

# **Program stability Slovenskej republiky na roky 2021 až 2024**

**|** máj 2021

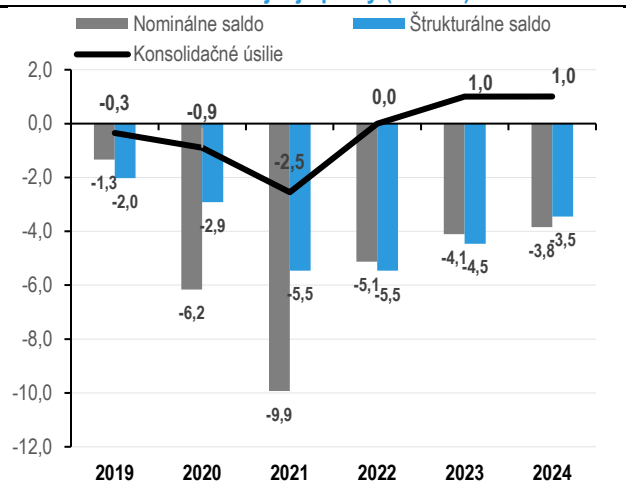
Materiál po schválení na Vláde SR prešiel drobnou korektúrou. Boli upravené niektoré nezrovnalosti.

## ZHRNUTIE

Minulý rok aj začiatok tohto roka boli ťiaživo výrazne poznačené negatívnymi následkami pandémie COVID19, vrátane jej vplyvu na zdravie a život ľudí žijúcich na Slovensku. S obmedzením sociálnych kontaktov sa na začiatku tohto roka opäť spomalila ekonomická aktivita. Prioritou tak v tomto roku naďalej ostáva boj s pandémiou, na ktorú vláda aktívne reagovala opatreniami v zdravotnej oblasti, ale aj opatreniami na udržanie zamestnanosti a sociálnu pomoc. Neistota ohľadom ďalšieho vývoja sa bude s postupom očkovania znižovať, ale medzitým je potrebné zachovať si možnosť pružne reagovať na udalosti spojené s pandémiou. Predpoklady plnenia rozpočtu na tento rok preto ostávajú konzervatívne spolu s vytvorením si dodatočnej rezervy. Vyššie výdavky súvisiace s pandémiou a dodatočná rezerva by v prípade plného využitia mohli zvýšiť schodok verejných financií v tomto roku z minuloročných 6,2 % na 9,9 % HDP a hrubý verejný dlh zo 60,6 na 64,1 % HDP.

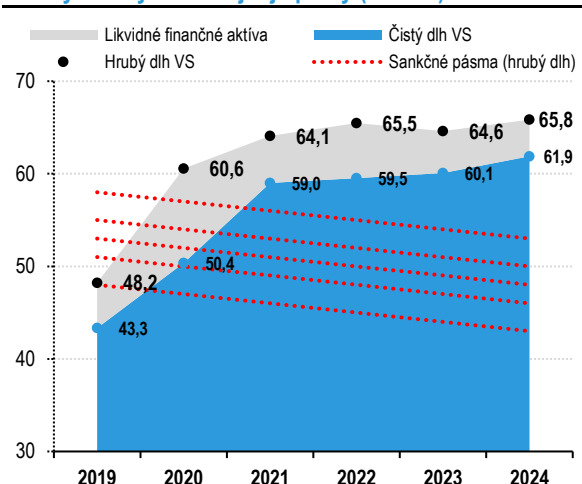
V roku 2022 sa predpokladá návrat k stabilnejšej situácii v zdravotnej aj ekonomickej oblasti a od roku 2023 začne aj aktívne ozdravovanie bilancie hospodárenia. Program stability predpokladá, že pandemická situácia sa bude s prebiehajúcim očkovaním stabilizovať, čo umožní postupné sťahovanie pomoci z ekonomiky. Po ich odznení sa deficit verejných financií zníži na úroveň 5,1 % HDP v roku 2022. Následne po stabilizačnej fáze bude potrebné pokračovať v ozdravovaní verejných financií znižovaním štrukturálneho deficitu. **Novým strednodobým cieľom rozpočtovej politiky (MTO) bude dosiahnutie štrukturálneho prebytku 0,5 % HDP, najneskôr do roku 2028.** Na dosiahnutie MTO je plánované každoročné znižovanie štrukturálneho schodku o 1 p. b. HDP od roku 2023. V súlade s tým sú nominálne rozpočtové ciele na roky 2023 a 2024 určené na úrovni 4,1 % HDP a 3,8 % HDP. Zároveň sa od roku 2022 predpokladá napĺňanie cieľov z Plánu obnovy a odolnosti SR (RRP), ktoré do ekonomiky prinesie dodatočné prostriedky spolu vo výške viac ako 6 % HDP<sup>1</sup>. Hrubý verejný dlh sa na horizonte Programu stability stabilizuje okolo úrovne 65 % HDP.

### Konsolidačné úsilie verejnej správy (% HDP)



Zdroj: MF SR

### Hrubý a čistý dlh verejnej správy (% HDP)



Zdroj: MF SR

Jednou z hlavných priorit vlády je pokračovanie v reformách v dôchodkovom systéme. Už pred krízou došlo k bezprecedentnému zhoršeniu udržateľnosti verejných financií, najmä zavedením stropu na dôchodkový vek. Príchod pandémie, pri optimisticky nastavenom rozpočte, riziká strednodobej aj dlhodobej udržateľnosti prehýbil. Zlý demografický výhľad Slovenska vedie pri aktuálnom stave dôchodkovej legislatívy k očakávanému nárastu výdavkov na starosť populácie do roku 2070 o približne 9 p. b. HDP oproti súčasnej úrovni. Dlhodobú udržateľnosť pomôžu okrem plánovanej konsolidácie zlepšiť reformy v dôchodkovom systéme z programového vyhlásenia vlády, najmä opätovné naviazanie veku odchodu do dôchodku na strednú dobu dožitia. Prvým krokom bola v decembri 2020 prijatá zmena Ústavy SR, v rámci ktorej bol s účinnosťou od začiatku roka 2023 strop na dôchodkový vek zrušený. Zároveň bol do legislatívneho procesu predložený návrh ústavného zákona o dôchodkovom systéme. Cieľom je zlepšiť udržateľnosť prvého priebežne financovaného dôchodkového piliera, efektívnosť II. kapitalizačného piliera, ako i celkovú transparentnosť a stabilitu dôchodkového systému. V Pláne obnovy a odolnosti SR sa vláda zaviazala reformami v prvom pilieri zlepšiť ukazovateľ S2 o takmer 2 p. b. HDP. Stredná

<sup>1</sup> V pomere k prognózovanému HDP roku 2021.



úroveň rizika dlhodobej udržateľnosti (S2) by pri plnení konsolidácie a implementácii dôchodkovej reformy mohla byť dosiahnutá v roku 2026.

**Riadenie verejných financií bude posilnené aj reformou ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti spolu s ďalšími reformami.** Vláda SR na jeseň 2020 predložila do NR SR novelu ústavného zákona, ktorej cieľom je implementovať absentujúce výdavkové limity verejnej správy, posilniť dôraz na dlhodobú udržateľnosť verejných financií a zabezpečiť flexibilnejšie únikové klauzuly pre prípad výnimočných udalostí. V súlade s programovým vyhlásením parlament minulý rok upravil aj pravidlá pre prípravu rozpočtu a investičných projektov. Tie zabezpečia ich vyššiu transparentnosť a efektívnosť v súlade s hodnotou za peniaze. Transparentnejší rozpočtový proces by malo priniesť programové rozpočtovanie, pravidelnejšie informovanie o vývoji rozpočtu verejnej správy a lepšia dostupnosť údajov pre analytikov ako aj širokú verejnosť.

**Dlhodobú udržateľnosť verejných financií podporia aj štrukturálne reformy na naštartovanie ekonomického rastu, predstavené v rámci schváleného Plánu obnovy a odolnosti SR.** Opatrenia budú zamerané na hlavné štrukturálne výzvy slovenskej ekonomiky, vzdelávanie, trh práce, efektívnejšie využívanie zdrojov v ekonomike vrátane zelenej ekonomiky a kvality zdravotníctva. Jednou z hlavných priorít je aj digitalizácia verejnej správy, boj proti korupcii a zefektívnenie súdnictva.

**Program Stability je hlavný strednodobý rozpočtový dokument Slovenskej republiky.** Slovensko týmto dodržiava povinnosť vymedzenú v článku 4 nariadenia Rady (EÚ) 473/2013. Program stability na roky 2021-2024 bol schválený vládou 12. mája 2021 a prerokovaný bude aj poslancami Národnej rady Slovenskej republiky. Program stability je založený na marcovej prognóze Výborov pre makroekonomické a daňové prognózy.



## OBSAH

1	EKONOMICKÝ VÝHLAD A PREDPOKLADY .....	7
1.1	Ekonomický vývoj na Slovensku v roku 2020 .....	7
1.2	Strednodobá prognóza vývoja ekonomiky na roky 2021 až 2024 .....	7
1.3	Cyklický vývoj ekonomiky.....	11
1.4	Porovnanie prognóz slovenskej ekonomiky MF SR s prognózami ostatných inštitúcií .....	12
1.5	Rizikové scenáre.....	12
1.6	Porovnanie s predchádzajúcou aktualizáciou .....	28
2	POZÍCIA VEREJNÝCH FINANCIÍ .....	14
2.1	Saldo verejnej správy v roku 2020 .....	14
2.2	Aktuálny vývoj v roku 2021 .....	17
2.3	Strednodobý rozpočtový výhľad na roky 2022 až 2024 a určenie strednodobého cieľa .....	19
2.4	Štrukturálne saldo v rokoch 2020 a 2021.....	22
2.5	Scenár nezmenených politík a rozpočtové opatrenia.....	22
2.6	Dlh verejnej správy .....	24
3	UDRŽATEĽNOSŤ VEREJNÝCH FINANCIÍ.....	29
3.1	Hodnotenie udržateľnosti verejných financií .....	29
4	KVALITA VEREJNÝCH FINANCIÍ .....	36
4.1	Príjmové ciele rozpočtu verejnej správy.....	36
4.2	Výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy podľa ich funkcie .....	37
5	INŠTITUCIONÁLNE ASPEKTY VEREJNÝCH FINANCIÍ .....	41
6	ŠTRUKTURÁLNE POLITIKY .....	46



