



# Strednodobý fiškálny výhľad na roky 2023 až 2026

*Hlavné závery a odporúčania*

máj 2023

## Základné informácie o stanoviskách RRZ

S cieľom dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky, posilniť transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov a v snahe podporiť dlhodobú konkurencieschopnosť Slovenskej republiky s prihliadnutím na požiadavku ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami vznikla v roku 2012 Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) ako nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky. Jej úlohou je poskytovať verejnosti odborné, komplexné a politicky neovplyvnené informácie o vývoji verejných financií.

## Základné informácie o spôsobe posudzovania rozpočtu

Pre realistické posúdenie rozpočtovej politiky Rada najprv odhadne bilanciu rozpočtu pre aktuálny rok. Tieto odhady vychádzajú aktualizovaním [rozpočtového semaforu](#). Následne RRZ stanoví fiškálny odhad pre každý rok na základe najnovšieho odhadu makroekonomického vývoja, ako aj realistického odhadu predstavených opatrení na strane príjmov a výdavkov. Nekonzkretizované opatrenia nie sú zahrnuté v odhadoch. To vytvorí „RRZ scenár“. RRZ scenár teda predstavuje pravdepodobný dopad rozpočtu na verejné financie za predpokladu, že žiadne dodatočné opatrenia nebudú prijaté.

### © Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2023

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v Ústave, čl. 55a a v ústavnom 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, 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).

## Hlavné závery a odporúčania

Predchádzajúca vláda predložila Program stability SR na roky 2023 až 2026, v ktorom predstavila aktualizovaný fiškálny rámec verejnej správy na nadchádzajúce obdobie. Obsahuje informácie o smerovaní fiškálnej politiky, stanovuje cieľovú hodnotu deficitov verejnej správy na príslušné obdobie a vládou predpokladanú výšku opatrení nevyhnutných na splnenie deklarovaných rozpočtových cieľov.

Oproti pôvodne rozpočtovanému deficitu verejnej správy v roku 2023 na úrovni 6,4 % HDP vláda aktuálne odhaduje mierny pokles schodku na úroveň 6,3 % HDP. V roku 2024 fiškálny rámec (t.j., vývoj rozpočtu bez dodatočných opatrení) predpokladá medziročné zníženie deficitu na úroveň 4,7 % HDP. **Vláda však deklaruje zámer dosiahnutia nižších deficitov, vo výške 3,9 % HDP v roku 2024, 3,2 % HDP v roku 2025 a následne vo výške 2,2 % HDP 2026, pričom v súčasnosti nemá pre tieto roky pripravené opatrenia, ktoré by viedli k dosiahnutiu týchto cieľov.**

Návrh rozpočtu (bez dodatočných opatrení) predpokladá nárast hrubého dlhu z úrovne 58,7 % HDP v roku 2023 na úroveň 59,3 % HDP v roku 2024 a následný ďalší nárast k úrovni 59,8 % HDP na konci roku 2025 a 63,1 % HDP na konci roku 2026. Nárast je spôsobený najmä vysokými úrovňami deficitov očakávanými v najbližšom období. Za predpokladu splnenia opatreniami nepodložených rozpočtových cieľov by hrubý dlh po roku 2023 začal mierne klesať a na konci roku 2026 by dosiahol úroveň 57,7 % HDP. **Bez ohľadu na cielené zastavenie nárastu úrovne dlhu po roku 2023 platí, že počnúc rokom 2020 dlh prekročil horný limit sankčných pásiem ústavného zákona a podľa MF SR nad týmto limitom zotrva počas celého prognózovaného obdobia.** Nakoľko horný limit každoročne klesá tempom 1 % HDP ročne, aj stabilizácia dlhu by znamenala jeho vzdialovanie od hornej hranice.

