



AKO SA VYHNÚŤ KONSOLIDAČNEJ PASCI

Zuzana Múčka, Jakub Kandričák,
Jakub Koško, Pavol Majher

Diskusná štúdia 01/2026

16.03.2026

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2026

Táto výskumná štúdia prezentuje pohľad autora a nemusí sa zhodovať s názormi Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Výskumné štúdie predstavujú „rozpracované diela“. Sú publikované za účelom stimulácie diskusie a prispievajú k rozvoju vedomostí o ekonomických záležitostiach.

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<http://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.

Obmedzenie zodpovednosti

Kancelária RRZ nenesie zodpovednosť za poskytnuté informácie. Za žiadnych okolností nenesie žiadnu zodpovednosť za straty alebo škody, ktoré môžu vyplývať z použitia týchto informácií. Toto obmedzenie zodpovednosti sa vzťahuje najmä na aktuálnosť, presnosť, platnosť a dostupnosť informácií.

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

Za recenzie ďakujeme: D. Dujavovi, G. Machlicovi a B. Žudelovi (IFP), J. Hledíkovi (EK), M. Marenčákovi, A. Maršalovi, M. Nevickému a B. Reľovskému ako aj ich ďalším kolegom (NBS).

AKO SA VYHNÚŤ KONSOLIDAČNEJ PASCI

*Zuzana Múčka, Jakub Kandričák,
Jakub Koško, Pavol Majher*

ABSTRAKT

Za úspešné konsolidačné stratégie sa v tejto diskusnej štúdii považujú tie, ktoré okrem splnenia rozpočtových cieľov a trvalého zlepšenia stavu verejných financií minimalizujú potrebu dodatočnej konsolidácie za strednodobým horizontom. Hoci každá konsolidácia má bezprostredne negatívny vplyv na vývoj ekonomiky, dopad v dlhodobejšom horizonte je závislý od zvolenej skladby opatrení. V prípade Slovenska simulácie ukazujú, že väčšina úspešných stratégií zahŕňa zníženie výdavkov na prevádzku štátu a navýšenie nedaňových príjmov, pričom tieto zmeny sú realizované vo výraznejšej miere, než je potreba na splnenie rozpočtových cieľov. Vyššími úsporami v týchto oblastiach sa vytvára priestor na zlepšenie konkurencieschopnosti ekonomiky cez zníženie daňového zaťaženia ekonomickej aktivity a navýšenie produktívnych verejných investícií. Práve zníženie daňového zaťaženia ekonomickej aktivity je kľúčovým faktorom zvyšujúcim rastový potenciál a odolnosť ekonomiky. Zároveň však medzi úspešnými konsolidačnými stratégiami môžeme nájsť aj také, ktoré umožňujú variabilitu v úpravách daní zo spotreby a sociálnych transferov. Táto variabilita vytvára priestor aj na súbežne navýšenie výdavkov v sociálnej oblasti a zvýšenie daní zo spotreby, alebo ich zníženie.

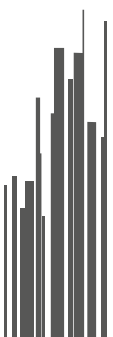
Dosiahnutie rozpočtových cieľov do roku 2028 cez úspešné konsolidačné stratégie by mohlo do roku 2040 znamenať vyššie rasty reálnej ekonomiky každoročne v priemere o 0,15 p.b. v porovnaní s konsolidáciou realizovanou proporčne cez všetky príjmy a výdavky rozpočtu. Tento rast je primárne dôsledkom znižovania daňového zaťaženia ekonomickej aktivity, krokom, ktorý je nevyhnutný na zvýšenie rastového potenciálu a odolnosti ekonomiky. Priaznivejší makroekonomický vývoj sa premietne do nižších deficitov verejnej správy o 0,7 % HDP, pričom očakávaná úroveň dlhu bude v roku 2040 nižšia o 11 % HDP v porovnaní s očakávaním pri použití proporčnej konsolidácie. Vyšší rastový potenciál ekonomiky dosiahnutý vhodnejšou voľbou konsolidačných opatrení v rokoch 2026 až 2028 by sa tak v porovnaní s proporčnou konsolidáciou premietol do zníženia potreby prijímania trvalých opatrení v období rokov 2029 až 2040 o približne 0,6 % HDP. Na druhej strane, proti-rastovo zvolená štruktúra konsolidácie – napriek splneniu konsolidačného cieľa stanoveného pre najbližšie roky – si na vykompenzovanie straty voči proporčnej kompenzácii vyžiada prijatie dodatočných opatrení za vyše 0,8 % HDP. Rozdiel medzi najúspešnejšími a najmenej úspešnými stratégiami tak bude v priebehu budúcej dekády znamenať dva priemerné konsolidačné balíčky.

Kľúčové slová: fiškálna politika; ciele a dizajny fiškálnych politík; verejné financie, verejný dlh a deficit verejných financií; optimalizačné techniky a modely; výpočtové metódy a simulácie; modely všeobecného ekvilibria

JEL kódy: E62, E61, H61, H62, H68, C61, C63, C68, E17

OBSAH

Zhrnutie	5
1. Východiská pre konsolidáciu	7
2. Uvažovaná fiškálna trajektória	9
3. Ako hodnotiť kvalitu konsolidácie	10
4. Hodnotenie konsolidačných stratégií	15
4.1. Úspešné konsolidačné stratégie	19
4.2. Neúspešné konsolidačné stratégie	25
5. Záver	27
Zoznam literatúry	30
Príloha č. 1: Fiškálne nástroje pre konsolidáciu	31
Príloha č. 2: Ohraničenia konsolidácie pre jednotlivé fiškálne nástroje	34



Zhrnutie

Za úspešné konsolidačné stratégie sa v tejto diskusnej štúdii považujú tie, ktoré okrem splnenia strednodobých rozpočtových cieľov pre deficit a trvalého zlepšenia stavu verejných financií minimalizujú potrebu dodatočnej konsolidácie za strednodobým horizontom. Hoci každá konsolidácia má bezprostredne negatívny vplyv na vývoj ekonomiky, dopad v dlhodobejšom horizonte je závislý od zvolenej skladby prijatých opatrení. Pri štruktúre s výrazne nepriaznivým ekonomickým vplyvom sa krajina môže chytiť do tzv. konsolidačnej pasce, kedy negatívne dôsledky konsolidácie realizovanej v súčasnosti nadmerne zhoršujú budúci potenciálny rast ekonomiky a teda aj vývoj verejných financií.¹

V prípade Slovenska simulácie ukazujú, že väčšina úspešných stratégií obsahuje zníženie výdavkov na prevádzku štátu a navýšenie nedaňových príjmov výraznejšie, než je potreba na splnenie rozpočtových cieľov. Vyššími úsporami v týchto oblastiach by sa vytvoril priestor na zlepšenie konkurencieschopnosti ekonomiky cez zníženie daňového zaťaženia ekonomickej aktivity a navýšenie produktívnych verejných investícií. Zároveň však medzi úspešnými konsolidačnými stratégiami môžeme nájsť aj také, ktoré umožňujú variabilitu v úpravách daní zo spotreby a sociálnych transferov. Táto variabilita vytvára priestor aj na súbežné navýšenie výdavkov v sociálnej oblasti popri navýšení daní zo spotreby.

Štruktúra opatrení v úspešných konsolidačných stratégiách je dôsledkom aj východiskového stavu politík. Podľa aktuálnych údajov je Slovensko charakterizované najvyšším zaťažením práce a firiem a najnižšími verejnými výdavkami na investície spomedzi krajín V4. Silnejúce starnutie populácie bude čoraz výraznejšie znižovať podiel pracujúcich a naopak zvyšovať podiel ľudí v dôchodkovom veku. Tento vývoj povedie k pomalšiemu ekonomickému rastu aj nízkemu rastu rozpočtových príjmov, zároveň však k rýchlejšiemu rastu výdavkov, čo ešte viac zvýši tlak na verejné financie.

Dosiahnutie rozpočtových cieľov do roku 2028 cez úspešné konsolidačné stratégie by mohlo do roku 2040 znamenať vyššie rasty reálnej ekonomiky každoročne v priemere o 0,15 p.b. v porovnaní s konsolidáciou realizovanou proporčne cez všetky príjmy a výdavky rozpočtu. Tento rast je primárne dôsledkom znižovania daňového zaťaženia ekonomickej aktivity, čo je nevyhnutný krok na zvýšenie rastového potenciálu a odolnosti ekonomiky voči nepriaznivému vývoju v zahraničnom prostredí. Priaznivejší vývoj sa premietne do nižších deficitov verejnej správy o 0,7 % HDP, pričom očakávaná úroveň dlhu bude v roku 2040 nižšia o 11 % HDP v porovnaní s očakávaním pri proporčnej konsolidácii. Vyšší rastový potenciál ekonomiky dosiahnutý vhodnejšou voľbou konsolidačných opatrení sa tak v porovnaní s proporčnou konsolidáciou premietne do zníženia potreby prijímania trvalých opatrení v budúcej dekáde o približne 0,63 % HDP. Pokiaľ by však konsolidácia bola vedená len prostredníctvom úsporných opatrení a neumožňovala zmenu daňového mixu resp. znižovanie daní z ekonomickej aktivity, benefity z konsolidácie by boli nižšie. Bez zmeny daňového mixu by bol verejný dlh v porovnaní s proporčnou konsolidáciou nižší len o 4 % HDP a deficit nižší len o 0,2 % HDP.

Na druhej strane, proti-rastovo zvolená štruktúra konsolidácie, zameraná na zvyšovanie daní z ekonomickej aktivity bez úspor na réžii štátu, bude napriek splneniu konsolidačného cieľa stanoveného pre najbližšie roky koncom budúcej dekády viesť k deficitom o 0,7 p.b. vyšším než v prípade proporčnej konsolidácie. Verejný dlh by sa tak v prípade použitia neúspešnej, protirastovej

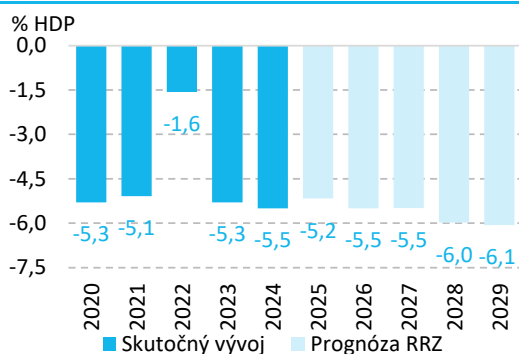
¹ Vplyv štruktúry konsolidácie na ekonomický rast a zamestnanosť na Slovensku skúmal komentár IFP [Konsolidovať s rozumom](#) z júla 2023. Aktuálna diskusná štúdia RRZ posúva analýzu o krok ďalej, keď kvantifikuje nepriame dopady konsolidačných balíčkov na verejné financie a tým aj na budúcu potrebu konsolidácie, pri zohľadnení realistickejších ohraničeníach objemu možných opatrení v jednotlivých oblastiach. Zároveň sú tu zohľadnené aj najaktuálnejšie informácie o vývoji verejných financií vrátane už prijatých konsolidačných balíčkov.

konsolidačnej stratégie vyšplhal nad 90 % HDP, čiže o 10 p.b. vyššie než pri poročnej konsolidácii. Znamená to, že na vykompenzovanie straty voči poročnej konsolidácii si neúspešná konsolidácia vyžiada v priebehu budúcej dekády prijatie dodatočných opatrení za 0,8 % HDP. Rozdiel medzi najúspešnejšími a najmenej úspešnými stratégiami tak bude v priebehu budúcej dekády znamenať dva priemerné konsolidačné balíčky.

1. Východiská pre konsolidáciu

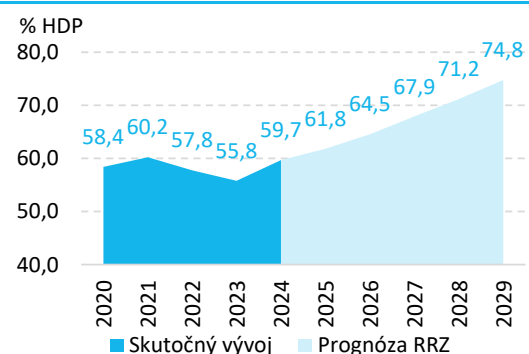
Verejné financie Slovenska sú po pandémii ako aj po bezpečnostnej a energetickej kríze vo veľmi zlom stave, a to aj napriek prijatiu dvoch konsolidačných balíčkov v predchádzajúcich rokoch². V rámci [strednodobej prognózy](#) zostavenej pred prijatím aktuálneho balíčka pre rok 2026 Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) očakávala, že bez prijatia dodatočných opatrení pretrvávajú vysoké úrovne deficitov na strednodobom horizonte. Výšku deficitu v roku 2025 odhadla na úrovni 5,2 % HDP s nárastom na 6,1 % HDP v roku 2029. Nárast nominálnych schodkov hospodárenia sa premieta aj do nárastu verejného zadĺženia. Hrubý dlh by mal na konci roku 2025 dosiahnuť 61,8 % HDP, pričom do roku 2029 môže narásť až na takmer 75 % HDP.

Graf 1: Vývoj salda hospodárenia VS v scenári NPC



Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

Graf 2: Vývoj hrubého dlhu VS v scenári NPC



Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

Pozn.: Údaje pre prognózu RRZ vychádzajú zo strednodobej fiškálnej prognózy zverejnenej RRZ v júli 2025, čo približne zodpovedá NPC scenár bez vplyvu konsolidačného balíčka schváleného pre rok 2026.

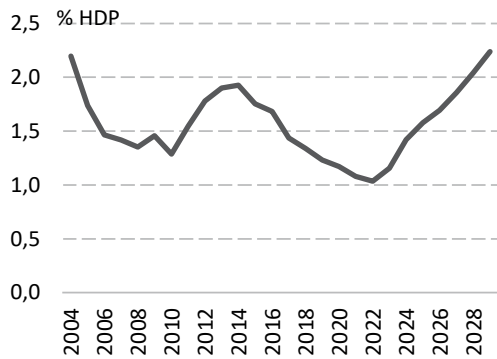
Dynamiku verejného dlhu ovplyvňuje kombinácia viacerých faktorov, pričom v histórii Slovenska sa ich vplyv výrazne menil. V súčasnosti však RRZ odhaduje, že bez dodatočných konsolidačných opatrení štrukturálny primárny deficit prispeje k nárastu dlhu v priemere o 3,2 p.b. ročne. V kombinácii s rastúcimi úrokovými nákladmi a slabšími vyhlídkami hospodárskeho rastu (priemerný rast potenciálneho HDP dosahuje 1,7 %, čo je najnižšia hodnota za posledné obdobie) to predstavuje významné riziko pre udržateľnosť verejných financií, ak vláda nebude reagovať konsolidačnými opatreniami trvalého charakteru.

Negatívny stav verejných financií si vyžaduje róznu reakciu vo forme konsolidácie zo strany fiškálnej politiky. Priamym dôsledkom nepriaznivého stavu hospodárenia verejnej správy je nárast úrokových sadzieb kvôli zvýšeným rizikovým prirážkam. Vysoké úrokové náklady spojené s obsluhou verejného dlhu znižujú objem verejných zdrojov, ktoré je možné použiť na financovanie verejných služieb, resp. na verejné investície³.

² Podrobnejší popis faktorov, ktoré spôsobujú pretrvávajúce vysoké úrovne deficitov, je obsahom komentára RRZ č. 04/2025 [Prečo sú deficity vysoké aj po dvoch konsolidáciách](#).

³ Podľa aktuálnej prognózy RRZ v NPC scenári dosiahnu úrokové náklady do roku 2029 úroveň 2,2 % HDP, čo je najvyššia hodnota od vstupu Slovenska do EÚ (graf 3).

Graf 3: Úrokové náklady verejnej správy



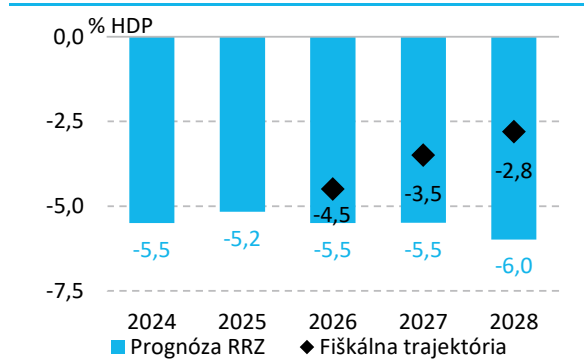
Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

Obzvlášť relevantným dôvodom pre konsolidáciu verejných financií na Slovensku je demografický vývoj, ktorý zvyšuje riziká pre dlhodobú udržateľnosť. V najbližších desaťročiach bude pokračovať starnutie populácie, ktoré sa bude prejavovať znížením podielu pracujúcich a naopak zvýšením podielu ľudí v dôchodkovom veku. Tento vývoj bude znamenať pomalší rast príjmov a naopak rýchlejší rast výdavkov, a tak vytvárať dodatočný tlak na verejné financie.

2. Uvažovaná fiškálna trajektória

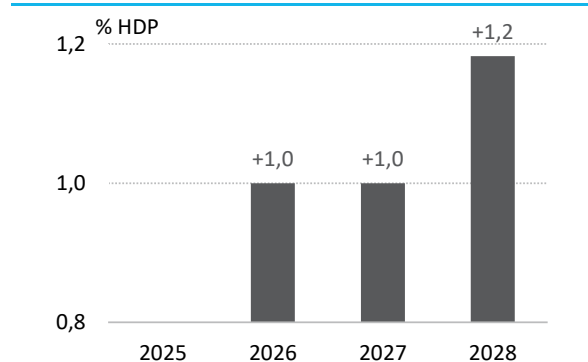
Fiškálna trajektória uvažovaná v tejto analýze rámcovo vychádza z aktuálnych vládnych cieľov, pričom predpokladá pokles deficitu verejnej správy v období rokov 2026 až 2028 na úroveň 2,8 % HDP⁴. Rozdiel stanovenej fiškálnej trajektórie oproti vývoju v scenári nezmenených politík následne determinuje celkovú veľkosť konsolidačných opatrení, ktoré je potrebné prijať. Realizácia tohto konsolidačného úsilia je tvorená kombináciou fiškálnych nástrojov, ktoré sú bližšie popísané v nasledujúcej časti.