## ZOZNAM BOXOV, TABULIEK A GRAFOV

BOX 1 – Odhad vplyvov plánu obnovy na slovenskú ekonomiku v strednodobom horizonte .....	8
BOX 2 – Predpoklady externého prostredia .....	10
BOX 3 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu v hotovostnom vyjadrení .....	18
BOX 4 – Fiškálne pravidlá počas a po pandémie COVID-19 .....	20
BOX 5 – Koronakríza 2020/2021 v porovnaní s globálnou finančnou krízou 2008/2009 .....	26
BOX 6 – Plánované a aktuálne diskutované opatrenia v dôchodkovom systéme .....	34
BOX 7 – Prehľad hodnotených projektov od roku 2020 .....	44
TABUĽKA 1 – Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR pre roky 2021 až 2024 .....	8
TABUĽKA 2 – Predpoklady realizácie výdavkov z Plánu obnovy a odolnosti SR z prognózy (mil. eur).....	8
TABUĽKA 3 – Vplyvy realizácie Plánu obnovy a odolnosti SR zahrnuté v prognóze .....	9
TABUĽKA 4 – Príspevky výrobných faktorov k rastu potenciálneho produktu - prístup MF SR .....	11
TABUĽKA 5 – Vývoj produkčnej medzery - .....	12
TABUĽKA 6 – Porovnanie prognóz slovenskej ekonomiky MF SR a ostatných inštitúcií .....	12
TABUĽKA 7 – Rizikový scenár 3-týždňového uzavretia ekonomiky na prelome 1. a 2. kvartálu.....	13
TABUĽKA 8 – Konsolidačné úsilie (ESA 2010, % HDP) .....	19
TABUĽKA 9 – Výpočet fiškálnej pozície (v % HDP) .....	20
TABUĽKA 10 – Porovnanie bilancie výdavkov a príjmov a NPC v 2022 až 2024 (% HDP) .....	23
TABUĽKA 11 – Výdavkové opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy (ESA 2010, porovnanie voči NPC).....	23
TABUĽKA 12 – Porovnanie predchádzajúcej a aktualizovanej prognózy.....	28
TABUĽKA 13 – Rozklad indikátoru S2 v roku 2021 a 2024 (% HDP) .....	30
TABUĽKA 14 – Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG .....	38
TABUĽKA 15 – Sumár hodnotených projektov nad 1 mil. eur od roku 2020 (mil. eur).....	44
TABUĽKA 16 – Alokácia prostriedkov z plánu obnovy podľa komponentov v piatich kľúčových oblastiach verejných politík.....	46
TABUĽKA 17 (Tabuľka 1a) – Makroekonomický prehľad (ESA 2010, mld. eur) .....	49
TABUĽKA 18 (Tabuľka 1b) – Cenový vývoj (ESA 2010).....	49
TABUĽKA 19 (Tabuľka 1c) – Ukazovatele trhu práce (ESA 2010).....	49
TABUĽKA 20 (Tabuľka 1d) – Sektorová bilancia (ESA 2010, % HDP) .....	50
TABUĽKA 21 (Tabuľka 2a) – Vývoj rozpočtov verejnej správy .....	50
TABUĽKA 22 (Tabuľka 2b) – Scenár nezmenených politík.....	51
TABUĽKA 23 (Tabuľka 2c) – Výdavky vylúčené z výdavkového agregátu .....	51
TABUĽKA 24 (Tabuľka 3) – Výdavky verejnej správy (% HDP) .....	51
TABUĽKA 25 (Tabuľka 4) – Vývoj dlhu verejnej správy (% HDP) .....	52
TABUĽKA 26 (Tabuľka 5) – Cyklický vývoj .....	52
TABUĽKA 27 (Tabuľka 6) – Porovnanie predchádzajúcej a aktualizovanej prognózy .....	52
TABUĽKA 28 (Tabuľka 7) – Dlhodobá udržateľnosť verejných financií (% HDP).....	53
TABUĽKA 29 (Tabuľka 7a) – Podmienené záväzky.....	53
TABUĽKA 30 (Tabuľka 8) – Základné predpoklady.....	54
TABUĽKA 31 (Tabuľka 9a) – Vplyv Plánu obnovy (granty)* .....	54
TABUĽKA 32 (Tabuľka 9b) – Vplyv Plánu obnovy (pôžičky) .....	54
TABUĽKA 33 – Stav vládnych záruk (% HDP) .....	55
TABUĽKA 34 – Zoznam opatrení prijatých v boji proti koronavírusu (rok 2021 je odhad do konca roka) .....	56
TABUĽKA 35 – Zoznam jednorazových opatrení .....	59
TABUĽKA 36 – Výdavkové pravidlo .....	61
TABUĽKA 37 – Diskrečné príjmové opatrenia – medziročné vplyvy opatrení (mil. eur, ESA2010).....	62
TABUĽKA 38 – Hotovostné vplyvy na zmenu nominálneho hrubého dlhu verejnej správy (v mil. eur) .....	63
TABUĽKA 39 – Predpoklady MF SR pre výpočet indikátora udržateľnosti S1 .....	64
TABUĽKA 40 – Rozbor indikátora udržateľnosti S1 .....	64
TABUĽKA 41 – Predpoklady MF SR pre výpočet indikátora udržateľnosti S2 .....	64
TABUĽKA 42 – Rozbor indikátora udržateľnosti S2 .....	64
TABUĽKA 43 – Predpoklady výpočtu vplyvu plánovaných opatrení.....	65
TABUĽKA 44 – Zoznam opatrení (vplyv v porovnaní s bazou 2019), mil. eur.....	66



GRAF 1 – Štruktúra tvorby hrubého fixného kapitálu (b.c., mld. eur) .....	8
GRAF 2 – Príspevky k rastu HDP (stále ceny, p. b.) .....	9
GRAF 3 – Príspevky k rastu zamestnanosti ESA (p. b.) .....	9
GRAF 4 – Externé nerovnováhy – zložky salda bežného účtu platobnej bilancie (% HDP) .....	10
GRAF 5 – Štruktúra spotrebiteľskej inflácie – medziročné príspevky zložiek k CPI (v p. b.) .....	10
GRAF 6 – Akciovým indexom sa posledný polrok darilo (10. jan 2020 = 100) .....	11
GRAF 7 – Ekonomika eurozóny sa nachádza v dvojrychlostnom režime (PMI index) .....	11
GRAF 8 – Príspevky výrobných faktorov k rastu potenciálneho produktu (p. b.) - prístup MF SR .....	11
GRAF 9 – Produkčná medzera (% pot. HDP) - prístup MF SR .....	12
GRAF 10 – HDP Slovenska v prognóze a v scenári s príslym lockdownom (index, 2019 = 100) .....	13
GRAF 11 – Zamestnanosť v prognóze a v scenári s príslym lockdownom (index, 2019 = 100) .....	13
GRAF 12 – Plnenie schváleného rozpočtu - rozdiely na hlavných položkách (ESA 2010), príspevky v mil. eur ...	14
GRAF 13 – Plnenie schváleného rozpočtu - rozdiely na hlavných položkách (príspevky v mil. eur, ESA2010)....	17
GRAF 14 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu (odhad do konca roka, v % HDP) .....	18
GRAF 15 – Nominálne saldá podľa subsektorov (v % HDP) v porovnaní s rozpočtovými cieľmi .....	20
GRAF 16 – Plánovaný vývoj štrukturálneho salda do roku 2028 v porovnaní s konsolidáciou po predošlej kríze (% HDP) .....	21
GRAF 17 – 6-ročná konsolidácia cyklicky očisteného primárneho salda (1990-2019) .....	21
GRAF 18 – Faktory vedúce k nárastu štrukturálneho deficitu medzi rokmi 2020 a 2021 v % HDP .....	22
GRAF 19 – Hrubý a čistý dlh verejnej správy (% HDP) .....	25
GRAF 20 – Príspevky k medziročnej zmene hrubého dlhu VS (p. b. HDP) .....	26
GRAF 21 – Rizikové scenáre hrubého dlhu VS (% HDP) .....	26
GRAF 22 – Objem priamych fiškálnych stimulov počas globálnej finančnej krízy a pandémie COVID19 (% HDP) .....	26
GRAF 23 – Medziročná zmena priemyselnej produkcie (priemer 2015 = 100) .....	26
GRAF 24 – Verejný dlh v predkrízovom období (% HDP) .....	27
GRAF 25 – Výnos 10-ročných vládnych dlhopisov vybraných krajín EÚ27 a SR (%) .....	27
GRAF 26 – Príspevky k medziročnej zmene deficitu VS v 2009 a 2020 (% HDP) .....	27
GRAF 27 – Príspevky k zmene hrubého dlhu VS (% HDP) .....	27
GRAF 28 – Objem pomoci verzus pokles zamestnanosti (% HDP, p. b.) .....	27
GRAF 29 – Udržateľnosť S1 (EK, MF SR % HDP) .....	29
GRAF 30 – Udržateľnosť S2 (EK, MF SR % HDP) .....	29
GRAF 31 – Faktory vedúce k zhoršeniu indikátora S2 po koronakríze (% HDP) .....	30
GRAF 32 – Vývoj S2 do roku 2028 (% HDP) .....	31
GRAF 33 – Vývoj výdavkov citlivých na starnutie obyvateľstva (v % HDP) .....	32
GRAF 34 – Porovnanie výdavkov na dôchodky medzi projekciami 2020 a 2021 (v % HDP) .....	32
GRAF 35 – Dekompozícia rozdielu vo výdavkoch na dôchodky medzi jednotlivými projekciami (v % HDP) .....	33
GRAF 36 – Dopady dôchodkových opatrení z roku 2020 na výdavky dôchodkového systému (v % HDP) .....	33
GRAF 37 – Rozklad hlavných komponentov zvyšujúcich výdavky na dlhodobú starostlivosť medzi dvoma kolami projekcií* (v % HDP) .....	33
GRAF 38 – Porovnanie rastu výdavkov na dlhodobú starostlivosť medzi rokmi 2019 – 2070 (v % HDP) .....	33
GRAF 39 – Vplyv jednotlivých opatrení na výdavky citlivé na starnutie, porovnanie so súčasným nastavením (v % HDP) .....	35
GRAF 40 – Zmena S2 pri zavedení jednotlivých opatrení (v p. b. HDP) .....	35
GRAF 41 – Kumulatívny vplyv zavedenia navrhovaných opatrení* na výdavky citlivé na starnutie (v % HDP) ....	35
GRAF 42 – Porovnanie vývoja celkových príjmov VS .....	36
GRAF 43 – Zmena daňového zaťaženia 2019 vs. 2012 (% zmena daňového zaťaženia v pomere k HDP) .....	36
GRAF 44 – Porovnanie medzery DPH v EÚ (v % celkových DPH záväzkov, 2018) .....	37
GRAF 45 – Daňová medzera na DPH (% z pot. výberu) .....	37
GRAF 46 – Vývoj výdavkov VS (% HDP) .....	38
GRAF 47 – Výdavky posúdené revíziou výdavkov od 2020 (v mil. eur a % HDP) .....	39
GRAF 48 – Nové pásma a sankcie dlhovej brzdy viažuce sa na čistý dlh .....	41
GRAF 49 – Nové pásma dlhovej brzdy oproti vývoju dlhu v scenári nezmenených politík (% HDP) .....	42



## EKONOMICKÝ VÝHLAD A PREDPOKLADY

*Druhá vlna pandémie spomalila oživenie slovenskej ekonomiky v roku 2021 na 3,3 %. Výkon ekonomiky sa znížil predovšetkým v prvom štvrtroku, k čomu prispieja najmä nižšia spotreba domácností. Ekonomickú aktivitu potiahne odolný priemysel a stabilný zahraničný dopyt, kým služby a stavebníctvo budú v dôsledku protiepidemických obmedzení a pretrvávajúcej neistoty zaostávať. Po ústupe pandémie stúpne ekonomika v roku 2022 o 6,3 % kvôli dobehaniu spomalenia v 2021, aj vďaka prostriedkom z Plánu obnovy a odolnosti SR. V roku 2023 podporí aktivitu dočerpánie EÚ fondov a celkovo ekonomika dobehne do roku 2023 približne polovicu straty z roku 2020. Na konci horizontu prognózy ekonomika zvolní pre postupný nábeh čerpania EÚ fondov v novom programovom období. Najväčšie negatívne riziká stále vyplývajú z pandémie, ktorej zhoršenie by mohlo viesť k potrebe sprísnenia obmedzení, a prípadných logistických problémov vakcinácie. Naopak pozitívne môžu slovenský export ovplyvniť stimulačné balíky v USA a v EÚ.*

### 1.1 Ekonomický vývoj na Slovensku v roku 2020

**V dôsledku globálnej krízy vyvolanej pandemiou koronavírusu klesol HDP Slovenska v roku 2020 o 5,2 %<sup>2</sup>.** Výkon ekonomiky sa znížil najmä v druhom štvrtroku, keď pokles priemyselnej produkcie dosiahol historické hodnoty. Trh práce bol počas pandémie odolnejší, k čomu prispeli aj opatrenia podporujúce udržanie zamestnanosti. To stabilizovalo spotrebu domácností a urýchlilo reštart priemyslu po uvoľnení opatrení. Rast miezd spomalil v dôsledku veľkého množstva poberateľov dávky ošetrovného a nemocenskej dávky, ako aj nižšou mzdou plynúcou zo skrátených úväzkov. Druhá vlna v závere roka vďaka odolnému priemyslu a zahraničnému dopytu spôsobila výrazne nižšie ekonomické škody, než prvá vlna pandémie. Rast spotrebiteľských cien poľavil, k čomu prispel najmä pokles cien ropy pre výpadok globálneho dopytu po mobilite.

### 1.2 Strednodobá prognóza<sup>3</sup> vývoja ekonomiky na roky 2021 až 2024

**Druhá vlna pandémie spomalí oživenie slovenskej ekonomiky v roku 2021 na 3,3 %.** Znovuzavedenie opatrení na obmedzenie šírenia nákazy stlmilo ekonomickú aktivitu v prvom štvrtroku. Ekonomické škody sú však vďaka odolnému priemyslu a zahraničnému dopytu nižšie, než počas prvej vlny. Trh práce ostáva stabilný, čo umožní oživenie aktivity v ďalších štvrtrokoch s postupným uvoľňovaním opatrení a s nárastom počtu zaočkovaných.

