



Strednodobý fiškálny výhľad na roky 2024 až 2028

Hlavné závery a odporúčania

máj 2024

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 z 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

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 a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

Pripomienky alebo komentáre k správe sú vítané na e-mailovej adrese sekretariat@rrz.sk.

Hlavné závery a odporúčania

- Podľa Rady dosiahne deficit verejnej správy v roku 2024 úroveň 5,7 % HDP, čo predstavuje nárast o 0,8 p.b. oproti úrovni roku 2023.
- Pri dodržaní vládou plánovaného deficitu 5,9 % HDP v roku 2024 dôjde k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti.
- Bez prijatia dodatočných opatrení deficit do roku 2028 neklesne pod 5,6 % HDP. Dôsledkom by bol dynamický nárast hrubého dlhu až na 70,5 % HDP v roku 2028.
- Voči vládou deklarovaným cieľom na roky 2025 až 2027 podľa RRZ chýbajú vyšpecifikované opatrenia v hodnote 1,6 mld. eur až 4,0 mld. eur (1,2 % HDP až 2,6 % HDP).
- Nové pravidlo limitu verejných výdavkov nevyžaduje na rok 2024 žiadnu dodatočnú konsolidáciu, konsolidácia podľa týchto pravidiel začne až od roku 2025 a do roku 2027 bude potrebné prijať opatrenia v rozpätí 2,3 mld. eur až 4,3 mld. eur (1,5 % HDP až 2,8 % HDP).
- Konsolidácia podľa nových pravidiel sa koncentruje najmä do rokov 2026 a 2027, čo predstavuje riziko pre jej realizáciu aj z hľadiska politického cyklu. Zároveň nové pravidlá nezaručujú plnohodnotné premietnutie spomalenia rastu výdavkov do trvalého ozdravovania verejných financií, nakoľko nedostatočne rozlišujú medzi trvalými a dočasnými opatreniami (napr. zníženie príspevkov do 2.piliara, zrušenie dotácií na energopomoc, alebo dočasne zvýšenie daní).

Vláda schválila Program stability SR na roky 2024 až 2027, v ktorom stanovila cieľovú hodnotu deficitov verejnej správy na nadchádzajúce obdobie a zároveň predstavila aktualizovaný fiškálny rámec verejnej správy (t.j. vývoj rozpočtu bez dodatočných opatrení). Dokument obsahuje informácie o smerovaní fiškálnej politiky a vládou predpokladanú výšku opatrení nevyhnutných na splnenie deklarovaných rozpočtových cieľov.

Strednodobé rozpočtové ciele navrhnuté vládou predpokladajú znižovanie deficitu verejnej správy každoročne o 1 % HDP postupne až k úrovni 3,0 % HDP, avšak na dosiahnutie týchto cieľov v plnej miere chýbajú v programe stability špecifikované opatrenia. Vo fiškálnom rámci deficit poklesne z úrovne 5,9 % HDP v roku 2024 najmä kvôli ukončeniu čerpania energopomoci, bez dodatočných opatrení schodok podľa vlády zotrvá v rokoch 2025 až 2027 na úrovniach 5,2 % HDP až 5,5 % HDP.

Návrh rozpočtu (bez dodatočných opatrení) predpokladá nárast hrubého dlhu z úrovne 58,6 % HDP v roku 2024 k úrovni 67,8 % HDP na konci roku 2027. Nárast je spôsobený najmä vysokými úrovňami deficitov očakávanými v najbližšom období. Za predpokladu splnenia rozpočtových cieľov by hrubý dlh po roku 2024 rástol pomalšie a na konci roku 2027 by dosiahol úroveň 62,3 % HDP. **Bez ohľadu na ciele zmierňovanie rastu dlhu po roku 2024 platí, že od roku 2020 dlh prekračuje horný limit sankčných pásiem ústavného zákona a podľa MF SR nad týmto limitom zotrvá počas celého prognózovaného obdobia.** Nakoľko horný limit každoročne klesá tempom 1 % HDP ročne, aj stabilizácia dlhu by znamenala jeho vzdiaľovanie od hornej hranice.