Graf 4: Predpokladaná fiškálna trajektória pre saldo hospodárenia VS



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

Graf 5: Veľkosť konsolidačných opatrení potrebných na dosiahnutie fiškálnej trajektórie



Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

Pozn.: Údaje pre prognózu RRZ vychádzajú zo strednodobej fiškálnej prognózy zverejnenej RRZ v júli 2025, čo približne zodpovedá NPC scenár bez vplyvu konsolidačného balíčka schváleného pre rok 2026.

Po dosiahnutí deficitu vo výške 2,8 % HDP sa v nasledujúcich rokoch v tejto analýze nemodeluje prijímanie ďalších konsolidačných opatrení, tým pádom je následný fiškálny vývoj v plnej miere určený vývojom v scenári nezmenených politík (NPC), vrátane demografických zmien. V rokoch bezprostredne po roku 2028 schodok verejných financií zotrvá na úrovniach pod 3 % HDP. Po roku 2030 však začnú vo väčšej miere pôsobiť negatívne fiškálne vplyvy starnutia obyvateľstva, ktoré bez kompenzácie ďalšími opatreniami vedú k postupnému navyšovaniu verejného deficitu a ďalšiemu rastu zadĺženia.

⁴ V októbri 2024 bol vládou schválený Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2025 až 2027, následne v apríli 2025 bola zverejnená Výročná správa o pokroku pri plnení strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu v roku 2025. Tieto dokumenty obsahovali aktualizáciu vládnych rozpočtových cieľov ako východisko pre prípravu nasledujúcich rozpočtov.

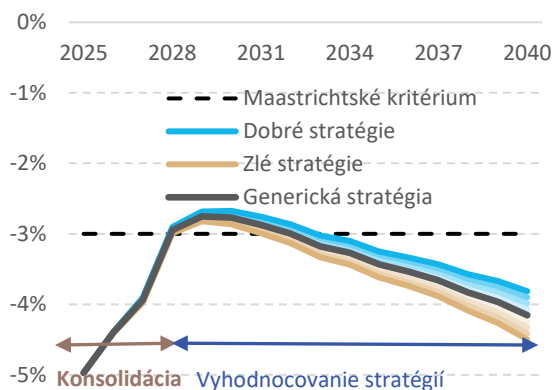
3. Ako hodnotiť kvalitu konsolidácie

Dobre zvolená konsolidačná stratégia prináša benefity pre verejné financie v podobe trvalo nižších deficitov a lepšej trajektórie verejného dlhu, avšak je spájaná aj s dlhodobými prínosmi pre ekonomický rast a nižšie rizikové prirážky. Porovnávanie rôznych stratégií konsolidácie verejných financií z hľadiska kvantifikácie ich dlhodobých makroekonomických a fiškálnych dopadov nutne predpokladá stanovenie rovnakých východiskových stavov, fiškálnych trajektórií a konsolidačných cieľov vo všetkých zohľadňovaných stratégiách. Proces vyhodnocovania vyžaduje definovanie makro-fiškálnych kritérií umožňujúcich kvantifikáciu úspešnosti stratégií v dosahovaní konsolidačných cieľov.

Pre účel vyhodnocovania úspešnosti jednotlivých stratégií zvažovaných medzi rokmi 2026 až 2028 sa nepredpokladá prijímanie akýchkoľvek dodatočných opatrení v nasledujúcom období, nakoľko by to mohlo ovplyvniť túto kvantifikáciu. Medzi rokmi 2029 až 2040 tak pri jednotlivých konsolidačných stratégiách nastavenie fiškálneho prostredia zodpovedá len stavu vyplývajúceho z úprav pri danej stratégii a žiadna ďalšia konsolidácia nie je v uvedenom období modelovaná.

Výkonnosť ekonomiky a zdravie verejných financií v uvedenom období je určené konkrétnou voľbou konsolidačných opatrení medzi rokmi 2026 až 2028 a predpokladmi spoločnými pre všetky hodnotené stratégie (demografia, vývoj zahraničného prostredia a pod.).

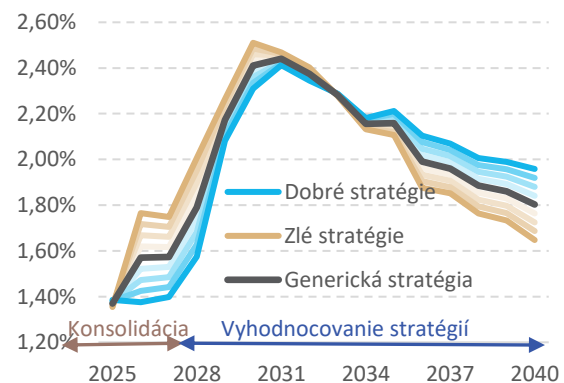
Graf 6: Dobré a zlé konsolidačné stratégie optikou deficitu verejnej správy (% HDP)



Ilustračný graf zobrazuje deficit verejnej správy v jednotlivých stratégiách počas obdobia konsolidácie (2026-2028) a obdobia vyhodnocovania (2029-2040)

Zdroj: RRZ

Graf 7: Dobré a zlé konsolidačné stratégie optikou ekonomického rastu



Ilustračný graf zobrazuje rast HDP v jednotlivých stratégiách počas obdobia konsolidácie (2026-2028) a obdobia vyhodnocovania (2029-2040)

Zdroj: RRZ

Prebiehajúce demografické zmeny a technický predpoklad o neprijímaní dodatočných opatrení po roku 2028 však znamenajú, že v priebehu budúcej dekády sa nepodarí udržať deficit pod úrovňou 3 % HDP. Na stabilizáciu deficitu resp. verejného dlhu v období po roku 2030 by bolo potrebné pokračovať v konsolidácii aj v tomto období⁵.

Hodnotenie úspešnosti konkrétnej konsolidačnej stratégie je však odrazom nielen jej dizajnu, obmedzení fiškálnej politiky a východiskového stavu ekonomiky, ale aj voľby hodnotiaceho kritéria, a teda aj cieľov hodnotiteľa. Inštitucionálnemu rámcu RRZ, jej mandátu, cieľom a poslaniu, ako aj nadradenosti dlhodobých kredibilných cieľov a stratégií nad krátkodobým, jednoročným uvažovaním najlepšie zodpovedá kritérium zamerané na príspevok voľby konkrétnej konsolidačnej stratégie ku

⁵ Podrobnosti sú uvedené v komentároch RRZ [Verejné financie na križovatke](#) (2024), resp. [Najprv sa stratí dôvera](#) (2023).

zlepšeniu zdravia a udržateľnosti verejných financií, ako aj rastového potenciálu v primerane dlhodobom horizonte zohľadňujúc dôsledky demografických zmien⁶.

Ako úspešnejšie stratégie sú hodnotené tie, ktoré dodržia vládou stanovenú fiškálnu trajektóriu do roku 2028 a vyžadujú najmenšiu potrebu dodatočnej konsolidácie⁷ verejných financií medzi rokmi 2029 až 2040⁸. V dôsledku toho, že výkonnosť ekonomiky a zdravie verejných financií v uvedenom období je určené konkrétnou voľbou konsolidačných opatrení medzi rokmi 2026 až 2028 a predpokladmi spoločnými pre všetky hodnotené stratégie, sú úspešné konsolidačné stratégie zároveň tie, ktoré prinášajú v neskoršom období najvyšší hospodársky rast⁹.

Navyše, voľba dlhodobého horizontu zvyšuje stabilitu hodnotení úspešnosti jednotlivých stratégií. Sila odporúčaní, vyplývajúcich z tejto analýzy, narastá v prípade, že bude ekonomika v budúcnosti z vonkajšieho prostredia zasiahnutá dlhšie trvajúcimi nepriaznivými okolnosťami¹⁰. Znamená to, že **takto volené úspešné stratégie, najmä opatrenia zamerané na zvýšenie dlhodobého rastového potenciálu krajiny, zvyšujú odolnosť ekonomiky voči možným budúcim negatívnym šokom.**

Z dôvodu makroekonomických a fiškálnych dôsledkov starnutia populácie je úspešnosť jednotlivých stratégií vyhodnocovaná voči tzv. generickej konsolidácii¹¹. Kvantifikovaná potreba dodatočnej konsolidácie pre každú stratégiu tak v závislosti od miery úspešnosti navyšuje resp. znižuje nevyhnutný objem budúcej konsolidácie (v rokoch 2029 až 2040), už mimo tohto modelu.

Predpoklady hodnotenia kvality konsolidačných stratégií

Jednotlivé konsolidačné stratégie sú definované vo forme *trvalých* úprav v jednom či viacerých nástrojoch na príjmovej aj výdavkovej strane rozpočtu, pričom sa pripúšťajú úpravy v nasledujúcich položkách (podrobnejší popis je k dispozícii v prílohe 1):

⁶ Možnosť na hodnotiace kritériá je, samozrejme, viac. Líšia sa nielen cieľom (blahobyť, environmentálne kritériá, sociálna kohézia, medzigeneračná spravodlivosť, zamestnanosť, hospodársky rast, ...), ale aj zohľadňovaným časovým horizontom (okamžité, strednodobé, dlhodobé efekty). Pokiaľ je zámerom aj zvýšiť časovú stabilitu hodnotení, a to aj v kontexte starnutia populácie a možných spoločensko-ekonomických dôsledkov dlhodobo zlého stavu verejných financií (rizikové prirážky, ekonomický rast, zamestnanosť, rozpočtové príjmy a obsluha dlhu), je vhodnejšie zamerať sa na dlhodobý horizont. V tom prípade však zdravie verejných financií a s tým súvisiaci dlhodobý rastový potenciál sú nadradené ostatným kritériám.

⁷ V tomto ohľade je kľúčové slovo „potreba“. Pre účely diskusnej štúdie sa predpokladá konsolidácia len v rokoch 2026 až 2028, vo vyhodnocovacom období (2029 až 2040) sa z dôvodu vyhodnocovania úspešnosti stratégií z predošlých rokov žiadna ďalšia konsolidácia nepredpokladá. Neznamená to, že sa v realite konsolidovať nebude (naopak, z hľadiska zlepšovania udržateľnosti verejných financií to bude vyslovene žiaduce), ide o technické odlišenie efektov konsolidácie s deklarovanými cieľmi z obdobia rokov 2026 až 2028 a hypotetických konsolidácií (s doteraz nedeklarovaným cieľom) po roku 2028.

⁸ Kritérium je vyhodnocované pomocou konceptu čistej súčasnej hodnoty.

⁹ Z tohto dôvodu sú kritériá potreby dodatočnej konsolidácie a rastu HDP na danom horizonte zameniteľné.

¹⁰ Posilnenie aspektu konkurencieschopnosti ekonomiky a jej dlhodobého rastu prostredníctvom zmeny daňového mixu vytvára lepšie predpoklady na zachovanie rastového potenciálu krajiny, a teda aj dostatočnej úrovne príjmov rozpočtu verejnej správy v prípade, že je ekonomika zasiahnutá kombináciou dlhšie trvajúcего zhoršenia zahraničného dopytu, zvýšenia citlivosti rizikových prirážok a pomalšieho rastu produktivity. Ide o výsledok citlivostnej analýzy algoritmom indikovaných kvalitných konsolidačných stratégií. Viac podobností o jej technike aj výsledkoch je uvedené v [Technickom materiáli](#).

¹¹ V rámci generickej konsolidácie sú jednotlivé fiškálne nástroje upravované proporčne svojej veľkosti v celkovej bilancii rozpočtu verejnej správy. Znamená to, že východiskové nastavenie fiškálnych politík a predpísaná fiškálna trajektória sú jediné určujúce faktory v úprave jednotlivých fiškálnych nástrojov na príjmovej aj výdavkovej strane. Takáto konsolidačná stratégia je na horizonte konsolidácie vnímaná vzhľadom na aktuálne nastavenie politík ako neutrálna.

- Výdavková strana: kompenzácie, medzispotreba, sociálne transfery okrem naturálnych transferov¹², naturálne transfery, investície a kapitálové transfery, ostatné výdavky;
- Príjmová strana: dane zo spotreby, dane z práce, firemné dane, nedaňové a ostatné príjmy.

Jednotlivé konsolidačné stratégie abstrahujú od parametrických úprav v druhom penzijnom pilieri aj systematickej dôchodkovej reformy zameranej na zásluhovú časť prvého penzijného piliera. Z dôvodu zachovania konkurencieschopnosti miezd a z historickej skúsenosti dobiehania valorizácie sa nepredpokladajú zmeny v mechanizme zvyšovania miezd vo verejnej správe¹³. Inak povedané, akékoľvek zmeny v kompenzáciách, vyplývajúce z konkrétneho konsolidačného scenára, sa vzťahujú výlučne na úpravu zamestnanosti vo verejnej správe.

Počas doby trvania konsolidačného procesu sa v zhode s predpísanou fiškálnou trajektóriou vyvíja len požadovaný objem konsolidácie, zvolený konsolidačný mix však ostáva nezmenený. V priebehu konsolidácie tak ostáva štruktúra jednotlivých konsolidačných stratégií stabilná.

Kvantifikácia nezohľadňuje možnosť vplyvu konkrétnej konsolidačnej stratégie na demografické projekcie, reakcie zahraničného prostredia vo forme zmien v zahraničnom dopyte či toku priamych zahraničných investícií. Nakoľko modelovo veľká časť ekonomického rastu závisí od demografických trendov a technologickej produktivity, je variabilita medzi ekonomickými rastmi implikovanými konkrétnymi konsolidačnými stratégiami malá. Znamená to, že pokiaľ napríklad nejaká stratégia vedie k výraznejšiemu zlepšeniu podnikateľského prostredia či pritiahnutiu talentov, možný nárast prítoku zahraničných investícií resp. produktivity sú vyhodnotené ako nemodelované pozitívne riziko.

Box 1: Technický postup určenia dobrých konsolidačných stratégií

Nevyhnutným predpokladmi určovania dobrých konsolidačných stratégií sú:

- definícia konsolidačnej trajektórie a cieľa,
- definícia kritéria, resp. sady kritérií určených na kvantifikáciu kvality konkrétnej konsolidačnej stratégie,
- definícia množiny fiškálnych nástrojov, ktoré je možné v rámci jednotlivých stratégií upravovať,
- definície ohraničení úprav pri jednotlivých fiškálnych nástrojoch v konsolidačných stratégiách.

Makro-fiškálne dopady konsolidácie podľa jednotlivých stratégií sú vyhodnocované využitím ekonometrického modelu OGRE¹⁴.

Nakoľko časová zložitosť detailného prehľadávania vysokorozmerného stavového priestoru¹⁵ a simulovania veľkého množstva rôznych konsolidačných stratégií na ňom by bola časovo príliš náročná, pre zvýšenie efektivity sa pristupuje k identifikácii tých častí stavového priestoru, kde simulovanie stratégií definovaných kombináciami nástrojov spĺňajúcich prísnejšie podmienky daných častí priestoru má zmysel.

Na určenie vhodných častí stavového priestoru sú použité (statické) techniky lineárneho programovania a stochastickej optimalizácie.

V prvom kroku sú za predpokladu danej konsolidačnej trajektórie a cieľa na horizonte rokov 2025 až 2040 odsimulované dopady generickej konsolidácie. Následne sú za rovnakých predpokladov odsimulované dopady

¹² Úpravy v oblasti sociálnych transferov sú modelované v dvoch typoch domácností – dôchodcovia a nedôchodcovia.

¹³ Valorizácia sa striktnie viaže na rast miezd v súkromnom sektore a sektorové úpravy miezd nie sú zvažované.

¹⁴ Ide o dynamický stochastický model s prekrývajúcimi sa generáciami vytvorený RRZ. Model zohľadňuje štruktúru slovenskej ekonomiky, nastavenie verejných financií a demografické zmeny (<https://www.rrz.sk/model-ogre/>).

¹⁵ Technika grid-search by si vyžadovala rádovo bilión (10^{12}) simulácií. Na identifikáciu úspešných konsolidačných stratégií pomocou použitého postupu je možné zredukovať počet simulácií výrazne pod 10 tisíc.

všetkých jedno-nástrojových konsolidačných stratégií¹⁶, čiže stratégií umožňujúcich použitie len jedného fiškálneho nástroja (bez ohraničenia) na dosiahnutie daného konsolidačného cieľa.

Z dôvodu optimalizácie procesu a zjednodušenia komunikácie dosiahnutých výsledkov sú jednotlivé modelové fiškálne nástroje vytvorené zoskupením príslušných reálnych fiškálnych nástrojov (dane, výdavky) s podobnými ekonomickými efektmi¹⁷.

Na základe odsimulovaných makroekonomických a fiškálnych dopadov je riešená (statická) optimalizačná úloha¹⁸ hľadania kombinácie fiškálnych nástrojov spojenej s najmenšou potrebou dodatočnej konsolidácie¹⁹ počas obdobia vyhodnocovania (roky 2029 až 2040), pričom úpravy musia zohľadňovať zadané povolené ohraničenia jednotlivých nástrojov.

Pomocou stochastických metód²⁰ je rozšírený priestor akceptovaných statických riešení, ktorých potreba dodatočnej konsolidácie je menšia než v prípade generickej konsolidácie.