**HDP stiahne v roku 2021 nadol najmä spotreba domácností, podporiť by ho naopak mal čistý export.** Prepad maloobchodných tržieb, výber daní z pridanej hodnoty, ako aj údaje z eKasy naznačujú výrazný prepád spotreby domácností v prvom štvrtroku. Zahraničný dopyt však ostáva odolný a darí sa najmä automobilovej výrobe, ktorá ťahá domácu priemyselnú aktivitu. Protiepidemické obmedzenia a pretrvávajúca neistota naopak spomalila oživenie v sektore služieb a stavebníctve.

**V roku 2022 sa tempo rastu ekonomiky zrýchli na 6,3 %, k čomu vo veľkej miere prispieja aj čerpanie prostriedkov Plánu obnovy a odolnosti SR (RRP).** S ústupom pandémie očakávame obnovenie spotrebiteľskej dôvery, čo by malo pozitívne vplývať na domáci dopyt. Stúpnu súkromné aj vládne investície. Vládne investície budú podporené aj investíciami z Plánu obnovy a odolnosti SR v predpokladanom objeme viac než 1 mld. eur v roku 2022. Prognóza je založená na predpoklade čerpania prostriedkov fondu na obnovu a odolnosť do 2026 v celkovej sume 6,1 mld. eur.

**V roku 2023 podporí ekonomiku aj čerpanie EÚ fondov.** Do roku 2023 bude vrcholiť čerpanie prostriedkov z III. programového obdobia EÚ fondov, čo dodatočne podporí tvorbu kapitálu. S príchodom nového programového obdobia EÚ fondov však predpokladáme len postupný nábeh čerpania prostriedkov, čo sa prejaví zvolnením tvorby investícií na konci horizontu prognózy v roku 2024.

<sup>2</sup> Podľa najnovších údajov zverejnených 30. 4. 2021 HDP Slovenska kleslo v roku 2020 o 4,8 %, čo vzhľadom na skoršiu uzávierku nie je v Programe stability premietnuté. Táto zmena má pozitívny vplyv na hrubý dlh verejnej správy v pomere k HDP na úrovni 0,2 p. b. HDP.

<sup>3</sup> Prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy.



**TABUĽKA 1 – Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR pre roky 2021 až 2024<sup>4</sup>**

P. č.	Ukazovateľ	m. j.	Skutočnosť			Prognóza		
			2019	2020	2021	2022	2023	2024
1	HDP, bežné ceny	mln. eur	93.9	91.1	95.4	103.5	109.3	112.4
2	HDP, stále ceny	%	2.3	-5.2	3.3	6.3	2.8	0.3
3	Konečná spotreba domácností a NISD <sup>5</sup>	%	2.3	-1.1	-3.3	6.8	2.7	2.4
4	Konečná spotreba verejnej správy	%	4.7	-2.3	3.6	0.9	3.7	-0.7
5	Tvorba hrubého fixného kapitálu	%	5.8	-11.9	0.8	11.9	8.4	-10.9
6	Export tovarov a služieb	%	0.8	-7.2	10.6	4.8	4.2	3.6
7	Import tovarov a služieb	%	2.1	-8.5	8.8	5.3	4.1	2.0
8	Produkčná medzera (podiel na potenciálnom produkte)	%	1.8	-4.1	-2.6	0.9	0.9	-1.0
9	Priem. mesačná mzda za hospodárstvo (nominálny rast)	%	7.8	3.8	4.9	5.0	4.7	4.1
10	Priemerný rast zamestnanosti, podľa VZPS	%	0.7	-2.0	-0.2	0.9	1.1	0.3
11	Priemerný rast zamestnanosti, podľa ESA 2010	%	1.0	-1.9	-0.4	0.9	1.2	0.3
12	Priemerná miera nezamestnanosti, podľa VZPS	%	5.8	6.7	7.1	6.5	5.4	4.7
13	Priemerná evidovaná miera nezamestnanosti	%	5.0	6.8	7.6	7.0	5.9	5.2
14	Harmonizovaný index spotrebiteľských cien (HICP)	%	2.8	2.0	1.1	2.2	2.5	2.3
15	Bilancia bežného účtu (podiel na HDP)	%	-2.7	-1.2	-0.8	-0.8	-0.7	-0.3

Zdroj: MF SR

### BOX 1 – Odhad vplyvov plánu obnovy na slovenskú ekonomiku v strednodobom horizonte

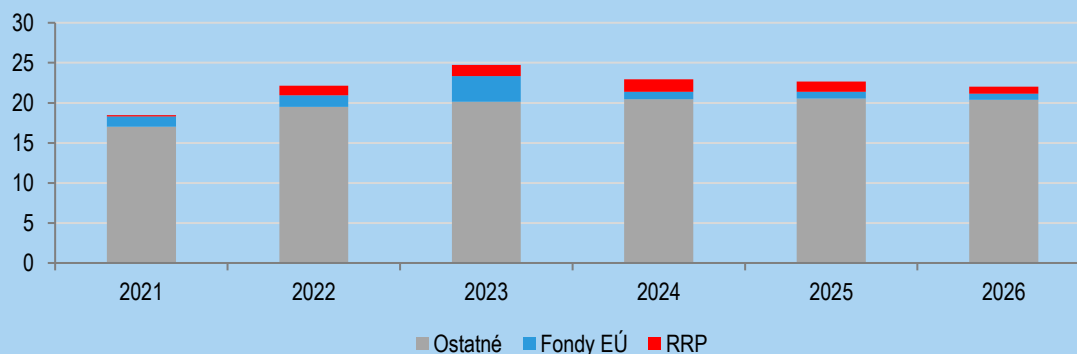
Prognóza MF SR pracuje s údajmi o alokáciách plánu obnovy dostupnými začiatkom marca (TABUĽKA 2), ktoré s marginálnymi rozdielmi boli zaslané Európskej komisii (8. marca). Uvedená alokácia predpokladá, že realizácia výdavkov bude mať tvar obráteného U s vrcholom v roku 2024 a prevažujúca časť prostriedkov bude smerovať do investícií.

**TABUĽKA 2 – Predpoklady realizácie výdavkov z Plánu obnovy a odolnosti SR z prognózy (mil. eur)**

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	spolu
Plán obnovy spolu	177	1 156	1 374	1 490	1 186	765	6 148
Investície	114	978	1 161	1 280	1 035	688	5 256
Kompenzácie	34	112	125	125	95	58	549
Medzispotreba	29	66	88	85	56	19	343

Pozn.: Celkový objem výdavkov 6,15 mld. eur (bežné ceny) pre Plán obnovy vychádzal z predpokladov na začiatku marca 2021 a bol súčasťou marcovej makroprognózy.

### GRAF 1 – Štruktúra tvorby hrubého fixného kapitálu (b.c., mld. eur)



<sup>4</sup> Prognóza pre roky 2021 až 2024 bola schválená Výborom pre makroekonomické prognózy v marci 2021.

<sup>5</sup> V nasledujúcom texte budeme pod spotrebou domácností rozumiť spotrebu domácností a neziskových inštitúcií slúžiacich domácnostiam (NISD).





**Prostriedky z fondu na podporu obnovy a odolnosti zvýšia do roku 2024 HDP Slovenska o 1,8 % a zamestnanosť o 1,5 %.** Vplyv na HDP bude kopírovať trajektóriu čerpania a podporí ho najmä tvorba fixného kapitálu. Investície by mali byť v roku 2024 vďaka prostriedkom z plánu obnovy o takmer 8 % vyššie (GRAF 1). Následne sa jeho vplyv na investície a HDP na konci horizontu spolu s ukončením čerpania zmierni. Trh práce zareaguje na stimul s miernym oneskorením. V roku 2024 bude celková zamestnanosť vyššia o 1,5 %, avšak ku koncu horizontu čerpania prostriedkov predpokladáme ešte mierne zosilnenie efektu. Ekonomické vplyvy prezentované v TABUĽKE 3 a GRAFOCH 2 a 3 sú odhadnuté prognostickým modelom ako súčasť marcovej prognózy MF SR a abstrahujú od pozitívnych vplyvov plánu obnovy na celkovú produktivitu výrobných faktorov. Rovnako abstrahujú aj od pozitívnych vplyvov štrukturálnych reforiem, ktoré sú súčasťou plánu obnovy.

**TABUĽKA 3 – Vplyvy realizácie Plánu obnovy a odolnosti SR zahrnuté v prognóze**

	Zmena hodnoty jednotlivých premenných oproti vývoju bez plánu obnovy (v %)		
	Reálne HDP	Reálne investície	Celková zamestnanosť
2021	0,2	0,7	0,0
2022	1,4	6,5	0,2
2023	1,8	6,7	0,8
2024	1,8	7,9	1,5
2025	1,3	5,7	1,8
2026	0,7	2,6	1,7

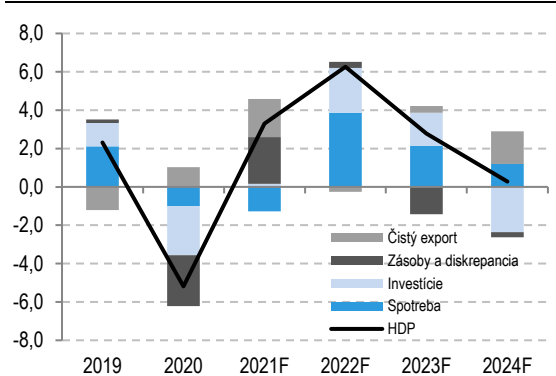
Zdroj: MF SR

**Trh práce bude v roku 2021 stabilný.** Vplyv druhej vlny na zamestnanosť bude výrazne menší než vplyv prvej vlny. Začiatkom roka sa však zníži počet pracujúcich najmä v službách a stavebníctve a miera nezamestnanosti v priemere za rok 2021 mierne stúpne na 7,1 %. Zamestnanosť bude výrazne zaostávať za predkrízovými úrovňami a na trhu práce bude stále chýbať 54-tisíc pracovných miest.

**Oživenie tvorby pracovných miest nastane so zlepšením pandemickej situácie a rýchlejším rastom ekonomiky od 2022.** Pokračujúca vakcinácia a uvoľňovanie opatrení umožnia podnikom v ďalšom období postupne zvyšovať zamestnanosť. Obnovu a tvorbu nových pracovných miest by od roku 2022 svižnejší rast ekonomiky. Koncom roku 2023 by tak trh práce mohol dosiahnuť z pohľadu zamestnanosti predkrízové úrovne.

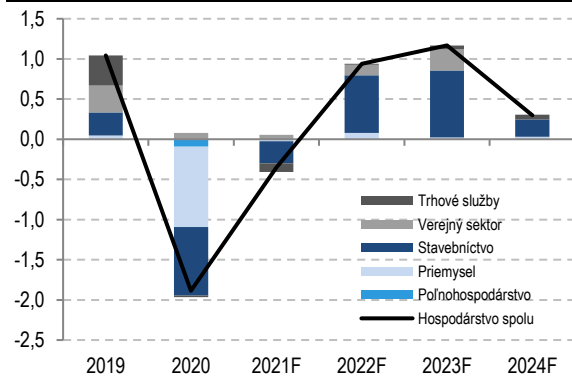
**Priemerná nominálna mzda sa v roku 2021 zvýši o 4,9 %.** Silný medziročný rast potiahne hore nízka porovnávacia báza a zároveň silný koniec roka 2020. Priemerná mzda sa tak zvýši napriek tomu, že ekonomická situácia u mnohých zamestnávateľov neumožní výraznejšie zvýšiť platy. Veľké množstvo poberateľov dávky ošetrovného a nemocenskej dávky bude naopak tlmiť mzdový vývoj v tomto roku. Znižovanie mzdových nákladov vo verejnom sektore môže taktiež negatívne ovplyvniť vývoj miezd v roku 2021. V ďalších rokoch sa dynamika miezd obnoví spolu s oživením rastu a tvorbou pracovných miest.

**GRAF 2 – Príspevky k rastu HDP (stále ceny, p. b.)**



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

**GRAF 3 – Príspevky k rastu zamestnanosti ESA (p. b.)**



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

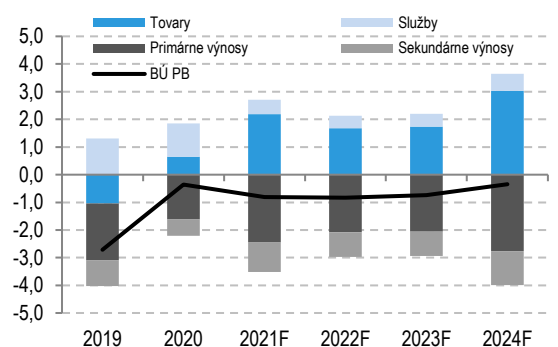
**Inflácia v roku 2021 spomalí na 1,1 %.** K spomaleniu rastu prispieje najmä zníženie regulovaných cien energií od januára tohto roka, ako aj bazický efekt medziročného poklesu cien potravín. Rast cien tovarov sa výrazne nezmení



a rast cien trhových služieb spomalí len mierne, nakoľko súčasné opatrenia tlmia skôr ponuku ako dopyt. Ceny pohonných látok začiatkom roka vzrástli v dôsledku stúpajúcich cien ropy. K inflácii príspeje aj zvýšenie spotrebných daní z tabaku od februára.

