

<sup>113</sup> Zvyšná tretina nárastu je výsledkom bázičného efektu (vyšší dlh) z dôvodu zhoršených makroekonomických ukazovateľov. Zmena v pravdepodobnosti defaultu nie je priamo úmerná zmene v zadlžení.



rýchlejšie; čím sa výrazne znižuje ich možnosť tmiť tempo rastu pravdepodobnosti defaultu.

**Rýchly nárast pravdepodobnosti defaultu** sa tak môže odraziť v **zhoršení ratingového hodnotenia** a vypadnutí do neinvestičného pásma, v **raste rizikových prirážok** pre vládu, domácnosti aj firmy, a následne aj v **slabšom raste ekonomiky**, sťaženej možnosti prefinancovania sa a **prudšiem rastúcom zadlžovaní štátu** (efekt snehovej gule), výrazne nad dnešné očakávania.

#### Box 7: Aktualizácia bezpečnej úrovne dlhu scenára vychádzajúceho z roka 2021

Vyšší rast nominálneho HDP (efekt menovateľa) a ukončenie opatrení prijatých v súvislosti s riešením pandemickej krízy výrazne prispeli ku zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií, čo sa priaznivo prejavilo aj na medziročnom náraste hornej hranice bezpečnej úrovne dlhu na 56 percent HDP (**Graf 49, Tab 9**). Vplyv legislatívnych zmien prijatých v roku 2021 na túto hranicu bol minimálny. Na zlepšenie ratingu na úroveň jadra Eurozóny si vyžaduje znížiť mieru zadlženia pod 35 % HDP<sup>14</sup>.

Pri nastavení politik roku 2021 a dlhodobom makroekonomickom vývoji podľa očakávaní z roku 2021 by miera zadlženosti nemala do roku 2031 prekonať hornú hranicu bezpečnej úrovne dlhu (**Tab 10**) a Slovensko by si tak pri uvedených predpokladoch mohlo najbližšiu dekádu udržať dnešné ratingové hodnotenie.

Avšak v neskoršom období pod vplyvom starnutia populácie – a teda aj nárastu výdavkov súvisiacich so starnutím populácie a nižším reálnym rastom ekonomiky – a bez existencie dodatočných reforiem bude bezpečná hranica čistého dlhu klesať a úroveň zadlženia strmo stúpať. To môže viesť k podstatnému zhoršeniu ratingového hodnotenia, prudkému nárastu rizikových prirážok a výdavkov na dlhovú službu výrazne nad naše dnešné očakávania, strate kredibility a zásadne obmedzenej možnosti prefinancovania dlhu na finančných trhoch.

Vyčíslené bezpečné úrovne dlhu už zahŕňajú priaznivý vplyv poklesu riziko-neutrálnych úrokových sadzieb a politiky ECB, ktoré zvyšujú ich hranice na strednodobom horizonte v priemere o 6 % HDP.

<sup>14</sup> V prípade malých otvorených ekonomík, zraniteľných voči externým šokom, sú kritériá na posudzovanie bezpečnej úrovne zadlženia, kredibility fiškálnej politiky a očakávaní ohľadom budúceho vývoja prísnejšie v porovnaní s vyspelými západnými ekonomikami.

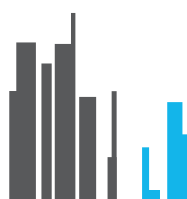


## Príloha 1 – Rámec hodnotenia dlhodobej udržateľnosti

Tab 11: 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
		- ukazovateľ 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 NAIRU	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
30. apríl 2021	riadna správa (čl. 4 ods. 1 úst. zákona), programové vyhlásenie novej vlády	- projekcia výdavkov na dlhodobú starostlivosť, výdavkov na dávky fondu nemocenského a úrazového poistenia, dávky v nezamestnanosti, štátne sociálne dávky a dávky sociálnej pomoci	Solventnosť
30. apríl 2022	riadna správa (čl. 4 ods. 1 úst. zákona)	- citlivostné scenáre – inflačné šoky - základný scenár pre výpočet prvých výdavkových limitov	Solventnosť, Ekonomický rast
28. apríl 2023	riadna správa (čl. 4 ods. 1 úst. zákona)	- základný scenár s odhadom vplyvu bezpečnostnej a energetickej krízy - citlivostné scenáre – riziková prirážka	Solventnosť, Ekonomický rast

Zdroj: RRZ



## Príloha 2 – Štrukturálne saldo v roku 2021 - revízia

### Štrukturálne primárne saldo

Koncom apríla 2022 RRZ zverejnila Správu o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ktorej súčasťou bolo predbežné vyčíslenie štrukturálneho primárneho salda za rok 2021. 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 2021.

**Štrukturálne primárne saldo** verejného sektora **po revízií** údajov v roku 2021<sup>115</sup> dosiahlo hodnotu 0,1 % HDP, oproti správe z roka 2021 **sa zlepšilo až o 0,8 % HDP**. K pozitívnym výsledkom prispela najmä revízia hospodárenia verejnej správy (0,7 % HDP) a aktualizácia cyklickej zložky (0,2 % HDP). V ostatných zložkách došlo len k veľmi miernym zmenám s nepatrným dopadom na výsledné štrukturálne saldo verejného sektora.

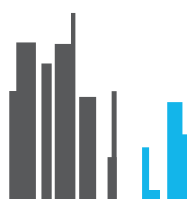
Tab 12: Štrukturálne primárne saldo v roku 2021

	Aktualizácia		zmena oproti správe 2022	
	% HDP	mil. eur	% HDP	mil. eur
<b>A. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté</b>	<b>-5,4</b>	<b>-5 448</b>	<b>0,7</b>	<b>525</b>
(-) Cyklická zložka	-0,7	-681	-0,2	-172
(-) Jednorazové efekty	-3,7	-3 701	0,0	-75
(-) Vplyv platených úrokov	-1,1	-1 099	0,0	-16
<b>B. Štrukturálne primárne saldo verejnej správy</b>	<b>0,0</b>	<b>33</b>	<b>0,8</b>	<b>788</b>
(+) Výsledok hospodárenia štátnych podnikov	0,4	430	0,0	4
(+) Výsledok hospodárenia NBS	0,1	63	0,0	0
(-) Dividendy prijaté do rozpočtu verejnej správy	0,4	435	0,0	0
<b>C. Štrukturálne primárne saldo (vrátane št. podnikov a NBS)</b>	<b>0,1</b>	<b>91</b>	<b>0,8</b>	<b>792</b>

Zdroj: RRZ, MFSR

**Verejná správa hospodárila v roku 2021 deficitne vo výške 5 448 mil. eur.** Oproti predbežným údajom z apríla 2022 to predstavuje zlepšenie o 525 mil. eur a to najmä v dôsledku aktualizácie daňovo-odvodových príjmov vo výške 625 mil. eur. Pozitívny vplyv na hospodárenie VS v roku 2021 mali aj príjmy z emisných kvót Environmentálneho fondu v dôsledku zmeny uplatňovanej metodiky (103 mil. eur) ako aj ďalšie metodické a iné úpravy (12 mil. eur). Naopak, zaznamenanie platby z DPH z PPP D4/R7 a R1 (resp. ich eliminácia zo salda VS) saldo v roku 2021 zhoršili o 142 mil. eur. Negatívny vplyv mali aj spresnené údaje za podporné schémy v rámci pandemických opatrení (49 mil. eur), odpustenie pohľadávky voči Alžírsku (11 mil. eur) a ostatné úpravy (13 mil. eur).

<sup>115</sup> 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 13: Revízia údajov verejnej správy za rok 2021**

	mil. eur	% HDP
<b>Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté - notifikácia apríl 2022</b>	<b>-5 973</b>	<b>-6,2</b>
Daňové a odvodové príjmy	625	0,6
Príjmy z emisných kvót Environmentálneho fondu (zmena metodiky)	103	0,1
Ostatné metodické zmeny	12	0,0
Zaznamenanie platby DPH z PPP D4/R7 a R1	-142	-0,1
Covid-podporné schémy	-49	0,0
Odpustenie pohľadávok voči zahraničiu (Alžírsko)	-11	0,0
Ostatné úpravy	-13	0,0
revízia nominálneho HDP	-	0,2
<b>Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté - notifikácia apríl 2023</b>	<b>-5 448</b>	<b>-5,4</b>

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

V rámci jednorazových vplyvov za rok 2021 došlo k spresneniu viacerých opatrení, či už na základe dostupnosti údajov (časové rozlíšenie príjmov z DPH, náklady spojené s COVID-19) alebo na základe rozhodnutia ŠÚ SR, prípadne vlády (eliminácia platieb DPH z PPP projektov, resp. odpustenie pohľadávky voči Alžírsku). Rozdiel v zohľadnených jednorazových opatreniach oproti minuloročnej správe predstavuje 75 mil. eur. Detailné zmeny sú uvedené v nasledujúcej tabuľke.

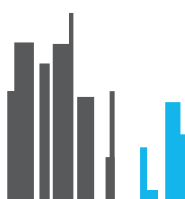
**Tab 14: Rozdiel v jednorazových vplyvoch v roku 2021**

	Správa 2023		Správa 2022		rozdiel	
	mil. eur	% HDP	mil. eur	% HDP	mil. eur	% HDP
- príjem/úhrada DPH z PPP projektu (Granvia)	-	-	-6	0,0	6	0,0
- časové rozlíšenie príjmov z DPH	65	0,1	-	-	65	0,1
- náklady spojené s COVID-19	-3 081	-3,1	-3 068	-3,2	-14	0,1
- platba DPH koncesionára D4/R7	-	-	128	0,1	-128	-0,1
- úhrada DPH z PPP (D4/R7)	-	-	-7	0,0	7	0,0
- odpustenie pohľadávky voči Alžírsku	-11	0,0	-	-	-11	0,0
- odpustenie pohľ. voči nástup. krajinám Juhoslávie	-24	0,0	-24	0,0	0	0,0
- spätné výplaty pre ženy za znížené dôchodky	-61	-0,1	-61	-0,1	0	0,0
- odchodné pre policajtov a vojakov	-63	-0,1	-63	-0,1	0	0,0
- mimoriadny odvod do rozpočtu EÚ	-527	-0,5	-527	-0,5	0	0,0
<b>Spolu</b>	<b>-3 701</b>	<b>-3,7</b>	<b>-3 626</b>	<b>-3,7</b>	<b>-75</b>	<b>0,0</b>

Zdroj: RRZ, MF SR

Podľa zverejnených výročných správ za rok 2021 predstavoval zisk podnikov s majetkovou účasťou MH Manažmentu<sup>16</sup> a štátnych podnikov 430 mil. eur. Podniky tak zlepšili svoje hospodárenie o 4 mil. eur oproti technickým predpokladom RRZ. Podľa dostupných informácií

<sup>16</sup> V čase príprav správy v roku 2022 RRZ disponovala s predpokladanými výsledkami hospodárenia za rok 2021 iba za štátne podniky, nakoľko podniky MH Manažmentu hospodárenie v roku 2021 vo svojich podkladoch neuviedli.



v ostatných zložkách potrebných na vyčíslenie štrukturálneho primárneho salda nedošlo k žiadnym iným zmenám.