### Porovnanie salda a dlhu VS očakávaného v programe stability s odhadom RRZ (v % HDP)

	2022 S	2023	2024	2025	2026
Saldo VS - PS 2023-2026 (ciele vlády)*	-2,0	-6,3	-3,9	-3,2	-2,2
Hrubý dlh VS - PS 2023-2026 (ciele vlády)	57,8	58,7	58,5	57,1	57,7
Saldo VS - PS 2023-2026 (východiská rozpočtu)	-2,0	-6,3	-4,7	-5,2	-4,9
Saldo VS - prognóza RRZ	-2,0	-6,2	-4,6	-4,9	-4,6
- rozdiel		0,1	0,1	0,2	0,3
Hrubý dlh VS - PS 2023-2026 (východiská rozpočtu)	57,8	58,7	59,3	59,8	63,1
Hrubý dlh VS - prognóza RRZ	57,8	58,2	59,1	60,1	62,6
- rozdiel		0,5	0,3	-0,3	0,5

\*- údaje 2023-2026 vychádzajú z cieľov zverejnených v programe stability.

Zdroj: MF SR, RRZ

Cieľom stanoviska Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ, Rada) je poskytnúť nezávislý pohľad na východiská rozpočtu prezentované v programe stability a posúdiť, či je aktuálne nastavenie fiškálnej politiky postačujúce na dosiahnutie stanovených cieľov a identifikovať prípadné riziká, ktoré by bolo nutné následne dodatočnými opatreniami eliminovať. V súlade so svojim mandátom RRZ poukazuje aj na to, či aktuálny rozpočet vytvára predpoklady pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií a plnenie národných fiškálnych pravidiel. S týmto cieľom RRZ poukazuje na nasledujúce hlavné závery svojho hodnotenia:

- Rok 2023 je východiskovým rokom pre zostavenie fiškálneho rámca Programu stability na roky 2023 až 2026. **Ak do konca roka nebudú prijaté dodatočné opatrenia, deficit**

**môže podľa Rady v roku 2023 dosiahnuť 6,2 % HDP.** V porovnaní s aktuálnym odhadom vlády to predstavuje mierne lepšiu východiskovú pozíciu (o 0,1 % HDP) pre obdobie rokov 2023 až 2025. Pozitívne riziko súvisí najmä s nadhodnotením čerpania bežných a kapitálových výdavkov štátneho rozpočtu ako aj výdavkov na spolufinancovanie v odhade vlády oproti aktuálnemu vývoju.

- V rámci strednodobého vývoja pri zachovaní existujúcich politík<sup>1</sup> **RRZ predpokladá v roku 2024 úroveň schodku vo výške 4,6 % HDP, v roku 2025 to je 4,9 % HDP a v roku 2026 odhad deficitu predstavuje úroveň 4,6 % HDP.** V porovnaní s odhadmi programu stability ide o nižšie úrovne deficitov o 0,1 % HDP až 0,3 % HDP. Voči deklarovaným cieľom vlády tak **chýbajú vyšpecifikované opatrenia v hodnote 0,7 % HDP v roku 2024, 1,7 % HDP v roku 2025 a 2,4 % HDP v roku 2026.**
- Nepriaznivý vývoj makroekonomického prostredia si vyžiadal prijatie viacerých opatrení na tlmenie dopadov krízy a podporu ekonomiky, čo sa premietlo aj do hospodárenia VS. **Štrukturálny deficit** dosiahne až 4,3 % HDP v roku 2023 a oproti roku 2022 sa zhorší o 3,2 % HDP najmä vplyvom časovo oneskorenej indexácie výdavkov, opatrení prijatých v priebehu roku 2022 (s účinnosťou od 2023) a trvalého dopadu bezpečnostno-energetickej krízy. **Počas nasledujúcich troch rokov (2024-2026) sa štrukturálny deficit bude pohybovať na stále vysokých úrovniach, v roku 2026 by mal dosiahnuť 4,8 % HDP.**
- Na základe odhadu vývoja salda verejnej správy RRZ očakáva, že hrubý dlh môže v roku 2023 dosiahnuť úroveň 58,2 % HDP, čo by znamenalo medziročný nárast o 0,4 p.b. V ďalších rokoch by dlh aj vplyvom odhadovaných vysokých deficitov rástol a na konci roku 2026 by dosiahol 62,6 % HDP. Vzhľadom na postupný pokles hraníc sankčných pásiem by to znamenalo, že **dlh bude zotrvať nad horným limitom dlhovej brzdy o viac ako 11 p.b. v roku 2026.** Čistý dlh by dosiahol na konci roku 2023 úroveň 50,6 % HDP. RRZ vzhľadom na chýbajúce konsolidačné opatrenia ku koncu strednodobého horizontu (koniec roku 2026) **predpokladá postupný nárast čistého dlhu na úroveň 56,7 % HDP.**

