



Mimoriadna správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií

*Vypracovaná a zverejnená podľa Čl. 4, ods. 1, písmeno a)
ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej
zodpovednosti do 30 dní po prerokovaní programového
vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde*

december 2023

©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2023

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v spojení s čl. 7 ústavného zákona 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.

Úvod

Vzhľadom na schválenie programového vyhlásenia vlády a vyslovenie dôvery vláde v Národnej rade SR dňa 21. novembra 2023 ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti¹ podľa Čl. 4, ods. 1 písmeno a) vyžaduje od Rady pre rozpočtovú zodpovednosť zverejnenie mimoriadnej správy o dlhodobej udržateľnosti²:

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

Zostavený základný scenár vývoja verejných financií a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti sú v zmysle §30aa zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov východiskom výpočtu nového limitu verejných výdavkov na každý rok príslušného volebného obdobia³. Limity verejných výdavkov predstavujú hlavný rozpočtový nástroj na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti a sú nevyhnutným operatívnym nástrojom riadenia rozpočtu, pričom dopĺňajú existujúce pravidlá limitu na dlh ukotvené v ústavnom zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vypočíta limity verejných výdavkov a predloží ich na rokovanie Národnej rady SR do 60 dní po schválení programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde.

Na rozdiel od štandardných správ o dlhodobej udržateľnosti zverejňovaných každoročne do konca apríla, **táto mimoriadna správa sa zameriava výlučne na prezentovanie základného scenára vývoja verejných financií na najbližších 50 rokov, ktorý je vždy východiskom prvého výpočtu limitu verejných výdavkov po voľbách. Nové výdavkové limity sa tak prepočítajú na roky 2024 až 2027, aby verne zohľadnili zdedený legislatívny stav verejných financií pre novú vládu.** V tejto mimoriadnej správe sa kladie dôraz najmä na popis vývoja bilancie verejných financií v strednodobom horizonte do roku 2027, keďže z nej sa čerpajú údaje potrebné pre výpočet limitov.

V zmysle platnej metodiky výpočtu výdavkových limitov⁴ sa predpokladá vzájomná súčinnosť RRZ a MF SR pri prediskutovaní odhadu východiskového roka základného scenára a rozpočtových údajov, ktoré vstupujú do vývoja bilancie verejných financií v horizonte do roku 2027. Výsledný základný scenár zohľadňuje aj výsledky diskusií a výmeny údajov medzi RRZ a MF SR.

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

² Rada môže vypracovať a zverejniť mimoriadnu správu aj v iných termínoch, pokiaľ je to potrebné a podporuje to základný cieľ chrániť dlhodobú udržateľnosť verejných financií v zmysle čl. 55a Ústavy SR.

³ Až do schválenia nových limitov verejných výdavkov zostávajú v platnosti limity schválené [uznesením NR SR č. 1964](#) zo dňa 1. februára 2023. Detailnejšie celé [právne stanovisko](#) uverejnila RRZ na svojej webstránke.

⁴ RRZ, [Metodika výpočtu, aktualizácie a hodnotenia plnenia limitov verejných výdavkov](#) z 21. decembra 2022.

1. Postup zostavenia základného scenára

Základný scenár vývoja príjmov a výdavkov verejnej správy⁵ slúži na to, aby sa stanovila plánovaná hodnota štrukturálneho salda⁶, z ktorej vychádza výpočet limitu na jednotlivé roky. Hodnota ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti potom určuje aktuálnu rizikovosť verejných financií a na základe nej sa stanoví požadované⁷ zlepšenie štrukturálneho salda v nasledujúcich rokoch. Tým sa zabezpečí prepojenie limitu verejných výdavkov s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií.

Základný scenár pre výpočet limitu verejných výdavkov na roky 2024 až 2027 je založený na makroekonomickej prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy z 8. novembra 2023 a daňovej prognóze Výboru pre daňové prognózy zo 14. novembra 2023, ktoré reflektujú legislatívny stav platný v čase schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde dňa 21. novembra 2023.

Základný scenár vychádza z odhadovaného vývoja verejných financií v roku 2023. Dôležitosť realistického východiskového odhadu salda podčiarkuje to, že jeho úroveň ovplyvňuje aj vývoj štrukturálneho salda v strednodobom horizonte (roky 2024 až 2027). V zmysle platnej metodiky bol odhad salda východiskového roku prediskutovaný s MF SR.

V strednodobom horizonte odhad reflektuje platnú metodiku zostavenia základného scenára pre pravidelné správy o dlhodobej udržateľnosti so špecifickými úpravami (odlišnosti od tohto postupu sú popísané v [Box 1](#)).

Box 1: Odlišnosti v metodike základného scenára na účely výpočtu limitu verejných výdavkov

Podrobný popis postupu zostavenia základného scenára je uvedený v diskusnej štúdii RRZ č. 2/2015 „Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií“. Ďalšie zmeny (súvisiace napríklad s prechodom na metodiku ESA2010) boli popísané v jednotlivých správach o dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

Zostavenie základného scenára vychádzajúceho z odhadovaného salda v roku 2023 sa od postupu jeho zostavenia pri spätnom vyhodnotení ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti v štandardných správach RRZ zverejňovaných každoročne do 30. apríla líši v nasledovných bodoch:

- Východiskovým bodom odhadu sú namiesto skutočných údajov zverejnených Štatistickým úradom SR príjmy a výdavky verejnej správy odhadované RRZ použitím vstupných údajov z viacerých zdrojov (MF SR, Výbor pre daňové prognózy, Výbor pre makroekonomické prognózy, RRZ). Odhad zahŕňa aj dodatočné vplyvy a opatrenia zahrnuté v štátnom rozpočte na rok 2023 nad rámec stanovených pravidiel indexácie jednotlivých položiek podľa makroekonomických a demografických ukazovateľov, ako aj schválené legislatívne zmeny a iné opatrenia do dňa schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde (21. novembra 2023).
- Odhady vývoja položiek príjmov a výdavkov verejnej správy sú v strednodobom horizonte indexované o makroekonomické ukazovatele prevzaté z prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy

⁵ Podľa čl. 2, písm. b) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti základným scenárom je „dlhodobá prognóza príjmov verejnej správy a výdavkov verejnej správy, ktorá zohľadňuje budúci hospodársky a demografický vývoj v Slovenskej republike, aktuálny stav právneho poriadku Slovenskej republiky, pričom v záväzkoch verejnej správy sú zahrnuté aj implicitné záväzky verejnej správy a podmienené záväzky verejnej správy.“

⁶ Podľa §30aa ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

⁷ Pri vysokom a strednom riziku v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou (hodnota ukazovateľa nad 1 % HDP) sa plánovaná hodnota štrukturálneho salda určí tak, aby sa voči základnému scenáru zlepšil ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti o 0,5 % HDP a pri nízkom riziku zlepšil ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti o 0,25 % HDP. Ak je hospodárenie Slovenskej republiky dlhodobo udržateľné (hodnota ukazovateľa je záporná), RRZ vypočíta hodnotu plánovaného štrukturálneho salda tak, aby ukazovateľ dosahoval v každom roku nulovú hodnotu. Pri výpočte sa zohľadňujú aj aktuálne platné sankcie dlhovej brzdy (čl. 5 a 12 ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti).

(VpMP) z 8. novembra 2023 (RRZ štandardne používa vlastný odhad makroekonomického vývoja). Prognóza bola všetkými členmi výboru označená za realistickú.

- Položky príjmov a výdavkov verejnej správy, ktoré prognózuje Výbor pre daňové prognózy, boli v plnej miere prevzaté z novembrovej prognózy výboru (RRZ štandardne používa vlastné odhady týchto položiek). Ide o strednodobú prognózu väčšiny daňových a odvodových príjmov (VpDP), vybraných nedaňových príjmov a vybraných položiek výdavkov. Prognóza výboru bola všetkými členmi označená za realistickú pri danej makroekonomickej prognóze VpMP.
- Odhad čerpania fondov EÚ a prostriedkov mechanizmu obnovy a odolnosti (POO), vrátane spolufinancovania a DPH na POO, boli v plnej miere prevzaté z odhadu Výboru pre makroekonomické prognózy (RRZ štandardne používa vlastné odhady týchto položiek).
- Cyklická zložka príjmov a výdavkov bola odhadnutá vychádzajúc z priemernej hodnoty produkčnej medzery odhadnutej VpMP, RRZ a NBS z novembra 2023 (RRZ štandardne používa vlastný odhad produkčnej medzery).
- Jednorazové vplyvy vychádzajú z odhadu RRZ a zahŕňajú opatrenia vlády a iné vplyvy spojené s pandemiou, opatrenia vlády súvisiace s vojnou na Ukrajine a opatrenia súvisiace s energetickou krízou. V strednodobom horizonte RRZ prevzala jednorazové výdavky súvisiace s energetickou krízou a vojnou na Ukrajine z podkladu MF SR (iba na rok 2024, v ďalších rokoch MF SR neuvažuje s jednorazovými vplyvmi). Prístup k identifikácii týchto jednorazových vplyvov je rovnaký ako v prípade štandardne zostavovaného základného scenára.
- Rozdielny prístup sa používa aj pri investičných výdavkoch. Základný scenár použitý na účely výpočtu limitu verejných výdavkov vychádza z odhadovanej výšky investícií financovaných z národných zdrojov na rok 2023. V ďalších rokoch sa táto suma indexuje o predpokladané tempo rastu HDP bez ďalších úprav. V základnom scenári vychádzajúcom zo skutočnosti sa výdavky takisto indexujú tempom rastu HDP, ale namiesto skutočných investičných výdavkov sa vychádza zo 4-ročného priemeru investícií, aby prípadná volatilita v investíciách nevedla aj ku skokovým medziročným zmenám ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti.
- Úrokové náklady dlhu sú v strednodobom horizonte detailnejšie odhadované na základe emisného plánu ARDAL a zrealizovaných emisií dlhu do konca novembra 2023. Za horizontom roku 2027 sa používa zjednodušený prístup, ktorý predpokladá priemernú 10-ročnú splatnosť dlhu (keďže sú k dispozícii iba predpoklady o výnosoch 10-ročných štátnych dlhopisov), pričom každý rok je splatná jedna desatina celkovej výšky dlhu. Pri štandardnom postupe zostavenia základného scenára sa tento zjednodušený postup používa na celom 50-ročnom horizonte.

2. Odhadované saldo verejnej správy v roku 2023

Východiskom pre odhad salda v roku 2023 je aktuálna prognóza RRZ pripravená na základe priebežného plnenia príjmov a výdavkov rozpočtu. Odhad salda verejnej správy v metodike ESA2010 vychádza najmä z údajov dostupných v systéme výkazov MF SR a štátnej pokladnice, ktoré zaznamenávajú hotovostné plnenie rozpočtu subjektov verejnej správy, ako aj z ďalších podkladov pripravených na základe rozpočtových údajov, dostupných výkazov za subjekty verejnej správy, nových opatrení schválených vládou a NR SR a expertných odhadov pre vybrané oblasti rozpočtu⁸.