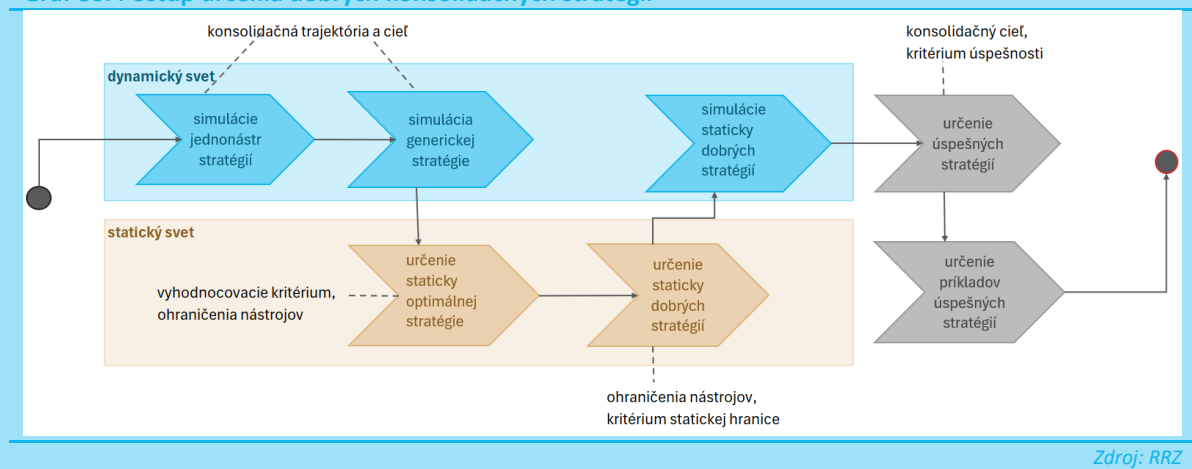
Tento priestor akceptovaných statických riešení definuje časti stavového priestoru, na ktorých má z hľadiska efektivity zmysel hľadať dobré konsolidačné stratégie. Na takto definovanom priestore kombinácií fiškálnych nástrojov sú potom odsimulované modelom OGRE²¹ jednotlivé stratégie na horizonte rokov 2025 až 2040.

Na základe získaných makroekonomických dopadov týchto konsolidačných stratégií sú z nich vybrané tie, ktoré dodržia požadovanú konsolidačnú trajektóriu a pri ktorých je potreba dodatočnej konsolidácie medzi rokmi 2029 a 2040 najnižšia²². Ide zároveň o stratégie, ktorých dlhodobé prínosy pre ekonomický rast sú najvyššie.

Tie sú pomocou techník strojového učenia pozhlukované²³ do charakteristických typov a pre každý identifikovaný typ je vybraný typický reprezentant úspešnej konsolidačnej stratégie.

Detailné informácie o technickom riešení sú uvedené v [Technickom dokumente](#).

Graf 86: Postup určenia dobrých konsolidačných stratégií



Ohraničenia pre fiškálne nástroje

Kľúčovou podmienkou pre realističnosť analýzy je zabezpečiť, aby hodnotené konsolidačné stratégie boli uskutočniteľné. Veľkosť opatrení realizovaných pre jednotlivé fiškálne nástroje musí byť

¹⁶ Kvalitatívne výsledky detekcie úspešných stratégií sú nezávislé na voľbe bázy stratégií (viď [technický dokument](#)).

¹⁷ Detailné informácie sú uvedené v Prílohe 1

¹⁸ Ide o dobre definovanú úlohu lineárneho programovania s jediným riešením.

¹⁹ Potreba dodatočnej konsolidácie je pre stratégiu daná relatívne k potrebe vyplývajúcej z použitia generickej konsolidácie.

²⁰ Modifikácia [metódy evolučných stratégií](#) s akceptačnou hranicou nastavenou na 25 percent statického optima.

²¹ Vlastnosti štruktúra modelu OGRE je popísaná na <https://www.rrz.sk/model-ogre/>.

²² Čistá súčasná hodnota budúcich bilancií rozpočtu VS prekonáva tento ukazovateľ pri generickej konsolidácii.

²³ Identifikácia vhodných stratégií prebieha algoritmi [DBSCAN](#) a [KNN](#) umožňujúcimi klasifikáciu a zoskupovanie jednotlivých stratégií na základe charakteristických znakov ([pattern recognition](#)). Tréningová časť využíva algoritmy DBSCAN a KNN na triedenie (a identifikovanie vzorcov správania) výsledkov simulácií OGRE s menším počtom opakovaní, testovacia časť následne využíva algoritmus KNN a výsledky simulácie OGRE s tisíckami opakovaní.

obmedzená na realistickú veľkosť, či už z pohľadu medziročných zmien alebo výsledných úrovní. V opačnom prípade by výsledkom mohli byť také konsolidačné stratégie, ktoré síce znamenajú minimálny negatívny vplyv na ekonomiku, avšak nie sú prakticky realizovateľné pre fiškálnu politiku.

Ohraničenia pre konsolidačný mix sú nastavené pre každý fiškálny nástroj samostatne na základe historických údajov pre vývoj bilancii príjmov a výdavkov verejnej správy v nových členských štátoch EÚ za obdobie rokov 2004 až 2024 (podrobnejší popis údajov a metodiky je dostupný v prílohe 2). Opatrenia sú vyjadrené ako rozdiel skutočného vývoja voči NPC vývoju, pričom analýza pracuje so štvorročnými priemermi pre očistenie vplyvu politického cyklu. **Za realistické sú považované opatrenia, ktoré na ročnej báze dosahujú úroveň medzi 10. a 90. percentilom distribúcie všetkých pozorovaní.** Inými slovami, pre každý fiškálny nástroj sa nepredpokladá možnosť realizovať opatrenia v miere zodpovedajúcej 10 % najvýraznejších konsolidácií, resp. 10 % najvýraznejších fiškálnych uvoľnení zaznamenaných na danej položke.

Výsledné ohraničenia pre zmeny jednotlivých fiškálnych nástrojov ako aj celkové úrovne sú zobrazené v tabuľke 1. Na strane príjmov je najvýraznejší objem konsolidácie možný realizovať cez nedaňové príjmy, naopak na strane výdavkov cez sociálne transfery.

Tabuľka 1: Štruktúra položiek bilancie verejnej správy z hľadiska použitia pre konsolidáciu

vyjadrené v % HDP	Odhad 2025	NPC scenár 2028	Maximálna miera medziročného poklesu	Vyjadrené v % úrovne roku 2025	Maximálna miera medziročného nárastu	Vyjadrené v % úrovne roku 2025
	(úrovne)		(medziročné zmeny)			
Príjmy verejnej správy						
Dane zo spotreby (DPH, spotrebné dane)	12,1	11,9	-0,29	2,4%	0,43	3,5%
Dane z práce (DPFO, sociálne a zdravotné odvody)	17,3	17,8	-0,51	2,9%	0,36	2,1%
Firemné dane (DPPO, regulovaný odvod)	4,2	4,1	-0,25	6,0%	0,22	5,2%
Príjem z tržieb	2,9	2,7	-0,06	2,1%	0,21	7,4%
Výdavky verejnej správy						
Kompenzácie zamestnancov	11,8	12,0	-0,37	3,2%	0,39	3,3%
Medzispotreba	5,6	5,2	-0,20	3,6%	0,37	6,6%
Sociálne transfery	16,6	16,5	-0,29	1,8%	0,76	4,6%
Naturálne sociálne transfery	4,0	4,2	-0,07	1,8%	0,14	3,6%
Investície a kapitálové transfery	5,7	4,3	-0,47	8,2%	0,38	6,7%
Ostatné výdavky	3,5	3,4	-0,20	5,5%	0,42	11,9%

Pozn. č.1: Hodnoty pri medziročných poklesoch a nárastoch znamenajú zmenu úrovne vyjadrenú v % HDP. Konsolidačné opatrenia sú dané cez nárast príjmov alebo pokles výdavkov.

Pozn. č.2: Hodnoty pre nedaňové príjmy a príjmy z grantov a transferov sú dané ako súčet jednotlivých hodnôt pre tieto položky.

Zdroj: spracovanie RRZ

Ide o jednoróčné ohraničenia zmien v jednotlivých fiškálnych nástrojoch, ktoré sa následne v rámci algoritmu hľadania úspešných konsolidačných stratégií upravujú²⁴ tak, aby zohľadňovali dĺžku konsolidácie. Zároveň je verifikovaná realizovateľnosť upravených ohraničení zmien v nástrojoch.

²⁴ Vzhľadom na uvažovanú dĺžku konsolidácie (3 roky) ide o pre násobenie každej hranice číslom 3.

4. Hodnotenie konsolidačných stratégií

Úspešnosť každej konsolidačnej stratégie, meraná potrebou prijímania dodatočných konsolidačných opatrení nevyhnutných na stabilizáciu deficitu v období po jej ukončení, je daná jej štruktúrou a z nej vyplývajúcich makroekonomických efektov. Znamená to, že **dlhodobé makroekonomické dopady, vyplývajúce zo zvolenej štruktúry konsolidácie, sú určujúci faktor veľkosti potreby dodatočnej konsolidácie v neskoršom období²⁵, a teda aj úspešnosti konkrétnej konsolidačnej stratégie.**

Úspešné konsolidačné stratégie (Graf 9), určené algoritmom podľa Boxu 1, majú v rokoch 2029 až 2040 v porovnaní s generickou konsolidačnou stratégiou menšiu potrebu dodatočnej konsolidácie vďaka vyššiemu dlhodobému rastu ekonomiky dosiahnutého ich štruktúrou²⁶. Z nich vyplývajúce opatrenia spravidla²⁷ zahŕňajú:

- **Nevyhnutnosť šetrenia na prevádzkových výdavkoch štátu** (kompenzácie²⁸ a medzispotreba);
- **Úspory v sociálnej oblasti²⁹ a ostatných výdavkoch vlády** (vrátane zvýšenej adresnosti);
- **Zvýšenie výdajov na verejné investície a kapitálové transfery³⁰;**
- **Nevyhnutnosť znižovania daní z aktivity** (pokles firemných daní a daní z práce);
- **Zvyšovanie nedaňových príjmov.**

Zároveň však optimálne konsolidačné stratégie umožňujú výraznejšiu **variabilitu** úprav v oblastiach

- **Dane zo spotreby;**
- **Sociálne transfery.**

Úpravy³¹ v oblasti daní zo spotreby a transferov sú navzájom prepojené a naviazané na prijímanie opatrení v ostatných fiškálnych nástrojoch. Znamená to, že v prípade navýšenia dane zo spotreby dobré konsolidačné stratégie pripúšťajú možnosť (avšak nie nutnosť) adresnej čiastočnej kompenzácie zvýšených výdavkov vybraným domácnostiam, rozhodujúca je však konkrétna realizácia navýšenia

²⁵ V období po skončení konsolidácie (2029 až 2040) sa pre účel vyhodnocovania úspešnosti konsolidačných stratégií nepredpokladá prijímanie dodatočných opatrení, ktoré by viedli k stabilizácii deficitu resp. verejného dlhu.

²⁶ Štruktúra konsolidačnej stratégie nie je jediným faktorom, ktorý ovplyvňuje neskorší ekonomický rast. Relatívne vyšší ekonomický rast je zároveň prepojený s relatívne lepším stavom verejných financií, čiže nižším deficitom a verejným dlhom, čo sa zároveň odráža na relatívne nižších rizikových prirážkach. Pri modelovaných rizikových prirážkach sa explicitne abstrahuje od štruktúry ekonomiky implikovanej zvolenou konsolidačnou stratégiou (hoci v praxi je zohľadňovaná napr. v podobe ratingových hodnotení), avšak zvažuje sa aktuálny a očakávaný vývoj verejných financií (deficit, dlh) a vyspelosť ekonomiky (konvergencia k priemeru EÚ). Znamená to, že relatívne zdravšie verejné financie (dosiahnuté lepšou štruktúrou konsolidácie, ako aj konsolidáciou samotnou) prispievajú k poklesu rizikových prirážok, čím stimulujú ekonomický rast.

²⁷ Znamená to, že na Grafe 9 sú pri príslušných nástrojoch výsledky simulácií (znázornené modrými odtieňmi) výrazne koncentrované (veľkostne, či aspoň znamienkami) v jednej oblasti v rámci priestoru definovaného príslušnými hranicami.

²⁸ Vzhľadom na predpoklad nemenenia valorizačného mechanizmu vo verejnej správe to znamená znižovanie zamestnanosti vo verejnej správe.

²⁹ Úspešné stratégie implikujú zníženie celkového balíka na sociálnu oblasť, pričom štruktúra úspor nie je špecifikovaná.

³⁰ Pre účel vyhodnocovania úspešnosti stratégií je prijatý predpoklad o efektívnosti prostriedkov vynaložených na verejnú investíciu, ktorý ovplyvňuje aj výsledok hodnotenia. V prípade ich neefektivity význam ich navyšovania klesá.

³¹ Znamená to, že na Grafe 9 sú pri príslušných fiškálnych nástrojoch výsledky simulácií (znázornené modrými odtieňmi) menej koncentrované a viac rozdelené v rámci priestoru definovaného príslušnými hranicami.

efektívnej sadzby dane zo spotreby³². Konsolidačné stratégie predpokladajúce vyššie zaťaženie spotreby (neaktivity) namiesto jej znižovania znamenajú výraznejší priestor na

- znižovanie daní z aktivity, či navýšenia investícií na produktívne verejné investície
- zvyšovanie adresnosti sociálneho systému bez nutnosti radikálnych škrtov na celkovom objeme sociálnych transferov.

Inak povedané, **zmena daňového mixu spočívajúca v odklone od zdaňovania aktivity ku zdaňovaniu pasivity je aj v prípade úspešných stratégií nevyhnutná** - úspešné stratégie neumožňujúce zvyšovanie daní zo spotreby zvyšujú rastový potenciál ekonomiky v menšej miere a vyžadujú viac úsporných opatrení v sociálnej oblasti (čím nechávajú aj menší priestor pre zvýšenie adresnosti systému).

Charakter uvedených odporúčaní naberá na váhe v prípade zohľadnenia možnosti nepriaznivejšieho makroekonomického vývoja zahraničných partnerov či zvýšenej obozretnosti finančných trhov. Inak povedané, **sledovanie uvedených odporúčaní pri tvorbe konsolidačných stratégií nielenže zvyšuje rastový potenciál ekonomiky, ale zvyšuje aj jej odolnosť voči možným budúcim nepriaznivým externým okolnostiam**³³.

Box 2: Ako čítať grafy úspešných a neúspešných konsolidačných stratégií

Graf 9 zobrazuje spektrum dizajnov úspešných konsolidačných stratégií v podobe navrhovaných opatrení voči scenáru bez konsolidácie. Miera úprav v jednotlivých fiškálnych nástrojoch (vertikálna os) je uvádzaná v percentuálnych bodoch v prípade efektívnych sadzieb jednotlivých daní resp. percentách HDP pri výdavkových fiškálnych nástrojoch a nedaňových príjmoch.

Východiskové úrovne daňových sadzieb sú určené z príslušných daňových výnosov a báz v roku 2025 a dosahujú úrovne 39,4 percenta pre dane z práce, 20,9 percenta pre dane zo spotreby a 17,1 percenta pre firemné dane. Východiskové úrovne nedaňových príjmov a výdavkových opatrení zodpovedajú údajom v prvom stĺpci Tabuľky 1.

Miera úprav je vo východiskovom roku 2025 rovná nule (východisková pozícia je totožná s hodnotou nástroja v scenári bez konsolidácie).

Jednotlivé čiary zobrazujú výsledky tisícok simulácií modelu OGRE podľa postupu z Boxu 1 vedúcich k úspešným stratégiám. Graf 9 preto zobrazuje stratégie s nízkou potrebou dodatočnej konsolidácie implikovanou (v porovnaní s generickou konsolidáciou) relatívne lepším ekonomickým rastom v rokoch 2029 až 2040.

- Odtiene modrej zodpovedajú stratégiám, pri ktorých je potreba dodatočnej konsolidácie počas daného obdobia významne záporná³⁴.
- Šedé čiary patria stratégiám s relatívne vyššími potrebami dodatočnej konsolidácie v neskoršom období³⁵.

Pri každom nástroji určuje úroveň koncentrácie modrých čiar mieru istoty v smere a veľkosti opatrenia pri snahe minimalizovať potrebu dodatočnej konsolidácie. Vyššia koncentrácia čiar znamená vysokú mieru istoty.

³² Dopady zvýšenia efektívnej sadzby na spotrebu na jednotlivé príjmové skupiny sa líšia aj v závislosti od toho, ktorá daň sa zvyšuje. Preto je variabilita v optimálnom nastavení zmien v transferoch vítaná, avšak úspešná stratégia vyžaduje, aby boli tomu prispôsobené aj veľkosti úprav v ostatných nástrojoch.

³³ Citlivostná analýza výsledkov zahŕňa okrem iného aj testovanie charakteristík a stability riešenia vzhľadom na neočakávanú prítomnosť trvale horšieho vývoja zahraničného prostredia (nižší zahraničný dopyt) v kombinácii so zvýšeným napätím na finančných trhoch (vyššia miera citlivosti rizikových prirážok na makro-fiškálny vývoj krajiny) a zaostávaním v inovačnom potenciáli oproti konkurencii (pomalší rast produktivity) v období rokov 2029 až 2040. Viac podrobností o citlivostnej analýze je uvedených v [Technickom materiáli](#).

³⁴ Znamená to, že nimi dosiahnuté deficity sú vtedy výrazne nižšie ako pri generickej konsolidácii.

³⁵ avšak menšími než v prípade generickej konsolidácie.