Porovnanie strednodobého vývoja salda a dlhu VS očakávaného v programe stability s prognózou RRZ

(ESA 2010, v % HDP)	2023 S	2024	2025	2026	2027
Saldo VS - PS 2024-2027 (ciele vlády)*	-4,9	-6,0	-5,0	-4,0	-3,0
Saldo VS - prognóza RRZ	-4,9	-5,7	-6,2	-5,7	-5,6
- rozdiel		0,2	-1,2	-1,7	-2,6
Hrubý dlh VS - PS 2024-2027 (ciele vlády)	56,0	58,3	59,5	61,1	62,3
Hrubý dlh VS - prognóza RRZ	56,0	59,2	61,4	63,9	67,1
- rozdiel		0,9	1,9	2,8	4,9

Memorandové položky:

Saldo VS - PS 2024-2027 (východiská rozpočtu)	-4,9	-5,9	-5,4	-5,2	-5,5
Hrubý dlh VS - PS 2024-2027 (východiská rozpočtu)	56,0	58,6	59,8	63,6	67,8

*- údaj pre rok 2024 zodpovedá schválenému rozpočtu verejnej správy na roky 2024-2026, údaje 2025-2027 vychádzajú z cieľov zverejnených v programe stability.

Zdroj: ŠÚ SR,
MF SR, RRZ

** - RRZ v údajoch zohľadnila revíziu ŠÚ SR pre úroveň nominálneho HDP v rokoch 2020 až 2023 z apríla 2024.

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 2024 je východiskovým rokom pre zostavenie fiškálneho rámca Programu stability na roky 2024 až 2027. **Podľa Rady môže deficit verejnej správy v roku 2024 dosiahnuť úroveň 5,7 % HDP (7,4 mld. eur), čo predstavuje medziročný nárast o 0,8 p.b. HDP.** V porovnaní s aktuálnym odhadom vlády to predstavuje mierne lepšiu východiskovú pozíciu (o 0,2 % HDP) pre obdobie rokov 2025 až 2028. Pozitívne riziko oproti odhadu vlády súvisí najmä s nižším čerpaním výdavkov štátneho rozpočtu ako aj lepším hospodárením ostatných subjektov.
- V rámci strednodobého vývoja pri zachovaní existujúcich politík RRZ predpokladá v roku 2025 úroveň schodku vo výške 6,2 % HDP, následne v rokoch 2026 a 2027 deficit mierne klesne na úroveň 5,7 % HDP, resp. 5,6 % HDP, a napokon v roku 2028 vzrastie na hodnotu 6,1 % HDP. V porovnaní s odhadmi programu stability ide o úrovne deficitov vyššie o 0,1 % HDP až 0,7 % HDP.
- **Splnenie deklarovaných cieľov vlády znížiť deficit do roku 2027 na úroveň 3 % HDP by zabezpečilo zlepšenie dlhodobej udržateľnosti do pásma stredného rizika. Voči týmto cieľom však vláde chýbajú podľa RRZ vyšpecifikované opatrenia v hodnote 1,2 % HDP v roku 2025, 1,7 % HDP v roku 2026 a 2,6 % HDP v 2027.** Vzhľadom na končiacu platnosť dočasných opatrení po roku 2027 si aj udržanie deficitu na úrovni 3 % HDP vyžiada prijatie ďalších konsolidačných opatrení v roku 2028.
- Prijatie viacerých opatrení trvale navyšujúcich verejné výdavky sa premietlo aj do výhľadu pre hospodárenie VS. **Štrukturálny deficit dosiahne v roku 2024 úroveň 4,9 % HDP a oproti roku 2023 sa zhorší o 1,4 p.b.** najmä vplyvom opatrení prijatých v priebehu roku 2023 a vyšších výdavkov na investície v rezorte obrany, v menšej miere prispievajú rastúce výdavky na zdravotníctvo. **Počas rokov 2025 až 2028 sa štrukturálny deficit bude pohybovať na stále vysokých úrovniach okolo 6,0 % HDP.**
- Na základe odhadu vývoja salda verejnej správy RRZ očakáva, že hrubý dlh v roku 2024 dosiahne úroveň 59,2 % HDP, čo by znamenalo medziročný nárast o 3,2 p.b. V ďalších rokoch predpokladáme jeho ďalší nárast aj vplyvom odhadovaných vysokých deficitov, pričom na konci roku 2028 dosiahne 70,5 % HDP. Vzhľadom na postupný pokles hraníc sankčných pásiem by to znamenalo, že dlh bude na konci strednodobého horizontu zotrvať vysoko nad horným limitom dlhovej brzdy, o viac ako 20 % HDP. Čistý dlh dosiahne na konci roku 2024 úroveň 51,6 % HDP. RRZ vzhľadom na chýbajúce konsolidačné opatrenia ku koncu strednodobého horizontu predpokladá postupný nárast čistého dlhu na úroveň 64,2 % HDP.