Odhad salda v roku 2023 bol oproti prognóze RRZ pripravenej a zverejnenej na konci novembra 2023, ktorá očakáva deficit na úrovni 7 310 mil. eur (6,0 % HDP), upravený nasledujúcim spôsobom:

- V zmysle metodiky a v nadväznosti na diskusiu s MF SR **boli do odhadu prevzaté predpoklady MF SR pre vybrané oblasti rozpočtu**. Nad rámec položiek popísaných v **Box 1** (napr. príjmy a výdavky rozpočtu prognózované Výborom pre daňové prognózy, čerpanie fondov EÚ a POO) bol odhad RRZ zosúladený s predpokladmi MF SR pre nasledujúce príjmy a výdavky rozpočtu:
 - náklady na opatrenia súvisiace s pandemiou,
 - odvod do rozpočtu EÚ,
 - časové rozlíšenie výdavkov na vojenskú techniku,
 - vplyv dotácií pre obnoviteľné zdroje energie (tzv. zelená energia),
 - bežné výdavky v hospodárení Železničnej spoločnosti Slovensko.
- Z odhadu bol **vylúčený vplyv mimoriadneho príspevku pre dôchodcov**, náklady na vyplatenie ktorého dosahujú 440 mil. eur (0,4 % HDP), keďže ide o opatrenie, ktoré bolo prijaté vládou až po schválení programového vyhlásenia vlády. V novembrovej prognóze RRZ, ktorá zohľadňuje všetky opatrenia relevantné pre plnenie rozpočtu bez ohľadu na termín ich prijatia, tieto výdavky boli zahrnuté do odhadovaného schodku.
- Do odhadu boli zároveň **premietnuté niektoré nové informácie, ktoré neboli známe v čase zverejnenia novembrovej prognózy RRZ**. Na základe vládneho materiálu⁹ sa aktualizovala predpokladaná úroveň refundácie energopomoci zo zdrojov EÚ. Zároveň prišlo k zrealizovaniu odhadovaného čerpania výdavkov na trvalý kurzarbeit na základe nízkeho plnenia za prvých deväť mesiacov.

Na základe uvedených predpokladov je východiskovým bodom pre základný scenár **odhadovaný deficit verejnej správy v roku 2023 na úrovni 7 086 mil. eur (5,8 % HDP)**. V porovnaní s rozpočtom verejnej správy schváleným na rok 2023 je schodok nižší o 785 mil. eur (0,6 % HDP), pričom hlavné rozdiely sú sumarizované v **Tab 1**. Oproti očakávanej skutočnosti MF SR zverejnenej v rámci návrhu rozpočtu na roky 2024 až 2026 rozdiel predstavuje 862 mil. eur (0,7 % HDP).

⁸ Technické odhady vývoja salda spolu s identifikovanými rizikami (tzv. „Rozpočtový semafor“) zverejňuje KRRZ každý mesiac [na webovej stránke RRZ](#).

⁹ Ide o materiál [Informácia o stave implementácie európskych štrukturálnych a investičných fondov 2014 – 2020 a Programu Slovensko 2021 – 2027 k 24.11.2023](#).

Tabuľka 1: Rozdiely vybraných príjmových a výdavkových položiek oproti schválenému rozpočtu

Rozdiely oproti rozpočtu, na konsolidovanej báze	v mil. eur	v % HDP
Schválený schodok rozpočtu verejnej správy 2023	-7 871	-6,4
Odhad RRZ pre základný scenár	-7 086	-5,8
Rozdiel	785	0,6
Opatrenia vlády na kompenzáciu cien energií	1409	1,2
Vzťahy s rozpočtom EÚ	584	0,5
Úrokové príjmy a výdavky	410	0,3
Kapitálové výdavky ŠR	407	0,3
Bežné výdavky ŠR	332	0,3
Ostatné vplyvy	-53	-0,1
Vybrané nedaňové príjmy	-138	-0,1
Daňové príjmy	-335	-0,3
Hospodárenie samospráv	-385	-0,3
Výdavky na zdravotníctvo	-472	-0,4
Hospodárenie ostatných subjektov VS	-501	-0,4
Sociálne transfery a dávky	-612	-0,5

Zdroj: RRZ

Opatrenia vlády súvisiace s kompenzáciou cien energií v roku 2023 vrátane mimoriadnych príjmov zlepšujú deficit oproti rozpočtu o 1 409 mil. eur. Najvýraznejší pozitívny vplyv je spôsobený refundáciou energo výdavkov domácností z prostriedkov EÚ, ktorá je predpokladaná v celkovej sume 1 033 mil. eur¹⁰. Takisto trhové európske ceny energií sú nižšie, než s čím počítal rozpočet.

V oblasti vzťahov s rozpočtom EÚ boli voči rozpočtu identifikované nižšie výdavky o 584 mil. eur, ktoré v prevažnej miere vyplývajú predovšetkým z nižšieho čerpania výdavkov na spolufinancovanie predpokladaného Výborom pre makroekonomické prognózy. Úsporu vo výške 64 mil. eur RRZ predpokladá z dôvodu nevynaloženia celej príslušnej rezervy na krytie korekcií k čerpaniu EÚ fondov a v rámci transferu do rozpočtu EÚ je odhadovaná úspora vo výške 29 mil. eur.

Pozitívny vplyv úrokových príjmov a výdavkov RRZ odhaduje vo výške 410 mil. eur, pričom k zlepšeniu rozpočtovaného deficitu v tejto oblasti prispievajú dva faktory. Už v čase hodnotenia návrhu rozpočtu na roky 2023 až 2025 RRZ upozorňovala na pozitívne riziko pre saldo rozpočtu vplyvom nepremietnutia vyšších odhadovaných nákladov ARDAL na zdroje, ktoré má k dispozícii v rámci refinančného systému Štátnej pokladnice (najmä vklady a zostatky na účtoch subjektov VS), do rozpočtovaných úrokových výnosov. Zároveň boli v priebehu roka prijaté vyššie úrokové príjmy zo zhodnocovania voľných prostriedkov Štátnej pokladnice plynúcich z vyšších úrokových sadzieb na trhu.

Pomalá realizácia investícií oproti predpokladom rozpočtu sa prejavuje **v nižšom očakávanom čerpaní kapitálových výdavkov v sume 407 mil. eur.** K tejto úspore prispieva aj nenaplnenie predpokladov

¹⁰ RRZ zastáva názor, že refundácie zo zdrojov EÚ vzťahujúce sa na výdavky v roku 2023 a z eurofondov z programového obdobia 2014-2020 (s konečným termínom čerpania v 2023) musia byť započítané do salda v roku 2023, aj keby k samotnej platbe došlo až v roku 2024.

rozpočtu o dodávkach vojenskej techniky, ktoré v súlade s metodikou ESA 2010 vstupujú do schodku verejnej správy až v čase dodania.