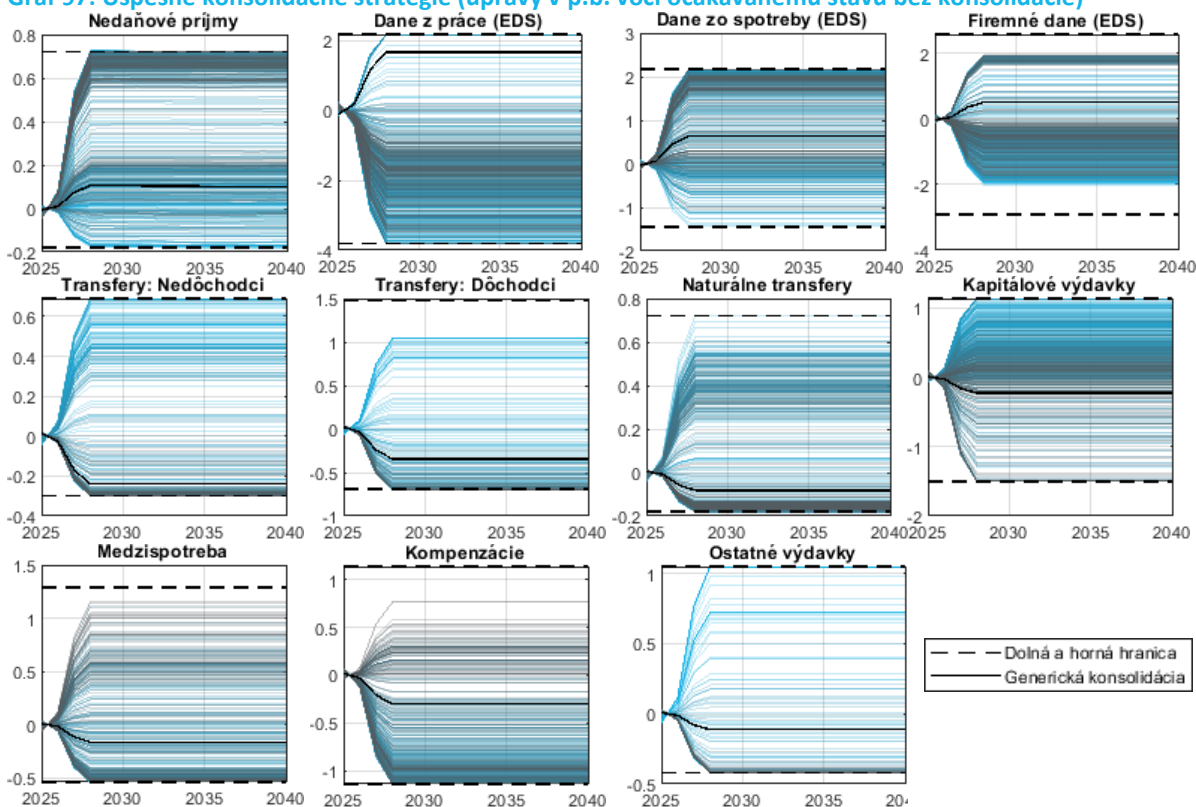
Graf 18 zobrazuje spektrum dizajnov neúspešných konsolidačných stratégií v podobe navrhovaných opatrení voči scenáru bez konsolidácie.

Odtiene červenej zodpovedajú stratégiám, pri ktorých je potreba dodatočnej konsolidácie počas vyhodnocovacieho obdobia najvyššia a šedé čiary sú spájané so stratégiami s relatívne nižšími potrebami dodatočnej konsolidácie (avšak stále vyššími než v prípade generickej konsolidácie). Koncentrácia čiar odzrkadľuje mieru istoty v opatreniach maximalizujúcich potrebu dodatočnej konsolidácie.

Pri interpretácii výsledných simulácií je vhodné sa zamerať na celkové úpravy v danom fiškálnom nástroji po skončení obdobia konsolidovania, čiže stav na konci roka 2029, a nie na samotné trajektórie úpravy daného nástroja počas konsolidácie. Takýto prístup umožňuje variabilitu v poradí zmien zohľadňujúc možné politické preferencie a prax najmä v oblasti daňových politik, ako aj odporúčania o zameraní fiškálnych politik na celkový, dlhodobý cieľ.

Charakteristiky úspešných konsolidačných stratégií, znázornených na Grafe 9, naberajú na dôležitosť v prípade, že je rozhodovanie o ich úspešnosti ovplyvnené možnou realizáciou negatívnych šokov v budúcnosti. Inak povedané, riadenie stratégií v zhode s uvedenými odporúčaniami nielenže minimalizuje potrebu dodatočnej konsolidácie v priebehu budúcej dekády prostredníctvom vyššieho rastového potenciálu ekonomiky, no zároveň aj zvyšuje jej odolnosť voči možnému nepredvídateľnému budúcemu nepriaznivému vývoju v externom prostredí.

Graf 97: Úspešné konsolidačné stratégie (úpravy v p.b. voči očakávanému stavu bez konsolidácie)



Pozn.: Vysvetlenie v Boxe 3. Zmeny v efektívnych daňových sadzbách sú uvádzané v percentuálnych bodoch, zmeny vo výdavkových položkách v percentách HDP voči úrovňam očakávaným bez konsolidácie tak, ako je uvádzane v Boxe 2. Grafy zobrazujú celkové zmeny v jednotlivých fiškálnych nástrojoch počas trojročného obdobia konsolidácie (v rokoch 2026 až 2028).

Zdroj: RRZ

Box 3: Aktuálne nastavenie vybraných fiškálnych nástrojov

Východisková pozícia a aktuálne platné nastavenie fiškálnych politik sú hlavnými faktormi určujúcimi úspešnosť konkrétnej konsolidačnej stratégie.

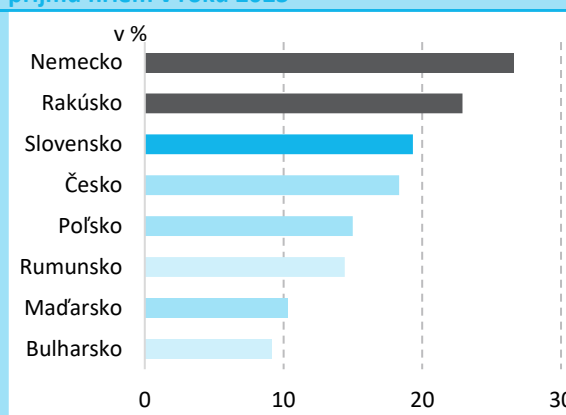
Definujú očakávaný vývoj jednotlivých nástrojov a určujú ich ohraničenia s prihliadnutím na ich nastavenie v ostatných krajinách EÚ.

Ďalším faktorom ovplyvňujúcim hodnotenie kvality stratégií je samotná metodika hodnotenia, ktorá berie do úvahy okamžité dopady konkrétnej konsolidačnej stratégie a dlhodobé efekty na rast a teda na dodatočnú potrebu konsolidácie.

Vzhľadom na aktuálne relatívne vysoké daňové zaťaženie firiem (v porovnaní s okolitými krajinami), priemyselný charakter ekonomiky s vysokým podielom kapitálu na tvorbe pridanej hodnoty, klesajúcu konkurencieschopnosť ekonomiky a očakávaný demografický vývoj je znižovanie daňového zaťaženia aktivity nevyhnutné.

Firemné dane aj zaťaženie práce sú na Slovensku najvyššie z krajín V4³⁶, pričom výrazným problémom je aj zložitosť systému či zavádzanie nesystémových prvkov.

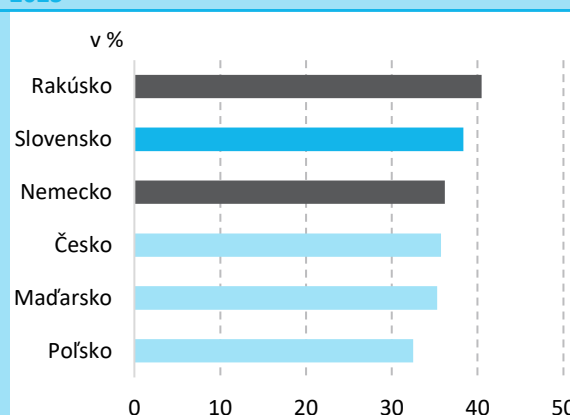
Graf 10: Efektívne priemerné daňové sadzby z príjmu firiem v roku 2023



Výpočet zahŕňa rovnovážne rozloženie aktív a zdrojov financovania, fixné úrokové miery a fixnú úroveň inflácie pri využití Devereux/Griffith metodológie.

Zdroj: OECD

Graf 11: Implicitná sadzba dane z práce v roku 2023



Zdroj: Eurostat

Aj keď modelový aparát nie je schopný v plnej miere analyticky podchytiť zložitosť a nestabilitu daňovo-odvodového systému na Slovensku (miera progresivity, nesystémové prvky) ani špecifiká daňovo-odvodových systémov krajín regiónu, modelovo úspešné stratégie uprednostňujú celkový pokles daní z aktivity³⁷. Preto identifikované úspešné konsolidačné stratégie nepočítajú³⁸ s ďalším nárastom firemných daní a prikláňajú sa k ich znižovaniu. Tento výsledok je umocnený aj konsolidačnými opatreniami prijatými pre roky 2024 a 2025, ktorých dôsledkom bolo ešte dodatočné navýšenie daňového zaťaženia aktivity, najmä prostredníctvom výrazného zvýšenia firemných daní.

Ďalším problémom je dlhodobo nízka úroveň verejných investícií (najmä smerujúcich do vedy, výskumu a inovácií). V kombinácii s prebiehajúcimi demografickými zmenami to oslabuje budúci rastový potenciál krajiny a jej konkurencieschopnosť. Vhodnou zmenou mixu na výdavkovej strane rozpočtu je tak možné podporiť dlhodobý rast ekonomiky.

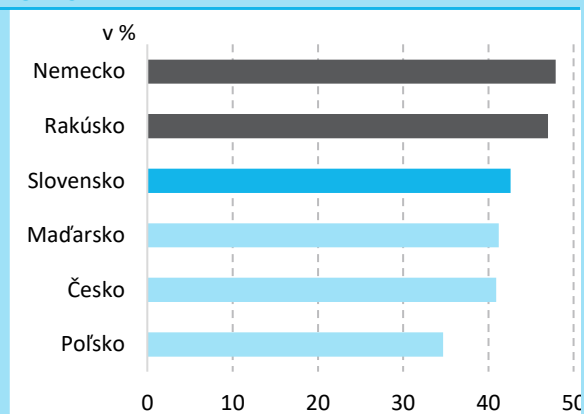
Rovnako je možné podporiť celkový ekonomický rast prostredníctvom zjednodušenia a zefektívnenia daňovo-odvodového systému, čím sa dosiahne nielen vyššieho výberu daní, ale aj možného zvýšenia konkurencieschopnosti ekonomiky a atraktivity krajiny z pohľadu zahraničných investorov, či zlepšenia ratingového hodnotenia.

³⁶ Vzhľadom na dostupnosť dát sú prezentované údaje za rok 2023 resp. 2024. Pre rok 2025 v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi možno očakávať zvýšenie efektívnej priemernej daňovej sadzby na Slovensku, keďže došlo k viacerým zmenám v zdaňovaní právnických osôb.

³⁷ Analýza umožňuje nárast dane z práce alebo firemných daní, avšak vždy za cenu relatívne nižšieho rastu ekonomiky. Celkovo však dane z aktivity (v súčte) klesajú.

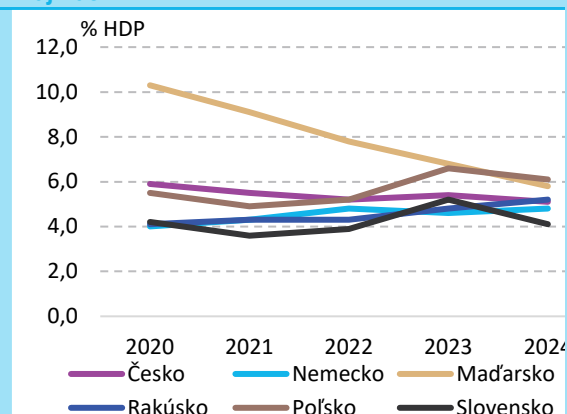
³⁸ Tieto opatrenia nie sú zohľadnené v Grafoch 9 až 12, ktoré sú postavené na údajoch roka 2023.

Graf 12: Daňový klin vo vybraných krajinách pre rok 2024



Zdroj: OECD (Taxing Wages 2025)

Graf 13: Verejné investície vo vybraných krajinách



Zdroj: Eurostat

Box 4: Úspešné stratégie v kontexte odolnosti ekonomiky

Zvolený prístup k riešeniu, ktorý

- nie je orientovaný na identifikáciu jedinej vhodnej stratégie, ale uprednostňuje popisanie charakteristík tzv. „dostatočne dobrých“ stratégií
- je zameraný na celkové úpravy v jednotlivých fiškálnych nástrojoch a nie na konkretizáciu postupnosti krokov v príslušných nástrojoch v každom roku konsolidácie

je vybraný aj so zámerom zvýšenia stability nájdených riešení problému vzhľadom na malé zmeny vo fiškálnej trajektórii, ohraničeníach nástrojov, východiskového stavu ekonomiky a verejných financií. Avšak nerieši stabilitu identifikovaných riešení z perspektívy vývoja externých predpokladov v budúcnosti. Inak povedané, nehovorí, ako veľmi sa budú charakteristiky úspešných stratégií líšiť od tých identifikovaných v pôvodnom probléme, pokiaľ by bola ekonomika v budúcnosti zasiahnutá jedným či viacerými negatívnymi šokmi.

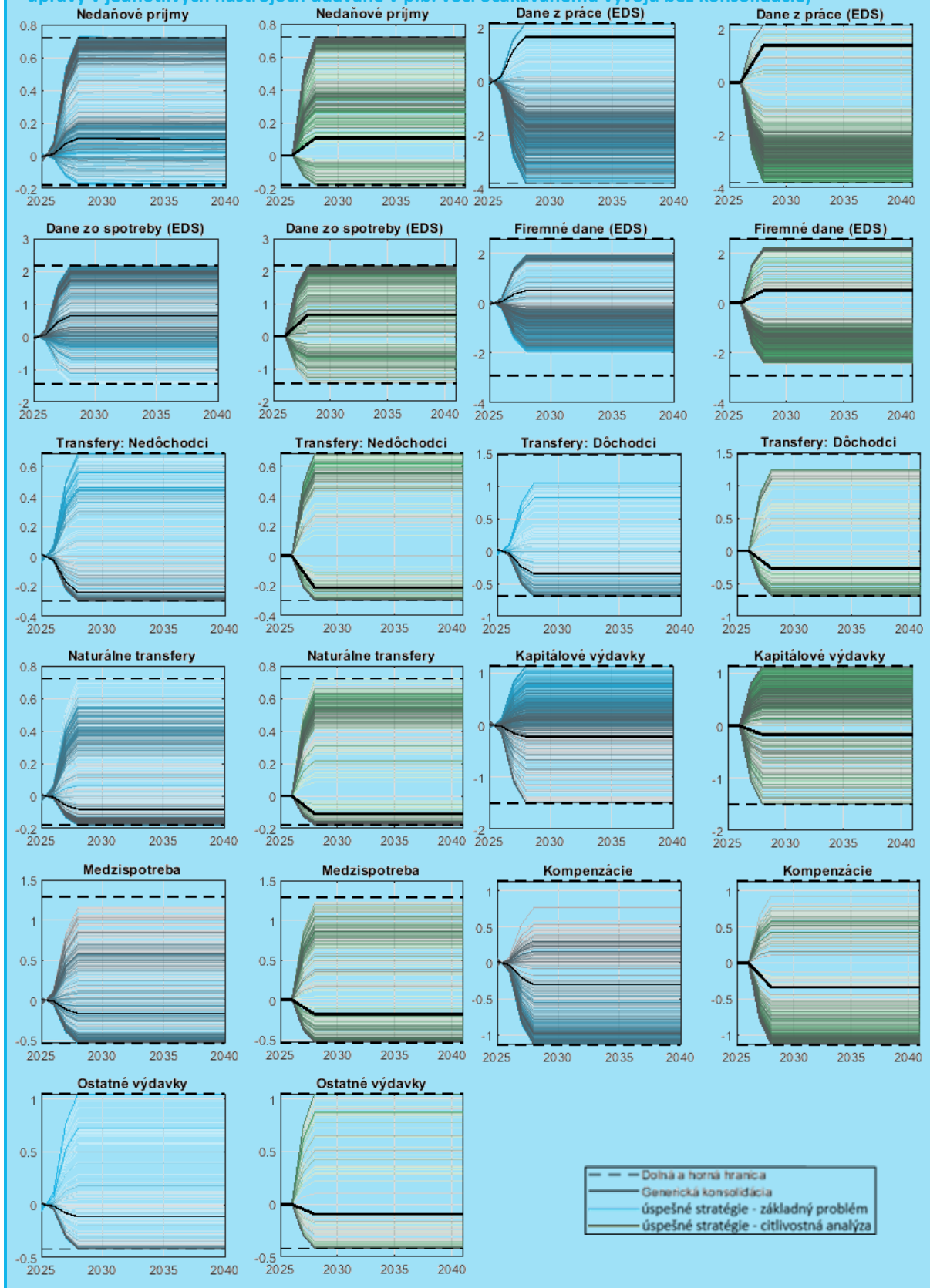
Na zodpovedanie tejto otázky je potrebné rozšíriť pôvodnú funkciu užitočnosti³⁹ o prvok volatility, ktorý by zohľadňoval možný odklon fiškálnych trajektórií v dôsledku zhoršenia externých predpokladov vo vyhodnocovacom období. Cieľom je poukázať na to, že oslabenie zahraničného dopytu sprevádzané pomalším rastom produktivity a vyššou citlivosťou rizikových prirážok⁴⁰ nemení identifikované charakteristiky úspešných konsolidačných. Takáto modifikácia účelovej funkcie vyhodnocuje nielen čistú súčasnú hodnotu príspevku konsolidačnej stratégie s k zníženiu budúceho deficitu (merané voči generickej konsolidačnej stratégii), ale aj odchýlku a mieru neistoty tohto prínosu v prípade realizácie negatívnych šokov.

S rastúcou mierou citlivosti na dopady negatívnych šokov na očakávanú trajektóriu deficitu sa zvýrazňujú charakteristiky úspešných konsolidačných stratégií identifikovaných prostredníctvom riešenia základného problému. Rozdiely v makro-fiškálnych dopadoch medzi úspešnými a menej úspešnými stratégiami sa tak zvyšujú. Inak povedané, voľba úspešných konsolidačných stratégií neznamená len nižšiu potrebu dodatočnej konsolidácie v priebehu budúcej dekády, ale zároveň zvyšuje odolnosť ekonomiky voči možným budúcim negatívnym šokom.

³⁹ zameranú na maximalizáciu čistej súčasnej hodnoty rozdielu budúcich deficitov voči deficitom implikovaných generickou konsolidáciou

⁴⁰ Šoky sú modelované ako trvalé a neanticipované agentmi v modelovej ekonomike. Ich veľkosť je kalibrovaná tak, aby porovne znížovali (zhoršovali) očakávanú celkovú bilanciu za predpokladu použitia generickej konsolidačnej stratégie vo vyhodnocovacom období o 1 percentuálny bod. Detaily citlivostnej analýzy vrátane presnej matematickej formulácie sú uvedené v [Technickom materiáli](#).