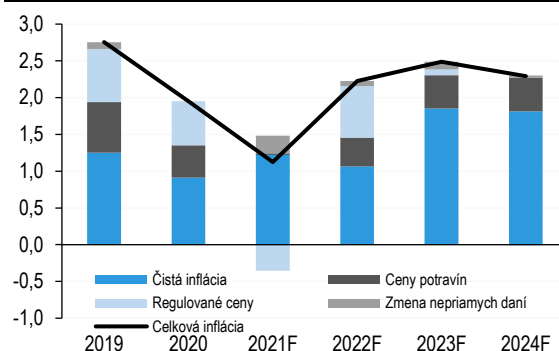
**Rast spotrebiteľských cien sa v budúcom roku vráti nad dve percentá.** Opätovné oživenie dopytu na svetových trhoch potiahne nahor ceny budúcich kontraktov energetických komodít, čo by malo viesť k opätovnému zvýšeniu regulovaných cien. V strednodobom horizonte sa výrazne zvýši najmä dopytová inflácia pri predpokladanom rýchlom oživovaní ekonomiky. V roku 2023 ceny stúpnu aj pre ďalšie zvýšenie spotrebnej dane z tabaku.

**GRAF 4 – Externé nerovnováhy – zložky salda bežného účtu platobnej bilancie (% HDP)**



Zdroj: NBS, MF SR

**GRAF 5 – Štruktúra spotrebiteľskej inflácie – medziročné príspevky zložiek k CPI (v p. b.)**



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR

## BOX 2 – Predpoklady externého prostredia

**Aktiové indexy sa po prudkej vlne výpredajov rýchlo zotavili a začiatkom roka 2021 dosahovali nové historické maximá (GRAF 6).** Rýchly reštart akciového trhu je výsledkom neproporčného vplyvu pandémie, z ktorej technologické giganty kótované na burzách benefitujú (nákupy, stretnutia, interakcie sa presunuli do online priestoru), kým menšie firmy v službách nie (napr. turizmus, hotely, reštaurácie). K rýchlemu oživeniu na akciových trhoch však prispeli promptné a dostatočné monetárne a fiškálne stimuly. V neposlednom rade sa trh posilnil aj z dôvodu rýchleho vynájdenia vakcín.

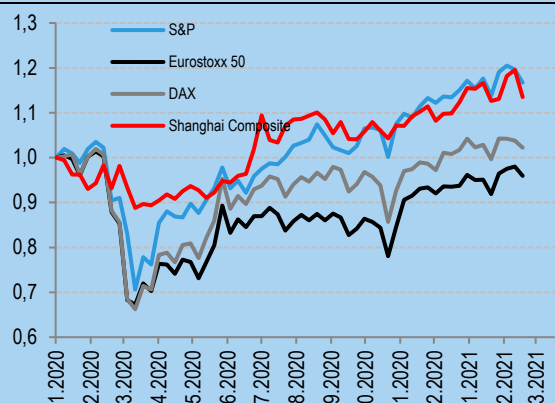
**Negatívne dôsledky pandémie tlmia opatrenia centrálnych bánk aj svetových vlád.** Americký Fed znížil svoju kľúčovú úrokovú sadzbu na úroveň 0 – 0,25 % a ponúkol finančným trhom dostatok dodatočnej likvidity na zvládnutie šoku vyvolaného pandemiou. Rovnako aj Európska centrálna banka obnovila svoj program nákupu dlhopisov a predstavila niekoľko podporných opatrení s cieľom tlmieť negatívne dôsledky pandémie. Kľúčové úrokové sadzby ponechala na nezmenenej úrovni a prisľúbila ich prípadné zníženie ak by si to situácia vyžadovala.

**Cena ropy Brent sa po prudkom prepade stihla zotaviť, keď v marci dosiahla 70 USD/bl.** Príčinou rastu bolo relatívne rýchle obnovenie ekonomickej aktivity po prvej vlne pandémie a pozitívne očakávania v globálnom obchode spolu s obmedzením produkcie organizáciou OPEC+. Na strednodobom horizonte by sa cena komodity mala ustáliť podľa futureov na úrovni 45 USD/bl.

**Oživenie svetového obchodu pomôže európskej ekonomike tlmieť negatívne vplyvy druhej vlny pandémie.** Silnejší zahraničný dopyt sa prejavil záujmom o autá vyrobené v Európe, čo pomohlo priemyslu v celom regióne. Nepriaznivá pandemická situácia vo viacerých krajinách však spôsobuje dlhšie uzavretie tých sektorov ekonomiky, ktoré si vyžadujú fyzický kontakt. Najviac postihnutým sektorom sú služby, ktoré so sebou ťahajú celkový ekonomický výkon (GRAF 7). Ekonomika sa pravdepodobne začne zotavovať až s preočkovaním väčšej časti populácie v druhej polovici roka 2021.

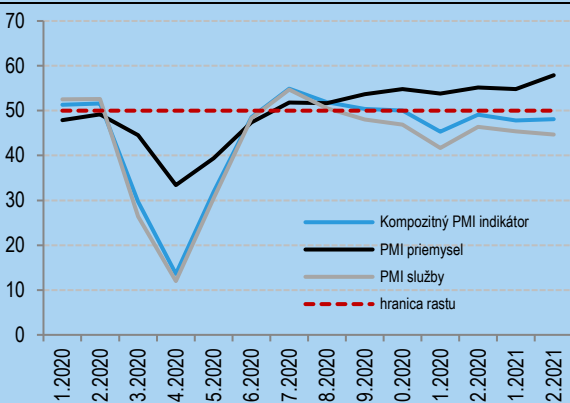


**GRAF 6 – Akciovým indexom sa posledný polrok darilo (10. jan 2020 = 100)**



Zdroj: IHS Markit, IFP

**GRAF 7 – Ekonomika eurozóny sa nachádza v dvojrychlostnom režime (PMI index)**



Zdroj: Eurostat, IFP

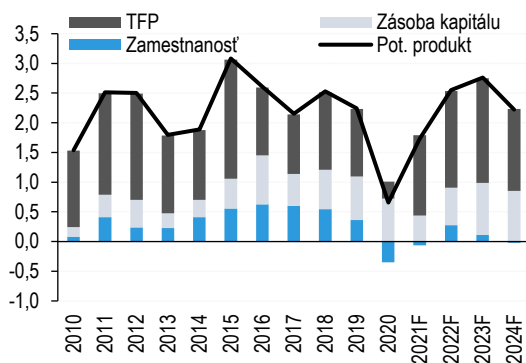
**Konjunkturálne prieskumy naznačujú v prvom polroku 2021 stagnáciu až miernu recesiu ťahanú sektorom služieb.** Indikátory ekonomického sentimentu (ESI) v eurozóne, ako aj index hodnotenia situácie nákupnými manažermi (PMI), poukazujú na solídny rast nemeckej priemyselnej výroby. Zároveň však naznačujú slabý výkon v službách, ktorý brzdí celkovú ekonomickú aktivitu.

Uzávierka predpokladov vonkajšieho prostredia, vrátane úrokových sadzieb, cien komodít a výmenných kurzov, bola 3. marca 2021.

### 1.3 Cyklický vývoj ekonomiky

**Rast potenciálu ekonomiky s ústupom pandémie zrychľí.** Po prudkom spomalení tvorby potenciálu v pandemickom roku 2020 predpokladáme postupné zvyšovanie dynamiky výrobných faktorov v strednodobom horizonte, k čomu prispievajú aj investície z Plánu obnovy a odolnosti SR. Utlmený trh práce a obmedzená tvorba investícií v roku 2021 však spôsobia, že dynamika potenciálneho produktu dosiahne predkrízové hodnoty až od roku 2022.

**GRAF 8 – Príspevky výrobných faktorov k rastu potenciálneho produktu (p. b.) - prístup MF SR**



\* celková produktivita výrobných faktorov

**TABUĽKA 4 – Príspevky výrobných faktorov k rastu potenciálneho produktu - prístup MF SR**

	Pot. HDP (rast, %)	TFP*	Zásoba kapitálu	Práca
2016	2,6	1,1	0,8	0,6
2017	2,2	1,0	0,5	0,6
2018	2,5	1,3	0,7	0,5
2019	2,2	1,1	0,7	0,4
2020F	0,7	0,3	0,7	-0,3
2021F	1,7	1,4	0,4	-0,1
2022F	2,6	1,6	0,6	0,3
2023F	2,8	1,8	0,9	0,1
2024F	2,2	1,4	0,9	0,0

Zdroj: MF SR

**Slovenská ekonomika bude v roku 2021 naďalej podchladená,** ale oproti predchádzajúcemu roku uzavrie približne dve tretiny produkčnej medzery, ktorú spôsobila koronakríza. Investície z Plánu obnovy a odolnosti SR a dočerpávanie eurofondov v roku 2023 prispievajú k tomu, že v rokoch 2022 a 2023 môže HDP mierne prevyšovať potenciál ekonomiky. Spomalenie ekonomiky v roku 2024 však stlačí HDP pod potenciál.

GRAF 9 – Produkčná medzera (% pot. HDP) - prístup MF SR



TABUĽKA 5 – Vývoj produkčnej medzery - prístup MF SR

	HDP (reálny rast, %)	Pot. HDP (rast, %)	Prod. medzera (% pot. HDP)
2017	3,0	2,2	0,5
2018	3,8	2,5	1,7
2019	2,3	2,2	1,8
2020	-5,2	0,7	-4,1
2021F	3,3	1,7	-2,6
2022F	6,3	2,6	0,9
2023F	2,8	2,8	0,9
2024F	0,3	2,2	-1,0

Zdroj: MF SR

#### 1.4 Porovnanie prognóz slovenskej ekonomiky MF SR s prognózami ostatných inštitúcií

Prognóza MF SR je pesimistickejšia v porovnaní s ostatnými inštitúciami. V porovnaní s prognózou EK je oživenie HDP v prognóze MF SR v roku 2021 pomalšie o 0,7 p. b., EK na druhej strane očakáva pomalší rast cien. Dôvodom pomalšej dynamiky ekonomiky z pohľadu MF SR je najmä hlbší pokles spotreby domácností v prvom štvrtroku 2021. Pre výraznejší vplyv druhej vlny pandémie v roku 2021 však MF SR očakáva oproti ostatným inštitúciám výraznejšie oživenie v roku 2022. Rozdiely v bilancii bežného účtu sú zanedbateľné a žiadna z inštitúcií neprognozuje zvýšenie makroekonomických nerovnováh.

TABUĽKA 6 – Porovnanie prognóz slovenskej ekonomiky MF SR a ostatných inštitúcií

	2020	2021	2022
<b>Reálny rast HDP (%)</b>			
<b>MFSR</b>	<b>-5,2</b>	<b>3,3</b>	<b>6,3</b>
Makrovýbor (medián)	-5,2	4,0	4,8
NBS	-5,2	5,0	5,6
EK	-5,9	4,0	5,4
OECD	-6,3	2,7	4,3
MMF	-5,2	4,7	4,5
<b>HICP (CPI ak nie je dostupné) (%)</b>			
<b>MFSR</b>	<b>2,0</b>	<b>1,1</b>	<b>2,2</b>
Makrovýbor (medián)	1,9	1,6	1,9
NBS	2,0	1,3	1,9
EK	2,0	0,5	1,6
OECD	1,9	0,9	1,4
MMF	2,0	1,2	1,9
<b>Bežný účet (% HDP)</b>			
<b>MFSR</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>
Makrovýbor (medián)	-	-	-
NBS	-0,4	-0,3	-0,9
EK	-	-	-
OECD	-1,3	-0,6	0,1
MMF	-0,4	-1,2	-2,0

Zdroj: MF SR (marec 2021), Výbor pre makroekonomické prognózy (marec 2021), NBS (marec 2021), EK (február 2021), OECD (december 2020) a MMF (apríl 2021).