Nižšie výdavky oproti rozpočtu vo výške 332 mil. eur RRZ odhaduje v bežných výdavkoch ŠR. Najvýraznejšiu úsporu predstavujú nižšie výdavky na tovary a služby vo výške 187 mil. eur a bežné rezervy (okrem EÚ a miezd) v sume 155 mil. eur, pričom tieto zdroje boli v prevažnej miere použité na financovanie dodatočných výdavkov samospráv a ostatných subjektov verejnej správy. Pozitívny vplyv schémy pre dotovanie obnoviteľných zdrojov energie (tzv. zelená energia) v porovnaní s predpokladmi rozpočtu dosahuje 152 mil. eur.

Odhadovaná výška vybraných nedaňových príjmov je oproti rozpočtovanej úrovni nižšia o 138 mil. eur. Najvýznamnejšie výpadky sú očakávané v príjmoch z dividend prognózovaných VpDP v sume 110 mil. eur, ďalej v príjmoch z administratívnych poplatkov vo výške 102 mil. eur a pri tržbách ŽSR v sume 32 mil. eur. Naopak vyššie príjmy oproti rozpočtu VpDP prognózuje v rámci odvodu z hazardných hier (o 45 mil. eur) a tržieb NDS (o 17 mil. eur), RRZ tiež odhaduje nárast tržieb ŽSSK (o 19 mil. eur).

RRZ v súlade s novembrovou prognózou Výboru pre daňové prognózy očakáva nižší výnos daňových a odvodových príjmov bez dočasných príjmov oproti rozpočtovanej sume o 335 mil. eur. Nižší príjem je odhadovaný pri DPH o 488 mil. eur, pri dani z príjmu fyzických osôb (bez asignácie a daňových kreditov) o 220 mil. eur a pri zdravotných a sociálnych odvodoch o 219 mil. eur. Vyšší ako rozpočtovaný príjem RRZ očakáva pri dani z príjmu právnických osôb o 363 mil. eur a pri ostatných daniach o 95 mil. eur.

K horšiemu hospodáreniu samospráv o 385 mil. eur oproti rozpočtovaným úrovniam prispieva najmä hospodárenie obcí s negatívnym vplyvom 272 mil. eur. Vyššie čerpanie o 250 mil. eur sa odhaduje pri kapitálových výdavkoch, o 166 mil. eur pri bežných transferoch a osobné výdavky prevyšujú rozpočtovanú sumu o 120 mil. eur. Pri obciach RRZ očakáva horšie hospodárenie najmä vplyvom vyšších kapitálových výdavkov, čo vychádza z rýchlejšieho tempa čerpania spozorovaného v treťom kvartáli.

V rámci výdavkov na zdravotníctvo RRZ očakáva vyššie výdavky oproti rozpočtovanej sume o 472 mil. eur. Vyššie očakávané výdavky sú spôsobené najmä vyššími výdavkami na zdravotnú starostlivosť (negatívny vplyv 336 mil. eur) a horším hospodárením nemocníc s vplyvom 129 mil. eur.

Pri ostatných subjektoch VS RRZ očakáva horšie hospodárenie oproti rozpočtovaným úrovniam o 501 mil. eur. Najvýraznejší negatívny vplyv je odhadovaný v hospodárení príspevkových organizácií (157 mil. eur), ŽSR (122 mil. eur), NDS (111 mil. eur), verejných vysokých škôl (93 mil. eur), RTVS (26 mil. eur) a Národného jadrového fondu (25 mil. eur).

V rámci výdavkov na sociálne dávky a transfery RRZ odhaduje vyššie výdavky oproti rozpočtovanej sume o 612 mil. eur, čo je spôsobené najmä výdavkami Sociálnej poisťovne na mimoriadnu valorizáciu dôchodkov v júli 2023.

3. Základný scenár z roku 2023 a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti

Základný scenár vychádzajúci z odhadovaného salda v roku 2023 predpokladá, že bez prijatia dodatočných opatrení dôjde k postupnému zhoršeniu deficitu z 5,8 % HDP v roku 2023 na 7,2 % HDP v roku 2027 (Tab 2). Takýto nárast deficitu by viedol k prudkému zvýšeniu podielu dlhu na HDP nad 70 % HDP do konca roku 2027. **Tento scenár¹¹ sa v zmysle platnej legislatívy použije pri výpočte limitu verejných výdavkov na roky 2024 až 2027.**

Tabuľka 2: Základný scenár z východiskového roka 2023 (mil. eur)

	2023	2024	2025	2026	2027
1. Príjmy verejnej správy	50 841	52 205	54 441	54 497	56 069
2. Výdavky verejnej správy	-57 927	-60 418	-63 323	-64 528	-66 937
3. Saldo verejnej správy (1-2)	-7 086	-8 213	-8 882	-10 031	-10 868
- v % HDP	-5,8	-6,2	-6,4	-6,9	-7,2
4. Cyklická zložka	-47	-245	-66	101	250
- príjmy	-37	-233	-67	96	248
- výdavky	-9	-12	1	5	2
5. Jednorazové vplyvy	-1 826	-709	0	0	0
- príjmy	421	1	0	0	0
- výdavky	-2 247	-710	0	0	0
6. Štrukturálne saldo (3-4-5)	-5 213	-7 260	-8 816	-10 131	-11 118
- v % HDP	-4,3	-5,5	-6,4	-7,0	-7,4
- medziročná zmena		-1,2	-0,8	-0,7	-0,4
7. Hrubý dlh VS (v % HDP)	57,0	59,2	62,0	67,2	71,4
Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (% HDP)	7,3				