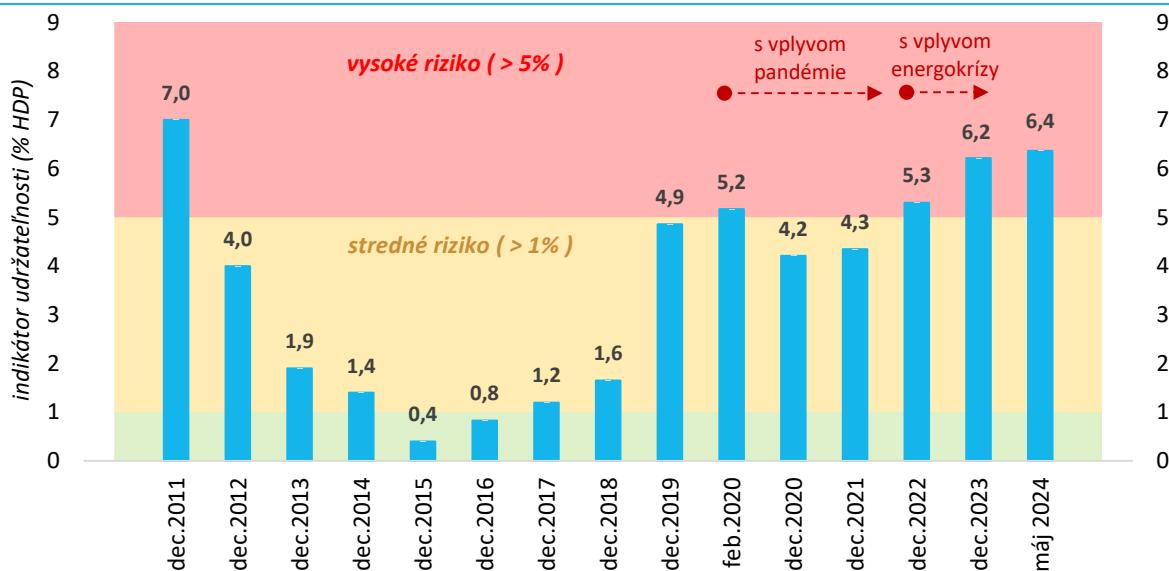
Strednodobá prognóza vývoja základných ukazovateľov rozpočtu podľa RRZ

(ESA 2010, % HDP)	2023	2024	2025	2026	2027	2028
RRZ scenár (saldo hospodárenia verejnej správy)	-4,9	-5,7	-6,2	-5,7	-5,6	-6,1
Štrukturálne saldo	-3,5	-4,9	-6,2	-5,8	-5,6	-6,1
Hrubý dlh VS	56,0	59,2	61,4	63,9	67,1	70,5
Čistý dlh VS	48,3	51,6	53,4	57,9	61,1	64,5
Fiškálny impulz (+ znamená reštrikciu, - expanziu)	-4,6	0,2	0,2	0,9	1,2	-0,4
<i>p.m. Štrukturálne saldo (obrana 2% HDP)</i>	-4,2	-5,1	-5,5	-5,8	-5,8	-6,3

Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

- V roku 2024 v dôsledku odhadovaného výrazného prepadu v čerpaní EÚ prostriedkov spojeného s ukončením starého a nábehom na nové programové obdobie bude nastavenie fiškálnej politiky (vrátane prílevu EÚ fondov) mierne reštriktívne napriek pokračujúcemu zhoršeniu štrukturálneho salda. V strednodobom horizonte RRZ odhaduje, že znížená dostupnosť európskych zdrojov bude pôsobiť tlmiačo na domáci dopyt v rokoch 2025 až 2027, v roku 2028 by malo dôjsť k opätovnému uvoľneniu fiškálnej politiky.
- Vývoj verejných financií odhadovaný Radou v rokoch 2024 až 2028 v scenári RRZ, t.j. bez dodatočných opatrení, **zhoršuje dlhodobú udržateľnosť** v porovnaní s odhadovaným stavom ku koncu roku 2023 o **0,2 % HDP**. Dôvodom sú prijaté výdavkové opatrenia (0,3 % HDP). Dlhodobá udržateľnosť by sa tak posunula **hlbšie do pásma vysokého rizika na hodnotu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti 6,4 % HDP**. Pre jej dosiahnutie by bolo potrebné trvale zvýšiť príjmy a/alebo znížiť výdavky v objeme 8,3 mld. eur.

Graf: Vývoj dlhodobej udržateľnosti



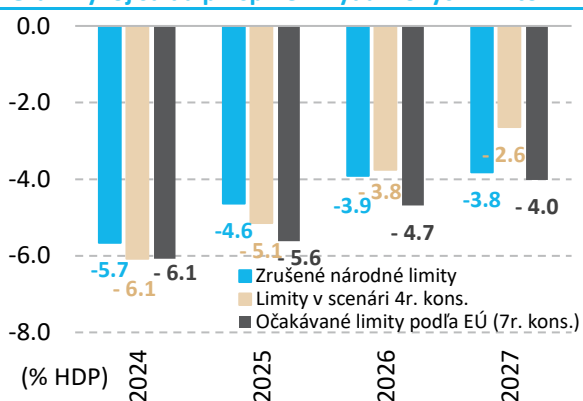
Zdroj: RRZ

- Súčasný nepriaznivý stav verejných financií si vyžaduje čo najskôr začať s konsolidáciou verejných financií. Vhodné prostredie pre konsolidáciu tvorí aj očakávaný zosilňujúci rast ekonomiky, výrazný pokles inflácie, ktorý vytvorí dočasne veľmi silný nárast reálnych miezd, ako aj postupne oživujúci sa vonkajší dopyt. Keďže v strednodobom horizonte bude ekonomika operovať mierne nad svojim potenciálom, výraznejšia konsolidácia nad rámec aktuálneho odhadu RRZ by nemala zásadným vplyvom spôsobovať nerovnováhy v ekonomike. Z pohľadu

makroekonomických efektov fiškálnej politiky je tiež žiadúce, aby nevyhnutná konsolidácia verejných financií bola sprevádzaná čo najintenzívnejším čerpaním EÚ fondov.