Graf 148: Úspešné konsolidačné stratégie (základný scenár vs. citlivostný scenár s negatívnymi šokmi, úpravy v jednotlivých nástrojoch udávané v p.b. voči očakávanému vývoju bez konsolidácie)



Pozn: Zmeny v efektívnych daňových sadzbách sú uvádzané v p.b., vo výdavkových položkách v % HDP voči úrovniam očakávaným bez konsolidácie. Kalibrácia východiskového stavu je uvedená v Boxe 1. Grafy s modrými čiarami zodpovedajú výsledkom pri základnom probléme a sú totožné s Grafom 2. Grafy so zelenými čiarami zodpovedajú výsledkom pri citlivostnej analýze s negatívnymi šokmi.

Zdroj: RRZ

4.1. Úspešné konsolidačné stratégie

Z identifikovaných úspešných stratégií boli v snahe zohľadniť odlišnosť preferencií v oblasti konsolidácie vybrané schémy reprezentujúce rôzne kombinácie fiškálnych opatrení.

Každá z vybraných stratégií má v porovnaní s generickou konsolidáciou výrazne menšiu (v priemere do 0,75 p.b. na ročnej báze) potrebu dodatočnej konsolidácie vyplývajúcej z vyššieho dlhodobého rastu ekonomiky (do 0,2 p.b. ročne). Výsledkom je aj očakávaná nižšia úroveň zadlženosti, o približne 12 p.b. nižšia než v prípade použitia generickej konsolidácie⁴¹. Navyše, všetky uvedené stratégie zvyšujú odolnosť ekonomiky v prípade nepriaznivého vývoja v externom prostredí v budúcnosti.

Bez ohľadu na celkový pomer úprav na výdavkovej a príjmovej strane rozpočtu vybrané **úspešné stratégie vyžadujú v porovnaní s platným nastavením politik výraznejšie zmeny výdavkových aj príjmových mixov.** V snahe dodržať stanovený konsolidačný cieľ, minimalizovať potrebu dodatočnej konsolidácie a zlepšiť rastový potenciál ekonomiky spĺňajú tieto charakteristiky:

- **podstatnými úsporami na prevádzke štátu, znížením objemu sociálnych transferov a znižovaním ostatných výdavkov sa vytvára priestor na zvýšenie verejných investícií;**
- **navýšenie nedaňových príjmov (tržieb) umožňuje nižšie zaťaženie firiem a práce;**

Úloha daní zo spotreby je pri úspešných stratégiách kľúčová⁴²: stratégie predpokladajúce ich nárast⁴³

- **vytvárajú možnosti na čiastočnú kompenzáciu** dočasných negatívnych dopadov konsolidácie domácnostiam prostredníctvom zvýšenia adresnosti sociálnych transferov⁴⁴;
- **prinášajú dodatočné zdroje umožňujúce výraznejšie navýšenie výdavkov na verejné investície⁴⁵,** čo podporuje dlhodobé zvýšenie rastového potenciálu ekonomiky.

Nad rámec modelovaných dôsledkov voľby stratégií spĺňajúcich vyššie uvedené kritériá je možné predpokladať nárast konkurencieschopnosti ekonomiky, nekvantifikovaný, avšak očakávanú zvýšenú atraktivitu krajiny z pohľadu investorov, celkový nárast priamych zahraničných investícií, či zlepšenie ratingových hodnotení. Tieto efekty môžu byť podporené súbehom reforiem zjednodušujúcich a zefektívňujúcich daňovo-odvodový systém so znížením celkového zaťaženia aktivity, čo môže navyše priniesť dodatočné zdroje pre štátny rozpočet.

Negatívne dopady zníženia celkového balíka určeného na sociálny systém môžu byť tlmené prostredníctvom zvýšenia adresnosti sociálneho systému.

⁴¹ Verejný dlh by tak vo väčšine ilustrovaných stratégií zotrval pod úrovňou 70 percent HDP aj v roku 2040.

⁴² Je to dané ich vo všeobecnosti malou a krátkodobou ekonomickou škodlivosťou ich nárastu, vcelku veľkým priestorom na ich zvyšovanie, ale aj relatívne malým priestorom na zvyšovanie tržieb.

⁴³ Ide o modelovaný nárast efektívnej daňovej sadzby. Nejde teda nevyhnutne o zvýšenie základnej sadzby DPH, ale napríklad aj o zjednotenie daňových sadzieb, odstránenie výnimiek, či zvýšenie nižších sadzieb.

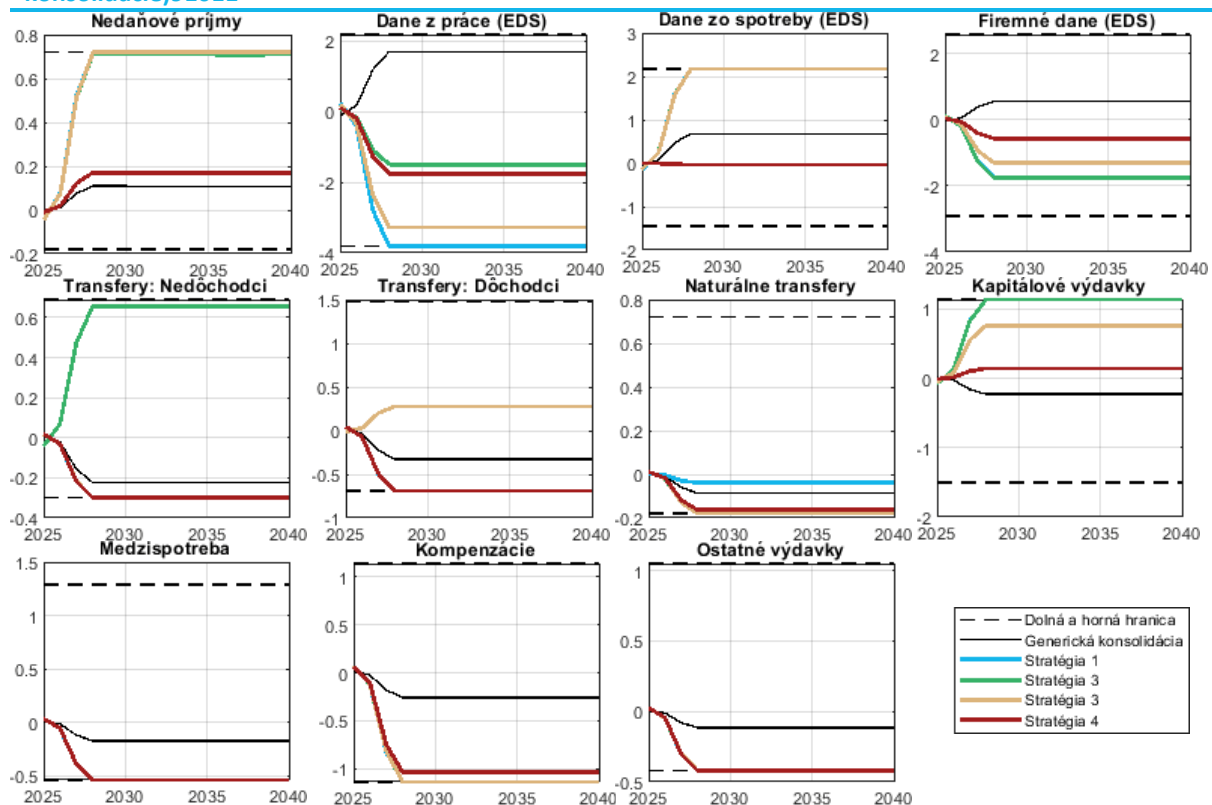
⁴⁴ Miera kompenzácie zvýšených nákladov domácností v dôsledku nárastu daní zo spotreby ako aj cielenie pomoci (dôchodcovské vs. nedôchodcovské domácnosti) závisí od konsolidačných preferencií a súbehu iných konsolidačných opatrení (najmä úprav pracovných daní).

⁴⁵ V tomto ohľade sa ukazujú stratégie zamerané len na škrtenie výdavkov (bez navyšovania výdavkov na produktívne verejné investície) ako menej úspešné.

Z dôvodu zohľadnenia odlišnosti preferencií sa vybrané schémy líšia v týchto faktoroch:

- Stratégia 1: vyššie dane zo spotreby; nižšie sociálne transfery;
- Stratégia 2: vyššie dane zo spotreby; nižšie sociálne transfery pre dôchodcov, vyššie pre nedôchodcov;
- Stratégia 3: vyššie dane zo spotreby; vyššie sociálne transfery pre dôchodcov, nižšie pre nedôchodcov
- Stratégia 4: nižšie dane zo spotreby; nižšie sociálne transfery.

Graf 15: Vybrané konsolidačné stratégie (úpravy vo fiškálnych nástrojoch v p.b. voči stavu bez konsolidácie)91011



Pozn.: Zmeny v efektívnych daňových sadzbach sú uvádzané v percentuálnych bodoch, zmeny vo výdavkových položkách v percentách HDP voči úrovniam očakávaným bez konsolidácie podľa dát uvádzaných v Boxe 2 resp. Tabuľke 1.

Zdroj: RRZ

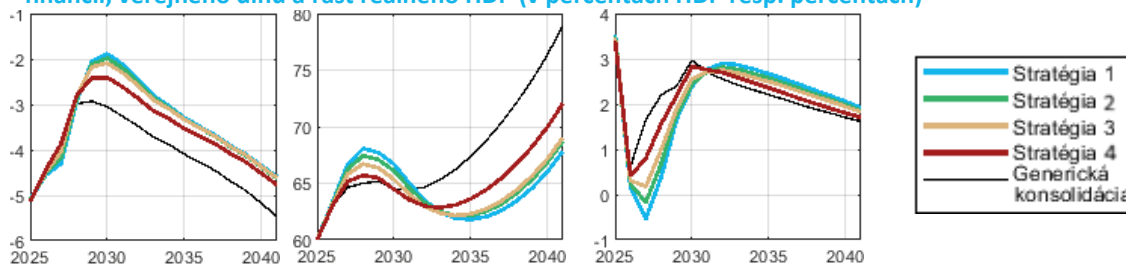
Štruktúra úspešných stratégií, postavená na opatreniach prinášajúcich krátkodobé straty⁴⁶ a výrazné benefity pre hospodársky rast a bilanciú rozpočtu v strednom a dlhom horizonte⁴⁷ znamená, že v porovnaní s generickou konsolidáciou môžu mať pri zachovaní rovnej trajektórie dočasne horšie dopady na životnú úroveň a ekonomický rast.

Koncentrovanie relatívne veľkého objemu konsolidácie do posledného roku konsolidácie (približne 1 % HDP podľa predpísanej fiškálnej trajektórie) môže predĺžiť trvanie týchto nepriaznivých efektov.

⁴⁶ Znižovanie kompenzácií prostredníctvom redukcie zamestnanosti vo verejnej správe, pokles sociálnych transferov či vyššie dane zo spotreby môžu mať okamžitý negatívny efekt na ekonomiku (vysoký okamžitý fiškálny multiplikátor) a životnú úroveň obyvateľstva, ktorý ani pokles daňového zaťaženia práce či firmám nedokáže ihneď vykompenzovať (naopak, čiastočne navyšuje potrebu okamžitej konsolidácie z dôvodu poklesu daňových príjmov).

⁴⁷ Zvýšenie investícií či nárast zamestnanosti z dôvodu nižšieho daňového zaťaženia sa v ekonomike obvykle prejaví postupne, až v priebehu dvoch rokov (vysoký dlhodobý fiškálny multiplikátor), v prípade zvýšenia investícií aj neskôr.

Graf 16: Vybrané úspešné konsolidačné stratégie a ich vplyv na vývoj celkového deficitu verejných financií, verejného dlhu a rast reálneho HDP (v percentách HDP resp. percentách)



Zdroj: RRZ

Neznamená to však, že každá reálne implementovaná konsolidácia, ktorá na krátkodobom horizonte pôsobí výrazne negatívne na výkon ekonomiky či životnú úroveň obyvateľstva, bude v dlhodobom horizonte úspešnejšia než generická konsolidácia. Existujú totiž aj iné, modelovo neuchopiteľné faktory, ktoré ovplyvňujú úspešnosť stratégie – zmeny v zložitosti, transparentnosti a predvídateľnosti daňového systému, v systémoch výnimiek či adresnosti sociálneho systému, transparentnosť a kredibilita v komunikácii konsolidačných opatrení, nálada na trhu práce, geopolitické faktory a fáza hospodárskeho cyklu domácej ekonomiky aj v zahraničí. Hoci takéto faktory vedia výrazne ovplyvniť konečnú úspešnosť konkrétnej stratégie⁴⁸, z dôvodu neutrality hodnotenia a vzájomnej porovnateľnosti jednotlivých stratégií nie sú v tejto analýze uvedené faktory zohľadňované⁴⁹.

Tabuľka 2: Charakteristika vybraných úspešných konsolidačných stratégií

Nástroj	Generická stratégia	Stratégia 1	Stratégia 2	Stratégia 3	Stratégia 4	Priemer stratégií
Nedaňové príjmy	0,1	0,8	0,7	0,8	0,2	0,6
Dane z práce (sadzba)	0,5 (2,6)	-1,6 (-4,1)	-0,6 (-1,5)	-1,3 (-3,3)	-0,7 (-1,8)	-1,1 (-2,7)
Dane zo spotreby (sadzba)	0,6 (0,6)	2,1 (2,3)	2,0 (2,3)	2,2 (2,4)	0,6 (-0,1)	1,8 (1,7)
Firemné dane (sadzba)	0,1 (0,7)	-0,2 (-1,7)	-0,3 (-1,8)	-0,1 (-1,3)	0,2 (-0,2)	-0,1 (-1,3)
Príjmy (priemer)	1,3	1,1	1,8	1,5	0,1	1,1
Sociálne transfery – Nedôchodcovia	-0,2	-0,4	0,7	-0,4	-0,3	-0,1
Sociálne transfery - Dôchodcovia	-0,5	-0,9	-0,9	0,3	-0,8	-0,6
Naturálne sociálne transfery	-0,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
Kapitálové transfery	-0,1	1,2	1,2	0,8	0,1	0,8
Medzispotreba	-0,3	-0,6	-0,6	-0,7	-0,6	-0,6
Kompenzácie	-0,4	-1,2	-1,1	-1,2	-1,0	-1,1
Ostatné výdavky	-0,2	-0,6	-0,5	-0,6	-0,5	-0,5
Výdavky (priemer)	-1,8	-2,5	-1,5	-1,9	-3,3	-2,3
Príspevok konsolidačnej stratégie						
Rast HDP (priemer)	x	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Potenciál HDP (kum.)	x	3,1	2,4	2,0	1,3	2,2
Dodatočná potreba konsolidácie	x	-8,6	-8,1	-7,7	-5,7	-7,5
Bilancia verejnej správy v roku 2040	-4,9	-4,6	-4,6	-4,6	-4,8	-4,7
Verejný dlh v roku 2040	81,3	67,8	68,7	69,0	72,0	69,4

Poznámka: Úpravy v nástrojoch a dlhu sú uvádzané ako rozdiely v roku 2028 v p.b. voči očakávanému vývoju v scenári nezmenených politík. V prípade daní sú uvádzané zmeny vo výnose v percentách HDP a v zátvorke úprava príslušnej daňovej sadzby.

Zdroj: RRZ

Na druhej strane aj modelovo úspešné konsolidačné stratégie môžu v praxi zlyhať. Dôvodmi môžu byť nezládnutie komunikácie zmien resp. ich zavádzanie na poslednú chvíľu, nízka kredibilita zvolených

⁴⁸ Pričom miera vplyvu uvedených faktorov na konkrétnu konsolidačnú stratégiu závisí od jej jedinečného dizajnu

⁴⁹ Zohľadnený je však nepriamy vplyv voľby konsolidačnej stratégie na rizikové prirážky (a teda aj ekonomický rast) prostredníctvom stavu verejných financií (celkový deficit, verejný dlh).

opatrení, nesystémovosť zavádzaných zmien, chýbajúca diskusia, slabá politická vôľa robí nepopulárne opatrenia či konsolidačná únava⁵⁰. **Nezvládnutie komunikácie a chýbajúca odborná diskusia, nízka kredibilita zavádzaných opatrení, či zhoršovanie transparentnosti a predikovateľnosti daňového systému prostredníctvom zavádzania ďalších pásiem či výnimiek však vedia výrazne zhoršiť strednodobé dôsledky už beztak z dlhodobej perspektívy neúspešnej konsolidačnej stratégie. Aj keď splnenie konsolidačného cieľa znamená pokles deficitu verejnej správy pod 3 % HDP do roku 2028, v prípade nepokračovania v ozdravovaní verejných financií aj po roku 2028 začne deficit v dôsledku prebiehajúcich demografických zmien opätovne narastať.**

Bez ďalšej konsolidácie tak v roku 2030 prekoná hranicu 3 % HDP a do konca budúcej dekády sa priblíži k úrovni 4,5 % HDP⁵¹. Ani použitie úspešnej stratégie nezabezpečí, aby deficit ostal pod hranicou 3 % HDP do roku 2040 – aj tie najúspešnejšie stratégie ho dokážu udržať len na úrovni 4 % HDP. Vďaka technickému predpokladu o nepokračovaní v konsolidácii po roku 2028 sa nepodarí v neskoršom období stabilizovať verejný dlh, avšak dobre zvolená konsolidačná stratégia v rokoch 2026 až 2028 dokáže výrazne prispieť k spomaleniu jeho rastu a udržať ho v priebehu celej budúcej dekády pod úrovňou 75 % HDP⁵². V prípade voľby najúspešnejších, najviac prorastových stratégií klesne verejný dlh do konca dekády pod 70 % HDP.

Box 5: Prorastový vplyv štruktúry verejných výdavkov podľa Medzinárodného menového fondu

Ekonomicky prorastový potenciál navyšovania verejných investícií pri súbežnom znižovaní prevádzkových výdavkov štátu potvrdzujú aj najnovšie medzinárodné štúdie.