Tab 15 obsahuje vývoj štrukturálneho primárneho salda verejného sektora v rokoch 2011 až 2021, tak ako bol zverejnený v správach RRZ. Výšku pôvodného ukazovateľa v rokoch 2011-2014 (Tab 15: posledný riadok) RRZ prepočítala na základe revidovaných fiškálnych údajov (prechod z metodiky ESA95 na ESA2010 v rámci notifikácie Eurostatu z októbra 2014) ako aj významnej revízie jednorazových vplyvov RRZ na konci roka 2014. Hodnoty za roky 2015-2021 boli aktualizované na základe relevantných finálnych údajov. Posledný stĺpec popisuje najvýznamnejšie zmeny, ktoré sa podpísali práve pod danú revíziu štrukturálneho salda medzi správami.

**Tab 15: Vývoj štrukturálneho primárneho salda verejného sektora 2011-2021 (% HDP)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	najvýznamnejšie zmeny
Mimor. správa - december 2012	-2,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Riadna správa - apríl 2013	-2,7	-2,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	saldo VS 2011 (-0,2), jedn. efekty (-0,1), HV š. p. (0,4)
Riadna správa - apríl 2014	-	-2,6	-0,3	-	-	-	-	-	-	-	-	saldo VS 2012 (-0,1), jedn. efekty (-0,1), HV š.p. (-0,2)
Riadna správa - apríl 2015	-	-	0,6	-0,6	-	-	-	-	-	-	-	saldo VS 2013 (0,2), jedn. efekty (-0,7), HV š.p. (0,1)
Riadna správa - apríl 2016	-	-	-	-0,1	-0,5	-	-	-	-	-	-	saldo VS 2014 (0,1), cykl. zložka (-0,2), HV š.p. (0,1)
Riadna správa - apríl 2017	-	-	-	-	-0,6	0,1	-	-	-	-	-	saldo VS 2015 (0,2), jednor. efekty (0,3) saldo VS 2016 (-0,5) cykl. zložka (-0,2), jedn. efekty (-0,3), HV š.p. (0,1), dividendy (-0,2)
Riadna správa - apríl 2018	-	-	-	-	-	0,3	0,4	-	-	-	-	saldo VS 2017 (-0,3) cykl. zložka (0,1) saldo VS 2018(-0,4), cykl. zložka (0,3), jedn. efekty (-0,2)
Riadna správa - apríl 2019	-	-	-	-	-	-	0,6	0,3	-	-	-	saldo VS 2017 (-0,3) cykl. zložka (0,1) saldo VS 2018(-0,4), cykl. zložka (0,3), jedn. efekty (-0,2)
Riadna správa - apríl 2020	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,1	-0,1	-	saldo VS 2017 (-0,3) cykl. zložka (0,1) saldo VS 2018(-0,4), cykl. zložka (0,3), jedn. efekty (-0,2)
Riadna správa - apríl 2021	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,7	-2,1	-	cykl. zložka (0,7)
Riadna správa - apríl 2022	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-1,6	-0,7	saldo VS 2020 (0,7), jedn. efekty (0,2), HV š.p. (0,1)
Riadna správa - apríl 2023	-3,1	-2,4	0,1	-0,1	-0,6	0,3	0,6	-0,1	-0,7	-1,6	-0,1	saldo VS 2021 (0,7), cykl. zložka (-0,2)

Zdroj: RRZ



## 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 cyklus<sup>17</sup>. Oproti pôvodným prepočtom RRZ sa štrukturálne primárne saldo v roku 2021 **zlepšilo o 0,2 % HDP a prebytok dosiahol 0,3 % HDP**. Zmena ukazovateľa bola negatívne ovplyvnená vylúčením finančných operácií z hospodárenia NBS, nakoľko sú mimo jej kontroly a ich vývoj je závislý od finančných trhov. Naopak, pozitívny vplyv malo precenenie majetku v Slovenských elektrárnach, a.s., Slovenskej elektrizačnej prenosovej sústave, a.s. a v Slovenskom plynárenskom priemysle, a.s.

Tab 16: Štrukturálne primárne saldo v roku 2021 - alternatívny prístup

	2021	2021	2021	rozdiel
	% HDP	mil. eur	bez dodat. úprav	
<b>A. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté</b>	<b>-5,4</b>	<b>-5 448</b>	<b>-5,4</b>	<b>0,0</b>
(-) Cyklická zložka	-0,7	-681	-0,7	0,0
(-) Jednorazové efekty	-3,7	-3 701	-3,7	0,0
(-) Vplyv platených úrokov	-1,1	-1 099	-1,1	0,0
<b>B. Štrukturálne primárne saldo verejnej správy</b>	<b>0,0</b>	<b>33</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
(+) HV štátnych podnikov (a-b-c)	0,8	713	0,4	0,4
(a) HV	0,5	430	0,4	0,0
(b) cyklická zložka	0,0	-3	-	0,0
(c) jednorazové efekty	-0,3	-280	-	-0,3
(+) HV NBS (prevádzková a emisná činnosť) (a-b-c)	-0,1	-97	0,1	-0,2
(a) HV	0,1	63	0,1	0,0
(b) cyklická zložka	0,0	1	-	0,0
(c) jednorazové efekty (z finančnej činnosti)	0,2	159	-	0,2
(-) Dividendy prijaté do rozpočtu verejnej správy	0,4	435	0,4	0,0
<b>C. Štrukturálne primárne saldo (vrátane št. podnikov a NBS)</b>	<b>0,3</b>	<b>214</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>

Zdroj: RRZ, MF SR

## Dlh verejnej správy

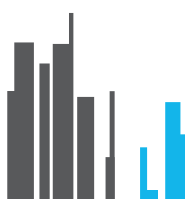
**Dlh verejnej správy za rok 2021 dosiahol 61,0 % HDP** (61 237,4 mil. eur). Oproti predbežným údajom z apríla 2022 došlo k zníženiu jeho podielu na HDP o 2,0 p.b., a to najmä v dôsledku revízie nominálneho HDP. Samotná úroveň dlhu sa znížila o 21 mil. eur, na čom sa podieľalo vylúčenie úverov od Slovak Investment Holding pre ŽSR z dlhu (keďže ide o transakciu medzi subjektmi verejnej správy), zaradenie Slovenského vodohospodárskeho podniku do sektora verejnej správy a spresnenie výšky dlhu niektorých subjektov.

<sup>17</sup> Detailnejší popis metodiky je uvedený v Boxe č. 3 v Správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ktorú RRZ publikovala v apríli 2015.

**Tab 17: Revízia dlhu verejnej správy za rok 2021**

	mil. eur	% HDP
<b>Verejný dlh - notifikácia apríl 2022</b>	<b>61 259</b>	<b>63,1</b>
Aktualizácia hospodárenia subjektov VS	-1,3	0,0
Konsolidácia výšky úverov pre ŽSR od SIH	-30,0	0,0
Metodické zmeny (Slovenský vodohospodársky podnik)	9,2	0,0
<b>Revízia HDP</b>	<b>-</b>	<b>-2,0</b>
<b>Verejný dlh - notifikácia apríl 2023</b>	<b>61 237</b>	<b>61,0</b>

Zdroj: ŠÚ SR, MFSR



## Príloha 3 – Jednorazové vplyvy v roku 2021 a 2022

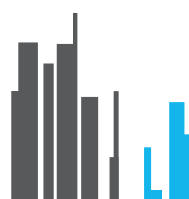
V tejto časti sú popísané jednorazové vplyvy, ktoré boli zohľadnené pri výpočte štrukturálneho salda verejného sektora v roku 2021 a 2022.

Tab 18: Jednorazové vplyvy v roku 2021 a 2022

	2021		2022	
	mil. eur	% HDP	mil. eur	% HDP
- časové rozlíšenie príjmov z DPH	65	0,1	-	-
- náklady spojené s COVID-19	-3 081	-3,1	-802	-0,7
- odpustenie pohľadávky voči Alžírsku	-11	0,0	-	-
- odpustenie pohľadávok voči nástupníckym krajinám Juhoslávie	-24	0,0	-	-
- spätné výplaty pre ženy za znížené dôchodky	-61	-0,1	-	-
- odchodné pre policajtov a vojakov	-63	-0,1	-	-
- mimoriadny odvod do rozpočtu EÚ	-527	-0,5	-	-
- energo kompenzácie domácnosti (14. dôchodok)	-	-	-210	-0,2
- energo kompenzácie firmy	-	-	278	0,3
- pomoc pre vybrané skupiny obyvateľstva	-	-	-109	-0,1
- stabilizačný príspevok (zdravotníci a pracovníci v sociálnych službách)	-	-	-52	0,0
- pomoc Ukrajine	-	-	-61	-0,1
<b>Spolu</b>	<b>-3 701</b>	<b>-3,7</b>	<b>-956</b>	<b>-0,9</b>

Zdroj: RRZ, MF SR

- 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 2021 tak boli pozitívne ovplyvnené príjmy z DPH sumou 65 mil. eur.
- Opatrenia spojené s pandémiou koronavírusu** - V prvom kvartáli roka 2020 zasiahla slovenskú ekonomiku celosvetová pandémia koronavírusu COVID-19. V snahe eliminovať negatívne efekty a podporiť ekonomiku vláda prijala balíček opatrení, ktorý RRZ vyčíslila na 3 081 mil. eur v roku 2021. V roku 2022 predstavujú výdavky spojené s pandemickými opatreniami 802 mil. eur.
- Odpustenie pohľadávky voči Alžírsku** - Na základe rozhodnutia vlády došlo k odpusteniu pohľadávky voči Alžírsku vo výške 11 mil. eur, ktoré jednorazovo zhoršilo saldo VS v roku 2021.
- Odpustenie pohľadávky voči nástupníckym krajinám Juhoslávie** - Na základe rozhodnutia vlády došlo k odpusteniu pohľadávky voči bývalým krajinám Juhoslávie vo výške 24 mil. eur s negatívnym vplyvom na saldo VS v roku 2021.