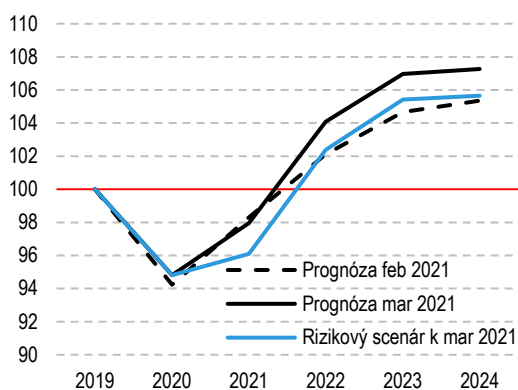
#### 1.5 Rizikové scenáre

V rizikovom scenári je simulované 3-týždňové uzavretie ekonomiky, vrátane priemyslu na prelome 1. a 2. štvrtroka 2021. Index striktnosti opatrení OSI by dosiahol úroveň 92,5 bodu. To by predstavovalo zavretie všetkých škôl, režim na hraniciach a obmedzenia vo verejnej doprave ako v prvej vlne a taktiež obmedzený režim na pracoviskách vrátane výroby. Vplyv opatrení na HDP je kalibrovaný v súlade s vývojom v prvej vlne. Aj keď v prvej vlne neboli prijaté priame opatrenia na obmedzenie priemyslu, zmrazenie dodávateľsko-odberateľských reťazcov spôsobovalo vážne výpadky vo výrobnom procese, vďaka čomu poskytuje vhodné bázu pre porovnanie ekonomických dopadov. Následne by sa po troch týždňoch opatrenia uvoľňovali rovnakou trajektóriou ako v základnej prognóze.

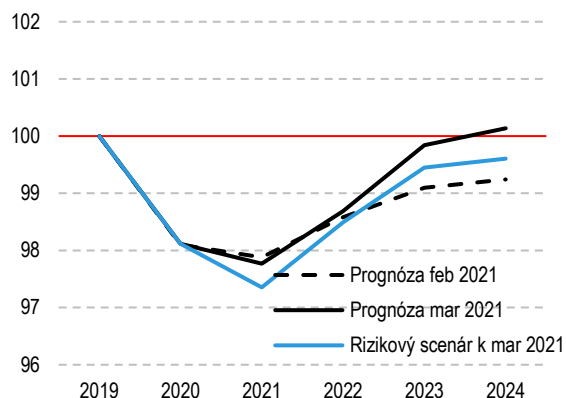


**Reálne HDP by pri 3-týždňovom uzavretí ekonomiky na prelome 1. a 2. kvartálu tohto roka vzrástlo v roku 2021 len o 1,4 %.** To je o takmer 2 p. b. menej v porovnaní so základným scenárom. Veľká časť poklesu by bola trvalejšieho charakteru, aj na horizonte prognózy v roku 2024 by HDP bolo nižšie o 1,5 % oproti základnému scenáru. Naplnenie rizikového scenára by znamenalo aj výraznejšie oslabenie trhu práce a pokles zamestnanosti v roku 2021 o 0,8 %. Zamestnaných by tak bolo v tomto roku o 10-tisíc ľudí menej než v základnej prognóze bez potreby zatvorenia ekonomiky. Tento šok by však negatívne ovplyvnil aj potenciálny produkt cez kanál zamestnanosti a produktivity v dlhšom horizonte. V roku 2024 by tak bola celková zamestnanosť nižšia zhruba o 0,5 % oproti základnému scenáru.

**GRAF 10 – HDP Slovenska v prognóze a v scenári s prísnyim lockdownom (index, 2019 = 100)**



**GRAF 11 – Zamestnanosť v prognóze a v scenári s prísnyim lockdownom (index, 2019 = 100)**



Zdroj: IFP

Zdroj: IFP

**TABUĽKA 7 – Rizikový scenár 3-týždňového uzavretia ekonomiky na prelome 1. a 2. kvartálu**

Percentuálny rozdiel úrovní jednotlivých premenných oproti prognóze

	Reálne HDP	Spotrebné ceny	Súkromná spotreba	Vládna spotreba	Reálne investície	Reálny export	Celková zamestnanosť	Nominálne mzdy
2021	-1.9	0.1	-1.7	-1.5	-1.8	-2.3	-0.4	-1.3
2022	-1.6	0.1	-1.6	-1.2	-1.7	-1.9	-0.2	-1.4
2023	-1.5	0.0	-1.2	-0.9	-1.6	-2.0	-0.4	-1.0
2024	-1.5	-0.2	-1.2	-0.9	-1.8	-2.0	-0.5	-1.1

\* V scenári 1 by bola úroveň HDP v roku 2021 ešte o 1,9 % nižšie (a v roku 2024 o 1,5 % nižšie) v porovnaní so základnou prognózou

Zdroj: MF SR



## 2 POZÍCIA VEREJNÝCH FINANCIÍ

V roku 2020 pandémia spôsobená výskytom koronavírusu významným spôsobom zasiahla nielen zdravotnú situáciu, ale aj slovenské verejné financie. Deficit v minulom roku dosiahol 6,2 % HDP. K nárastu deficitu oproti pôvodnému rozpočtovému cieľu prispeli najmä prijaté opatrenia na podporu ekonomiky počas pandémie a výpadok príjmov z dôvodu ekonomického prepadu (celkovo s vplyvom 3,7 % HDP). Zároveň, mimo vplyvov spôsobených prepuknutím pandémie COVID-19, sa na zvýšení deficitu oproti pôvodnému cieľu rozpočtu podieľalo pokrytie rizík (s vplyvom 2,1 % HDP), s ktorými minuloročný rozpočet nepočítal. Prvé mesiace tohto roka boli výrazne poznačené negatívnymi následkami druhej vlny pandémie. Na tieto skutočnosti rozpočet reagoval vyššími výdavkami na zdravotnú oblasť, ale aj udržanie zamestnanosti a sociálnu pomoc. Aj naďalej v tomto roku je potrebné zachovať si možnosť pružne reagovať na udalosti spojené s COVID-19. Vyššie výdavky súvisiace s pandemiou a nová rezerva zvyšujú schodok verejných financií v tomto roku na 9,9 % HDP.

V roku 2022 sa predpokladá návrat k stabilnejšej situácii v zdravotnej oblasti aj v ekonomike. Postupne tak bude možné sťahovať podporné opatrenia prijaté v reakcii na pandémiu. Po ich odznení sa deficit verejných financií v roku 2022 zníži na úroveň 5,1 % HDP. Následne bude potrebné pokračovať v ozdravovaní verejných financií znižovaním štrukturálneho deficitu. Novým strednodobým cieľom rozpočtovej politiky (MTO) bude dosiahnutie štrukturálneho prebytku 0,5 % HDP najneskôr do roku 2028. Na dosiahnutie MTO bude potrebné každoročné znižovanie štrukturálneho schodku o 1 p. b. HDP, čo zodpovedá nominálnym rozpočtovým cieľom na roky 2023 a 2024 na úrovni 4,1 % HDP a 3,8 % HDP. Plánované znižovanie deficitu bude kľúčové aj pre stabilizáciu vývoja dlhu okolo 65 % HDP do roku 2024. Bez prijatia potrebných opatrení na dosiahnutie plánovanej konsolidácie by verejný dlh ďalej narastal.

### 2.1 Saldo verejnej správy v roku 2020

Deficit verejnej správy dosiahol v roku 2020 podľa notifikácie Eurostatu 6,2 % HDP. Oproti predpokladom schváleného rozpočtu, ktorý uvažoval s deficitom na úrovni 0,5 % HDP, ide o nárast v objeme 5,7 p. b. HDP. Rozdiel oproti rozpočtu je možné rozdeliť do štyroch kategórií – a) vplyv pandémie (vrátane opatrení na podporu ekonomiky a výpadku príjmov), b) zrealizovanie niektorých položiek rozpočtu, c) nové politiky aktuálnej vlády a d) ostatné faktory.

#### GRAF 12 – Plnenie schváleného rozpočtu - rozdiely na hlavných položkách (ESA 2010), príspevky v mil. eur

Saldo VS - rozpočet		-480 (-0,49 % HDP)
Výpadok daňovo odvodových príjmov spojený s COVID-19	Vplyv pandémie COVID-19 (-3281 mil. eur)	-1 432
Opatrenia proti COVID-19 (vplyv ŠR a spolufinancovania)		-1 593
Výpadok vybraných nedaňových príjmov		-201
Vyššie dávky v nezamestnanosti (automatický stabilizátor)		-55
Nadhodnotené vybrané nedaňové príjmy		-364
Dofinancovanie výdavkov na obranu		-226
Dofinancovanie výdavkov na IT a bežnú prevádzku (MV, MF, MS)		-216
EÚ korekcie		-181
Nerealizovanie výnosu z e-kasy a nanomarkerov		-180
Vysporiadanie rizikovej záruky pre Kubu		-173
Vyššie nemocenské a dávky v nezamestnanosti (zrealizovanie rizík)		-169
Vyššie výdavky na spolufinancovanie za ŠR (nesúvisiace s COVID-19)	Realizácia rizík optimistického rozpočtu (mimo COVID-19) -1843 mil. eur	
Vyššie prevádzkové náklady Sociálnej poisťovne		-90
Výdavky spojené s dotovaním zelenej energie		-86
Vyššie dôchodcovské dávky zo starobného a invalidného poistenia		-42
Prenesenie častí kapitálových výdavkov ŠR do ďalšieho roka		240
DPH z ukončeného PPP projektu	Ostatné faktory (mimo COVID-19) +311 mil. eur	
Vyššie dane z nehnuteľností - kompetencia obcí		56
Zdvojnásobenie vianočného príspevku pre dôchodcov		-160
Zrušenie bankového odvodu od 2. polroku 2020		-120
Nižšia daň z mot. vozidiel		-28
Náklady so zavedením Ministerstva pre regionálny rozvoj a investície	Vplyv nových politik (mimo COVID-19) -276 mil. eur	
Ostatné vplyvy		-39
Saldo VS - skutočnosť		-5 609 (-6,16 % HDP)

(+) / (-) znamená pozitívny / negatívny vplyv na saldo VS

Zdroj: MF SR





## Vývoj verejných financií spôsobený koronavírusom

**Pandémia COVID-19 znížila príjmy verejnej správy oproti predpokladom rozpočtu o 1,8 % HDP.** Prepad ekonomickej aktivity sa prejavuje najmä vo výpadku daňovo-odvodových príjmov, s odhadovaným vplyvom až 1,6 % HDP<sup>6</sup>. Najviac utrpel výnos dane z príjmu právnických osôb (0,7 % HDP), keďže ziskovosť firiem štandardne citlivo reaguje na prepady ekonomiky. Výrazne nižšie boli aj sociálne a zdravotné odvody (0,5 % HDP), ktoré sú naviazané na trh práce. Mierne pod rozpočtom ostal aj výnos dane z pridanej hodnoty (0,1 % HDP). Znížená mobilita v minulom roku sa podpísala aj na nižšom príjme na dani z minerálnych olejov (0,1 % HDP). Nedaňové príjmy štátnych podnikov v oblasti dopravnej infraštruktúry a samospráv sa znížili oproti rozpočtovým plánom o 0,2 % HDP. Ide najmä o výpadok z tržieb z mýta pri Národnej diaľničnej spoločnosti (NDS), z predaja cestovných lístkov v prípade Železničnej spoločnosti Slovensko (ŽSSK), či menšieho objemu nákladnej prepravy v období najsilnejšieho útlmu ekonomickej aktivity, čo sa prejavilo poklesom výnosov Železníc Slovenskej republiky (ŽSR) za využitie železničnej infraštruktúry.