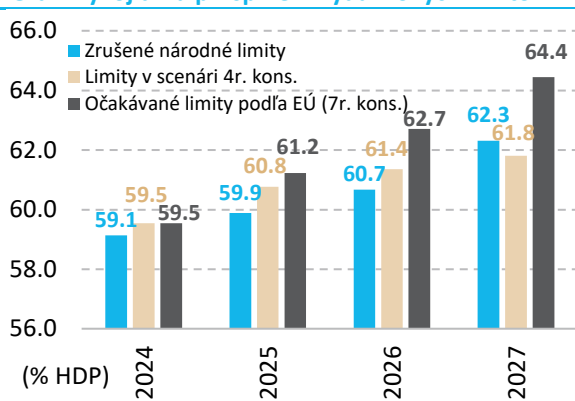
- **Naplnením odhadu deficitu uvedeného v programe stability by došlo v roku 2024 k zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti o 0,7 % HDP.** Pôvodné výdavkové limity by po zohľadnení zmien v predčasných dôchodkoch vyžadovali v tomto roku dodatočné konsolidačné opatrenia v sume 0,2 % HDP, avšak odchýlka odhadu vlády od tohto limitu dosahuje úroveň 0,8 % HDP. Aj podľa odhadov Európskej komisie bude vývoj verejných financií na Slovensku v najbližšom období nepriaznivý, deficit by v rokoch 2024 a 2025 mohol byť druhý najvyšší v EÚ.
- **Nové pravidlo limitu verejných výdavkov schválené NR SR 9. mája 2024 nevyžaduje na rok 2024 žiadnu dodatočnú konsolidáciu,** naopak vláda by mohla na základe odhadu RRZ zhoršiť deficit až k úrovni 6,1 % HDP a limit naďalej plniť. Konsolidácia podľa týchto pravidiel začne až od roku 2025 a do roku 2027 bude potrebné prijať opatrenia v rozpätí 2,3 mld. eur až 4,3 mld. eur v závislosti od toho, či Európska komisia umožní rozloženie konsolidácie na dlhšie ako štvorročné obdobie.
- **Pôvodné limity by vyžadovali rovnomerne rozloženú konsolidáciu počas rokov 2024 až 2027,** ich splnenie by v strednodobom horizonte viedlo do roku 2027 k zníženiu deficitu na úroveň 3,8 % HDP a k spomaleniu nárastu hrubého dlhu oproti aktuálnemu výhľadu o 4,8 % HDP na hodnotu 62,3 % HDP. Dlhodobá udržateľnosť verejných financií by sa tak posunula do pásma stredných rizík, pričom dlh by sa stále nachádzal nad horným limitom dlhovej brzdy (o 12,3 % HDP).
- **Naopak, pri nových pravidlách sa konsolidácia koncentruje najmä do rokov 2026 a 2027,** čo predstavuje riziko aj z hľadiska politického cyklu. Ak sa konsolidácia rozloží na sedemročné obdobie, čo sa javí byť pravdepodobné, v porovnaní s pôvodným pravidlom limitu verejných výdavkov by deficit medziročne klesal pomalším tempom a dlh by stúpал rýchlejšie.

Graf: Vývoj salda pri splnení výdavkových limitov



Zdroj: MF SR, RRZ

Graf: Vývoj dlhu pri splnení výdavkových limitov

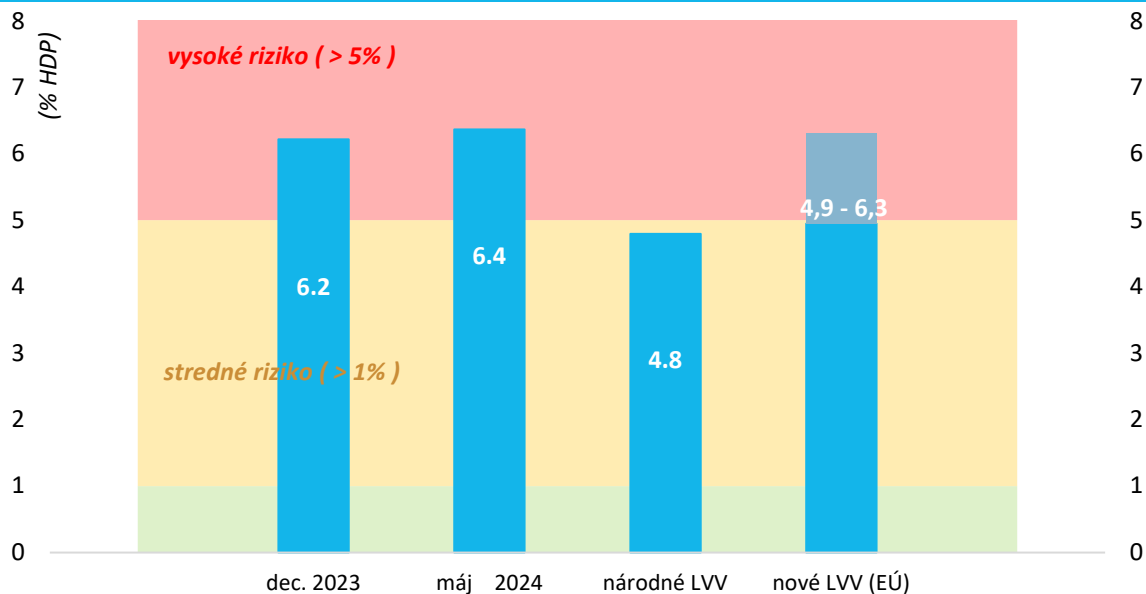


Zdroj: MF SR, RRZ

- **Zároveň nové pravidlá nezaručujú plnohodnotné premietnutie spomalenia rastu výdavkov do trvalého ozdravovania verejných financií, nakoľko nedostatočne rozlišujú medzi trvalými a dočasnými opatreniami** (napr. zníženie príspevkov do 2. piliera, zrušenie dotácií na energopomoc, alebo dočasne zvýšenie daní). Z uvedeného dôvodu by sa ukazovateľ