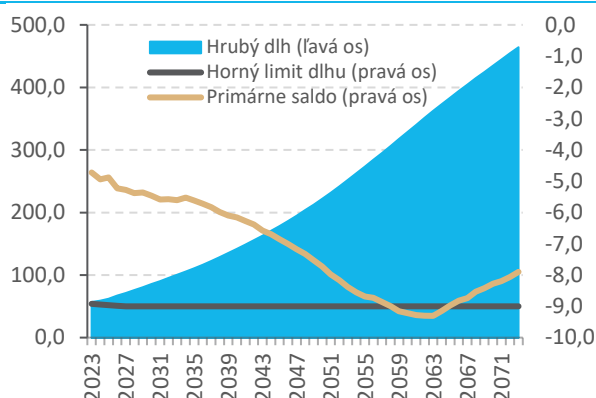
Zdroj: RRZ

RRZ v základnom scenári odhaduje štrukturálny deficit vo výške 4,3 % HDP v roku 2023. K vysokej východiskovej úrovni štrukturálneho deficitu prispeli aj opatrenia schválené v priebehu roku 2023 pred dňom schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde (podrobný zoznam opatrení schválených v roku 2023 je v Prílohe 2). Tieto opatrenia 2023 navyšujú štrukturálny deficit o vyše 800 miliónov eur (0,7 % HDP) v roku 2023 a ich vplyv postupne rastie na 1,3 miliardy (0,8 % HDP) na konci horizontu v roku 2027. Ide najmä o zavedenie obedov zadarmo, výdavky súvisiace s Plánom obnovy (školský zákon, dofinancovanie vedy a výskumu), investície do priemyselných parkov, ako aj zmeny v sociálnych dávkach.

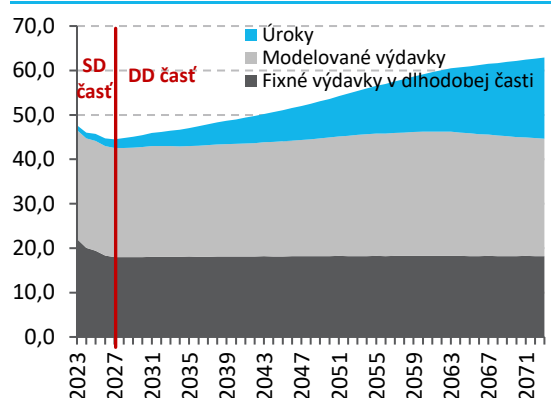
V strednodobom horizonte RRZ odhaduje za predpokladu nezmenených politík zhoršenie štrukturálneho deficitu o 3,1 p.b. z 4,3 % HDP v roku 2023 na 7,4 % HDP v roku 2027. Na tomto vývoji sa v najväčšej miere podieľa daňovým výborom odhadovaný vývoj štrukturálnych daňových a odvodových príjmov¹² (pokles až o 2,1 p.b.), nárast úrokových nákladov (príspevok 0,8 p.b.) a zvýšenie výdavkov na obranu na 2% HDP ročne (0,4 p.b.).

¹¹ Bilancia príjmov a výdavkov celého základného scenára je uvedená v Prílohe 1. Podrobný výpočet základného scenára je zverejnený spolu s týmto dokumentom.

¹² K poklesu prispieva najmä daň z pridanej hodnoty (príspevok 0,7 p.b.), spotrebné dane (0,3 p.b.) a daň z príjmov právnických osôb (0,3 p.b.).

Graf 1: Projekcia vývoja dlhu a primárneho salda v základnom scenári (% HDP)


Zdroj: RRZ

Graf 2: Projekcia výdavkov v základnom scenári (% HDP)


Zdroj: RRZ

 SD – strednodobá projekcia
DD – dlhodobá projekcia

V dlhodobom horizonte by **dlh verejnej správy by podľa tejto modelovej projekcie nezastaviteľne stúpал na celom horizonte**. Ani v jednom roku by sa nedostal pod najvyššie sankčné pásmo dlhovej brzdy a už v roku 2025 by presiahol Maastrichtské kritérium 60 % HDP. **Za predpokladu nezmenených politik by dlh na konci roku 2073 dosiahol 464,3 % HDP (Graf 1)**. 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 priblíži k tomuto limitu. Na základe toho by mala vláda povinnosť reagovať na zvyšujúci sa dlh opatreniami v zmysle stanovených sankcií, čo by malo zabrániť zotrvaníu dlhu nad horným pásmom.

Nárast dlhu je v dlhodobej časti určovaný nárastom výdavkov citlivých na starnutie populácie¹³. Zvyšovanie dlhu by následne spôsobilo prudký nárast výšky platených úrokov a opätovne by tak prispelo k ďalšiemu nárastu dlhu (Graf 2).

Za predpokladu naplnenia základného scenára by ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti dosiahol hodnotu 7,3 % HDP¹⁴, čo znamená **vysoké¹⁵ riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií**.

¹³ Podiel výdavkov citlivých na starnutie populácie vzrastie do roku 2073 v porovnaní s rokom 2027 o 2 p.b. (Príloha 1).

¹⁴ Uvedená hodnota ukazovateľa nie je priamo porovnateľná s hodnotami, ktoré RRZ každoročne zverejňuje v rámci pravidelných správ o dlhodobej udržateľnosti v apríli na základe skutočných údajov zverejnených Štatistickým úradom SR. Rozdiely vznikajú najmä z dôvodov popísaných v Boxe 1.