**Na dopady pandémie vláda reagovala opatreniami s vplyvom na deficit 1,7 % HDP<sup>7</sup> (BOX 3 a Príloha 2).** Pomoc na udržanie zamestnanosti spočívala najmä v nahrádzaní mzdy vo firmách, ktoré boli nútené zavrieť svoje prevádzky, skrátiť pracovný čas svojim zamestnancom, resp. tam, kde došlo k výraznému prepady tržieb. Príspevky sa poskytovali aj preplácaním časti nákladov na nájom a podporou pre materské školy<sup>8</sup> (spolu 1,0 % HDP). Vláda prijala aj opatrenia v sociálnej oblasti na zabezpečenie náhrady výpadkov príjmov počas pandémie. Ide najmä o flexibilnejšie vyplácanie dávky ošetrovného (OČR) a dávky nemocenského (PN) a tiež na predĺženie vyplácania dávok v nezamestnanosti, či rodičovského príspevku (s objemom 0,3 % HDP). Výdavky v zdravotníctve sa v dôsledku pandémie zvýšili o 0,4 % HDP. Výdavky smerovali najmä na testovanie, ventilátory, lieky či odmeny zdravotníckemu personálu. Vyššie nezaradené výdavky súvisiace s pandemiou boli na úrovni 0,3 % HDP. Tieto výdavky boli smerované pracovníkom v prvej línii (mimo zdravotníctva), na dezinfekciu a ochranné pomôcky, ale aj na dofinancovanie športu, kultúry, či leteckej dopravy. Vyššie spomenuté výdavkové opatrenia boli financované z európskych zdrojov v objeme 0,4 % HDP. Odpustenie platenia sociálnych odvodov za mesiac apríl, ako aj dodatočná možnosť umorovania strát za roky 2015 až 2019, pomohli podnikateľskému sektoru v objeme 0,1 % HDP. Výdavky v sociálnej oblasti sa zároveň navýšili o 0,1 % HDP nad rámec vytvárania nových schém pomoci aj fungovaním automatických stabilizátorov, keď v kríze automaticky narastá počet poberateľov dávok v nezamestnanosti. Celkové nekonsolidované opatrenia v hotovostnom vyjadrení na pomoc ekonomike dosiahli v roku 2020 až 5,4 % HDP (BOX 3, Príloha 2).

## Materializácia rizík optimistických predpokladov rozpočtu (ďalšie faktory mimo koronavírusu)

**Príjmy štátneho rozpočtu pri jeho zostavovaní predpokladali výnos z nových opatrení nad rámec odhadu Výboru pre daňové prognózy.** Minuloročný rozpočet obsahoval príjem z elektronických pokladníc (eKasy) a identifikačnej látky do pohonných hmôt (nanomarkerov) vo výške 0,2 % HDP, ktorý bol zahrnutý nad rámec prognózy Výboru. Zavedenie identifikačnej látky do pohonných hmôt nebolo implementované do praxe. Vyhodnotenie vplyvu eKasy za rok 2020 neprinieslo jednoznačné výsledky, keďže prvý rok účinnosti bol z dôvodu pandemických opatrení poznačený zavretými prevádzkami práve v tých sektoroch, kde mala mať eKasa najväčší vplyv.

**V minuloročnom rozpočte bol optimistický predpoklad aj o viacerých nedaňových príjmoch nesúvisiacich s efektmi pandémie.** Najväčší výpadok nastal na dividendách 0,2 % HDP<sup>9</sup>. Pri environmentálnom fonde dosiahol výpadok príjmov 0,1 % HDP po zrealizovaní príjmov z emisných kvót (uplatnením metodiky ESA2010 v plnom rozsahu). Nižšie boli aj príjmy z hazardných hier. Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov (EOSA) dosiahla nižšie než rozpočtované príjmy z dôvodu opätovného nezrealizovania zvýšenia poplatkov za správu ropy

<sup>6</sup> Ide o porovnanie aktuálnej, teda marcovej prognózy Výboru pre daňové prognózy (VpDP) s prognózou použitou pri zostavovaní rozpočtu na rok 2020. Marcová prognóza je očistená o vplyv novej legislatívy, teda napríklad zrušenia bankového odvodu a jednorazového príjmu platby DPH koncesionára stavby D4/R7, zvýšenia dani z nehnuteľností v kompetencii miest a obcí ako aj odpustenia odvodov za apríl 2020 (toto odpustenie je zarátané v pomoci vlády proti pandémie).

<sup>7</sup> Opatrenia boli vo výške 2,1 % HDP, avšak časť výdavkov vlády bola prefinancovaná z EÚ fondov. Z tohto dôvodu je vplyv na deficit nižší. Objem financií preplatených z EÚ fondov je na úrovni 343 mil. eur. Objem pomoci sa môže mierne líšiť v porovnaní s inými dokumentami Ministerstva financií SR prípadne inými inštitúciami, dôvodom je odlišná metodika zarátavania opatrení.

<sup>8</sup> Detailný rozpis opatrení sa nachádza v Prílohe 2.

<sup>9</sup> Takmer celý pokles je spôsobený z titulu aktualizácie podkladov príslušných rezortov. SPP znižuje dividendy o 131 mil. eur, SS o 15 mil. eur, VSE o 12 mil. eur, Slovenská elektrizačná prenosová sústava o 14 mil. eur.



a ropných produktov. Nedaňové príjmy znížilo aj neuskutočnenie plánovaného predaja majetku ministerstva vnútra (spolu 0,1 % HDP).

**Výdavky súvisiace s európskym rozpočtom boli podhodnotené o 0,3 % HDP.** Vyššie čerpanie prostriedkov spolufinancovania európskych projektov (mimo spolufinancovania COVID-19 opatrení) prispelo 0,1 % HDP. Korekcie z nezrovnalostí pri čerpaní EÚ fondov, na ktoré schválený rozpočet nemal vytvorenú rezervu, zvýšili deficit o 0,2 % HDP.

**V rozpočte sa napriec viacerými rezortami zrealizovali aj podhodnotené výdavky na IT, bežnú prevádzku, či výdavky na vojenskú techniku.** Ministerstvo vnútra bolo dofinancované v objeme 0,2 % HDP, pričom približne polovica z tejto sumy bola určená na IT technológie<sup>10</sup>. Mierne sa zvýšili výdavky aj ministerstva financií na licencie služieb Microsoftu a iné IT technológie. Pri ministerstve obrany schválený rozpočet nerátal s plným vplyvom výdavkov na modernizáciu vojenskej techniky (0,2 % HDP). Mierne dofinancovanie bolo potrebné aj na ministerstve spravodlivosti v oblasti súdnictva, väznenstva ako aj osobného bankrotu.

**Nekryté výdavky v rozpočte sa týkali aj Sociálnej poisťovne.** Zrealizovanie výdavkov na dávky v nezamestnanosti, nemocenské a materské dávky na základe známeho výsledku roka 2019 sa pretavilo do navýšenia úrovne výdavkov s vplyvom 0,2 % HDP. Vyššie dôchodcovské dávky pre starobných a invalidných dôchodcov zvýšili deficit o 0,1 p. b. HDP<sup>11</sup>. Sociálna poisťovňa zaznamenala podobne ako v roku 2019 aj vyššie prevádzkové výdavky správneho fondu v objeme 0,1 % HDP.

**Na zhoršení hospodárenia sa tiež podieľalo vysporiadanie s rizikovou zárukou Kube.** Vysporiadanie rizikových záruk pre Kubu zhoršuje deficit o 0,2 p. b. HDP. Uznatie rizikovej záruky sa uskutočnilo prostredníctvom bilancie EXIM banky.

**V schválenom rozpočte sa taktiež nerátalo s doplatkami pre producentov zelenej elektriny (0,1 % HDP).** Spotrebitelia elektrickej energie na Slovensku platia tzv. tarifu za prevádzkovanie systému (TPS). Časť z tejto tarify sa používa na doplatky pre výrobcov energie z obnoviteľných zdrojov. Tieto doplatky neboli v rozpočte zarátané najmä z dôvodu, že vplyv na deficit verejnej správy, prameniaci z časového nesúladu medzi výberom TPS a subvenciami pre zelenú energiu, bol metodicky vyriešený až počas benchmarkovej revízie minulý rok<sup>12</sup>.

**Medzi ostatné faktory zvyšujúce deficit oproti predpokladom rozpočtu sú hlavne výdavky NDS a zdravotníckych zariadení.** V rozpočte neboli kryté výdavky NDS spojené s dokončovaním D4/R7, realizované nájom ako aj vecné bremená tejto spoločnosti<sup>13</sup>. Zdravotnícke zariadenia zvýšili výdavky z dôvodu modernizácie týchto zariadení začatej koncom roka 2019, s ktorou rozpočet neuvažoval. Ďalším dôvodom je, že do rozpočtu nebola premietnutá skutočná potreba poskytovaných prostriedkov na zdravotnú starostlivosť.

### Nové politiky verejnej správy (nesúvisiace priamo s výskytom koronavírusu)

**Nad rámec schváleného rozpočtu boli realizované aj nové politiky verejnej správy (0,3 % HDP).** Zdvojnásobenie vianočného dôchodcovského príspevku sa podpíše na zvýšení výdavkov o 0,2 % HDP, hoci oproti pôvodnému návrhu minulej vlády z februára, ktorý počítal s plošným vyplácaním 13. dôchodkov v rovnakej výške bez ohľadu na príjem dôchodcu, ide o úsporu o 0,3 % HDP. Deficit mierne navýšili výdavky spojené s vytvorením nového ministerstva regionálneho rozvoja a investícií. V polovici roka zároveň vláda zrušila osobitný odvod z finančných inštitúcií s výpadkom 0,1 % HDP. Mierne negatívny vplyv na deficit malo aj zníženie dane z motorových vozidiel. Pozitívne na deficit prispeli obce, keď svojimi všeobecne záväznými nariadeniami zvýšili dane z nehnuteľností o 0,1 % HDP.

<sup>10</sup> V oblasti bežných výdavkov ide o dofinancovanie smerované predovšetkým na služby štandardnej podpory, údržby a rozvoja IKT, IS Register adries, dátové a hlasové služby a servisnú zmluvu na kamerový systém na letiskách v SR. V oblasti kapitálových výdavkov ide o výdavky na Kritickú infraštruktúru a na služby štandardnej podpory, údržby a servisných služieb pre telekomunikačnú infraštruktúru MV SR.

<sup>11</sup> Dávky rastú predovšetkým z dôvodu rýchlejšieho ako v minulom roku predpokladaného rastu priemernej výšky dávky a rastu počtu poberateľov. Tento trend sa prejavil na dôchodkových dávkach, dávke materská (z titulu rastúceho počtu otcov na materskej) v rámci nemocenského poistenia a aj pri vyplácaní dávok poistenia v nezamestnanosti, a to aj po odpočítaní jednorazových výdavkov z dôvodu krízy.

<sup>12</sup> Zelená energia predstavuje systém podpory obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby energie, ktorý je v zmysle metodiky ESA 2010 presmerovaný cez sektor verejnej správy. Objem inkasovanej TPS predstavuje daňové príjmy rozpočtu a náklady na poskytnutie podpory predstavujú subvencie. Bližšie pozri [Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2020](#), časť 2.5 Informácia o zapracovaných úpravách niektorých príjmov a výdavkov rozpočtu verejnej správy v metodike ESA 2010.

<sup>13</sup> Na základe rozhodnutia ŠÚ SR sa zaznamenáva modifikujúci faktor ako kapitálový transfer s vplyvom na deficit.





## Ostatné faktory (nesúvisiace priamo s výskytom koronavírusu)

**Deficit verejnej správy oproti predpokladom rozpočtu znížili ostatné faktory (vo výške 0,3 % HDP).** Presun časti kapitálových výdavkov, ktoré sa nestihli realizovať do roku 2021, zlepšil deficit o 0,3 p. b. HDP. O ďalších 0,1 p. b. HDP znížil nerozpočtovaný príjem DPH z PPP projektu D1/R4.

## 2.2 Aktuálny vývoj v roku 2021

**Intenzita pandémie v závere minulého roka a na začiatku tohto roka výrazne narástla s negatívnymi dopadmi na zdravie a životy ľudí žijúcich na Slovensku.** Vláda na túto situáciu okrem iného reagovala vyššími výdavkami do zdravotnej oblasti a obmedzeniami sociálnych kontaktov, ale aj opatreniami na zachovanie pracovných miest aj posilnenie sociálnej pomoci. V dôsledku toho sa deficit v roku 2021 zvyšuje až na 9,9 % HDP. Oproti predpokladom rozpočtu s plánovaným deficitom na úrovni 7,4 % HDP sa konzervatívne zvyšujú hlavne výdavky na pandémiu spolu s navýšením rezervy pre prípad ďalšieho nepredvídaného vývoja súvisiaceho s COVID-19 (navýšenie spolu o 2,4 p. b. HDP). Ostatné faktory, najmä vyššie výdavky štátnych podnikov pod Ministerstvom dopravy SR a vyššie výdavky Sociálnej poisťovne, zvyšujú deficit o ďalších 0,1 p. b. HDP.