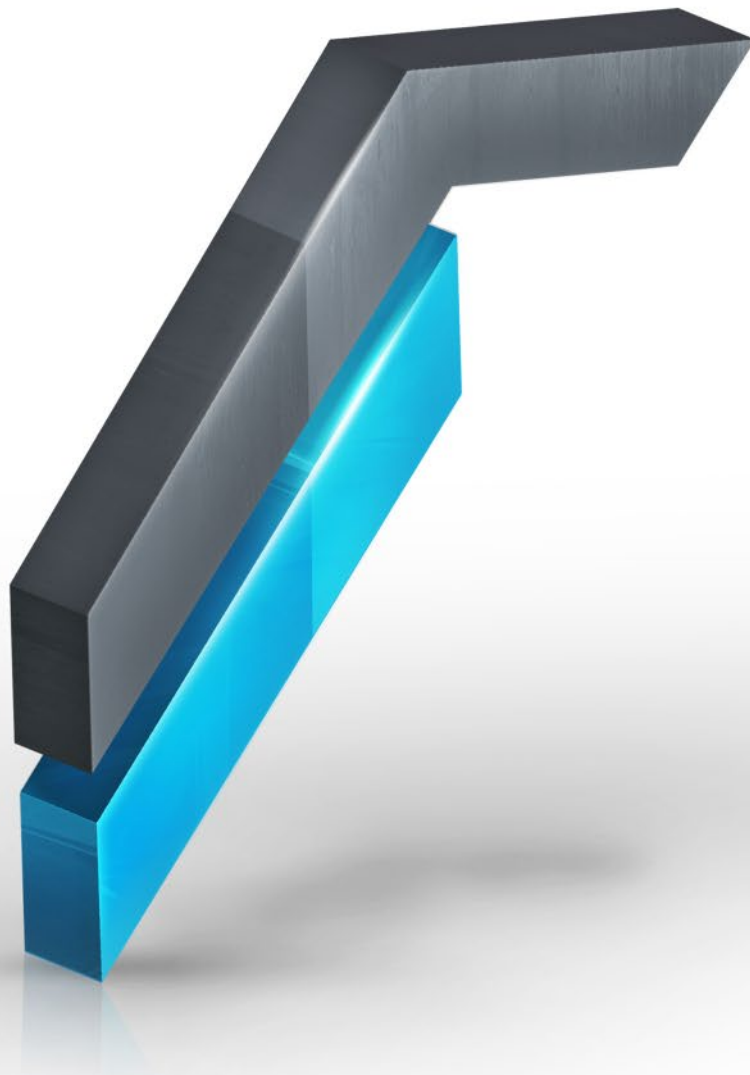
dlhodobej udržateľnosti pohyboval v rozpätí 4,9 až 6,3 % HDP¹ v závislosti od povahy prijatých opatrení. To znamená, že zatiaľ čo plnenie pôvodných limitov by do roku 2027 zlepšilo udržateľnosť do pásma stredného rizika, pri nových európskych pravidlách by dlhodobá udržateľnosť s veľkou pravdepodobnosťou podľa dnešných odhadov ostala stále v pásme vysokého rizika.

Graf: Vývoj ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti pri splnení výdavkových limitov



Zdroj: MF SR, RRZ

¹ Ide o krajné hodnoty ukazovateľa za predpokladu, že trvalé opatrenia zlepšujú v rovnakej miere dlhodobú udržateľnosť (pokles ukazovateľa na 4,9% HDP tesne do pásma stredných rizík) alebo ak opatrenia nemajú žiadny vplyv v dlhodobom horizonte (ukazovateľ vo výške 6,3% HDP v pásme vysokého rizika).



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

TWIN CITY B

Mlyské nivy 12

821 09 Bratislava

Slovakia

www.rrz.sk