#### Prehľad základných ukazovateľov rozpočtu podľa RRZ (ESA2010, % HDP)

	2022	2023	2024	2025	2026
RRZ scenár (saldo hospodárenia verejnej správy)	-2,0	-6,2	-4,6	-4,9	-4,6
<b>Štrukturálne saldo</b>	<b>-1,0</b>	<b>-4,3</b>	<b>-4,6</b>	<b>-5,1</b>	<b>-4,8</b>
Hrubý dlh VS	57,8	58,2	59,1	60,1	62,6
Čistý dlh VS	47,7	50,6	52,3	54,5	56,7
Fiškálny impulz (+ znamená reštrikciu, - expanziu)	2,8	-6,7	3,1	0,5	0,9

Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

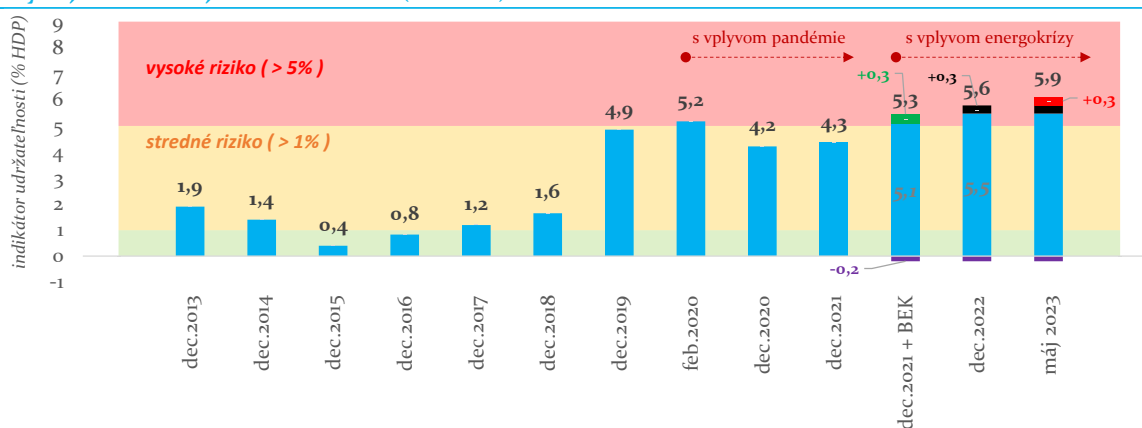
- **Zrýchlenie čerpania EÚ fondov v roku 2023 by malo podporiť ekonomický rast a vykompenzovať tak nepriaznivé makroekonomické prostredie. K fiškálnej expanzii v roku 2023 významne prispieje aj vyššie spomínané zhoršenie štrukturálneho salda, čo zvyšuje riziká spojené s udržateľnosťou do budúcnosti. V nadchádzajúcom období je preto konsolidácia verejných financií nevyhnutná. Zmierňovať potrebné reštriktívne nastavenie fiškálnej politiky by mohlo správne**

<sup>1</sup> Tzv. najpravdepodobnejší „most-likely“ scenár RRZ.

načasovanie čerpania zdrojov EÚ. Potenciálnym impulzom do ekonomiky by sa mohli stať prostriedky z Plánu obnovy a odolnosti, ktoré by kompenzovali a sčasti eliminovali očakávaný výpadok EÚ zdrojov z dôvodu nábehu nového programového obdobia.

- Vývoj verejných financií očakávaný Radou v rokoch 2023 až 2026 **zhoršuje dlhodobú udržateľnosť** v porovnaní s odhadovaným stavom ku koncu roku 2022 o **0,3 % HDP**. Dôvodom sú prijaté opatrenia (0,3 % HDP). Dlhodobá udržateľnosť by sa tak posunula **hlbšie do pásma vysokého rizika na hodnotu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti 5,9 % HDP**. Pre jej dosiahnutie by bolo potrebné trvale zvýšiť príjmy a/alebo znížiť výdavky v objeme 7,6 mld. eur.