### GRAF 13 – Plnenie schváleného rozpočtu - rozdiely na hlavných položkách (príspevky v mil. eur, ESA2010)

Saldo VS - rozpočet		-7 091 (-7,41 % HDP)
Vyšší vplyv prijatých opatrení v boji s pandémiou COVID-19	-1 711	
Rezerva na COVID-19	-588	Vplyvy COVID-19 (-2299 mil. eur)
Vyššie výdavky NDS, ŽSR a ZSSK nekryté zdrojmi EÚ	-256	
Vyššie výdavky SP na dôchodky a dávky v nezamestnanosti	-95	
Čistý vplyv korekcií EÚ a vyšší odvod do EÚ	-81	
Nižšie výdavky na spolufinancovanie (mimo COVID-19)	106	Vplyvy mimo COVID-19 (-83 mil. eur)
Nižšie aktuálne výdavky na vojenskú techniku	65	
Nižšie výdavky SP na nemocenské a úrazové dávky	35	
Vyššie daňovo-odvodové príjmy	14	
Ostatné vplyvy	128	
Saldo VS - očakávaná skutočnosť		-9 433 (-9,93 % HDP)

(+) / (-) znamená pozitívny / negatívny vplyv na saldo VS

Zdroj: MF SR

## Vývoj verejných financií spôsobený koronavírusom

**Na boj s pandémiou COVID-19 sa tento rok očakávajú o 2,4 p. b. HDP väčšie výdavky s vplyvom na deficit, ako sa predpokladalo v rozpočte pri tvorbe rezervy na tento účel (1,1 % HDP)<sup>14</sup>.** Celkové náklady prijatých opatrení (s vplyvom na aktuálny deficit v metodike ESA2010), ktoré zaviedla vláda v reakcii na koronavírus, sa konzervatívne odhadujú do konca roka až v objeme 3,0 % HDP. V tomto odhade je zahrnuté financovanie časti výdavkov z EÚ fondov<sup>15</sup> (BOX 3 a Príloha 2). Vláda v porovnaní s minulým rokom rozšírila podporu zamestnanosti cez navýšenie limitov, ktoré je možné poberať na jedno pracovné miesto. Dávka nemocenského, ako aj ošetrovné o člena rodiny, boli navýšené tak, aby počas apríla nahrádzali čistú mzdu zamestnancov. Vytvorili sa aj nové schémy na podporu najviac postihnutých sektorov. Najmä na podporu pracovníkov a podnikateľov v kultúre a na základných umeleckých školách. Významné dotácie budú prúdiť na podporu gastronómie a cestovného ruchu. Aktuálne sa plánuje aj vytvorenie schémy na kompenzáciu zníženia strát v cestnej doprave, pričom sa pracuje na určení presných podmienok poskytovania pomoci. Konzervatívny predpoklad je použitý najmä pri výdavkoch v oblasti zdravotníctva tak, aby bol dostatok prostriedkov aj pre prípad podobne silného priebehu pandémie ako v súčasnosti až do konca roka. Vzhľadom na pretrvávajúcu neistotu ohľadom priebehu pandémie do konca roka sú v rámci rezervy vyčlenené aj dodatočné výdavky na zatiaľ nešpecifikované opatrenia vo výške 0,6 % HDP<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Pri tvorbe rozpočtu sa vytvorila rezerva na tento účel vo výške 1 041 mil. eur.

<sup>15</sup> Ide o financovanie v objeme 138 mil. eur (0,2 % HDP), toto prefinancovanie nemá vplyv na deficit.

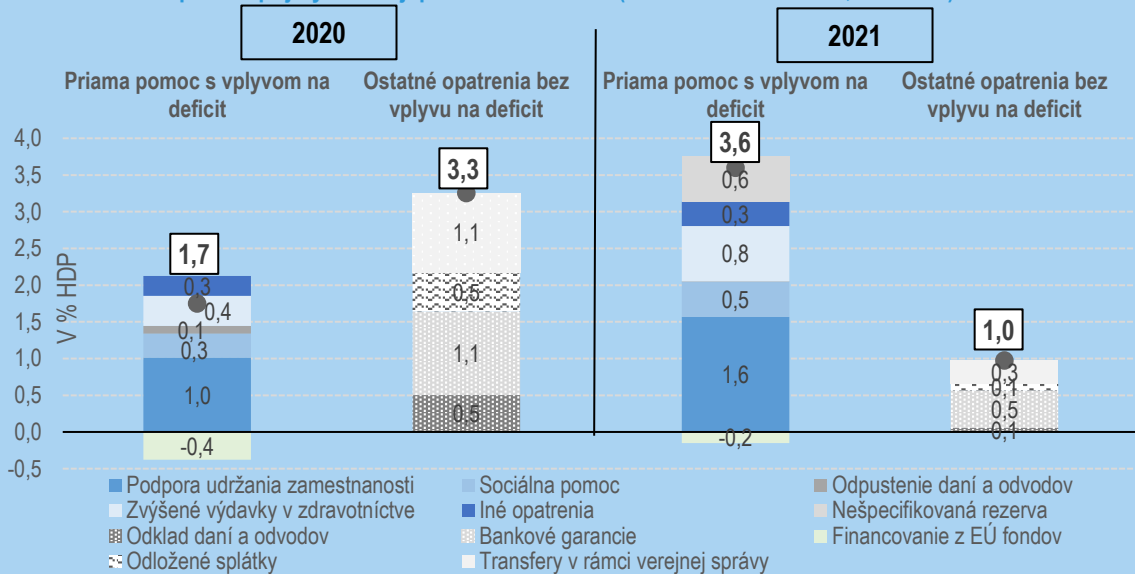
<sup>16</sup> V rámci kapitoly všeobecná pokladničná správa (VPS) sa pôvodná rezerva na riešenie pandémie COVID-19 navyšuje o 2 mld. eur, čo slúži na pokrytie viacerých vplyvov pandémie. V tomto dokumente sa pristúpilo k analytickému rozlíšeniu na odhad vplyvu už prijatých opatrení vlády na celý rok 2021. Zvyšná časť rezervy z je prezentovaná ako rezerva na ešte neohlásené opatrenia.



### BOX 3 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu v hotovostnom vyjadrení

Opatrenia prijaté v boji proti koronavírusu majú charakter priamej pomoci, odkladov daňových a odvodových povinností, bankových záruk pre podnikateľské úvery a transferov v rámci verejnej správy. Odklad daní a odvodov má pomôcť firmám s likviditou a nebude mať vplyv na aktuálny deficit a v strednodobom horizonte ani hotovostný vplyv<sup>17</sup>. Garancie, ktoré tiež pomáhajú preklenúť nepriaznivé obdobie, budú mať vplyv na deficit a dlh iba v prípade, ak časť dlžníkov prestane splácať poskytnuté úvery (ide o tzv. podmienený záväzok)<sup>18</sup>. Transfery v rámci verejnej správy majú vplyv na aktuálny deficit, len ak subjekt prijatý transfer zrealizuje na výdavkoch<sup>19</sup>. Odklad splátok úverov realizujú komerčné banky po dohode s vládou, čím pomáhajú likvidite domácností. Na aktuálne výsledky hospodárenia tak majú priamy vplyv len opatrenia priamej pomoci.

### GRAF 14 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu (odhad do konca roka, v % HDP)<sup>20</sup>



\* Vplyv podpory zamestnanosti na deficit verejnej správy v roku 2020 bol oveľa nižší v porovnaní s výdavkami určenými na tento druh pomoci. Na podporu udržania zamestnanosti v roku 2020 vznikli nároky na preplatenie až za 1,2 % HDP. Avšak časť výdavkov na podporu zamestnanosti za posledné mesiace roku 2020 bola vyplatená až v roku 2021 a tieto výdavky budú ovplyvňovať deficit až v tomto roku. Ide o výdavky v objeme 223 mil. eur. Navyše, pre rok 2021 sa konzervatívne predpokladá, že podpora zamestnanosti bude financovaná z EÚ fondov len v miere, ktorá je preplatená do apríla 2021. Z týchto dôvodov sa vplyv tejto pomoci na deficit verejnej správy v roku 2021 odhaduje až vo výške 1,4 % HDP za celý rok.

\*\*Pri garanciách je uvádzaná výška garantovaných úverov, nie vplyv na aktuálny deficit verejnej správy. Rovnako pri odklade daní a odvodov.

Zdroj: MF SR

### Dalšie faktory mimo koronavírusu

Zvýšené výdavky vybraných spoločností pod ministerstvom dopravy sa podieľajú na vyššom než rozpočtovanom deficite o 0,3 p. b. HDP<sup>21</sup>. Nárast výdavkov Národnej diaľničnej spoločnosti a Železníc Slovenskej republiky je spôsobený najmä presunom neminutých kapitálových zdrojov z minulých rokov (0,1 % HDP). Železničná spoločnosť Slovensko zvyšuje výdavky v nadväznosti na nerozpočtovaný úver a zvýšený transfer zo štátneho rozpočtu (0,2 % HDP).

Výdavky Sociálnej poisťovne sú oproti rozpočtu mierne vyššie. Zvýšenie odhadu výdavkov na dávky v nezamestnanosti a dôchodky má negatívny vplyv na deficit 0,1 % HDP. Výdavky na dávky v nezamestnanosti rastú kvôli vyššiemu rastu priemernej mzdy a zhoršenému stavu trhu práce a vyššiemu počtu nezamestnaných, ktorí poberajú dávku. Na výdavky na dôchodky majú vplyv priebežne sa zvyšujúce priemerné výšky dávok. Naopak

<sup>17</sup> V časti sociálnych odvodov predpokladáme aktuálny vplyv -8 mil. eur z dôvodu nesplatenia odložených odvodov vo vybraných rizikových sektoroch.

<sup>18</sup> Potenciálne negatívne riziko na odhadovanú skutočnosť roka 2021 sa odhaduje 66 mil. zo záruk poskytnutých v roku 2020. (Na rozpočtový schodok v roku 2022) sa odhaduje riziko 31 mil. zo záruk poskytnutých v roku 2021.

<sup>19</sup> Napríklad sociálna poisťovňa dostáva transfer zo ŠR ktorý je do veľkej miery využitý na krytie pandemických OČR a PN.

<sup>20</sup> Aj pre rok 2022 je stanovená rezerva na dobeh výdavkov spojených s pandemiou v objeme 270 mil. eur (ide o výdavky z roku 2021, s predpokladanou žiadosťou o preplatenie až v roku 2022).

<sup>21</sup> Ide o tri podniky NDS, ŽSSK a ŽSR a vplyv financovania zo štátneho rozpočtu bez EU fondov a spolufinancovania.



deficit mierne znižujú nižšie očakávané výdavky na nemocenské dávky. Tie sa znižujú z dôvodu slabšieho čerpania materských dovolení otcami a tehotenských dávok<sup>22</sup>.

**Výdavky súvisiace s európskym rozpočtom rovnako mierne znižujú očakávaný deficit oproti rozpočtu.** Nižšie čerpanie prostriedkov spolufinancovania európskych projektov prispieva o vyše 0,1 p. b. HDP. Naopak, očistené korekcie<sup>23</sup> z nezrovnalostí pri čerpaní EÚ fondov a vyšší odvod z dôvodu aktualizácie prognózy HDP (spolu 0,1 % HDP) takmer celý vplyv z nižšieho spolufinancovania negujú.

**Daňové spolu s odvodovými príjmami sú v porovnaní so schváleným rozpočtom mierne vyššie<sup>24</sup>.** V reakcii na horší ekonomický vývoj (pandemické obmedzenia z úvodu roka 2021) sa predpokladá nižší výnos DPH o 0,4 p. b. HDP a spotrebných daní o ďalších 0,1 p. b. HDP. Samotná úspešnosť výberu<sup>25</sup> je stabilná na úrovni roka 2020, kým u spotrebných daní z minerálnych olejov sa predpokladá mierny pokles. Výpadky nepriamych daní ďalej plne kompenzuje lepšie plnenie z korporátnej dane za rok 2020, ktoré sa prenáša aj do roku 2021, a dane a odvody zo silnejšieho trhu práce (spolu 0,3 % HDP oproti rozpočtu). Legislatívne zmeny sú minimálne.