Medzinárodný menový fond sa v aktuálnom Fiškálnom monitore ([IMF: Fiscal Monitor: Spending Smarter](#), Október 2025) venuje optimalizácii štruktúry verejných výdavkov z pohľadu dopadu na ekonomiku pri zachovaní ich celkovej úrovne. Na základe dostupných historických údajov pre 196 krajín (časové rady siahajú v niektorých prípadoch až do roku 1960) bolo odhadnuté, že obdobia so značným navýšením⁵³ verejných investícií (nárast podielu na celkových výdavkoch v priemere o 4 p.b.) alebo výdavkov do vzdelávania (nárast o 1,6 p.b.) či vedy a výskumu (nárast o 0,1 p.b.) na úkor ostatných výdavkov sú nasledované zrýchlením ekonomického rastu. Pre verejné investície ekonomický rast zrýchli na horizonte piatich rokov v priemere o 8 % a na horizonte 10 rokov o 4 %, pri výdavkoch na vedu a výskum tieto nárasty dosahujú 3 % na 5- aj 10-ročnom horizonte. Pri výdavkoch na vzdelávanie neboli na týchto horizontoch pozorované štatisticky významné príspevky, keďže efekt vyšších investícií do vzdelania sa z dôvodu nastavenia vzdelávacieho procesu obvykle prejavia na horizonte prevyšujúcich jednu dekádu. V dlhodobejšom horizonte sú dopady zmeny štruktúry výdavkov ešte zásadnejšie.

Navýšenie verejných investícií na úkor bežných výdavkov o 1 % HDP zrýchli úroveň HDP v horizonte 50 rokov o 1,5 % (dopad pre rozvinuté krajiny, pre rozvojové krajiny je efekt ešte výraznejší), pri výdavkoch na vzdelávanie a na vedu a výskum je dopad na dlhodobom horizonte až 3 %. Zároveň môže byť tento pozitívny dlhodobý vplyv ešte podporený zlepšením efektívnosti vynakladania výdavkov, pre vzdelávanie to znamená dodatočných približne 0,5 p.b., pre vedu a výskum 1 p.b. a pre investície až dodatočných 1,5 p.b.

⁵⁰ Hoci takéto faktory vedú výrazne ovplyvniť konečnú úspešnosť konkrétnej konsolidačnej stratégie, z dôvodu neutrality hodnotenia a vzájomnej porovnateľnosti jednotlivých stratégií nie sú – podobne ako pri neúspešných stratégiách - v tejto analýze uvedené faktory zohľadňované.

⁵¹ Uvedené odhady predpokladajú použitie generickej konsolidácie v rokoch 2026 až 2028. Odhady sa môžu líšiť v závislosti od použitej stratégie.

⁵² V prípade použitia generickej konsolidácie by sa dlh priblížil ku hranici 80 percent HDP. Bez konsolidácie v rokoch 2026 až 2028 by verejný dlh v roku 2040 – nielen z dôvodu vysokých primárnych deficitov, ale aj kvôli rastúcej rizikovej prirážke, mohol dosiahnuť 120 percent HDP. V ďalších rokoch by bez dodatočnej konsolidácie prudko rástol.

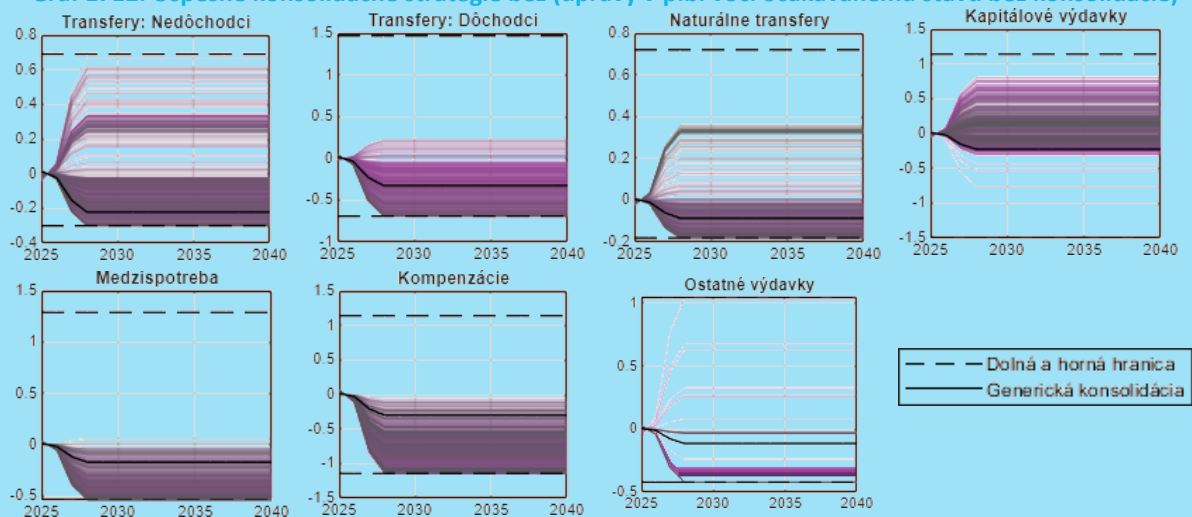
⁵³ Analýza pracuje so 4-ročnými obdobiami, počas ktorých je pozorovaný nárast sledovanej položky aspoň počas troch rokov, pričom aspoň v jednom miera rastu prekračuje 1,5-násobok štandardnej odchýlky.

Box 6: Osekávať výdavky nestačí, vyšší rastový potenciál vyžaduje zmenu daňového mixu

Identifikované úspešné konsolidačné stratégie predpokladajú znižovanie daní z aktivity (práca, firmy) a navyšovanie nedaňových príjmov (tržby). V prípade, že by sa vyžadovalo zachovanie aktuálne platného nastavenia daňového prostredia aj v budúcnosti (t.j. neprípúšťali by sa akékoľvek zmeny v jednotlivých daňových sadzbách) a nebolo by ďalej možné ani zvyšovať nedaňové príjmy, bude akákoľvek konsolidácia vedená prostredníctvom škrtov na výdavkovej strane a navyšovaním verejných investícií. Takýto typ konsolidácie si okrem výrazného šetrenia na strane štátu vyžaduje aj zásadné úspory v sociálnej oblasti, najmä v sociálnych dávkach pre dôchodcov, a v zdravotníctve.

V dôsledku neznižovania daní z aktivity je v porovnaní s generickou konsolidáciou rastový potenciál ekonomiky podporený len minimálne, a to len prostredníctvom možného navýšenia (produktívnych) verejných investícií⁵⁴ resp. nepriamo, vďaka mierne nižšej rizikovej prirážke v porovnaní s tým, čo by bolo možné očakávať pri generickej konsolidácii⁵⁵. V porovnaní s ňou dosahujú takéto stratégie koncom budúcej dekády rozdiel v raste ekonomiky na úrovni do 0,05 p.b, čo je približne štvrtina oproti tomu, čo by bolo možné dosiahnuť pri zmene daňového mixu vedúcemu k podstatnému zníženiu zaťaženia aktivity. Z tohto dôvodu stratégie, v ktorých absentuje ambícia podpory rastového potenciálu krajiny prostredníctvom znižovania daní z aktivity nevedú k dlhodobu zásadne odolnejšej ekonomike. Preto, aj keď takéto typy konsolidácií budú z hľadiska budúcej potreby dodatočnej konsolidácie vhodnejšie než generická konsolidácia, stále ju budú mať vyššiu ako priemernú úspešnú stratégiu.

Graf 1712: Úspešné konsolidačné stratégie bez (úpravy v p.b. voči očakávanému stavu bez konsolidácie)



Pozn.: Vysvetlenie v Boxe 3. Zmeny vo výdavkových položkách v percentách HDP voči úrovniam očakávaným bez konsolidácie tak, ako je uvádzane v Boxe 2. Grafy zobrazujú celkové zmeny v jednotlivých výdavkových fiškálnych nástrojoch počas trojročného obdobia konsolidácie (v rokoch 2026 až 2028). Prerušené čiary zodpovedajú horným, resp. dolným ohraničeniam celkových zmien v jednotlivých nástrojoch, hrubá čierna čiara prislúcha zmenám v nástrojoch za predpokladu generickej konsolidácie.

Zdroj: RRZ

4.2. Neúspešné konsolidačné stratégie

Neúspešné konsolidačné stratégie majú v rokoch 2029 až 2040 v porovnaní s generickou konsolidačnou stratégiou vyššiu potrebu dodatočnej konsolidácie, nakoľko v dlhodobom horizonte vedú k nižšiemu dlhodobému rastu ekonomiky. Z nich vyplývajúce opatrenia spravidla zahŕňajú:

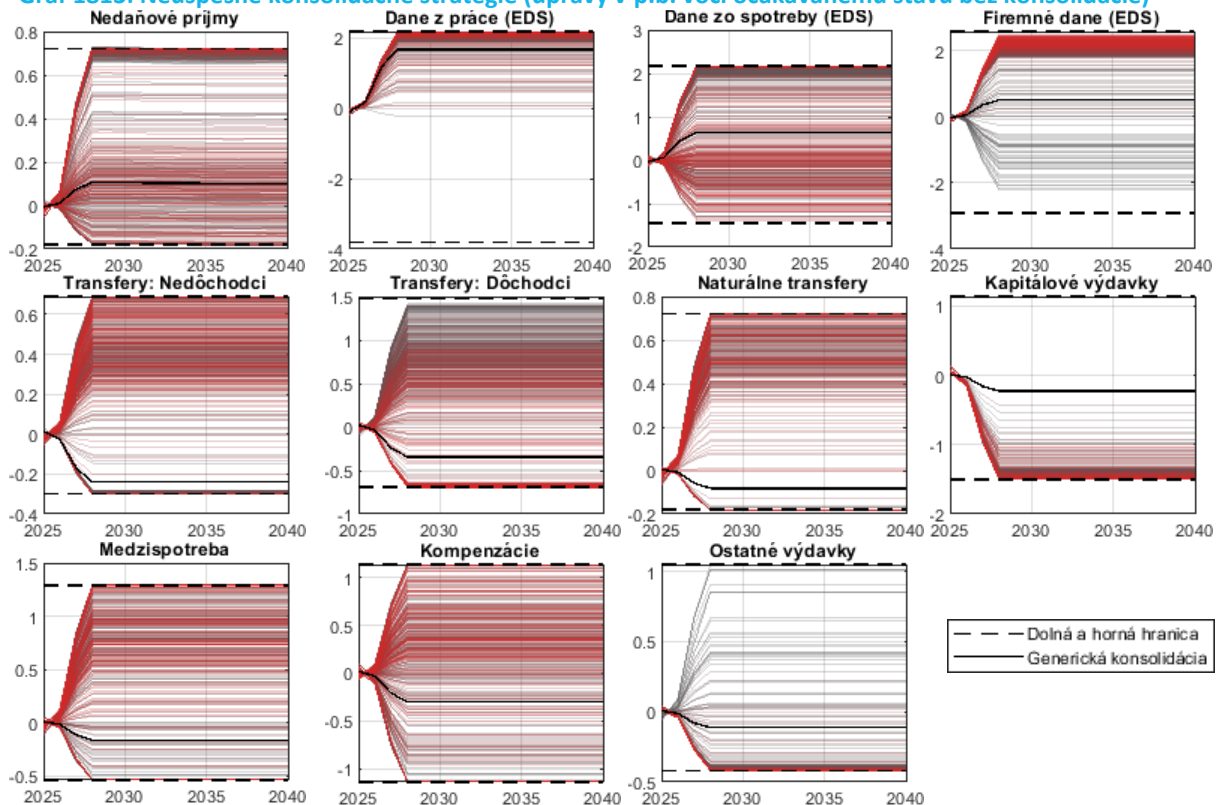
⁵⁴ V prípade dodatočného obmedzenia – zákazu zvyšovania financovania akejkoľvek výdavkovej položky (čo nie je prípad tejto analýzy) – by za predpokladu plnej produktivity výdavkov na verejné investície bol prínos konsolidácie výlučne cez výdavkovú stranu ešte menej prorastový. Avšak z hľadiska dlhodobého rastu stále lepší než generická konsolidácia (tá totiž vyžaduje nielen zvyšovanie daní z aktivity, ale aj škrty v oblasti verejných investícií).

⁵⁵ K tomuto rozdielu prispievajú relatívne nižšie dane z aktivity, a teda aj relatívne vyššie tempo rastu ekonomiky v prípade implementácie úspešných konsolidačných stratégií s obmedzením sa na výdavkovú stranu rozpočtu verejnej správy.

- Preferencia zdaňovania aktivity (dane z práce, firemné dane) nad zdaňovaním spotreby;
- Nárast výdavkov na obsluhu štátu a vyššie sociálne transfery na úkor verejných investícií.

Ide teda o stratégie, ktoré nafukujú objem štátu stimulujúc domáci dopyt vyššími bežnými výdavkami štátu za cenu vyššieho zdaňovania aktivity⁵⁶. Aj keď plnia stanovenú fiškálnu trajektóriu, ich opatrenia sú prevažne zamerané na krátkodobé ciele a dlhodobý ekonomický rast, ktorý by podporil aj lepšie plnenie dlhodobých fiškálnych cieľov, je menej dôležitý. Všetky prijímané opatrenia sú modelované ako trvalé a nad ich rámec nie sú prijímané žiadne dodatočné opatrenia. V hodnotení neúspešnosti jednotlivých stratégií nie sú zvažované ostatné, nemodelové faktory, ktoré majú v praxi v danom čase na mieru úspešnosti konkrétnej stratégie vplyv. Nie je zvažovaná ani možnosť tzv. „únavy z konsolidácie“, neschopnosti spoločnosti pokračovať v konsolidácii v dôsledku nesprávne vedenej konsolidácie v predošlom období.

Graf 1813: Neúspešné konsolidačné stratégie (úpravy v p.b. voči očakávanému stavu bez konsolidácie)



Pozn.: Vysvetlenie v Boxe 3.

Zdroj: RRZ

⁵⁶ Optikou teórie fiškálnych multiplikátorov prináša fiškálny stimul v podobe vyšších výdavkov na sociálne transfery či réžiu štátu rýchlo pozitívny efekt na ekonomický rast, pričom dlhodobé efekty sú zanedbateľné, či dokonca negatívne v prípade ich financovania na dlh. Zvýšenie výdavkov je financované vyššími daňami z aktivity. Toto zvyšovanie daňovej záťaže totiž (na rozdiel od zvyšovania daní zo spotreby) neškodí výrazne ekonomike ihneď, ale až neskôr (od druhého roku), a teda vie priniesť krátkodobo dodatočné zdroje pre rozpočet verejnej správy. Neskoršie dôsledky sú však výrazne negatívne, obzvlášť v prípade malej otvorenej ekonomiky so zhoršujúcou sa konkurencieschopnosťou.

5. Záver

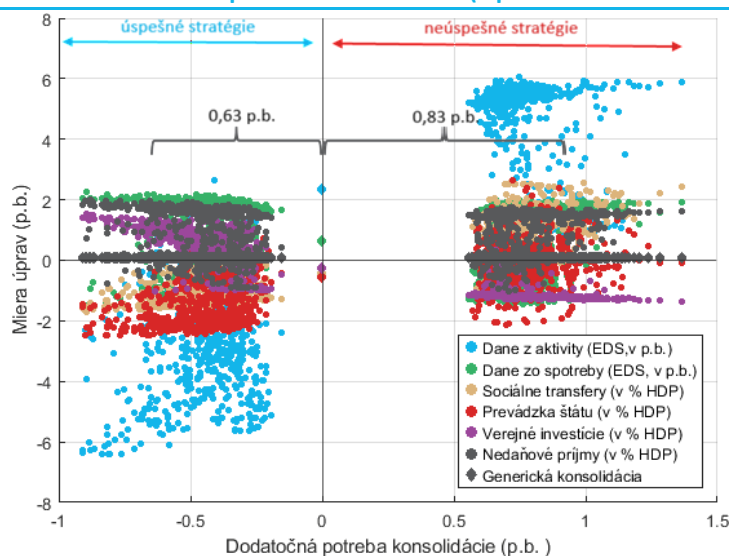
Úspešné konsolidačné stratégie, vďaka svojej prorastovej štruktúre, v rokoch 2029 až 2040 minimalizujú potrebu dodatočnej konsolidácie a vo významnej miere prispievajú k zvýšeniu rastového potenciálu a odolnosti ekonomiky voči dôsledkom možného budúceho nepriaznivého vývoja v zahraničí.

Znamená to, že počas budúcej dekády budú úspešné konsolidačné stratégie v porovnaní s generickou konsolidáciou prinášať benefity pre verejné financie v podobe o približne 0,63 % HDP nižšieho objemu konsolidácie potrebnej v neskoršom období. Pri najúspešnejších, výrazne prorastových konsolidačných stratégiách, tento prínos narastá na 0,88 % HDP, čo zodpovedá približným čistým trvalým efektom priemerného konsolidačného balíčka z posledných rokov⁵⁷. Bez ďalšieho konsolidovania po roku 2028 by tak deficit do konca budúcej dekády dosiahol v priemere 4,2 % HDP. Inak povedané, na dosiahnutie fiškálnych trajektórií (dlh, deficit) v budúcej dekáde na úrovni generickej konsolidácie voľba priemernej úspešnej konsolidačnej stratégie znamená, že v období rokov 2026 až 2028 stačí konsolidovať o takmer 0,7 % HDP menej⁵⁸, než zodpovedá deklarovanej fiškálnej trajektórii.

Na druhej strane, ozdravovanie verejných financií vedené priemernou neúspešnou konsolidačnou stratégiou v budúcej dekáde navyšuje dodatočnú potrebu konsolidácie v porovnaní s generickou konsolidáciou o približne 0,83 % HDP. V prípade voľby opatrení zodpovedajúcich najmenej úspešným konsolidačným stratégiám táto strata narastá až na 1,1 % HDP. V prípade neprijímania žiadnych dodatočných opatrení po roku 2028 by tak v priemere deficit verejných financií do konca budúcej dekády prekonal 5,6 % HDP.

Rozdiel medzi najúspešnejšími a najmenej úspešnými stratégiami v potrebe dodatočnej konsolidácie v priebehu budúcej dekády presahuje 2 % HDP (trvalý efekt) resp. čistý trvalý efekt viac než dvoch priemerných konsolidačných balíčkov posledných rokov.