¹⁵ Ukazovateľ do hodnoty 1 % HDP považuje Rada za miernu odchýlku od dlhodobej udržateľnosti s nízkou mierou rizika. Ukazovateľ vo výške medzi 1 – 5 % HDP predstavuje podľa Rady stredné riziká. Ukazovateľ nad 5 % HDP považuje Rada za vysoké riziko pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

Príloha 1 - Základný scenár vychádzajúci z odhadu roku 2023

Tabuľka 3: Základný scenár vývoja verejných financií – odhadované saldo v roku 2023 (% HDP)

	2023	Strednodobý scenár					Dlhodobé projekcie				
		2024	2025	2026	2027	2030	2040	2050	2060	2073	
Príjmy	41,8	39,7	39,3	37,8	37,3	37,3	37,3	37,1	37,0	36,7	
Daňové príjmy	19,7	18,5	18,3	17,9	17,8	17,7	17,7	17,7	17,7	17,7	
- príspevky NJF	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
- ostatné daňové príjmy	19,6	18,5	18,2	17,9	17,7	17,7	17,7	17,7	17,7	17,7	
Sociálne a zdravotné odvody	15,5	15,3	15,3	15,4	15,5	15,5	15,5	15,4	15,2	15,0	
- Soc. a zdravotné odvody (celý balík)	16,0	15,9	16,0	16,1	16,2	16,3	16,5	16,5	16,6	16,5	
- Výpadok - II. pilier	-0,9	-1,0	-1,0	-1,1	-1,1	-1,1	-1,3	-1,5	-1,8	-2,0	
- Soc. poistenie ozbrojených zložiek	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	
Nedaňové príjmy	6,7	5,8	5,6	4,4	4,0	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0	
- 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	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3	
- príjmy spojené s dlhodobou star.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	
- ostatné nedaňové príjmy	5,7	5,0	4,8	3,7	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	
Výdavky	47,7	45,9	45,7	44,7	44,5	45,4	48,9	53,5	59,1	62,8	
Primárne výdavky	46,6	44,6	44,1	43,0	42,5	42,8	43,4	44,9	46,2	44,6	
Fixné v dlhodobej časti	22,1	20,0	19,4	18,3	17,9	18,0	18,1	18,2	18,2	18,1	
Výdavky citlivé na demografiu	24,3	24,5	24,5	24,5	24,4	24,6	25,3	26,7	28,0	26,4	
- Dôchodkové dávky	8,7	8,9	9,0	8,9	8,9	9,0	9,3	9,9	10,4	9,3	
- Ozbrojené zložky	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	
- Zdravotná starostlivosť	5,9	5,8	5,9	5,9	6,0	6,1	6,5	6,7	6,8	6,6	
- Dlhodobá starostlivosť	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,7	1,9	2,3	2,5	
- Školstvo	4,6	4,7	4,8	4,8	4,7	4,7	4,4	4,6	4,9	4,6	
- Dávky v nezamestnanosti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
- Nemocenské a úrazové dávky	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	
- Ostatné sociálne transfery	2,3	2,3	1,9	1,9	1,8	1,7	1,7	1,8	1,8	1,7	
Náklady na ukončenie prevádzky JE	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
PPP projekty a náklady na údržbu	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	
Úroky	1,1	1,3	1,5	1,7	1,9	2,7	5,5	8,7	12,9	18,3	
Saldo VS	-5,8	-6,2	-6,4	-6,9	-7,2	-8,1	-11,7	-16,4	-22,1	-26,2	
Primárne saldo VS	-4,7	-4,9	-4,9	-5,2	-5,3	-5,5	-6,2	-7,7	-9,2	-7,9	
Štrukturálne saldo VS	-4,3	-5,5	-6,4	-7,0	-7,4	-8,2	-11,7	-16,4	-22,1	-26,2	
Štrukturálne primárne saldo	-3,2	-4,2	-4,8	-5,3	-5,4	-5,5	-6,2	-7,7	-9,2	-7,9	
Hrubý dlh VS	57,0	59,2	62,0	67,2	71,4	85,4	141,8	222,0	329,0	464,3	

Zdroj: RRZ

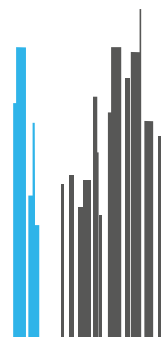
Príloha 2 – Zoznam opatrení schválených v roku 2023

Tabuľka 4: Opatrenia prijaté v roku 2023 do schválenia PVV novej vlády (tis. eur, rozdiely voči NPC, bez jednorazových opatrení)