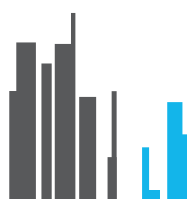
5. **Doplatok starobných dôchodkov ženám, ktorým sa spätne znížil dôchodkový vek** - V roku 2021 bol rozpočet VS jednorazovo negatívne ovplyvnený sumou 61 mil. eur z dôvodu doplatku starobných dôchodkov ženám, ktorý vyplynul na základe novely zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení. Išlo o spätné zníženie dôchodkového veku ročníkom žien 1957 až 1965.
6. **Odchodné policajtom a vojakom** - V roku 2021 bol rozpočet VS jednorazovo negatívne ovplyvnený sumou 63 mil. eur z dôvodu vyplateného odchodného policajtom a vojakom.
7. **Mimoriadny odvod do rozpočtu EÚ** - V roku 2021 bol rozpočet VS jednorazovo negatívne ovplyvnený sumou 527 mil. eur z dôvodu kompenzácie na ušlom cle (strata tradičných vlastných zdrojov na základe záverečnej správy vyšetrovacieho úradu OLAF).
8. **Energo-kompenzácie domácnosti** - V roku 2022 vláda prijala viaceré opatrenia slúžiace na kompenzáciu rastu cien energií pre domácnosti. K prvým realizovaným opatreniam patrí vyplatenie 14. dôchodku vo výške 210 mil. eur s negatívnym vplyvom na saldo VS v roku 2022.
9. **Energo-kompenzácie firmy** - Výška pomoci firmám v boji proti rastúcim cenám energií dosiahla 278 mil. eur v roku 2022.
10. **Pomoc pre vybrané skupiny obyvateľstva** - Ide o jednorazovú pomoc pre rodiny vo forme zvýšeného prídavku na deti a nízkopríjmové skupiny obyvateľstva vo výške 100 eur, ktoré vláda vyplatila v lete a na jeseň 2022.
11. **Stabilizačný príspevok** - Koncom roka 2022 vláda prijala opatrenie ako kompenzáciu výšky miezd zdravotníckemu personálu a personálu pracujúceho v sociálnych službách, pričom je podmienený tým, že pracovníci sa zaväzujú zotrvať v pracovnom pomere u toho istého zamestnávateľa po dobu 3 rokov. Príspevok sa týka zamestnancov zariadení v sektore, ale aj mimo sektoru verejnej správy. V prípade transferu pre zariadenia mimo sektora verejnej správy<sup>118</sup> v celkovej výške 52 mil. eur bol tento výdavok zaznamenaný jednorazovo v roku 2022, pričom sa vecne týka rokov 2023 až 2025 a na účely vyčíslenia štrukturálneho salda sa takto časovo rozlíši.
12. **Opatrenia prijaté v súvislosti s vojnou na Ukrajine** - Ide o výdavky, resp. náklady spojené s inváziou Ruska na Ukrajinu (vojenská a humanitárna pomoc, rovnako však aj výdavky spojené priamo s utečencami) znížené o vplyvy prijatých grantov na tento účel. V roku 2022 vplyv jednorazových opatrení týkajúcich sa pomoci Ukrajine predstavuje 61 mil. eur.

<sup>118</sup> V prípade zariadení zaznamenaných v sektore verejnej správy sa transfer časovo rozlišuje do období, na ktoré sa príspevok vzťahuje (2023 až 2025) a z tohto dôvodu nie je potrebná žiadna ďalšia úprava.

## Príloha 4 – Výsledok hospodárenia štátnych podnikov

Tab 19: Výsledok hospodárenia - podniky s majetk. účasťou štátu a MH Manažm. (v tis. eur)

Názov	majetk. účasť	vlastnícky podiel	2021 <sup>1)</sup> HV	2022 <sup>1)</sup> HV	2021 <sup>1)</sup> HV x MÚ	2022 <sup>1)</sup> HV x MÚ
Bratislavská teplárenská, a.s.	100,00%	MH Man	-8 673	na	-8 673	na
DLHOPIS, o.c.p., a.s.	100,00%	MH Man	44	na	44	na
Martinská teplárenská, a.s.	100,00%	MH Man	-5 101	na	-5 101	na
Poliklinika Tehelná, a.s.	100,00%	MH Man	53	na	53	na
Tepláreň Košice, a.s./ TEKO	100,00%	MH Man	4 931	na	4 931	na
Trnavská teplárenská, a.s.	100,00%	MH Man	-6 703	na	-6 703	na
Zvolenská teplárenská, a.s.	100,00%	MH Man	-6 945	na	-6 945	na
Žilinská teplárenská, a.s.	100,00%	MH Man	-25 404	na	-25 404	na
Burza cenných papierov, a.s.	75,94%	MH Man	3 321	na	2 522	na
KÚPELE SLIAČ a.s.	79,97%	MH Man	-1 573	na	-1 258	na
Slovak Lines, a.s.	44,01%	MH Man	132	na	58	na
SAD Trenčín, a.s.	41,54%	MH Man	757	na	314	na
SAD Žilina, a.s.	40,64%	MH Man	652	na	265	na
ARRIVA Michalovce	39,86%	MH Man	-417	na	-166	na
SAD Dunajská Streda, a.s.	32,79%	MH Man	41	na	13	na
SAD Poprad, a.s.	39,68%	MH Man	-196	na	-78	na
SAD Lučenec, a.s.	39,66%	MH Man	521	na	207	na
SAD Prievidza a.s.	39,66%	MH Man	350	na	139	na
ARRIVA Nové Zámky	39,64%	MH Man	954	na	378	na
SAD Humenné, a.s.	32,98%	MH Man	672	na	222	na
ARRIVA Liorbus	39,58%	MH Man	1 275	na	505	na
SAD Prešov, a.s.	30,59%	MH Man	-317	na	-97	na
ARRIVA Nitra	39,52%	MH Man	-417	na	-165	na
eurobus, a.s.	39,50%	MH Man	780	na	308	na
ARRIVA Trnava	39,50%	MH Man	1 766	na	698	na
SAD Banská Bystrica, a.s.	37,96%	MH Man	21	na	8	na
SAD Zvolen, a.s.	37,84%	MH Man	12	na	5	na
Bardejovské kúpele, a.s.	0,08%	MH Man	445	na	0	na
Podiatr. vodárenská spoločnosť, a.s.	0,03%	MH Man	336	na	0	na
Letisko M.R. Štefánika, a.s. (BTS)	100,00%	MDVRR SR	-9 132	-7 569	-9 132	-7 569
Želez. spoločnosť Cargo Slovakia, a.s.	100,00%	MDVRR SR	6 349	-4 500	6 349	-4 500
Letisko Košice - Airport Košice, a.s.	34,00%	MDVRR SR	326	117	111	40
Letové prevádzkové služby SR, š.p.	100,00%	MDVRR SR	-6 958	12 097	-6 958	12 097
Metro Bratislava, a.s.	34,00%	MDVRR SR	215	210	73	71
Letisko Poprad - Tatry, a.s.	97,61%	MDVRR SR	0	17	0	17
Letisko Piešťany, a.s.	20,65%	MDVRR SR	-108	-54	-22	-11
Letisko Sliač, a.s.	100,00%	MDVRR SR	255	-146	255	-146
Slovenská pošta, a.s.*	100,00%	MDVRR SR	-9 326	-8 771	-9 326	-8 771
Verejné prístavy, a.s.	100,00%	MDVRR SR	-1 324	404	-1 324	404
Poštová banka, a.s.	0,03%	MDVRR SR	na	na	na	na
SZRB, a.s.*	100,00%	MF SR	619	331	619	331
SEPS, a.s.*	100,00%	MF SR	18 339	162 833	18 339	162 833
TIPOS, a.s.	100,00%	MF SR	18 878	15 592	18 878	15 592
Mincovňa Kremnica, š.p.	100,00%	MF SR	491	155	491	155

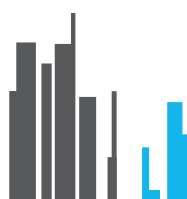


**Tab 19: Výsledok hospodárenia - podniky s majetk. účasťou štátu a MH Manažm. (v tis. eur)**

Názov	majetk. účasť	vlastnícky podiel	2021 <sup>1)</sup> HV	2022 <sup>1)</sup> HV	2021 <sup>1)</sup> HV x MÚ	2022 <sup>1)</sup> HV x MÚ
Transpetrol, a.s.	100,00%	MH SR	8 215	4 348	8 215	4 348
Slovenský plynárenský priemysel, a.s.*	100,00%	MH SR	234 449	156 285	234 449	156 285
Západoslovenská energetika, a.s.*	51,00%	MH SR	90 490	72 172	46 150	36 808
Stredoslovenská energetika, a.s.	51,00%	MH SR	227 862	74 881	116 210	38 189
Východoslovenská energetika, a.s.*	51,00%	MH SR	38 117	9 900	19 440	5 049
Slovenské elektrárne, a.s.*	34,00%	MH SR	32 827	91 857	11 161	31 231
Letecké opravovne Trenčín, a.s.	100,00%	MO SR	76	1 000	76	1 000
Vojenské lesy a majetky SR, š.p.	100,00%	MO SR	696	84	696	84
Automobilové opravovne MV SR, a.s.	100,00%	MV SR	138	144	138	144
Správa služieb dipl. zboru, a.s.	100,00%	MZV SR	348	293	348	293
Technická inšpekcia, a.s.	100,00%	MPSVR SR	79	102	79	102
Biont, a.s.	100,00%	MŠVV SR	73	-344	73	-344
Spoločnosť pre skladovanie, a.s.	13,45%	SŠHR	0	0	0	0
Poľnohosp. podnik Tatry, a.s.	100,00%	SŠHR	3	95	3	95
Vodohospodárska výstavba, š.p.	100,00%	MŽP SR	4 364	89 294	4 364	89 294
Slov. vodohospodársky podnik, š.p.	100,00%	MŽP SR	2 777	-38 162	2 777	-38 162
Lesy Slovenskej republiky, š.p.	100,00%	MP SR	12 224	6 120	12 224	6 120
Lesopoľnohosp. majetok Ulič, š.p.	100,00%	MP SR	80	21	80	21
Závodisko, š.p.	100,00%	MP SR	4	3	4	3
Agrokomplex - Výstavníctvo Nitra, š.p.	100,00%	MP SR	-1 238	9	-1 238	9
Agroinštitút Nitra, š.p.	100,00%	MP SR	-109	0	-109	0
Plemenárske služby SR, š.p.	100,00%	MP SR	207	10	207	10
Technický skúšobný ústav Piešťany, š.p.	100,00%	ÚpNMS	184	105	184	105
<b>Celkovo</b>			<b>631 808</b>	<b>638 933</b>	<b>429 963</b>	<b>501 227</b>
* precenenie majetku			-1 608 684		-279 971	

<sup>1)</sup> predpokladaný výsledok hospodárenia podľa RVS 2023-2025

Zdroj: MF SR, RRZ

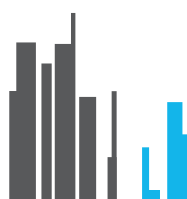


## Príloha 5 – Dividendy prijaté do rozpočtu verejnej správy

**Tab 20: Dividendy z majetkovej účasti MH Manažmentu a štátu v rokoch 2021-2022 (v tis. eur)**

	2021	2022
<b>MH Manažment</b>	<b>1 970</b>	<b>1 345</b>
<b>Ostatné subjekty VS</b>	<b>11 403</b>	<b>22 688</b>
<b>Štátny rozpočet</b>	<b>489 954</b>	<b>168 410</b>
Správa služieb diplomatickému zboru, a.s.	250	240
Tipos, a.s.	2 500	5 000
Slovenská elektrizačná prenosová sústava, a.s.	29 335	0
Slovenská konsolidačná, a.s.	575	2 000
EXIMBANKA - odvod zo zisku	250	0
Jadrová a vyraďovacia spoločnosť, a.s.	3 000	3 000
Slovenský plynárenský priemysel, a.s.	254 400	0
Západoslovenská energetika, a.s.	45 697	44 839
Stredoslovenská energetika, a.s.	113 071	74 777
Východoslovenská energetika, a.s.	33 677	29 070
Vodohospodárska výstavba, š.p. Bratislava	200	2 984
Transpetrol	2 000	1 500
Slovenský pozemkový fond	5 000	5 000
<b>Dividendy VS (hotovostné)</b>	<b>503 327</b>	<b>192 443</b>
(-) <i>superdividendy</i>	68 256	66 222
(+) <i>časové rozlíšenie dividend</i>	0	220 015
<b>Dividendy VS (ESA2010)</b>	<b>435 072</b>	<b>346 236</b>

Zdroj: MF SR



## 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 informácií o úpravách týchto údajov vykonaných Štatistickým úradom SR pri prechode na metodiku ESA<sub>2010</sub>. Východiskový rok je dostupný v detailnej štruktúre príjmov a výdavkov vo viacerých klasifikáciách: ekonomickej (EKRK), ESA<sub>2010</sub>, 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 (EKRK) 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, 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.