Graf 1914: Vplyv opatrení na dodatočnú potrebu konsolidácie (v p.b. voči stavu bez konsolidácie)



Zdroj: RRZ

⁵⁷ Uvedené údaje sú kalkulované aplikujúc princíp čistej súčasnej hodnoty na rozdiel budúcich primárnych prebytkov a zahŕňajú dynamické efekty, do úvahy sú brané konsolidačné balíčky pre roky 2024 až 2026.

⁵⁸ V prípade voľby najúspešnejších konsolidačných stratégií táto potreba klesá o 0,9 percentuálneho bodu, čo zodpovedá priemernému čistému efektu (po zohľadnení dynamických efektov) jedného konsolidačného balíčka.

Box 7: Ako čítať graf vplyvu opatrení na dodatočnú potrebu konsolidácie

Graf 19 zobrazuje vplyv voľby fiškálnych opatrení patriacich ku jednotlivým konsolidačným stratégiám na dodatočnú potrebu konsolidácie v období 2029 až 2040. Jednotlivé simulované stratégie sú znázornené vo forme bodov na jednej vertikále – šesť rôznofarebných bodov zodpovedá jednej konkrétnej stratégii. Farebné odlišenie bodov zodpovedá opatreniam v nástrojoch: nedaňové príjmy (šedá), daňová sadzba z ekonomickej aktivity (modrá), daňová sadzba zo spotreby (zelená), sociálne transfery (pre dôchodcov aj nedôchodcov; hnedá), prevádzka štátu (medzispotreba, kompenzácie, ostatné výdavky; červená) a verejné investície (fialová).

Celková miera úprav v jednotlivých nástrojoch na období rokov 2026 až 2028 je pre danú konsolidačnú stratégiu zobrazená na vertikálnej (y-ovej) osi. Úpravy v šiestich fiškálnych nástrojoch zodpovedajúce generickej konsolidácii sú znázornené príslušnými farebnými kosoštvorcami na y-ovej osi. Pri interpretácii výsledných simulácií je vhodné sa zamerať na práve celkové úpravy v danom fiškálnom nástroji po skončení obdobia konsolidovania, a nie na samotné trajektórie úpravy daného nástroja počas konsolidácie. Takýto prístup umožňuje variabilitu v poradí zmien zohľadňujúc možné politické preferencie a prax najmä v oblasti daňových politik, ako aj odporúčania o zameraní fiškálnych politik na celkový, dlhodobý cieľ.

Dodatočná potreba konsolidácie (DPK) je pre každú konsolidačnú stratégiu na základe dnes dostupných informácií uvádzaná ako čistá súčasná hodnota súčtu budúcich rozdielov očakávaného deficitu vyplývajúceho z implementácie danej stratégie s a očakávaného primárneho deficitu vyplývajúceho z implementácie generickej konsolidácie s_0 .

Kladný výsledok znamená, že daná stratégia je spojená s očakávaním vyššieho deficitu v budúcnosti než by sa dalo očakávať pri generickej konsolidácii. To znamená, že taká stratégia je hodnotená ako neúspešná (kapitola 4.2) a graficky je tak umiestnená v pravej časti horizontálnej (x-ovej) osi. Miera jej neúspešnosti (meraná na ročnej báze) je daná údajom o dodatočnej potrebe konsolidácie (x-ová os).

Generická konsolidácia má nulovú potrebu dodatočnej konsolidácie. Úspešné stratégie sú zobrazené v ľavej časti grafu, nakoľko ich potreba dodatočnej konsolidácie je záporná (nimi implikované budúce deficity sú nižšie v porovnaní s deficitom očakávaným pri generickej konsolidácii).

Graf 19 poukazuje na to, že

- Na príjmovej strane vyžadujú úspešné stratégie výrazné zníženie daňových sadzieb z ekonomickej aktivity financované najmä nárastom daní zo spotreby a tržieb. Naopak, neúspešné stratégie výrazne navyšujú dane z ekonomickej aktivity, kým sadzby daní zo spotreby a tržby ostávajú v priemere nezmenené.
- Na výdavkovej strane vyžadujú úspešné stratégie zásadné zníženie výdavkov na prevádzku štátu a mierne zníženie celkového balíka na sociálne transfery, čo umožňuje navýšiť výdavky na (produktívne) verejné investície. Na druhej strane, neúspešné stratégie navyšujú výdavky na prevádzku štátu, čo financujú znížením výdavkov na verejné investície.

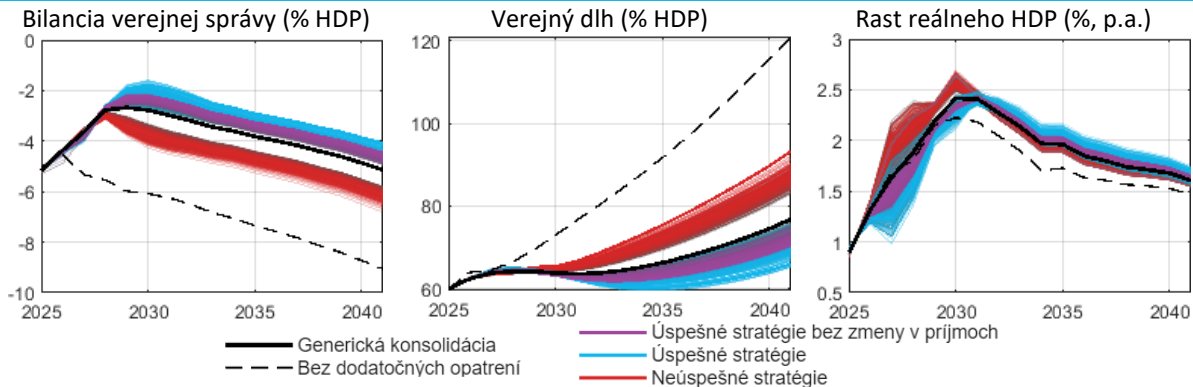
Znamená to, že úspešné stratégie vedú k zoštíhľeniu štátu, kým neúspešné jeho veľkosť dlhodobo navyšujú. Pri úspešných stratégiách tak stojí splnenie predpísaného konsolidačného cieľa v roku 2028 na podstatnom znížení výdavkov na prevádzku štátu, vyššej dane zo spotreby a navýšení tržieb. To vytvára priestor na pokles daní z ekonomickej aktivity, ktoré spolu s vyšším objemom verejných investícií dlhodobo zvyšujú rastový potenciál ekonomiky, čo robí konsolidáciu úspešnou. Úspešné stratégie tiež mierne znižujú celkový balík určený na sociálne transfery, čo v prípade súbežného zvýšenia adresnosti sociálneho systému minimalizuje dočasné negatívne dopady konsolidácie na domácnosti.

Štruktúra neúspešných stratégií je postavená najmä na zvyšovaní daní z ekonomickej aktivity, ktorými financujú štedrejší sociálny systém a vyššie náklady na prevádzku štátu. Vyššie dane z ekonomickej aktivity spolu s poklesom výdavkov na verejné investície znižujú priestor na rast ekonomiky v priebehu budúcej dekády.

Dvojpercentný rozdiel v celkovom deficite medzi najúspešnejšími a najmenej úspešnými stratégiami sa preniesie do výraznejšieho rozdielu v úrovni verejného dlhu. Kým použitie generickej konsolidácie by udržalo verejný dlh do konca budúcej dekády tesne pod hranicou 80 % HDP, v prípade voľby úspešnejšej stratégie je možné očakávať, že do roku 2040 verejný dlh neprekročí úroveň 70 % HDP. Na druhej strane, neúspešná konsolidačná stratégia môže viesť k nárastu dlhu na úroveň prekračujúcu 90

% HDP. V neskoršom období sa dôsledky voľby úspešnej resp. neúspešnej konsolidačnej stratégie na úroveň deficitu či verejného dlhu ešte viac zvýraznia.

Graf 1915: Vplyv dobrých a zlých konsolidačných stratégií na vývoj deficitu, dlhu a rastu reálneho HDP



Zdroj: RRZ

Dizajn konsolidačnej stratégie je teda kľúčovým faktorom pre budúci rast a odolnosť ekonomiky a tým aj dodatočnú potrebu konsolidácie. Úspešné konsolidačné stratégie dlhodobo zlepšujú rastový potenciál ekonomiky v porovnaní s generickou konsolidáciou v priemere o 0,15 percentuálneho bodu, kým neúspešné stratégie ho zhoršujú o 0,15 percentuálneho bodu⁵⁹.

Úspešné konsolidačné stratégie, ktoré však vylučujú zmenu daňového mixu a zameriavajú sa len na znižovanie výdavkov, zlepšujú rastový potenciál len nepatrne⁶⁰. Vďaka tomu sú v porovnaní s úspešnými stratégiami, ktoré umožňujú podporu dlhodobého rastu prostredníctvom znižovania daní z aktivity, menej efektívne v redukcii deficitu a znižovaní tempa rastu dlhu. Ich implementácia by do roku 2040 viedla k priemere o 0,2 % HDP vyššiemu deficitu a dlh by bol vyšší o takmer 8 percentuálnych bodov v porovnaní s očakávanými dopadmi pri umožnení zmeny daňového mixu.

Zmena daňového mixu s cieľom zníženia daní z aktivity je teda nevyhnutnou súčasťou snahy nielen minimalizovať potrebu budúcej konsolidácie, ale aj zvýšiť dlhodobý rastový potenciál a odolnosť ekonomiky.

⁵⁹ Tento efekt je v malej miere podporený aj mierne nižšími rizikovými prirážkami pri úspešných konsolidačných stratégiách.

⁶⁰ Väčšia časť zlepšenia potenciálu v porovnaní s generickou konsolidačnou stratégiou je spôsobená dizajnom generickej konsolidácie, ktorý predpokladá nárast daní z aktivity a úspory na strane verejných investícií. Menšia časť zlepšenia rastového potenciálu je z dôvodu nižších rizikových prirážok.

Zoznam literatúry

Dujava, D., Priesol, R., Šuchta, J: Konsolidovať s rozumom (2023). Ministerstvo financií SR, komentár 12/2023. <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/komentare/komentare-z-roku-2023/12.html>

International Monetary Fund: Fiscal Monitor: Spending Smarter (2025). <https://www.imf.org/en/publications/fm/issues/2025/10/07/fiscal-monitor-october-2025>

Majher, P.: Prečo sú deficity vysoké aj po dvoch konsolidáciách (2025). Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, <https://www.rrz.sk/preco-su-deficity-vysoke-aj-po-dvoch-konsolidaciach/>

Ministerstvo financií SR: Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2025 až 2027 (2024). <https://hsr.rokovania.sk/mf0158172024-41/>

Ministerstvo financií SR: Výročná správa o pokroku pri plnení strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu v roku 2025 (2025). <https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/vyrocnna-sprava-pokroku/vyrocnna-sprava-pokroku-sr-2025.pdf>

Múčka, Z.: Najprv sa stratí dôvera (2023). Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, komentár 02/2023. <https://www.rrz.sk/najprv-sa-strati-dovera/>

Múčka, Z.: OGRE (2024). <https://www.rrz.sk/model-ogre/>

Múčka, Z.: Verejné financie na križovatke (2024), Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, komentár 01/2024. <https://www.rrz.sk/verejne-financie-na-krizovatke/>

Príloha č. 1: Fiškálne nástroje pre konsolidáciu

Dosahovanie cieľovej trajektórie pre deficit verejnej správy sa realizuje cez konsolidačné stratégie, ktoré sú dané ako prijímanie konsolidačných opatrení oproti vývoju v NPC scenári v rámci stanovených fiškálnych nástrojov. Pod týmito nástrojmi sa rozumejú vybrané položky z bilancie hospodárenia verejnej správy, pričom štruktúra položiek zachytáva základné skupiny príjmov a výdavkov verejných financií (tabuľka 3).

Tabuľka 3: Štruktúra položiek bilancie verejnej správy z hľadiska použitia pre konsolidáciu

Položka bilancie	ESA kategórie
Príjmy verejnej správy	
Položky s využitím v rámci konsolidácie	
Dane zo spotreby (DPH, spotrebné dane)	D2REC
Dane z práce (DPFO, sociálne a zdravotné odvody)	D51A_C1REC+D61REC
Firemné dane (DPPO, regulovaný odvod)	D51B_C2REC
Príjmy z tržieb	P11+P12+P131
Položky bez využitia v rámci konsolidácie	
Úrokové výnosy	D41REC
Príjmy zo zdrojov EÚ	D7REC (EU)+D9REC (EU)
Ostatné nedaňové príjmy	D4REC (bez D41REC)+D7REC (bez EU)+D9REC (bez EU)
Výdavky verejnej správy	
Položky s využitím v rámci konsolidácie	
Kompenzácie zamestnancov	D1PAY
Medzispotreba	P2
Sociálne transfery	D62PAY
Naturálne sociálne transfery	D632PAY
Investície a kapitálové transfery bez zdrojov EÚ	P51G(bez EU)+D9PAY(bez EU)
Ostatné výdavky	D29PAY+D3PAY+D5PAY+D7PAY+P52+P53+NP
Položky bez využitia v rámci konsolidácie	
Investície a kapitálové transfery zo zdrojov EÚ	P51G(EU)+D9PAY(EU)
Úrokové náklady	D41PAY

Zdroj: spracovanie RRZ

Na strane príjmov sa v rámci konsolidácie predpokladá využitie štyroch fiškálnych nástrojov (podrobnejší netechnický popis je k dispozícii v boxe 3): ide o dane zo spotreby, dane z práce, firemné dane, a nedaňové príjmy spolu s príjmami z grantov a transferov. Realizácia opatrení nie je umožnená cez úrokové výnosy, ktoré krátkodobo súvisia predovšetkým s výškou úrokových sadzieb a existujúcou úrovňou dlhu, a cez príjmy zo zdrojov EÚ, ktoré sú naviazané na čerpanie zdrojov v rámci existujúcich programov EÚ bez bezprostredného vplyvu na deficit verejnej správy.

Konsolidáciu na strane verejných výdavkov je možné realizovať cez sedem položiek: kompenzácie zamestnancov, výdavky na medzispotrebu, sociálne transfery zamerané na staršiu a mladšiu populáciu, naturálne sociálne transfery, kapitálové výdavky a ostatné výdavky. Podobne ako na strane príjmov sa pri verejných výdavkoch nepredpokladá konsolidácia cez úrokové náklady, ktoré vie vláda bezprostredne zmeniť iba vo veľmi obmedzenej miere.

Konsolidačné stratégie, ktoré zabezpečia dosiahnutie požadovanej fiškálnej trajektórie, môžu pozostávať z rozličných kombinácií fiškálnych nástrojov ako aj miery ich použitia. Za predpokladu, že deficit dosahuje požadované úrovne, je dokonca možné v rámci konsolidačného mixu realizovať pre niektoré položky expanzívnu politiku (t.j. zníženie príjmov alebo navýšenie výdavkov) za predpokladu, že sú kompenzované konsolidáciou v ostatných oblastiach.

Box 5: Netechnický popis fiškálnych nástrojov a ich makroekonomické efekty

Na strane príjmov verejnej správy sa umožňuje realizácia opatrení oproti scenáru nezmenených politík cez štyri fiškálne nástroje:

Dane zo spotreby: ide o výnos z daní, ktoré zaťažujú spotrebu domácností. V rámci verejných financií na Slovensku to predstavuje predovšetkým DPH a spotrebné dane (napr. z minerálneho oleja, tabaku alebo liehu). Ich zvyšovanie krátkodobo tlmí spotrebu domácností, najmä tie s nízkou úrovňou úspor či väčšou mierou odkázanosti na príjmy od štátu (nízkopríjmové domácnosti, nezamestnaní, dôchodcovia a pod.). Ich zvyšovanie má na ekonomický rast krátkodobo negatívne efekty, avšak nevedie k útlmu ekonomickej aktivity.

Dane z práce: táto položka pokrýva zdaňovanie príjmov z pracovnej aktivity zamestnancov. Spadá tu predovšetkým DPFO zo závislej činnosti, sociálne a zdravotné odvody. Parametrické úpravy druhého piliera nie sú v rámci vyhodnocovania kvality konsolidácie zvažované. Ich zvyšovanie znižuje čistý príjem zamestnancov resp. živnostníkov a znižuje ich motiváciu (legálne) pracovať. Aj keď v prípade vyšších odvodov na strane zamestnávateľa je tento efekt postupný, okamžite sa prejaví vo vyššej cene práce (v prípade zvyšovania dane z príjmu alebo odvodov na strane zamestnanca je efekt čiastočný a s postupným nábehom), a teda nižšej konkurencieschopnosti a atraktivity krajiny z pohľadu investorov. V prípade zvyšovania daňovo-odvodového zaťaženia vyššie príjmových zamestnancov rastie riziko neschopnosti pritiahnúť a udržať talent, čo môže mať sekundárne efekty v podobe nižšieho inovačného potenciálu ekonomiky a atraktivity krajiny. Vyššie daňovo-odvodové zaťaženie práce tak tlmí ekonomickú aktivitu a dlhodobo znižuje rastový potenciál krajiny.

Firemné dane: tieto dane a odvody sú naviazané na ekonomickú aktivitu firiem, ako napr. DPPO, odvod z podnikania v regulovaných odvetviach alebo aktuálne aj daň z finančných transakcií. Ich nárast znižuje zisky firiem, čo následne firmy v snahe zachovať si pôvodnú úroveň ziskovosti čiastočne prenášajú na zákazníkov vo forme vyšších cien svojich produktov a tiež aj na zamestnancov prostredníctvom pomalšieho rastu miezd či znižovaním zamestnanosti. Vyššie firemné dane znižujú investičnú atraktivitu, konkurencieschopnosť a ekonomiky, čo dlhodobo znižuje rastový potenciál krajiny.

Tržby: zachytené sú tu príjmy verejnej správy z tržieb (najmä tržby z predaja služieb). Ich navyšovanie priamo nespôsobuje zníženie ekonomickej aktivity, avšak môže sa preniesť do vyšších cien tovarov a služieb. Naopak nepredpokladá sa konsolidácia cez ostatné bežné a kapitálové príjmy, keďže sú mimo bezprostrednej kontroly vlády (napr. príjem z dividend vyplácaných z podnikov vo vlastníctve štátu) alebo sú naviazané na financovanie výdavkov (prijaté granty a transfery).