	2023	2024	2025	2026	2027
Obedy zadarmo	-114 722	-192 582	-192 673	-192 049	-191 319
Školský zákon	0	-115 891	-231 717	-282 093	-294 227
Poskytnutie prostriedkov zo ŠFA na financovanie investícií vo Valalikoch	-15 421	-114 514	-178 105	-114 157	-1 007
Návrh národnej stratégie výskumu, vývoja a inovácií	0	-57 200	-190 500	-325 300	-336 140
Zrušenie koncesionárskych poplatkov	-34 836	-76 146	-77 061	-77 990	-78 930
Dlhodobý zámer vo vzdelávacej činnosti pre oblasť VŠ na roky 2023-2028	0	-47 311	-67 576	-87 676	-67 494
Mimoriadna valorizácia rodičovského príspevku	-51 559	-40 082	-41 166	-41 307	-40 649
Stanovenie počtu administratívnych kapacít - technická pomoc fondov EÚ (obdobie 2021-2027)	0	-37 400	-31 701	-31 612	-33 104
Zníženie zdanenia predaja virtuálnych mien, cenných papierov a podielových listov	0	-24 713	-30 874	-31 688	-32 523
Zmena registračného poplatku na osobných autách	-13 500	-27 000	-27 000	-27 000	-27 000
Zmeny v minimálnych dôchodkoch	-10 915	-25 993	-26 059	-26 396	-27 274
Zákon o RTVS: 0,17 % HDP pre RTVS	0	-23 133	-35 379	-49 571	-51 198
Pomoc v hmotnej núdzi	-14 115	-22 975	-21 987	-22 996	-23 112
Zvýšenie príspevkov na bývanie personálu ZVJS	-10 388	-15 784	-16 432	-17 055	-17 679
Osobná asistencia v školách	-3 567	-13 363	-15 116	-17 110	-17 517
Zákon o registri trestov	0	-4 928	-925	-234	-245
Akčný plán rozvoja elektromobility	0	-4 554	-2 533	-2 532	-2 531
Úprava výšky úhrad pre ambulancie pohotovostných služieb	-3 892	-4 424	-4 730	-4 951	-5 248
Zákon o Európskom hlavnom meste kultúry (Trenčín)	-2 000	-3 500	-5 735	-11 185	-800
Zákon o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia	-3 653	-2 917	-1 814	-702	-702
Vyhľadávka MS SR o spravovacom a kancelárskom poriadku pre súdy	0	-2 660	-2 575	-2 695	-2 816
Zvýšenie odolnosti SR voči hybridným hrozbám kapacít VS	-157	-2 177	-2 280	-2 378	-2 478
Riešenie aplikačných problémov v zákone o informačných technológiách vo verejnej správe	-388	-1 466	-1 545	-1 620	-1 697
Opatrenie MPSVaR o peňažných príspevkoch pre ŽZP	-279	-1 431	-1 607	-1 720	-1 761
Príspevok pri narodení dieťaťa	-930	-1 391	-1 387	-1 373	-1 359
Finančný príspevok na poskytovanie sociálnej služby	0	-1 361	0	0	0
Zákon o integrovanom zdravotnom systéme	-952	-1 238	-1 211	-1 270	-1 329
Zákon o ochrane ovzdušia	-1 108	-1 232	-1 319	-1 402	-1 487
Návrh vlády o minimálnej sieti poskytovateľov zdravotnej starostlivosti – FN Trnava	-920	-1 227	-1 312	-1 373	-1 455
Zmena zákona o podpore regionálneho bývania	-1 110	-1 164	-1 195	-1 224	-1 253
Vyhľadávka NP Slovenský kras a jeho zonácia	0	-1 151	-1 157	-1 186	-1 214
Zneškodnenie odpadov v lokalite Chemko Strážske	0	-1 000	-5 000	0	0
Mimoriadna valorizácia dôchodkov	-523 566	0	0	0	0
Zefektívnenie fungovania Záchranej zdravotnej služby SR	0	0	1 550	15 889	19 380
Organizačno-technické zabezpečenie volieb do NR SR v roku 2023	-15 136	15 971	0	0	0
Ostatné opatrenia	-7 457	-7 491	-5 196	-5 310	-5 117
Celkové vplyvy opatrení voči NPC	-830 572	-863 430	-1 223 316	-1 369 268	-1 251 286
Celkové vplyvy opatrení voči NPC (% HDP)	-0,68	-0,66	-0,88	-0,95	-0,83

Pozn.: Vplyvy legislatívnych zmien sú čerpané z oficiálnych dokumentov (výstupy Výboru pre daňové prognózy, doložky vplyvov), podkladov poskytnutých MF SR a vlastných odhadov RRZ, pričom sú vyjadrené voči vývoju verejných financií za predpokladu nezmenených politík (NPC scenár).

Zdroj: RRZ, MF SR, NR SR, Vláda SR



Príloha 3 – Zdôvodnenie rozdielov v odhade RRZ pre saldo VS v roku 2023 voči odhadu MF SR

V rámci prípravy odhadu salda vo východiskovom roku sa RRZ dňa 29. novembra 2023 zúčastnila technickej diskusie s MF SR s cieľom zohľadniť objektívne skutočnosti, ktoré majú vplyv na posúdenie aktuálnej rozpočtovej situácie. Na základe tejto diskusie RRZ pristúpila k úprave svojho pôvodného odhadu, pričom jednotlivé zmeny sú popísané v časti 2.

Aj napriek čiastočnému zosúladieniu odhadov platí, že pre niektoré príjmy a výdavky rozpočtu sa prognóza RRZ pre vývoj v roku 2023 odlišuje od odhadu MF SR. V nasledujúcej tabuľke sú znázornené rozdiely medzi odhadom RRZ použitým pre prípravu základného scenára roku 2023 a očakávanou skutočnosťou v roku 2023 zverejnenou MF SR v rámci Návrhu rozpočtu verejnej správy na rok 2024 až 2026. Pozitívna odchýlka odhadu RRZ predstavuje 0,7 % HDP.

Tabuľka 5: Rozdiely medzi odhadom RRZ pre saldo v roku 2023 a očakávanou skutočnosťou MF SR

Vplyvy na saldo hospodárenia, na nekonsolidovanej báze	v mil. eur	v % HDP
Schválený schodok rozpočtu verejnej správy 2023	-7 871	-6,4
Odhad RRZ pre základný scenár	-7 086	-5,8
Rozdiel	862	0,7
1. Daňové a odvodové príjmy	51	0,0
a) Položky posudzované VpDP*	40	0,0
b) Ostatné položky	11	0,0
2. Štátny rozpočet	997	0,8
a) Nedaňové príjmy	20	0,0
b) Úrokové náklady	118	0,1
c) Vzťahy s rozpočtom EÚ	64	0,1
d) Opatrenia vlády na kompenzáciu cien energií	343	0,3
e) Mimoriadny príspevok dôchodcom**	440	0,4
f) Ostatné položky štátneho rozpočtu	13	0,0
3. Ostatné subjekty VS	-187	-0,2
a) Sociálna poisťovňa	54	0,0
b) Zdravotné poisťovne	-118	-0,1
c) Samospráva (bez daní)	-243	-0,2
d) Zdravotnícke zariadenia	40	0,0
e) Železnice SR	24	0,0
f) Ostatné subjekty	56	0,0

Zdroj: RRZ

* Ide o aktualizáciu daňových a odvodových príjmov na základe ďalšieho zasadnutia VpDP zo 7. decembra 2023, na ktorom sa posudzovali vplyvy nových opatrení vlády (nie sú súčasťou základného scenára).

** Ide o nové opatrenie vlády, nie je súčasťou základného scenára.

V rámci **daňových a odvodových príjmov** odhad RRZ preberá prognózu Výboru pre daňové prognózy (VpDP) z novembra 2023, ktorá bola pripravená pre potreby zostavenia základného scenára. Na druhej strane očakávaná skutočnosť MF SR obsahuje prognózu VpDP z decembra 2023. Vzhľadom na zohľadnenie priebežného vývoja prišlo k miernej revízii očakávaného výnosu daní a odvodov nadol vo výške 40 mil. eur.