Základný scenár sa zostavoval z východiskového roka 2022, pričom došlo k aktualizácii scenára vychádzajúceho z roku 2021 a tiež sa zostavoval scenár vychádzajúci z roku 2021 zahŕňajúci vplyvy bezpečnostnej a energetickej krízy. V porovnaní s postupom jeho zostavenia načrtnutým v minuloročnej správe (z apríla 2022) došlo k nasledovným zmenám:

- **Zahrnutie 4-ročného priemeru investícií** (bez obrany) do strednodobej prognózy – investície ovplyvňujú dlhodobý ekonomický rast krajiny, čo znamená, že krátkodobé zníženie verejných investícií by nemalo viesť k zlepšovaniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti. Priemer za 4 roky bol zvolený z dôvodu, aby zachytil štandardný volebný cyklus na úrovni krajiny, ako aj v samosprávach.

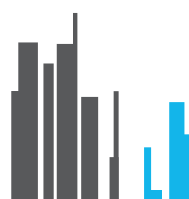
**Tab 21: Investície v základných scenároch (mil. eur)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Investície upravené o jednorazové vplyvy*	-1 958	-2 094	-1 933	-1 704	-2 001	
- v % HDP	-2,2	-2,2	-2,1	-1,7	-1,9	
4-ročný priemer (2018-2021, % HDP)	-2,0					
4-ročný priemer (2019-2022, % HDP)		-2,0				
Úprava investícií v ZS <sub>2021</sub> a v ZS <sub>2021</sub> +BEK na 4-ročný priemer**					-350	
Úprava investícií v ZS <sub>2022</sub> na 4-ročný priemer**						-134

\* bez EU fondov, spolufinancovania, obrany a metodických úprav

Zdroj: RRZ

\*\* (+) znamená zníženie a (-) zvýšenie investícií



- **Zahrnutie medzinárodných záväzkov vlády** – konkrétne ide o zahrnutie záväzku Slovenska na zvýšenie výdavkov na obranu na 2 % HDP. Spolu s touto úpravou došlo k odstráneniu vplyvov predpokladaného dodania vojenskej techniky v mimoriadnej výške (v rámci jednorazových vplyvov).

**Tab 22: Úprava investícií v obrane v základných scenároch (mil. eur)**

	2021	2022	2023	poznámky
<b>ZS 2021</b>				
1. Pôvodný prístup	190	207	226	indexácia o tempo rastu HDP
2. Úprava výdavkov		269	294	úprava na rozpočet 2022
3. Aktuálny odhad (1+2)	190	476	520	
<b>ZS 2021+BEK</b>				
1. Pôvodný prístup	190	207	226	tempo rastu HDP
2. Úprava výdavkov		527	574	úprava na 2 % HDP od 2022
3. Aktuálny odhad (1+2)	190	734	800	
<b>ZS 2022</b>				
1. Pôvodný prístup	190	254	280	tempo rastu HDP
2. Úprava výdavkov			442	úprava na 2 % HDP od 2023
3. Aktuálny odhad (1+2)	190	254	722	

Pozn.: ZS 2021 - základný scenár vychádzajúci z roku 2021, ZS 2021+BEK - základný scenár vychádzajúci z roku 2021 vrátane vplyvu bezpečnostnej a energetickej krízy, ZS 2022 - základný scenár vychádzajúci z roku 2022

Zdroj: RRZ

- **Predpoklad dosiahnutia vyrovnaného hospodárenia samospráv** na konci strednodobej časti základného scenára – zohľadňuje skutočnosť, že samosprávy hospodária autonómne, uplatňované fiškálne pravidlá (obmedzenia na výšku dlhu, jeho splátok, ako aj použitie dlhového financovania iba na investície) sú relatívne striktné a na základe údajov dosahovali v minulosti v priemere vyrovnané hotovostné saldo. Predpoklad sa uplatňuje symetricky, t.j. bez ohľadu na to, či je predpokladané hospodárenie samospráv pred úpravou deficitné alebo prebytkové.

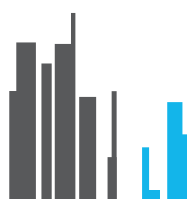
**Tab 23: Opatrenia v hospodárení samospráv (vplyv na saldo, v mil. eur)**

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>ZS 2021</b>						
Hotovostné saldo samospráv (bez úprav)	23	28	27	45	221	
- v % HDP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	
<b>Dodatočné opatrenia</b>		-62	-135	-210	-221	
<b>ZS 2021+BEK</b>						
Hotovostné saldo samospráv (bez úprav)	23	-23	-345	-345	-58	
- v % HDP	0,0	0,0	-0,3	-0,3	0,0	
<b>Dodatočné opatrenia</b>		16	35	55	58	
<b>ZS 2022</b>						
Hotovostné saldo samospráv (bez úprav)		-369	-841	-967	-800	-753
- v % HDP		-0,3	-0,7	-0,7	-0,6	-0,5
<b>Dodatočné opatrenia</b>			212	453	720	753

Pozn.: (+) zlepšuje a (-) zhoršuje saldo hospodárenia samospráv

Zdroj: RRZ

- **Zmena spôsobu odhadu vplyvu cien energií na subjekty verejnej správy** – vzhľadom na energetickú krízu a pozorovaný významný nárast cien energií od druhej polovice roku 2021, doteraz používané pravidlo indexácie výdavkov subjektov verejnej



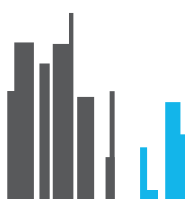
správy (o CPI infláciu) nepostačuje na zachytenie ich vplyvov na verejné financie. Z toho dôvodu sa pri vývoji položky výdavkov na energie zohľadnili predpoklady o vývoji cien komodít vstupujúcich do makroekonomickej prognózy.

**Tab 24: Úprava odhadu výdavkov na energie v základných scenároch (mil. eur)**

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	poznámky
<b>ZS 2021</b>							
1. Pôvodný prístup	544	585	611	626	641		indexácia o tempo rastu inflácie
2. Úprava výdavkov		216	225	231	236		úprava na vývoj cien energií v 1Q2022
3. Aktuálny odhad (1+2)	544	801	836	857	877		
<b>ZS 2021+BEK</b>							
1. Pôvodný prístup	544	599	635	654	669		indexácia o tempo rastu inflácie
2. Úprava výdavkov		214	891	917	745		úprava na vývoj cien energií v 1Q2023 a ustálenie od roku 2025
3. Aktuálny odhad (1+2)	544	812	1 526	1 570	1 414		
<b>ZS 2022</b>							
1. Pôvodný prístup	544	812	892	954	993	1 020	indexácia o tempo rastu inflácie
2. Úprava výdavkov			633	677	421	432	úprava na vývoj cien energií v 1Q2023 a ustálenie od roku 2025
3. Aktuálny odhad (1+2)	544	812	1 526	1 631	1 414	1 452	

Zdroj: RRZ

- **Naviazanie vývoja daní z práce a DPH na vývoj podielu objemu miezd na HDP v dlhodobom horizonte** – doteraz uplatňované pravidlo indexácie týchto položiek o tempo rastu HDP nemusí byť dostatočné v časoch, keď dochádza k významným pohybom v zložení HDP (čo je aj predpoklad základného scenára vychádzajúceho z roku 2022).





### Hlavné predpoklady zostavenia základného scenára:

- Východiskom zostavenia základného scenára je makroekonomická prognóza RRZ za predpokladu nezmenených politík, z ktorej vychádza daňová prognóza RRZ – daňová prognóza v strednodobej časti základného scenára vychádza zo skutočného výnosu daní v roku 2022<sup>199</sup>. Rozdiely voči aktuálnej prognóze Výboru pre daňové prognózy a prognóze RRZ, na základe ktorej posúdila realistickosť uvedenej prognózy výboru, ukazuje [Tab 25](#).

**Tab 25: Odhad daňových príjmov v základnom scenári 2022 (ESA2010, tis. eur)**

	2022	2023	2024	2025	2026
Daň z príjmov fyzických osôb	4 167 511	4 725 939	5 107 434	5 507 678	5 839 159
Daň z príjmov právnických osôb	3 697 907	4 226 968	4 333 142	4 587 329	4 745 415
Daň z pridanej hodnoty	8 484 450	9 347 227	9 943 489	10 478 728	10 869 712
Spotrebné dane	2 531 014	2 632 023	2 694 955	2 739 932	2 782 553
Sociálne odvody	9 316 912	10 461 773	11 509 800	12 292 574	13 006 069
Zdravotné odvody	4 707 999	5 267 366	5 795 557	6 232 817	6 609 361
Ostatné dane	1 942 016	1 635 178	1 619 707	1 687 230	1 753 731
<b>1. Spolu - odhad v ZS2022 (apríl 2023)</b>	<b>34 847 809</b>	<b>38 296 474</b>	<b>41 004 084</b>	<b>43 526 288</b>	<b>45 606 000</b>
2. Daňové príjmy a odvody VpDP (marec 2023)	35 046 444	38 195 711	40 520 109	42 661 425	44 096 616
- rozdiel (1-2)	-198 635	100 763	483 975	864 863	1 509 384
3. Daň. pr. a odvody RRZ pre VpDP (feb. 2023)	34 760 558	37 681 303	40 184 359	42 517 863	44 065 097
- rozdiel (1-3)	87 251	615 171	819 725	1 008 425	1 540 903

Zdroj: RRZ, VpDP

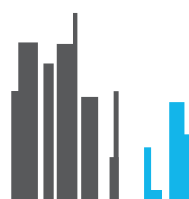
V prípade základného scenára zostaveného z roku 2021 boli použité predpoklady o elasticitách daní voči makroekonomickej základni z prognózy RRZ z februára 2022, pričom východiskom boli skutočné údaje za rok 2021. Skutočný vývoj daní v roku 2022 a z neho zostavená prognóza na ďalšie roky neboli zahrnuté do tohto scenára, keďže môžu byť ovplyvnené novými opatreniami vlády (prijatými v priebehu roku 2022), čo by nemalo byť súčasťou základného scenára. Porovnanie odhadu daňových príjmov vyplývajúcich z tohto prístupu s prognózami RRZ sú uvedené v [Tab 26](#). Daňovú prognózu vychádzajúcu z predpokladov pre základný scenár z roku 2021 zahŕňajúcu vplyvy bezpečnostnej a energetickej krízy zobrazuje [Tab 27](#).