V rámci verejných výdavkov sa uvažuje s použitím siedmich fiškálnych nástrojov:

Kompenzácie zamestnancov: zachytené sú tu výdavky na mzdy a poistné za zamestnancov verejnej správy. Na základe predpokladu o nezmenenom mechanizme rastu miezd vo verejnej správe tak znižovanie kompenzácií zamestnancov znamená pokles zamestnanosti vo verejnej správe, čo by mohlo mať za následok nárast nezamestnanosti. Avšak vzhľadom na nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily, ktorý sa z dôvodu prebiehajúcich demografických zmien bude v budúcnosti len prehľbovať, a aktuálne napätý trh práce, je opodstatnené očakávať, že veľká časť prepustených bude vedieť nájsť umiestnenie v súkromnej sfére. Preto, hoci krátkodobé efekty môžu byť z pohľadu domácností nezamestnaných nezanedbateľné, vďaka dynamike na trhu práce a demografickým zmenám môže byť pokles ekonomickej aktivity v dlhodobom horizonte minimálny.

Medzispotreba: ide o ostatné prevádzkové výdavky štátu nad rámec mzdových nákladov (napríklad výdavky na rozličné služby, nájomné, nákup materiálu alebo energie). Zníženie týchto neproduktívnych výdavkov znamená nižšiu spotrebu štátu a jeho nižší dopyt po tovaroch a službách – a teda aj poklesu ich výroby resp. dodávania, čo môže mať krátkodobo určitý (no malý) dopad na zamestnanosť.

Sociálne transfery (dôchodcovské a nedôchodcovské domácnosti): tieto výdavky zachytávajú transfery, ktoré sú zo strany štátu uhrádzané priamo domácnostiam dôchodcov (bez ekonomickej aktivity, avšak poberajúci starobné dôchodky) resp. ostatným domácnostiam (pracujúci aj nepracujúci). Ich zníženie, pokiaľ nie je kompenzované nižšími daňami zo spotreby, vedie v prípade dôchodcov ku poklesu spotreby, čo má krátkodobo nepriaznivý vplyv na ekonomický rast. V dôsledku demografických zmien a platného nastavenia sociálnej politiky štátu (rast sociálnych výdavkov na dôchodcovskú časť populácie prevyšujúci rast ekonomiky), najväčšieho zdroja budúceho rastu zadlženosti, bude veľkosť tohto efektu výraznejšia v budúcnosti. Táto položka výdavkov je očistená o výdavky na poistné platené štátom (vylúčené aj z príjmovej strany v časti „tržby“, nakoľko má charakter transferu a z ekonomického hľadiska nevstupuje do rozpočtu domácností).

Naturálne sociálne transfery: táto položka predstavuje výdavky štátu na výroby alebo služby, ktoré sú poskytované priamo domácnostiam (v kontexte verejných financií na Slovensku ide predovšetkým o výdavky na zdravotnú starostlivosť zabezpečovanú poskytovateľmi mimo verejnej správy). Ich prítomnosť a nepodmienenosť zvyšuje blahobyť a životnú úroveň domácností – v prípade, že by neboli dostupné, tak by si dané služby museli domácnosti kupovať z vlastných zdrojov. Preto znižovanie tohto typu výdavkov síce znamená šetrenie na spotrebe štátu, avšak za cenu nižšej životnej úrovni domácností (najmä nízkopríjmových, dôchodcov a pod.).

Kapitálové výdavky: ide o výdavky spojené s verejnými investíciami (obstarávanie kapitálových aktív, prípadne transfery na financovanie takýchto výdavkov mimo verejnej správy). Predpoklad o ich produktivite, efektívnom vynakladaní zdrojov a dopĺňaní súkromných investícií znamená, že tvorba verejných investícií pozitívne vplýva na rastový potenciál krajiny. Šetrenie v tejto oblasti preto môže ohroziť dlhodobý rast a konkurencieschopnosť ekonomiky.

Ostatné výdavky: zahrnuté sú tu ostatné verejné výdavky (napríklad dotácie firmám a domácnostiam) s výnimkou úrokových nákladov. Ich zníženie môže krátkodobo negatívne poznačiť disponibilné príjmy, či spotrebu domácností, avšak nakoľko sú modelovo hodnotené ako neproduktívne, dlhodobý rastový potenciál ostane ich redukciami nezasiahnutý.

Príloha č. 2: Ohraničenia konsolidácie pre jednotlivé fiškálne nástroje

Kľúčovou podmienkou je zabezpečiť, aby konsolidačné stratégie hodnotené v rámci analýzy boli realistické. Konkrétne ide o veľkosť opatrení realizovaných pre jednotlivé fiškálne nástroje, ktorá musí byť obmedzená na realistickú veľkosť, či už z pohľadu medziročných zmien alebo výsledných úrovní.

Ohraničenia pre konsolidačný mix sú nastavené pre každý fiškálny nástroj samostatne. Výpočet je založený na vzorke pozostávajúcej z historických údajov pre vývoj bilancii príjmov a výdavkov verejnej správy v postkomunistických členských štátoch EÚ v období 2004-2024⁶¹. Pre každú krajinu a každú posudzovanú položku bilancie sú vypočítané medziročné zmeny na celom horizonte. Tieto sú v každom roku porovnané voči hypotetickému NPC scenáru, ktorý vychádza z úrovne predchádzajúceho roka s dynamikou danou vývojom relevantnej makroekonomickej bázy. Odhadovaná veľkosť opatrenia v danom roku je stanovená ako rozdiel týchto dvoch hodnôt, t.j. medziročnej zmeny a NPC zmeny, pričom je následne vyjadrená v % HDP.

Pre úplnosť uvedme formalizáciu postupu uvedeného vyššie. Veľkosť opatrení M_T^X týkajúcich sa položky X v roku T je daná nasledovne

$$M_T^X = \frac{(X_T - X_{T-1}) - (X_T^{NPC} - X_{T-1}^{NPC})}{Y_T}$$

pričom X_T je úroveň položky X v roku T , X_T^{NPC} je hypotetická hodnota položky X v roku T , ak by vychádzala z NPC z roku $T - 1$, a Y_T je úroveň nominálneho HDP v roku T . Pre NPC hodnotu X_T^{NPC} platí $X_T^{NPC} = X_{T-1}^{NPC}(1 + \gamma_T^X)$, kde γ_T^X je rast makroekonomického indikátora, ktorý slúži ako báza pre indexáciu danej položky X .

Ďalším krokom výpočtu je priemerovanie hodnôt pre všetky krajiny na štvorročných časových intervaloch. Cieľom tejto úpravy je očistiť veľkosť opatrení o vplyv volebného cyklu, ktorý môže navyšovať variabilitu vo veľkosti opatrení⁶². Následne je pre každú položku vytvorená distribúcia opatrení podľa veľkosti nad zostavenou vzorkou pozorovaní.

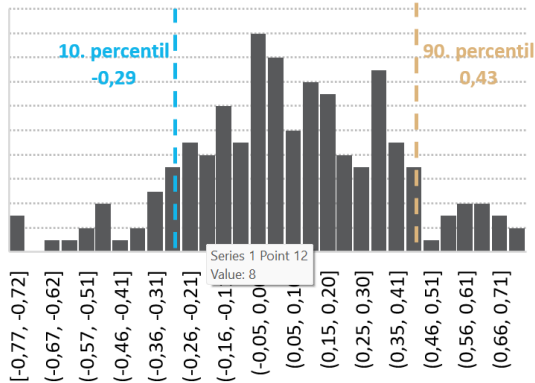
Výslednými ohraničeniami pre analýzu sú úrovne zmien na 10. a 90. percentile ich distribúcie, vďaka čomu je analýza očistená o extrémne pozorovania. To znamená, že sa nepredpokladá možnosť realizovať opatrenia v miere zodpovedajúcej 10 % najvýraznejších zaznamenaných konsolidácií, resp. 10 % najvýraznejších zaznamenaných fiškálnych uvoľnení.

⁶¹ Pôvodná verzia analýzy bola realizovaná na vzorke všetkých členských štátov EÚ a období 1995-2024, avšak pre výsledné hodnotenie bola vzorka zúžená z dôvodu výrazne odlišných charakteristík pôvodných členských štátov EÚ ako aj kvôli štruktúrnemu zlomu pre vývoj nových členských štátov pri vstupe do EÚ. Platí však, že úrovne ohraničení sa menili iba v obmedzenej miere.

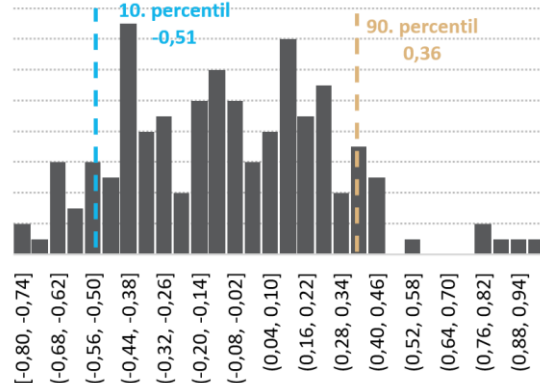
⁶² Skúsenosť z vývoja v minulosti na Slovensku ukazuje častejšiu realizáciu konsolidačných opatrení na začiatku volebného obdobia v porovnaní s rokmi bezprostredne pred konaním parlamentných volieb. Príkladom je valorizácia miezd vo verejnej správe, ktorá bola opakovane zmrazená na začiatku volebného obdobia, pričom pred voľbami bol chýbajúci nárast vykompenzovaný dynamickejšim navýšením. Štvorročné priemerované zabezpečí očistenie konsolidačných opatrení, ktoré boli „dobehtuté“ pred voľbami.

Graf 16: Distribúcia opatrení v jednotlivých položkách z hľadiska veľkosti v % HDP

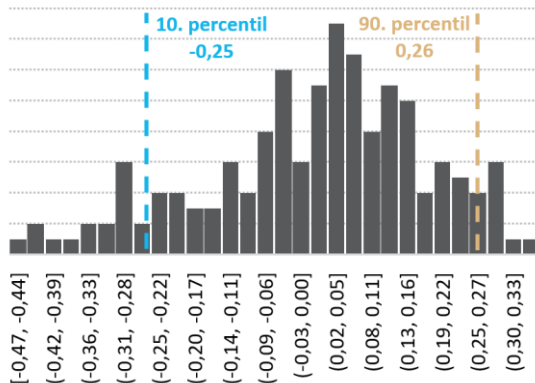
Dane zo spotreby¹⁷¹⁸



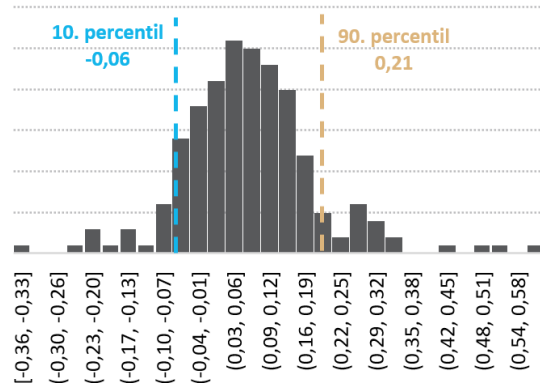
Dane z práce



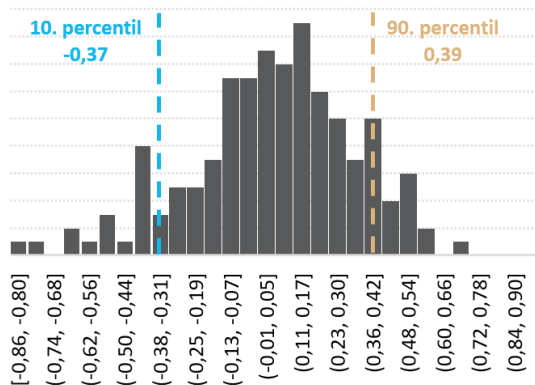
Firemné dane



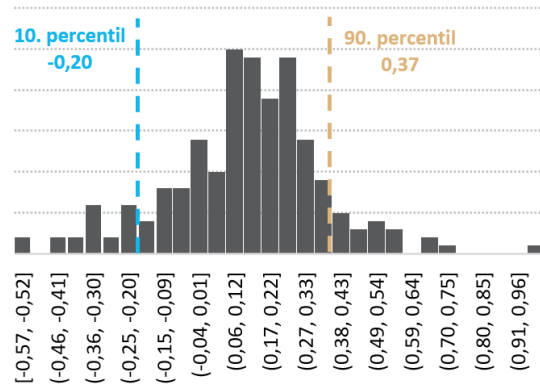
Tržby



Kompenzácie zamestnancov

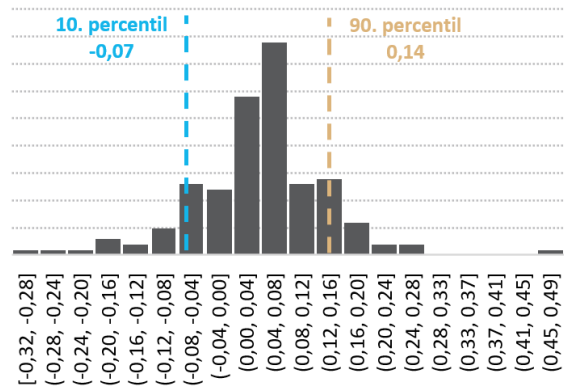
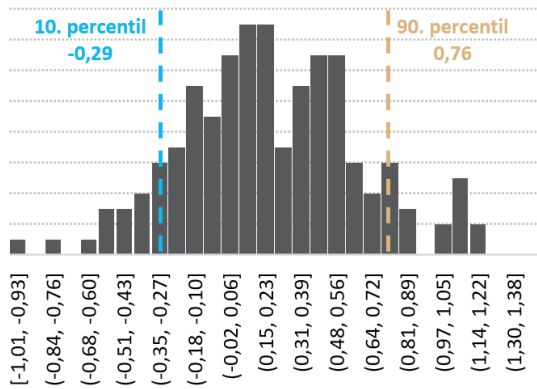


Medzispotreba

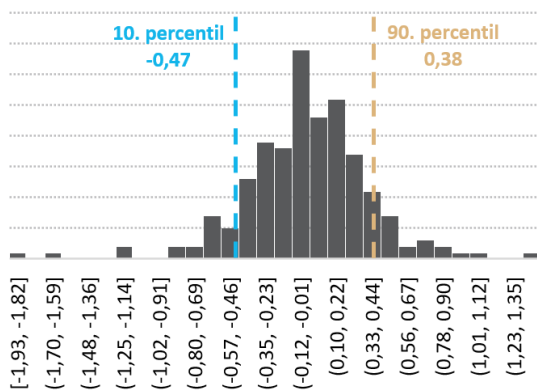


Sociálne transfery

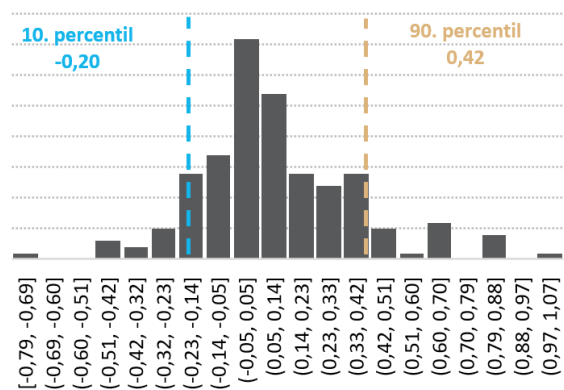
Naturálne sociálne transfery



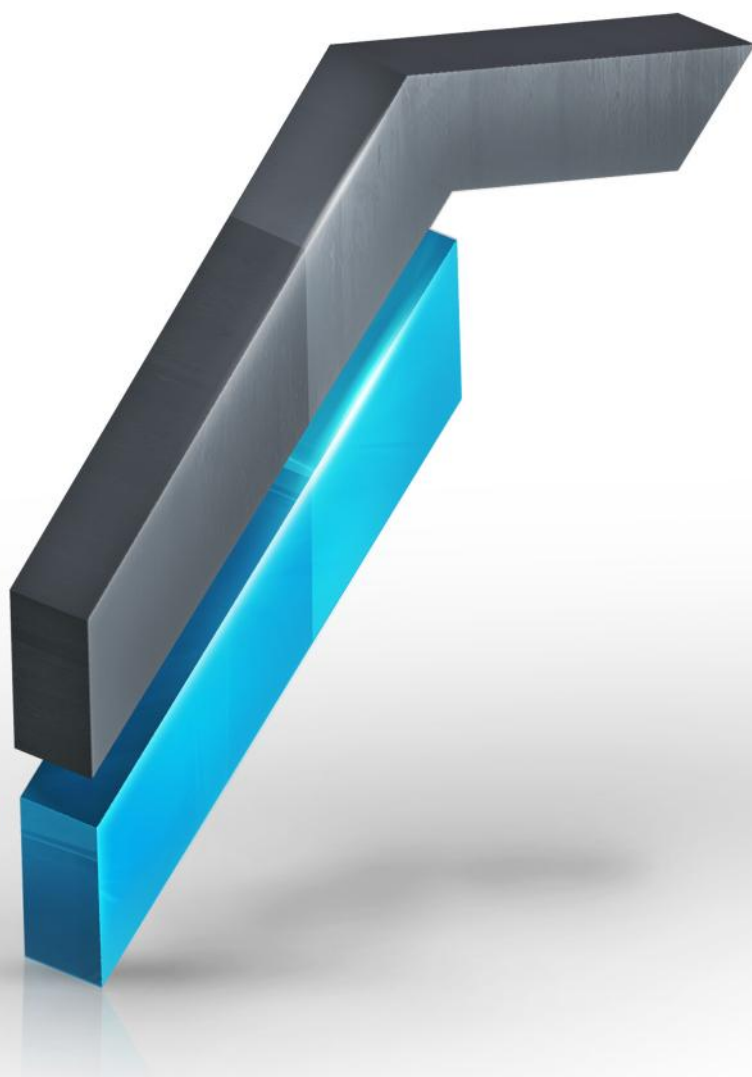
Kapitálové výdavky



Ostatné výdavky



Zdroj: Eurostat, výpočty a spracovanie RRZ



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

TWIN CITY B

Mlyské nivy 12

821 09 Bratislava

Slovakia

www.rrz.sk