### Vývoj dlhodobej udržateľnosti (% HDP)\*



\* modré stĺpce prezentujú hodnoty ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti zo Správy o dlhodobej udržateľnosti za rok 2022 zverejnenej v apríli 2023. Farebné príspevky predstavujú dodatočné úpravy vplyvom aktualizácie predpokladov alebo prijatia nových legislatívnych opatrení v roku 2023.  
BEK – bezpečnostná a energetická kríza

Zdroj: RRZ

- RRZ odhaduje, že na plnenie limitov výdavkov schválených NR SR by boli v roku 2023 potrebné konsolidačné opatrenia vo výške 285 mil. eur. Vzhľadom na platnosť všeobecnej únikovej doložky je vláda v roku 2023 zbavená povinnosti zosúladiť rozpočet verejnej správy s platným limitom, no platnosť tejto výnimky by sa mala skončiť do konca roku. **V roku 2024 odhadujeme potrebu konsolidačných opatrení na úrovni 1 mld. eur a pre rok 2025 potreba narastie o 1,3 mld. na takmer 2,4 mld. eur<sup>3</sup>**. V porovnaní s vyčíslením potrebných opatrení zo strany MF SR pri schválení Rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025<sup>4</sup> sa **veľkosť potrebných opatrení zvýšila najmä v dôsledku prijatia viacerých opatrení zhoršujúcich saldo verejnej správy v priebehu roku**

<sup>2</sup> Popri spresnení odhadovaného vplyvu cien energií na výdavky verejnej správy (pozitívny vplyv 0,2 % HDP), došlo zároveň ku aktualizácii makroekonomického vplyvu bezpečnostnej a energetickej krízy (negatívny vplyv 0,3 % HDP) a aktualizácii odhadu daňových príjmov (negatívny vplyv 0,3 % HDP). Celkovo tak RRZ odhaduje, že bezpečnostná a energetická kríza prispela k zhoršeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti o 0,9 p.b.

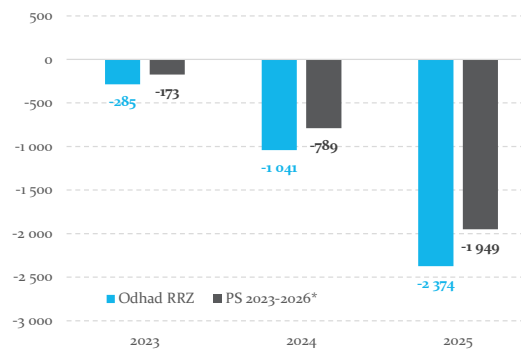
<sup>3</sup> Voči návrhu rozpočtu z programu stability by to predstavovalo 173 mil. eur v roku 2023, 789 mil. eur v roku 2024 a 1.9 mld. eur v roku 2025 za predpokladu, že financovanie vplyvov schváleného predsunutia valorizácie dôchodkov a rodičovského príspevku je zahrnuté vo fiškálnom rámci.

<sup>4</sup> [Informácia o vzťahu schváleného limitu verejných výdavkov k rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025](#) schválená Vládou SR dňa 17. januára 2023. MF SR vyčísľilo, že schválený rozpočet na rok 2023 je v súlade s limitom (rozpočtované výdavky sú pod limitom o 7 mil. eur). V rokoch 2024 a 2025 na splnenie limitu chýbali podľa MF SR v rozpočte opatrenia za 360 resp. 928 mil. eur.

2023 bez adekvátnej kompenzácie ich vplyvov<sup>5</sup>, ako aj v dôsledku pokračujúcich rizík v rozpočte, ktoré Rada naďalej identifikuje<sup>6</sup>.