**Tab 26: Odhad daňových príjmov v základnom scenári 2021 (ESA2010, tis. eur)**

	2021	2022	2023	2024	2025
Daň z príjmov fyzických osôb	3 759 520	4 250 195	4 621 516	4 920 112	5 347 949
Daň z príjmov právnických osôb	3 530 954	3 888 320	4 251 696	4 351 265	4 529 503
Daň z pridanej hodnoty	7 494 068	8 106 752	8 811 843	9 077 327	9 419 146
Spotrebné dane	2 399 191	2 501 837	2 618 753	2 647 817	2 685 983
Sociálne odvody	8 699 966	9 438 405	10 275 517	10 827 468	11 483 464
Zdravotné odvody	4 379 678	4 746 862	5 139 759	5 452 211	5 781 313
Ostatné dane	1 473 131	1 525 814	1 595 951	1 595 873	1 618 127
<b>1. Spolu - odhad v ZS2021 (apríl 2022)</b>	<b>31 736 509</b>	<b>34 458 185</b>	<b>37 315 035</b>	<b>38 872 073</b>	<b>40 865 485</b>
2. Daň. príjmy a odvody RRZ pre VpDP (mar 2023)	31 809 995	34 760 558	37 681 303	40 184 359	42 517 863
- rozdiel (1-2)	-73 486	-302 373	-366 268	-1 312 286	-1 652 378
3. Daň. príjmy a odvody RRZ pre VpDP (mar 2022)	31 103 758	33 615 812	36 391 347	37 741 876	39 073 121
- rozdiel (1-3)	632 751	842 373	923 688	1 130 197	1 792 364

Zdroj: RRZ

<sup>199</sup> Okrem dane z príjmov právnických osôb, dane z príjmov fyzických osôb z podnikania a osobitného odvodu regulovaných odvetví, ktoré sú odhadmi.



**Tab 27: Odhad daňových príjmov v základnom scenári 2021+BEK (ESA2010, tis. eur)**

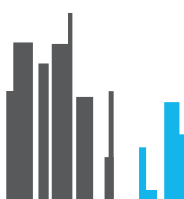
	2021	2022	2023	2024	2025
Daň z príjmov fyzických osôb	3 759 520	4 279 120	4 635 545	4 904 516	5 331 002
Daň z príjmov právnických osôb	3 530 954	3 875 726	4 240 869	4 332 519	4 509 941
Daň z pridanej hodnoty	7 494 068	8 184 621	8 913 636	9 166 622	9 513 377
Spotrebné dane	2 399 191	2 483 948	2 584 388	2 603 065	2 640 239
Sociálne odvody	8 699 966	9 504 528	10 307 808	10 793 337	11 447 265
Zdravotné odvody	4 379 678	4 780 118	5 155 912	5 435 026	5 763 091
Ostatné dane	1 473 131	1 516 678	1 578 109	1 570 132	1 591 843
<b>1. Spolu - odhad v ZS2021+BEK (apríl 2023)</b>	<b>31 736 509</b>	<b>34 624 739</b>	<b>37 416 267</b>	<b>38 805 217</b>	<b>40 796 758</b>
2. Daňové príjmy a odvody v ZS 2021	31 736 509	34 458 185	37 315 035	38 872 073	40 865 485
- rozdiel (1-2)	0	166 554	101 232	-66 856	-68 727

Zdroj: RRZ

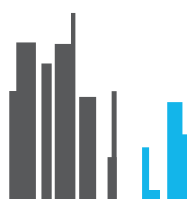
- Základný scenár berie do úvahy platnú legislatívu ku koncu daného obdobia.** V prípade východiskového roku 2022 je to stav k 31. decembru 2022, t. j. zahŕňa aj opatrenia schválené v roku 2022 avšak účinné až v roku 2023. Toto platí najmä pre príjmové legislatívne opatrenia a výdavkové opatrenia zahrnuté do modelov RRZ (napríklad reforma dôchodkového systému, rodinný balíček). RRZ v rámci výpočtu limitov verejných výdavkov identifikovala aj ďalšie opatrenia prijaté v priebehu roku 2022, ktoré sú takisto zahrnuté do základného scenára (Tab 28). **Legislatívne opatrenia v základnom scenári 2022 zhoršili saldo o 0,2 % HDP v roku 2022, ich dopady sa však naplno premietnu až v roku 2023, kedy zhoršenie salda bude blízko 2 % HDP.** V nasledujúcich rokoch strednodobého horizontu zhoršenie salda postupne klesne k 1,5 % HDP.

**Tab 28: Zoznam opatrení schválených v roku 2022 (tis. eur, rozdiely voči NPC scenáru)**

	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Zmeny v starobných dôchodkoch:</b>					
Zavedenie rodičovského dôchodku*	0	-270 943	-291 750	-324 043	-354 795
Predčasný star. dôchodok - po 40 odpracovaných rokoch*	0	-14 910	-48 642	-74 462	-83 834
Predčasný star. dôch. - prepočet priznaných dôchodkov*	0	-11 413	-36 301	-62 034	-38 225
Predčasný starobný dôchodok - sprísnenie podmienok*	0	7 293	19 645	17 522	15 798
Zmiernenie podmienok pre vdovský dôchodok*	0	-8 496	-9 167	-9 528	-10 046
Zmeny v dôchodkoch - zrušenie dôchodkového stropu a naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života*	0	0	0	0	0
Predĺženie účasti na 2. pilieri pri poberaní star. dôch.*	0	0	0	50	100
Dôchodkové dávky (spomalenie rastu ADH)*	0	1 203	4 555	9 715	16 505
<b>Zmeny v ostatných sociálnych transferoch:</b>					
Rodinný balíček - daňový bonus na dieťa*	-118 036	-769 689	-759 153	-390 169	-358 895
Rodinný balíček - prídavok na dieťa*	-24 711	-397 593	-383 403	-352 321	-328 838
Zrušenie krátenia peňažného príspevku na opatrovanie*	0	-21 451	-61 807	-86 839	-96 282
Zavedenie otcovskej dovolenky*	-1 375	-16 967	-15 973	-14 883	-15 596
Predĺženie ochr. lehoty nemoc. poist. pre tehotné ženy*	-5 150	-11 300	-12 464	-13 479	-14 364
Jednorazové zvýšenie príd. na dieťa pri nástupe do školy*	0	255	1 084	1 610	1 971
Úpravy v posudzovaní nároku na dávku v nez.*	2 000	4 000	4 276	4 317	4 416
<b>Zmeny v zdravotníctve:</b>					
Zvyšovanie miezd zdravotníkov	0	-397 355	-415 532	-460 241	-484 140
Novela zákona o zdrav. star. - dlhodobá starostlivosť	0	-14 254	-18 653	-22 209	-23 134
Novela zákona o liekoch	0	-25 680	-31 320	-15 480	-19 083



Úsporné opatrenia - revízia výdavkov	0	53 600	111 200	132 900	137 688
<b>Zmeny v daniach a nedaňových príjmoch:</b>					
DPH - znížená sadzba na gastro a vybrané služby*	0	-263 000	-279 000	-293 000	-302 000
Zrušenie koncesionárskych poplatkov*	0	-38 780	-75 990	-76 260	-76 260
Nájomné byty - zníženie výnosu DPH*	0	-29 000	-58 000	-87 000	-90 000
Zmena registračného poplatku na osobných autách*	0	-13 500	-27 000	-27 000	-27 000
Odvodová odpočítateľná položka - sezónni pracovníci*	0	-12 637	-13 556	-14 193	-14 193
Poplatok za uloženie odpadov*	0	0	-15 000	-15 000	-15 000
Spotrebná daň z liehu - zvýšenie*	0	62 400	80 400	80 400	80 400
Zmeny sadzieb daní z nehnuteľností*	0	42 000	42 000	42 000	42 000
Zmeny sadzieb daní za špecifické služby*	0	43 000	43 000	43 000	43 000
Pravidlo o obmedzení úrokových nákladov*	0	23 000	30 000	23 000	23 000
Zvýšenie cien diaľničných známok*	0	11 830	17 842	18 109	18 346
Zvýšenie odvodov z hazardu*	0	19 000	21 000	23 000	23 000
<b>Ostatné opatrenia:</b>					
Zákon o výstavbe, územnom plánovaní a zriadení centrálného stavebného úradu	0	-68 048	-70 108	-83 124	-86 916
Strategické územie Valaliky	-82 620	-132 724	-1 082	-1 146	-1 199
Intermodálna doprava	0	-18 368	-19 943	-21 032	-21 904
Dotácie v súvislosti s prílevom cudzincov	-431	-8 951	-15 932	-22 913	-23 519
Správne súdy	0	-17 962	-15 939	-16 914	-17 748
Súdna reforma	-250	-15 055	-13 421	-14 082	-14 580
Dotácia pre Volvo	0	0	-12 721	-15 261	-15 956
Štátna politika - Slováci v zahraničí	-6 301	-6 821	-9 181	-8 001	-8 212
Inšpekcia v sociálnych veciach	-5 966	-9 433	-6 933	-7 364	-7 736
Aktualizácia úlohy o zriadení detenčného ústavu	-3 213	-6 386	-7 009	-7 454	-7 841
Zákon o zdravotnej starostlivosti - detencia	-3 289	-6 094	-6 721	-7 174	-7 580
Národná stratégia riadenia hraníc (2023 až 2026)	0	-17 762	-9 998	-1 292	-1 350
Investičná pomoc (PCA, Solar Turbines)	-5 547	-8 723	-2 700	-619	0
Zákon o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia	0	-6 161	-2 684	-2 676	-2 804
Zákon o profesionálnych náhradných rodičoch	-65	-3 453	-3 056	-3 433	-3 590
Referendum (Január 2023)	-5 244	-5 134	0	0	0
Založenie Agentúry štátom podporovaného náj. bývania	-666	-1 990	-2 161	-2 279	-2 373
Odstránenie aplikačných problémov v soc. ekonomike	0	-1 316	-1 459	-1 619	-1 662
Návrh zákona o ochrane ovzdušia	0	-1 206	-2 103	-2 255	-2 380
Zákon o kultúrno-osvetovej činnosti	0	-1 053	-1 201	-1 252	-1 285
Daňový bonus - mzdové výdavky	-151	-704	-776	-829	-876
Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice	-756	-298	-319	-338	-354
Zákon o výkone väzby	0	-435	-435	-435	-435
Návrh na zriadenie koordinačného úradu UNESCO	0	0	-362	-326	-338
Daňové zmeny - obstaranie kapitálových aktív	-126	-389	0	0	0
Znížená DPH na gastro a služby - kapitálové výdavky	-39	-288	0	0	0
Zmena DPH - obstaranie kapitálových aktív	-39	-288	0	0	0
Zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania v referende	0	-260	0	0	0
Podpora zamestnancov štátnych príslušníkov 3. krajín, občanov so zdr. postihnutím	0	-260	0	0	0
Pracovná odmena odsúdeným	0	0	-59	-81	-98
Zákon o zdravotných poisťovniach - mzdy ÚDZS	0	-40	-44	-47	-50
Návrh zákona o vojenskom spravodajstve	0	-42	-9	-9	-10
<b>Celkové vplyvy opatrení voči NPC</b>	<b>-261 975</b>	<b>-2 389 031</b>	<b>-2 384 066</b>	<b>-2 164 472</b>	<b>-2 176 257</b>
- v % HDP	<b>-0,24</b>	<b>-1,98</b>	<b>-1,84</b>	<b>-1,58</b>	<b>-1,52</b>



\* Ide o vlastné odhady RRZ.