Schodok VS odhadovaný RRZ v porovnaní s MF SR pozitívne ovplyvňujú **vzťahy s rozpočtom EÚ**, predovšetkým nižšie predpokladané čerpanie výdavkov na spolufinancovanie a DPH k Plánu obnovy. RRZ vo svojom odhade v plnej miere preberá predpoklady Výboru pre makroekonomické prognózy pre zabezpečenie čo najvyššej miery súladu s použitým výhľadom ekonomického vývoja.

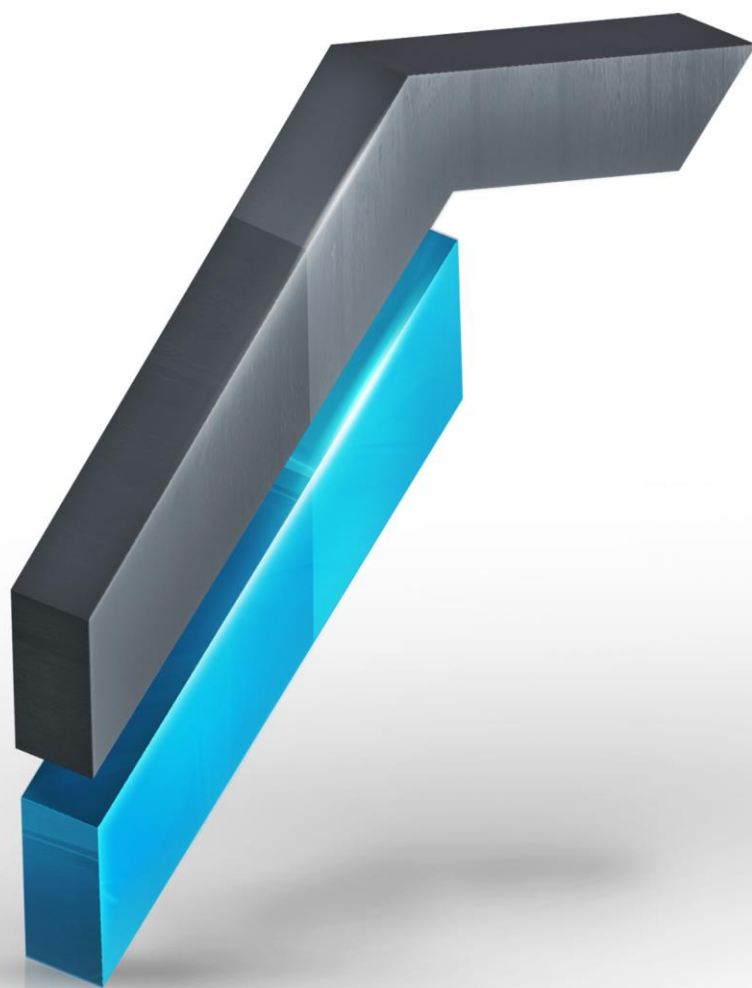
Negatívny dopad **výdavkov na kompenzáciu cien energií** v odhade RRZ je nižší oproti MF SR z dôvodu vyššej predpokladanej miery preplatenia týchto nákladov zo zdrojov EÚ. RRZ na základe vládou schválených materiálov očakáva refundáciu na úrovni prevyšujúcej 1 mld. eur, kým odhad MF SR predpokladá približne polovičnú úroveň. Veľkosť tejto odchýlky medzi odhadmi je čiastočne zmiernená vyšším čerpaním výdavkov predpokladaným RRZ oproti MF SR v rámci kompenzačných schém realizovaných Ministerstvom hospodárstva SR. RRZ zastáva názor, že refundácie zo zdrojov EÚ vzťahujúce sa na výdavky v roku 2023 a z eurofondov z programového obdobia 2014-2020 (s konečným termínom čerpania v 2023) musia byť započítané do salda v roku 2023, aj keby k samotnej platbe došlo až v roku 2024.

Z odhadu bol vylúčený **vplyv mimoriadneho príspevku pre dôchodcov**, keďže ide o opatrenie, ktoré bolo prijaté vládou až po schválení programového vyhlásenia vlády. Keďže očakávaná skutočnosť MF SR výdavky na toto opatrenie zahŕňa, vzniká v odhade RRZ pozitívny vplyv na saldo hospodárenia verejnej správy.

V rámci **hospodárenia zdravotných poisťovní mimo odvodových príjmov** RRZ v porovnaní s MF SR odhaduje rýchlejšiu rast výdavkov na zdravotnú starostlivosť ako aj vyšší výdavok na transfer akcionárom súkromných zdravotných poisťovní. Pri odhade výdavkov RRZ vychádza zo stavu čerpania časovo rozlíšených výdavkov na konci septembra, predpokladaná úroveň transferu je založená na úrovniach zaznamenaných v predchádzajúcich rokoch.

Deficit VS odhadovaný RRZ v porovnaní s očakávanou skutočnosťou MF SR negatívne ovplyvňuje **hospodárenie samospráv**, predovšetkým nárast čerpania ich kapitálových výdavkov. RRZ pri odhade koncoročného výsledku vychádza zo stavu zaznamenaného na konci tretieho štvrtroku, keď vzhľadom na ukončovanie programového obdobia čerpania EÚ fondov bol pozorovaný medziročný nárast čerpania v porovnaní s vysokou úrovňou v minulom roku z dôvodu konania komunálnych volieb.

V rámci **ostatných príjmových a výdavkových položiek rozpočtu** sa odhad RRZ odchyľuje od odhadu MF SR s celkovým miernym pozitívnym vplyvom na deficit. Prognóza RRZ nad rámec položiek prevzatých z prognóz VpDP alebo z predpokladov MF SR vychádza zo stavu priebežného čerpania príjmov a výdavkov na konci októbra pre štátny rozpočet, resp. na konci septembra pre ostatné subjekty verejnej správy.



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

TWIN CITY B

Mlyské nivy 12

821 09 Bratislava

Slovakia

www.rrz.sk