- RRZ v súčasnosti odhaduje v každom roku vyššiu potrebu opatrení potrebných na splnenie limitov v porovnaní s údajmi z programu stability v dôsledku rozpočtových rizík. Ide najmä o vyššie odhadované výdavky na zdravotníctvo a sociálne transfery, odhadovaný nárast mzdových výdavkov v štátnom rozpočte a v menšej miere aj o vyššie odhadované bežné výdavky štátom vlastnených spoločností (NDS, ŽSR, ŽSSK), ktoré sú čiastočne kompenzované nižšími investíciami.
- **Splnenie limitu verejných výdavkov v rokoch 2024 a 2025 by viedlo k zníženiu deficitu na 3,1 % HDP do roku 2025 a k zníženiu prognózy hrubého dlhu o 2,5 p.b. na 57,5 % HDP na konci roku 2025.** Dlhodobá udržateľnosť verejných financií by sa tak posunula do pásma stredných rizík, pričom dlh by sa stále nachádzal nad horným limitom dlhovej brzdy (o 5,5 p.b.).

#### Výhľad splnenia limitu v čase hodnotenia programu stability (ESA2010, mil. eur)



Pozn.: kladné hodnoty znamenajú, že odhadované výdavky sú pod limitom verejných výdavkov, záporné hodnoty predstavujú odhadované prekročenie limitu verejných výdavkov

Zdroj: RRZ

#### Opatrenia potrebné na splnenie limitu verejných výdavkov (v mil. eur) voči RRZ scenáru

	2023*	2024	2025
1. Aktualizovaný limit verejných výdavkov	41 712	44 206	45 499
2. Výdavky spadajúce pod limit verejných výdavkov	41 998	45 247	47 874
<b>3. Rozdiel (1-2)</b>	<b>-285</b>	<b>-1 041</b>	<b>-2 374</b>
<b>Saldo VS za predpokladu splnenia limitov (% HDP)</b>	<b>-6,2</b>	<b>-3,8</b>	<b>-3,1</b>
<b>Hrubý dlh za predpokladu splnenia limitov (% HDP)</b>	<b>58,2</b>	<b>58,3</b>	<b>57,5</b>
<i>p.m.1 Saldo VS (aktuálny odhad RRZ, v % HDP)</i>	-6,2	-4,6	-4,9
<i>p.m.2 Hrubý dlh (aktuálny odhad RRZ, v % HDP)</i>	58,2	59,1	60,1

\* pre rok 2023 platí výnimka z plnenia limitu, preto RRZ vo svojom výpočte neuvažuje s jeho splnením Zdroj: RRZ

- **Napriek tomu, že strednodobé rozpočtové ciele vlády sú približne v súlade s platnými limitmi a reflektujú aj pripravovanú zmenu v európskych fiškálnych pravidlách, ich splnenie by pravdepodobne nepostačovalo na zníženie dlhu pod najvyššie sankčné pásmo dlhovej brzdy.** To znamená, že nezmenená dlhová brzda si bude v budúcnosti, po skončení najbližšej 24-mesačnej výnimky z uplatňovania prísnejších sankcií od vyslovenia dôvery vláde, vyžadovať ešte výraznejšiu konsolidáciu verejných financií, pokiaľ nedôjde k jej modernizácii.