Zdroje: RRZ, MF SR,  
NR SR, Vláda SR

Vplyvy ostatných legislatívnych zmien sú čerpané z oficiálnych dokumentov (doložky vplyvov)

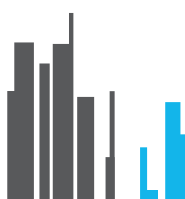
- Okrem jednorazových vplyvov prezentovaných v prílohe č. 3 boli **vo východiskovom roku zohľadnené aj iné položky**, ktoré nespĺňajú definíciu jednorazových vplyvov (napríklad kvôli ich veľkosti vplyvu na saldo), ale **ovplyvňujú bilanciu dočasne**. Konkrétne v roku 2022 išlo o transakcie spojené s oddlžením nemocníc voči Sociálnej poisťovni a súkromným veriteľom, ako aj zaúčtovanie penále a zníženie pohľadávok Sociálnou poisťovňou voči nemocniciam. Tabuľka obsahuje aj podrobne rozpísané jednorazové opatrenia súvisiace s dôsledkami pandémie, energetickej krízy a vojny na Ukrajine na jednotlivé položky príjmov a výdavkov.

**Tab 29: Jednorazové vplyvy a iné položky s dočasným vplyvom (mil. eur)**

	druh	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Kompenzácie zamestnancov</b>		<b>-125</b>	<b>-177</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- Podpora cestovného ruchu	pandémia	-1	-	-	-	-	-
- Odmeny zamestnancom v prvej línii	pandémia	-51	-	-	-	-	-
- Zriadenie krízového koordinačného centra	pandémia	-11	-	-	-	-	-
- UA azylové centrum, iné výdavky	Ukrajina	-	-25	-	-	-	-
- Odchodné pre policajtov a vojakov	ostatné	-63	-	-	-	-	-
- Oddlženie nemocníc voči sociálnej poisťovni	ostatné	-	202	-	-	-	-
<b>Daňové príjmy a odvodové príjmy</b>		<b>118</b>	<b>412</b>	<b>150</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- Nulová sadzba DPH na respirátory	pandémia	-10	-	-	-	-	-
- Akruálne zaznamenanie DPH	ostatné	65	-	-	-	-	-
- Odchodné pre policajtov a vojakov	ostatné	63	-	-	-	-	-
- Príjem zo solidarneho príspevku	energie	-	412	-	-	-	-
- Odvod zo zisku - Vodohospodárska výstavba	energie	-	-	150	-	-	-
<b>Subvencie</b>		<b>-331</b>	<b>-280</b>	<b>-279</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>0</b>
- Preplácanie nájmov	pandémia	-85	-14	-	-	-	-
- Podpora cestovného ruchu	pandémia	-133	-57	-	-	-	-
- Dotácie v oblasti kultúry	pandémia	-26	-	-	-	-	-
- Kompenzácia výpadku príjmov z tržieb (SAD, letecké spoločnosti)	pandémia	-22	-	-	-	-	-
- Podpora športovým klubom	pandémia	-15	-	-	-	-	-
- Hospodárska mobilizácia	pandémia	-50	-28	-	-	-	-
- Kompenzácie cien energií - firmy	energie	-	-116	-275	-	-	-
- Stabilizačný príspevok (zdravotníci a pracovníci v sociálnych službách)	ostatné	-	-48	16	16	16	-
- UA Príspevok na bývanie - právnické osoby	Ukrajina	-	-17	-20	-	-	-
<b>Sociálne transfery</b>		<b>-429</b>	<b>-809</b>	<b>-2 442</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- Spätné výplaty pre ženy za znížené dôchodky	ostatné	-61	-	-	-	-	-
- Zaúčtovanie penále Sociálnou poisťovňou voči nemocniciam	ostatné	-	-1	-	-	-	-
- Zníženie pohľadávok Sociálnej poisťovne voči nemocniciam	ostatné	-	-202	-	-	-	-



- Odchodné pre policajtov a vojakov	ostatné	63	-	-	-	-	-
- Posun splatnosti odvodov	pandémia	-7	-2	-	-	-	-
- Pandemická OČR a karanténna PN	pandémia	-260	-55	-	-	-	-
- Predĺženie poberania dávky v nezamestnanosti	pandémia	-41	-	-	-	-	-
- Opatrenia na podporu zamestnanosti (prvá pomoc)	pandémia	243	-270	-	-	-	-
- SOS dávka	pandémia	-66	-4	-	-	-	-
- Zmeny v rodičovskom príspevku	pandémia	-56	-6	-	-	-	-
- Finančný príspevok pre očkovaných seniorov	pandémia	-216	-62	-	-	-	-
- Očkovací bonus a lotéria	pandémia	-24	-	-	-	-	-
- Úhrada nákladov spojených s testovaním zamestnávateľom, infekčný príplatok	pandémia	-	-12	-	-	-	-
- Preplácanie nájmov	pandémia	-7	-	-	-	-	-
- Dotácie v oblasti kultúry	pandémia	-2	-1	-	-	-	-
- Zmeny vo výdavkoch na zdravotnú starostlivosť	pandémia	5	-	-	-	-	-
- Jednorazová pomoc pre vybrané skupiny obyvateľstva	energie	-	-109	-	-	-	-
- Kompenzácie cien energií - domácnosti (14. dôchodky a iné)	energie	-	-210	-2 464	-	-	-
- UA príspevok na bývanie - fyzické osoby	Ukrajina	-	-2	-20	-	-	-
- UA dávka v hmotnej núdzi	Ukrajina	-	-7	-	-	-	-
- UA príjem rezortu obrany z Európskeho mierového nástroja	Ukrajina	-	40	42	-	-	-
- UA príjem rezortu obrany od DK, NO, DE na výrobu húfnic	Ukrajina	-	92	-	-	-	-
<b>Ostatné bežné transfery</b>		<b>-2 017</b>	<b>10</b>	<b>-28</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>0</b>
- Podpora cestovného ruchu	pandémia	-1	-	-	-	-	-
- Dotácie v oblasti kultúry	pandémia	-6	-	-	-	-	-
- Odmeny zamestnancom v prvej línii	pandémia	-	-10	-	-	-	-
- Opatrenia na podporu zamestnanosti (prvá pomoc)	pandémia	-1 409	102	-	-	-	-
- Zmeny v dávke v hmotnej núdzi	pandémia	-5	-	-	-	-	-
- Jednorazová dávka pre deti v rodinách	pandémia	-70	-	-	-	-	-
- Stabilizačný príspevok (zdravotníci a pracovníci v sociálnych službách)	ostatné	-	-5	-13	9	9	-
- Dotácie pre sociálne služby	ostatné	-	-17	-	-	-	-
- Úhrada ušlého cla do rozpoču EÚ	ostatné	-527	-	-	-	-	-
- Jednorazová pomoc pre vybrané skupiny obyvateľstva	energie	-	-1	-	-	-	-
- UA výdavky	Ukrajina	-	-59	-15	-	-	-
<b>Prijaté transfery</b>		<b>99</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- Nákup zdravotníckeho materiálu z eurofondov	pandémia	99	-	-	-	-	-
<b>Kapitálové transfery</b>		<b>-57</b>	<b>-127</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- Hospodárska mobilizácia	pandémia	-	-6	-	-	-	-



- Vplyv zlyhaných Covid úverov	pandémia	-23	-2	-	-	-	-
- Odpustenie pohľadávok voči zahraničiu	ostatné	-35	-	-	-	-	-
- Oddĺženie nemocníc voči súkromným veriteľom	ostatné	-	-118	-	-	-	-
<b>Tržby</b>		<b>-153</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- Výpadok tržieb z dôvodu pandémie	pandémia	-153	-	-	-	-	-
<b>Medzispotreba</b>		<b>-615</b>	<b>-291</b>	<b>-238</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- Podpora cestovného ruchu	pandémia	-5	-	-	-	-	-
- Výdavky ŠR a ostatných subjektov na pandémiu	pandémia	-30	-23	-	-	-	-
- Hospodárska mobilizácia	pandémia	-176	-52	-	-	-	-
- Nákup zdravotníckeho materiálu (testy, lieky, vakcína)	pandémia	-304	-277	-218	-	-	-
- Prevádzka MOM	pandémia	-100	-3	-	-	-	-
- UA azylové centrum, iné výdavky	Ukrajina	-	-53	-20	-	-	-
- Oddĺženie nemocníc voči súkromným veriteľom	ostatné	-	116	-	-	-	-
<b>Investície</b>		<b>-13</b>	<b>-43</b>	<b>-49</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- Hospodárska mobilizácia	pandémia	-	-4	-	-	-	-
- Nákup zdravotníckeho materiálu	pandémia	-13	-9	-7	-	-	-
- UA azylové centrum, iné výdavky	Ukrajina	-	-30	-42	-	-	-
<b>Zmena stavu zásob</b>		<b>-53</b>	<b>-9</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- Antigénové testy	pandémia	-53	-9	-	-	-	-
<b>Spolu (vplyv na saldo)</b>		<b>-3 576</b>	<b>-959</b>	<b>-2 887</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>0</b>
- vplyv pandémie		<b>-3 081</b>	<b>-802</b>	<b>-225</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- vplyv vojny na Ukrajinu		<b>0</b>	<b>-61</b>	<b>-75</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- vplyv energetickej krízy		<b>0</b>	<b>-24</b>	<b>-2 589</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- ostatné jednorazové vplyvy		<b>-495</b>	<b>-72</b>	<b>2</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>0</b>

Pozn.: \* položky s dočasným vplyvom

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

\*\* časť prostriedkov bola financovaná z rozpočtu EÚ, v tabuľke je uvedený spôsob zaznamenania v jednotlivých položkách

- **Prognóza čerpania prostriedkov EÚ** vychádza z predpokladu dočerpania prostriedkov 3. programového obdobia (2014-2020) v rokoch 2022 až 2024 a postupný nábeh čerpania prostriedkov 4. programového obdobia (2021-2027) porovnateľným tempom s predchádzajúcimi programovými obdobiami. RRZ odhadla výdavky na spolufinancovanie na základe miery spolufinancovania jednotlivých fondov a doteraz vynaložených výdavkov na spolufinancovanie. Okrem týchto prostriedkov RRZ zahrnuje do základného scenára aj predpoklady o čerpaní prostriedkov Fondu obnovy a odolnosti, ktoré by sa mali vyčerpať do roku 2026.

Vzhľadom na tieto mimoriadne prostriedky prognóza EÚ fondov v dlhodobej časti základného scenára začína až od roku 2027<sup>120</sup>, v ktorom RRZ odhaduje čerpanie prostriedkov EÚ na úrovni priemeru za programové obdobie 2021-2027.

<sup>120</sup> Položky, ktoré nie sú ovplyvnené starnutím populácie, sa v dlhodobej časti základného scenára (v základnom scenári vychádzajúcom z roku 2021 ide o rok 2026) štandardne indexujú odhadovaným tempom rastu nominálneho HDP. Indexácia o rast nominálneho HDP sa v prípade fondov EÚ začína po roku 2027.

Tab 30: Predpoklady čerpania fondov EÚ a Fondu obnovy a odolnosti (mil. eur)

	2022	2023	2024	2025	2026
Štrukturálne fondy a Kohézny fond	1 795	3 550	1 210	709	1 204
Poľnohospodárstvo	408	727	604	866	531
- Program rozvoja vidieka	120	200	257	501	160
- ostatné (najmä priame platby)	288	528	347	365	371
Prostriedky Plánu obnovy a odolnosti	49	1 071	2 085	1 486	690
<b>Spolu - výdavky zo zdroja EÚ</b>	<b>2 253</b>	<b>5 348</b>	<b>3 899</b>	<b>3 061</b>	<b>2 425</b>
Výdavky štátneho rozpočtu na spolufinancovanie	405	727	319	324	285
Úhrada DPH Plánu obnovy a odolnosti	3	131	252	184	90
<b>Spolu - výdavky na spolufinancovanie</b>	<b>408</b>	<b>857</b>	<b>570</b>	<b>508</b>	<b>375</b>
<i>p.m. EU fondy v sektore VS</i>	<i>1 232</i>	<i>2 926</i>	<i>2 133</i>	<i>1 675</i>	<i>1 327</i>

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

- Na projekciu **príjmov a výdavkov dôchodkových systémov, ako aj zdravotníctva a dlhodobej starostlivosti** sa použili výstupy z modelov RRZ. **Výdavky na školstvo** boli kvantifikované RRZ, pričom vychádzajú z metodiky<sup>121</sup>, ktorú používa EK pre spoločné projekcie všetkých krajín EÚ. Projekcie **príjmov z majetku** boli plne prevzaté z projekcií Európskej komisie<sup>122</sup>.
- **RRZ zaktualizovala projekciu príjmov a výdavkov spojených so schémou vyradovania jadrových zariadení** na základe nových projekcií zaslaných ministerstvom hospodárstva. Medzi najvýznamnejšie zmeny patrí prehodnotenie výšky ročných príspevkov na strane Národného jadrového fondu, posun termínu ukončenia vyradovania jadrovej elektrárne V1 z roku 2025 na rok 2027 a posunutie odhadovaných príjmov a výdavkov súvisiacich s 3. a 4. blokom jadrovej elektrárne Mochovce tak, aby reflektovali posledné plánované termíny uvedenia do prevádzky. Do projekcie schémy vyradovania jadrových zariadení boli zahrnuté aktuálne makroekonomické predpoklady, najmä vývoj inflácie.

<sup>121</sup> V prípade školstva boli prijaté dve úpravy 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.

<sup>122</sup> Projekcie príjmov z majetku sú prevzaté z Ageing report 2021, ktorý bol zverejnený v roku 2021.



## Príloha 7 – Základný scenár z roku 2021 - revízia

Revíziou základného scenára 2021 došlo k zhoršeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti z hodnoty 3,85 % HDP na 4,45 % HDP, t.j. o 0,5 percentuálnych bodov (**Tab 31**).

**Tab 31: Príspevky k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti z roku 2021**

	% HDP
<b>1. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (ZS 2021, apríl 2022)</b>	<b>3,85</b>
2. Počiatočná rozpočtová pozícia	-0,44
3. Vplyv vývoja v strednodobej časti:	0,92
- spresnenie odhadu výdavkov na energie	0,18
- zahrnutie investícií vo výške 4-ročného priemeru (metodická zmena)	0,32
- vyrovnané hospodárenie samospráv v poslednom roku (metodická zmena)	0,17
- postupné zvýšenie výdavkov na obranu smerom 2 % HDP (metodická zmena)	0,25
- ostatné	0,01
4. Implicitné záväzky:	0,02
- univerzálny dôchodkový systém	-0,12
- zdravotníctvo	0,05
- dávky v nezamestnanosti	-0,11
- iné sociálne transfery	0,15
- naviazanie vývoja daní z práce a DPH na vývoj podielu objemu miezd na HDP (metodická zmena)	0,03
- ostatné	0,02
<b>5. Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (ZS 2021 - aktualizácia, apríl 2023; suma 1 až 4)</b>	<b>4,35</b>
<i>p.m. vplyv metodických zmien</i>	<i>0,76</i>
<i>Pozn.: (-) znamená zlepšenie a (+) zhoršenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti</i>	<i>Zdroj: RRZ</i>

**K zhoršeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti prispela aktualizácia vývoja v strednodobej časti základného scenára (0,92 p.b.):**

- **Metodické zmeny** popísané v časti 4.3 (**a prílohe 6**) prispeli k **zhoršeniu ukazovateľa o 0,76 p.b.** RRZ do vývoja v strednodobej časti zahrnula záväzok vlády zvyšovať výdavky na obranu k 2 % HDP, predpoklad o vývoji investícií verejnej správy (mimo rezortu obrany) na úrovni štvorročného priemeru<sup>123</sup> a predpoklad dosiahnutia vyrovnaného hospodárenia samospráv na konci strednodobého horizontu reflektujúci ich pravidlá rozpočtového hospodárenia.
- **Spresnenie odhadu výdavkov subjektov verejnej správy na energie zhoršilo ukazovateľ o 0,18 p.b.** V druhej polovici roku 2021 začali významne rásť ceny energií, čo sa najmä od začiatku roku 2022 premietlo do zvýšených výdavkov subjektov verejnej správy. Doteraz používaný spôsob indexácie týchto výdavkov tento vývoj nezachytával (indexácia o mieru inflácie), a preto bolo potrebné odhadnúť ich vývoj zohľadnením predpokladov o vývoji cien energií vstupujúcich do makroekonomickej prognózy.

<sup>123</sup> Zahrnutie záväzku vlády v oblasti obrany a predpoklad o vývoji investícií na úrovni štvorročného priemeru boli súčasťou základného scenára použitého na výpočet limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025, ktorý RRZ predložila do NR SR v decembri 2022.

- **K zanedbateľnému zhoršeniu ukazovateľa o 0,01 p.b. prispel očakávaný vývoj v strednodobom horizonte** po zapracovaní aktualizovanej strednodobej makroekonomickej prognózy vychádzajúcej zo skutočnosti roku 2021. V strednodobej časti základného scenára sa príjmové a výdavkové položky indexujú v závislosti od ich vecnej povahy<sup>124</sup>.

**Positívny vplyv mala aktualizácia výsledkov hospodárenia za rok 2021 (s celkovým vplyvom 0,44 p.b.).** Deficit verejnej správy sa znížil o 0,7 % HDP najmä vďaka vyššiemu výnosu dane z príjmov právnických osôb, čo sa premietlo aj do zlepšenia štrukturálneho salda v roku 2021. Zároveň došlo aj k zníženiu podielu dlhu na HDP o 2,1 p.b., na čom sa podieľala revízia nominálneho HDP.

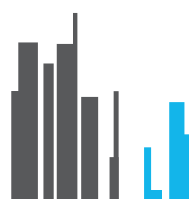
**Zmeny v dlhodobých projekciách** mali zanedbateľný vplyv na aktualizáciu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti v roku 2021, pričom **prispeli k jeho zlepšeniu o 0,01 p.b.** Išlo jednak o aktualizáciu demografickej projekcie ako aj viaceré menšie metodické úpravy<sup>125</sup>.

Tab 32: Základný scenár vývoja verejných financií – rok 2021 (% HDP)

	2021*	Strednodobý scenár				Dlhodobé projekcie				
		2022	2023	2024	2025	2030	2040	2050	2060	2071
<b>Príjmy</b>	<b>40,1</b>	<b>39,9</b>	<b>40,1</b>	<b>39,3</b>	<b>39,0</b>	<b>38,7</b>	<b>38,9</b>	<b>39,2</b>	<b>39,4</b>	<b>39,4</b>
Daňové príjmy	19,8	19,6	19,5	19,3	19,2	19,1	19,1	19,1	19,1	19,1
- 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	19,7	19,5	19,4	19,2	19,1	19,0	19,1	19,1	19,1	19,1
Sociálne a zdravotné odvody	15,5	15,4	15,2	15,5	15,6	15,7	16,0	16,3	16,5	16,5
- Soc. a zdravotné odvody (celý balík)	16,0	15,9	15,8	16,0	16,2	16,2	16,3	16,4	16,4	16,4
- Výpadok - II. pilier	-0,9	-0,9	-0,9	-1,0	-1,0	-1,0	-0,8	-0,6	-0,5	-0,5
- Soc. poistenie ozbrojených zložiek	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Nedaňové príjmy	4,8	4,9	5,4	4,5	4,2	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
- 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	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
- príjmy spojené s dlhodobou star.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
- ostatné nedaňové príjmy	3,9	4,4	4,8	4,0	3,7	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
<b>Výdavky</b>	<b>41,8</b>	<b>42,9</b>	<b>42,4</b>	<b>41,3</b>	<b>40,7</b>	<b>41,3</b>	<b>44,7</b>	<b>49,5</b>	<b>54,9</b>	<b>58,2</b>
Primárne výdavky	40,7	42,0	41,6	40,6	40,1	40,3	42,0	44,7	46,9	46,3
Fixné v dlhodobej časti	17,8	19,7	19,6	18,5	18,2	17,9	18,0	18,0	18,1	18,0
Výdavky citlivé na demografiu	22,6	22,0	21,8	21,9	21,7	22,2	23,9	26,7	28,8	28,3
- Dôchodkové dávky	8,4	7,9	7,9	8,1	8,0	8,1	9,2	11,1	12,3	11,9

<sup>124</sup> 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.

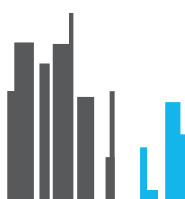
<sup>125</sup> **Dôchodky:** technické spresnenie vývoja príjmovej distribúcie dôchodkov v dôsledku prílevu nových dôchodcov, zohľadnenie mesiaca narodenia osôb pri výpočte vekovo-špecifických pravdepodobností odchodu do dôchodku na základe detailnejších anonymizovaných individuálnych údajov; **Zdravotné výdavky:** spresnenie kvantifikácie vplyvu nákladov spojených so zomieraním (DRC) v dôsledku lepšej identifikácie úmrtí, v rámci anonymizovanej individuálnej databázy výdavkov verejných zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť; **Nemocenská a materské:** aktualizácia metodiky projekcie počtu nemocenských a materských dávok, ktorá po novom vychádza z vekového rozdelenia pravdepodobnosti poberania uvedených dávok podľa pohlavia. U nemocenskej dávky sa zároveň zohľadňuje aj rastúca chorobnosť so zvyšujúcim sa vekom a pri nemocenských dávkach poberaných tesne pred poberaním dávky materskej sa počet dávok naviazal na vývoj počtu narodených detí. U materskej sa prihliadalo na rastúci podiel poberateľiek dávky na počte nových matiek s ich vekom, u mužov sa početnosť naviazala na vývoj počtu detí vo veku do 2 rokov.