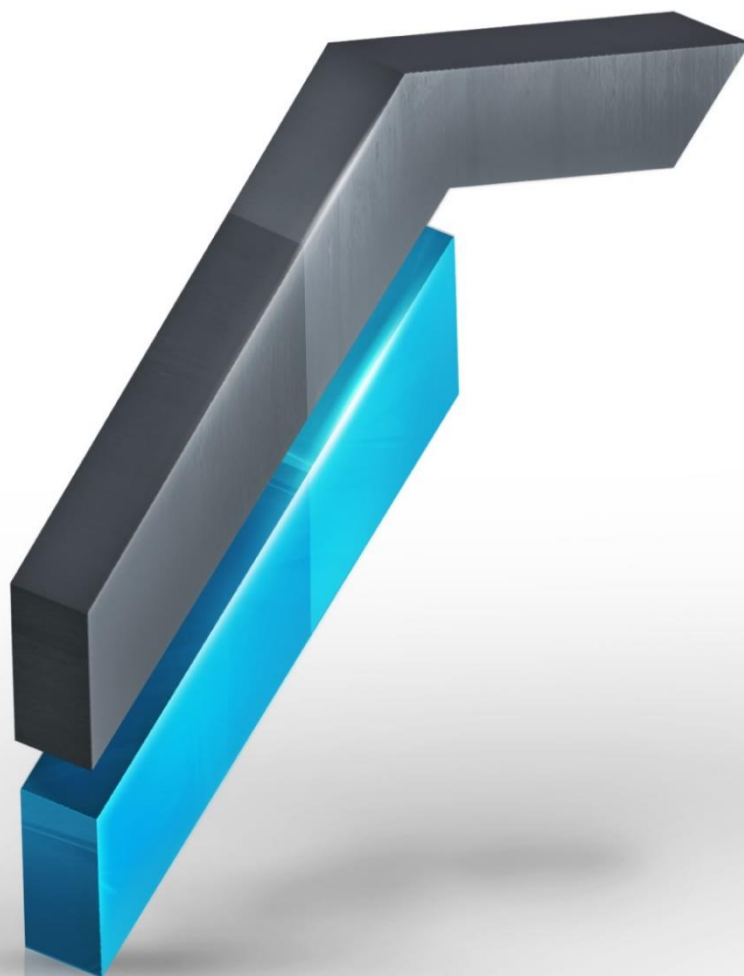
<sup>5</sup> Ide najmä o zrušenie koncesionárskych poplatkov, zmeny v registračných poplatkoch za automobily, rozšírenie tzv. obedov zadarmo, stabilizačný príspevok pracovníkom v zdravotníctve a sociálnych službách a zmeny v rodičovskom príspevku.

<sup>6</sup> Najmä v oblastiach spadajúcich pod výdavkové limity. V ostatných častiach rozpočtu (ako sú napr. výdavky na spolufinancovanie k čerpaniu EÚ fondov), Rada naopak identifikuje pozitívne riziká na výšku deficitu.

- Dňa 5. mája 2023 skončila 24 mesačná výnimka z plnenia povinností vyplývajúcich z prekročenia najvyšších pásiem dlhovej brzdy, ktorá vyplynula zo schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery predchádzajúcej vláde v roku 2021. V nadväznosti na to prišlo k viazaniu 3 % zo zákonom stanovených výdavkov štátneho rozpočtu na rok 2023. **Viazaním výdavkov vo výške 709 mil. eur nedošlo k zlepšeniu odhadu salda verejnej správy<sup>7</sup>, ani k zníženiu dlhu a táto sankcia tak neplní ústavným zákonom predpokladaný účel.**
- V prípade, že NR SR neschváli programové vyhlásenie novej vlády a nevyjadrí tejto vláde dôveru, budú sa na túto vládu vzťahovať sankcie plynúce z prekročenia najvyšších pásiem ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. **Predovšetkým by vláda mala povinnosť v jeseni predložiť do NR SR návrh rozpočtu na rok 2024 s vyrovnaným alebo prebytkovým saldom.**
- Rada vníma pozitívne, že nová vláda komunikovala ako svoju prioritu prípravu a predstavenie konsolidačných opatrení vo verejných financiách. **V strednodobom horizonte by mala byť podľa RRZ naďalej hlavným cieľom vlády stabilizácia dlhu a vytvorenie predpokladov pre jeho ďalšie znižovanie prostredníctvom dôsledného plnenia výdavkových limitov a zníženie vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti bezpečne do pásma stredného rizika. Zvýrazňuje sa tak potreba, aby budúci tvorcovia rozpočtových politík už v súčasnosti verejne komunikovali kredibilné návrhy na ozdravovanie verejných financií objemu cca 1 mld. eur pre rok 2024 a dodatočných 1,3 mld. eur pre rok 2025.**

---

<sup>7</sup> Došlo k viazaniu prostriedkov na finančnú podporu štátnych podnikov, ktorá bola v rozpočte zaznamenaná s nulovým vplyvom na saldo verejnej správy v metodike ESA 2010.



**Kancelária Rady pre  
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1  
Bratislava 1  
813 25  
Slovakia



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