- Ozbrojené zložky	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
- Zdravotná starostlivosť	5,7	5,4	5,3	5,3	5,3	5,6	5,9	6,1	6,2	6,1
- Dlhodobá starostlivosť	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,5	1,8	2,2	2,4
- Školstvo	4,4	4,4	4,5	4,4	4,3	4,3	4,1	4,4	4,9	4,7
- Dávky v nezamestnanosti	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
- Nemocenské a úrazové dávky	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
- Ostatné sociálne transfery	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4
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	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Úroky	1,1	0,9	0,8	0,7	0,7	1,0	2,7	4,8	8,0	11,8
<b>Saldo VS</b>	<b>-1,7</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,8</b>	<b>-2,6</b>	<b>-5,8</b>	<b>-10,3</b>	<b>-15,5</b>	<b>-18,8</b>
<b>Primárne saldo VS</b>	<b>-0,6</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,6</b>	<b>-3,1</b>	<b>-5,5</b>	<b>-7,5</b>	<b>-6,9</b>
<b>Štrukturálne saldo VS</b>	<b>-1,2</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,6</b>	<b>-5,8</b>	<b>-10,3</b>	<b>-15,5</b>	<b>-18,8</b>
<b>Štrukturálne primárne saldo</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,6</b>	<b>-3,1</b>	<b>-5,5</b>	<b>-7,5</b>	<b>-6,9</b>
<b>Hrubý dlh VS</b>	<b>61,0</b>	<b>57,6</b>	<b>53,7</b>	<b>52,3</b>	<b>50,3</b>	<b>50,0</b>	<b>69,9</b>	<b>122,1</b>	<b>205,4</b>	<b>302,0</b>

\* bez jednorazových vplyvov

Zdroj: RRZ

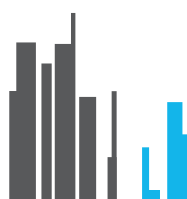


## Príloha 8 – Vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti

Tab 33: Vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti (% HDP)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	najvýznamnejší vplyv zmien
Mimoriad. správa – dec. 2012	6,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Správa - apríl 2013	7,0	4,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2012: reforma dôchodkového systému, 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
Správa - apríl 2021	-	-	-	-	-	-	-	-	4,9	5,6	-	-	2020: vplyv pandémie koronavírusu čiastočne kompenzovaný zmrazením minimálnych dôchodkov
Mimoriad na správa – jún 2021	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,6	6,1	-	2021: zohľadnenie opatrení vlády zahrnutých v rozpočte, urobené len vo forme očakávaného scenára
Správa - apríl 2022	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,2	3,8	-	2021: zlepšenie štrukturálneho salda čiastočne kompenzované menej priaznivým poklesom deficitu v strednodobom horizonte
Správa - apríl 2023	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,3	5,5	2022: vplyv bezpečnostnej a energetickej krízy, opatrenia vlády čiastočne kompenzované dočasným zlepšením štrukturálneho salda v roku 2022

Zdroj: RRZ



## Príloha 9 – Spôsob kvantifikácie dopadov v citlivostných scenároch

V kvantifikácii dynamických vplyvov navrhovaných opatrení bol použitým model OGRE, nelineárny model dynamického stochastického ekvilibria s prelínajúcimi sa generáciami vyvinutý Radou pre rozpočtovú zodpovednosť na základe prác [Baksa, Munkacsi \(2016, 2020\)](#). Pre potreby RRZ a vyhodnocovania dlhodobej udržateľnosti slúži najmä na simulovanie dlhodobých makro-ekonomických dopadov penzijných reforiem, analýzu dopadov fiškálnych reforiem na strednom a dlhodobom horizonte v prostredí starnúcej populácie a simuláciu citlivostných scenárov (stres testy).

Ide o multi-trendový model malej otvorenej ekonomiky v priestore Eurozóny so štandardnou produkčnou funkciou (Cobb-Douglass) a detailne rozpracovaným trhom práce (zamestnanosť vo verejnom aj súkromnom sektore, participácia, nezamestnanosť a mzdové vyjednávanie inšpirované [Blanchard, Gali \(2010\)](#), [Fontaine \(2016\)](#), [Faccini \(2020\)](#)). Trendový rast ekonomiky aj participácia na trhu práce sú modelované endogénne. Vzhľadom na starnutie populácie a s tým súvisiacu zmenu v preferenciách domácností model zachytáva aj tvorbu a financovanie verejných statkov (zdravotníctvo, školstvo, dlhodobá starostlivosť). Prelínajúce sa generácie dôchodcov a ľudí v aktívnom veku (domácnosti, ktoré dokážu tvoriť úspory a pomocou nich vyhladzovať svoju spotrebu, ako aj domácnosti, ktoré netvorí úspory a ich spotreba závisí len od okamžitého príjmu) sú modelované na nekonečnom horizonte a ich narodenie, prežitie a prechod do penzie sú modelované v pravdepodobnostnom priestore ([Blanchard \(1985\)](#)).

Podrobné členenie fiškálnej politiky na výdavkovej aj príjmovej stránke štátneho rozpočtu zodpovedá nastaveniu slovenskej fiškálnej politiky. Model je obohatený o plne endogénny trojpilierový penzijný systém, čo umožňuje vyhodnocovať dlhodobé dopady rôznych penzijných reforiem, ich presah na ekonomický vývoj (potenciálny rast, trh práce, spotreba) ako aj dlhodobú udržateľnosť verejných financií pri zohľadnení starnutia populácie a citlivosti úrokových sadzieb na nadmerné zadlženie štátu. Úroková sadzba vládnych dlhopisov obsahuje rizikovú prirážku, ktorá reaguje na nadmerné zadlžovanie vlády, očakávania o kredibilitate fiškálnej politiky ako aj konvergenciu Slovenska k jadrú Eurozóny či inflačné očakávania.

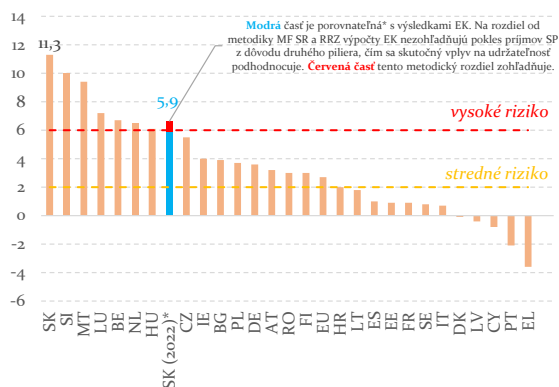
Kalibrácia tohto modelu vychádza z aktuálnych makro-ekonomických a fiškálnych pomerov a demografické trendy zodpovedajú projekciám EUROPOP. V simuláciách základného scenáru predpokladáme dlhodobo uvoľnenú politiku ECB (základné sadzby, refinančné programy).

## Príloha 10 – Ukazovatele dlhodobej udržateľnosti Európskej komisie

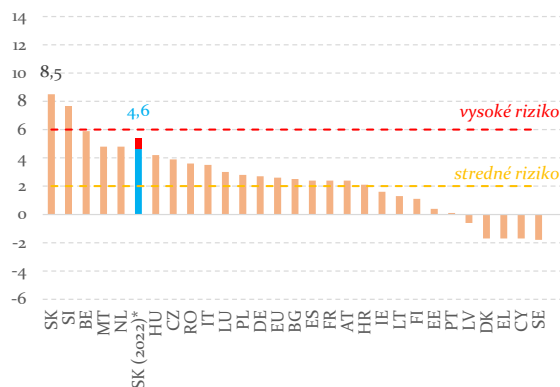
[Európska komisia](#) v apríli 2023 zverejnila porovnanie dlhodobej udržateľnosti verejných financií ukazovateľmi S<sub>2</sub> a S<sub>1</sub>. Podľa týchto výsledkov má Slovensko najhoršiu udržateľnosť verejných financií spomedzi všetkých krajín EÚ. Tieto výsledky však vychádzajú [z dlhodobých projekcií Európskej komisie z roku 2021](#), ktoré okrem iného, nezohľadňujú prijatú dôchodkovú reformu, ani lepší vývoj verejných financií v rokoch 2021-2022.

Použitím porovnateľnej metodiky výpočtu ukazovateľov EK na základný scenár vývoja verejných financií podľa Rady na horizonte rokov 2022 až 2070, by ukazovateľ udržateľnosti S<sub>2</sub> dosiahol hodnotu 5,9 % HDP (stredné riziko) a ukazovateľ udržateľnosti S<sub>1</sub> hodnotu 4,6 % HDP (stredné riziko). Táto kombinácia výsledkov by z pohľadu klasifikácie rizika dlhodobej udržateľnosti podľa kritérií EK znamenala **pásmo stredného rizika dlhodobej udržateľnosti**. Slovensko by však aj naďalej patrilo k hornej štvrtine krajín s najväčším problémom s dlhodobou udržateľnosťou v rámci EÚ.

**Graf 53: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti S<sub>2</sub>**



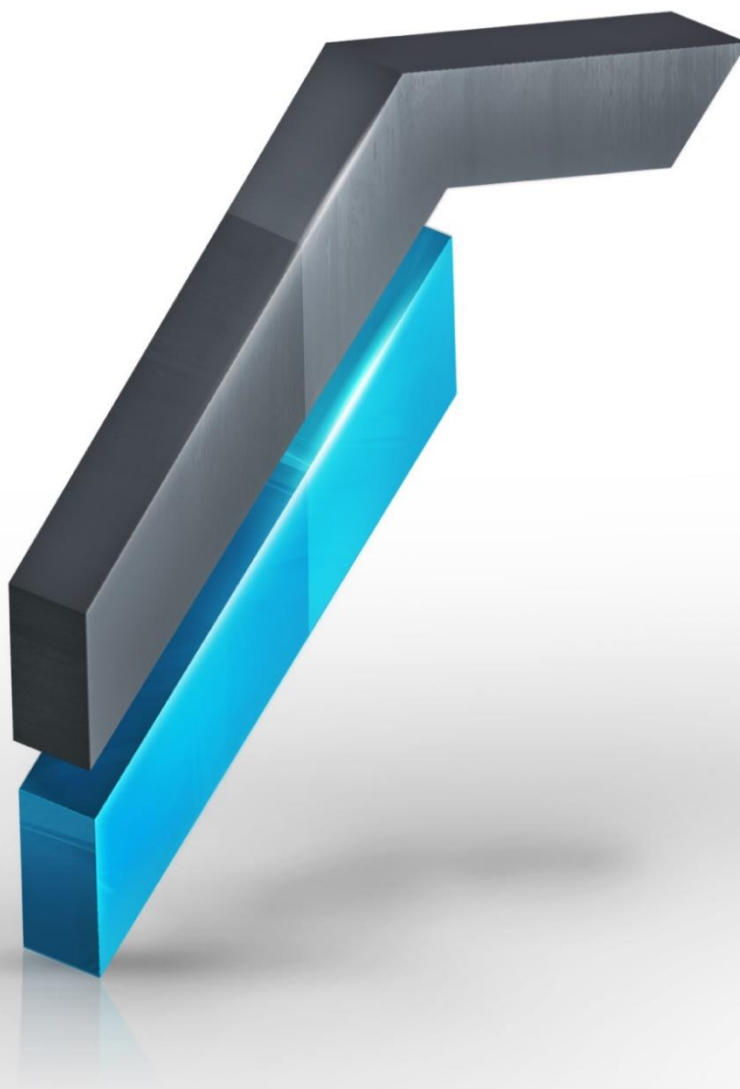
**Graf 54: Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti S<sub>1</sub>**



\* ukazovateľ S<sub>1</sub> a S<sub>2</sub> kvantifikované RRZ na projekcii základného scenára, zohľadňujúceho aktuálne demografické a makroekonomické predpoklady a legislatívny stav k 31.12.2022. Na rozdiel od EK, ktorá v dlhodobom horizonte zohľadňuje iba projekciu vybraných výdavkových politík, Rada vo svojom základnom scenári zohľadňuje dlhodobé projekcie všetkých príjmových a výdavkových položiek rozpočtu verejnej správy. [Modrá časť grafu](#) za SK je porovnateľná (z pohľadu nezahrnutia vplyvu druhého piliera na príjmy) voči výsledkom EK.

Zdroj: EC, Debt sustainability monitor 2022, RRZ





**Kancelária Rady pre  
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1  
Bratislava 1  
813 25  
Slovakia



[www.rrz.sk](http://www.rrz.sk)