### 2.3 Strednodobý rozpočtový výhľad na roky 2022 až 2024 a určenie strednodobého cieľa

**Pre budúci rok je prioritou stabilizácia ekonomiky pri sťahovaní protikrizových opatrení.** V rokoch 2020 a 2021 je počas pandémie COVID-19 prioritou podpora zdravia a ekonomiky. Aj v tomto roku spôsobuje pandémia výraznú neistotu. Situácia sa však bude spolu s postupujúcou vakcináciou stabilizovať. Vďaka tomu bude možné postupné sťahovanie podporných opatrení na boj s koronavírusom. Pri úplnom stiahnutí dočasných opatrení sa deficit verejných financií v budúcom roku výrazne zníži na 5,1 % HDP, čo zároveň predstavuje rozpočtový cieľ pre rok 2022. Pri dosiahnutí tohto cieľa ostane štrukturálny deficit v roku 2022 na nezmenenej úrovni 5,5 % HDP oproti roku 2021<sup>26</sup>. Odznenie protipandemických opatrení vo výške niekoľkých percent HDP bude aj bez dodatočného zníženia štrukturálneho deficitu predstavovať pre ekonomiku výraznú fiškálnu reštrikciu v roku 2022 (TABUĽKA 9). Táto reštrikcia bude len čiastočne kompenzovaná nábehom prostriedkov z Fondu obnovy a odolnosti EÚ.

**Po stabilizácii bude potrebné naštartovať konsolidáciu verejných financií s jasne definovaným strednodobým rozpočtovým cieľom na úrovni prebytkového hospodárenia.** Nový strednodobý rozpočtový cieľ musí byť oproti minulosti stanovený ambicióznejšie s ohľadom na verejný dlh na rekordne vysokej úrovni aj vysoké riziká pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií vyplývajúce z očakávaného starnutia obyvateľstva. Novým MTO je dosiahnutie štrukturálneho prebytku 0,5 % HDP najneskôr v roku 2028, čo zodpovedá každoročnej konsolidácii verejných financií o 1 p. b. HDP od roku 2023. Stanovený strednodobý cieľ je odhadnutý Ministerstvom financií SR na základe pravidiel Európskej komisie<sup>27</sup>.

TABUĽKA 8 – Konsolidačné úsilie (ESA 2010, % HDP)

	2019 S	2020 S	2021 OS	2022 PS	2023 PS	2024 PS
<b>1. Saldo verejnej správy</b>	<b>-1,3</b>	<b>-6,2</b>	<b>-9,9</b>	<b>-5,1</b>	<b>-4,1</b>	<b>-3,8</b>
2. Cyklická zložka	0,7	-1,6	-1,0	0,3	0,3	-0,4
3. Jednorazové efekty <sup>28</sup>	0,0	-1,9*	-3,5*	0,0	0,0	0,0
<b>4. Štrukturálne saldo (1-2-3)</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,7</b>	<b>-5,5</b>	<b>-5,5</b>	<b>-4,5</b>	<b>-3,5</b>
<b>5. Konsolidačné úsilie</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2,7</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>
<i>p. m. Štrukturálne saldo bez zarátania COVID opatrení do jednorazových vplyvov</i>		-4,5	-9,1	-5,5	-4,5	-3,5
<i>p.m. Štrukturálne saldo bez prijatých opatrení</i>				-5,5	-4,9	-4,1

\* Zahŕňa aj vplyv opatrení spojených s COVID-19

Zdroj: MF SR

<sup>22</sup> Na pokles výdavkov na nemocenské má vplyv aj rast výdavkov na pandemické dávky (PN a OČR), ktoré sú zobrazené v rámci zúčtovania pandemickej pomoci. Ľudia, ktorí by inak poberali štandardnú PN či OČR, sú tak zobrazení v pandemických výdavkoch a bežné výdavky na ostatné nemocenské preto klesnú.

<sup>23</sup> Korekcie sú očistené o príjmy platobnej jednotky.

<sup>24</sup> Ide o daňovo-odvodové príjmy prognózované Výborom pre daňové prognózy.

<sup>25</sup> Meraná efektívnou sadzbou DPH.

<sup>26</sup> Príprava rozpočtu verejnej správy na roky 2021-2023 bola v základnom scenári založená na predpoklade výrazného oživenia ekonomiky v roku 2021 bez druhej vlny pandémie. V takom prípade rozpočet rátať s dodatočnou znížením štrukturálneho deficitu už v roku 2022, čo bolo s ohľadom na skutočný pandemický a ekonomický vývoj v roku 2021 prehodnotené.

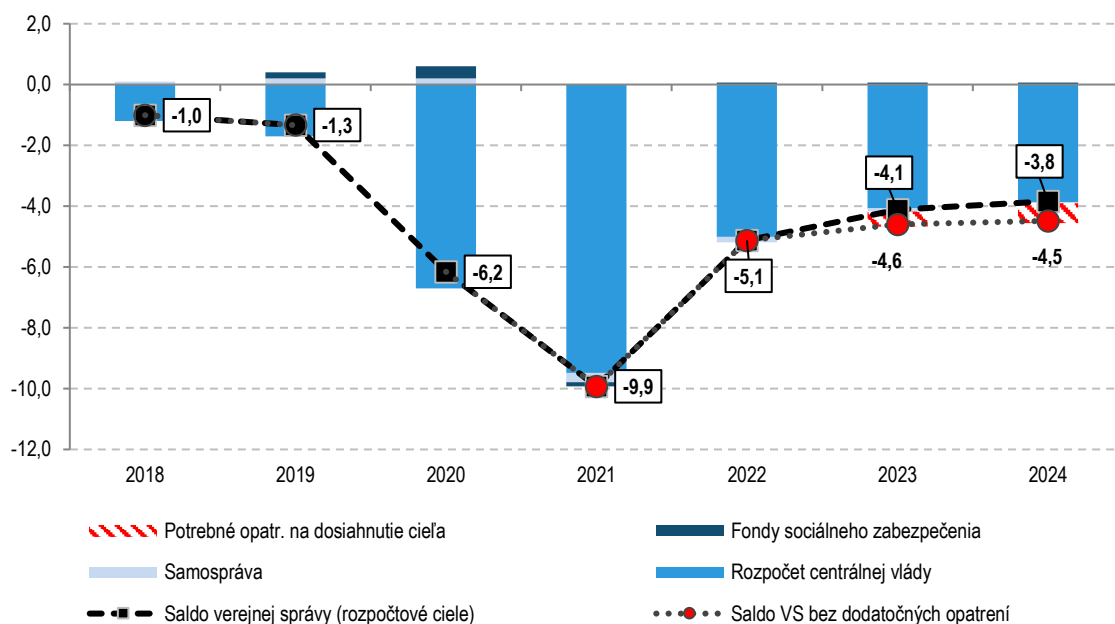
<sup>27</sup> Strednodobý cieľ +0,5 % HDP je vypočítaný Ministerstvom financií SR. Európska komisia zverejňuje tzv. minimum MTO pre členské krajiny raz za tri roky.

<sup>28</sup> Tabuľka s jednorazovými vplyvmi je uvedená v Prílohe 3.

\*\* Niektoré sumy sa môžu líšiť od súčtu jednotlivých komponentov z dôvodu zaokrúhľovania.

**V súlade s tým cieľ Program stability do konca roka 2024 pokles nominálneho deficitu pod 4 % HDP.** Nominálne rozpočtové ciele na roky 2023-2024 stanovuje vláda vo forme deficitu vo výške 4,1 % HDP v 2023 a 3,8 % HDP v 2024. K dosiahnutiu týchto cieľov rozpočet približujú zvyšovanie spotrebných daní tabakových výrobkov v 2023 odsúhlasené v minulom roku, nulová valorizácia miezd v štátnej správe predpokladaná v ďalších rokoch aj pokles sociálnych transferov v pomere k HDP pri ich štandardnej indexácii. Nad rámec toho však bude podľa aktuálnych odhadov potrebné na dosiahnutie rozpočtového cieľa na rok 2023 prijať dodatočné konsolidačné opatrenia vo výške aspoň 0,5 % HDP (viac v časti scenár nezmenených politík). Pri stanovovaní konkrétneho konsolidačného plánu budú preferované opatrenia zvyšujúce efektívnosť verejných financií. Na výdavkovej strane je prioritou aplikovanie princípov hodnoty za peniaze, s uplatňovaním strategických investičných plánov, pokračovaním prehodnocovania nákupov tovarov a služieb a aj procesno-optimalizačnými auditmi. Ku konsolidácii môžu prispieť identifikované, no ešte neimplementované opatrenia z revízií výdavkov za 1 % HDP (viac kapitola 4), najmä v oblasti odmeňovania a zamestnanosti vo verejnej správe 0,5 % HDP. Na príjmovej strane sa bude klásť dôraz na dosahovanie medzinárodne porovnateľných výsledkov v boji proti daňovým únikom (viac kapitola 4).

**GRAF 15 – Nominálne saldá podľa subsektorov (v % HDP) v porovnaní s rozpočtovými cieľmi**



Zdroj: MF SR

**TABUĽKA 9 – Výpočet fiškálnej pozície (v % HDP)**

	2020	2021	2022	2023	2024
1. Štrukturálne saldo	-2,7	-5,5	-5,5	-4,5	-3,5
2. Úrokové náklady	-1,2	-1,0	-0,9	-0,9	-1,1
3. COVID-19 opatrenia	1,7	3,6	0,0	0,0	0,0
4. Vplyvy vzťahov s EÚ (mimo RRP), z toho:	0,1	0,2	0,3	1,3	0,0
- príjmy z III. a IV. programového rozpočtu EÚ	1,0	1,3	1,4	2,3	1,0
- odvody do rozpočtu EÚ	-1,0	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0
5. Plán obnovy a odolnosti SR		0,2	1,1	1,3	1,3
6. Upravené štrukturálne saldo (1-2-3-4-5)	-3,3	-8,5	-6,0	-6,1	-3,7
<b>7. Fiškálna pozícia (fiškálny impulz) (<math>6_t - 6_{t-1}</math>)</b>	<b>-2,3</b>	<b>-5,2</b>	<b>+2,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>+2,4</b>

Poznámka: Fiškálna pozícia so znamienkom minus vyjadruje fiškálnu expanziu, so znamienkom plus vyjadruje fiškálnu reštrikciu.

Zdroj: MF SR

#### BOX 4 – Fiškálne pravidlá počas a po pandémii COVID-19

Európska komisia (EK) na jar 2020 v reakcii na pandémiu koronavírusu aktivovala všeobecnú únikovú klauzulu (GEC), ktorá dočasne nepožaduje znížovanie štrukturálneho schodku k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa (MTO). Členským krajinám vrátane Slovenska sa aktiváciou GEC otvoril priestor pre fiškálne stimuly na podporu ekonomík a dodatočné výdavky na nevyhnutné protiepidemické opatrenia. Na jeseň 2020 Komisia predĺžila platnosť klauzuly aj pre rok



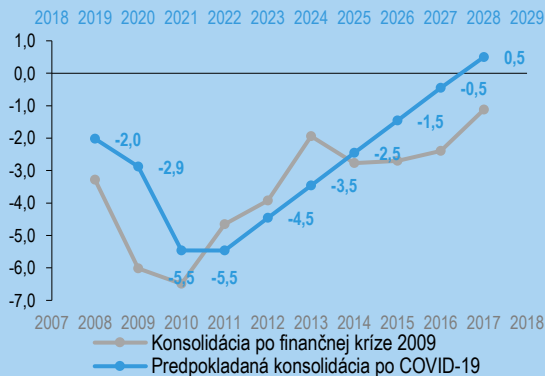
2021 a odporučila členským krajinám pokračovať vo fiškálnej politike zameranej na udržanie ekonomík a podporu ich obnovy<sup>29</sup>. Všeobecná úniková klauzula by na základe predbežných údajov mohla ostať v platnosti aj v roku 2022. K definitívnemu rozhodnutiu o termíne jej deaktivácie dôjde na základe jarnej prognózy EK v máji 2021<sup>30</sup>.

**Návrat k fiškálnym pravidlám v roku 2023 vláda ukotvuje aj stanovením nového MTO na úrovni štrukturálneho prebytku a trajektórie k jeho dosiahnutiu.** Fiškálne pravidlá Paktu stability a rastu by podľa komunikácie EK mali byť obnovené v roku 2023<sup>31</sup>. SR následne vstúpi do procedúry nadmerného deficitu (EDP)<sup>32</sup>, ktorá určí zatiaľ neznáme medziročné tempo konsolidácie verejných financií odporúčané EK pre návrat k MTO. Jeho aktuálna úroveň pre Slovensko je štrukturálny deficit 1 % HDP. V dôsledku novej projekcie výdavkov citlivých na starnutie populácie (AWG) a jej negatívneho vplyvu na dlhodobú udržateľnosť môže EK stanoviť MTO pre SR až na úroveň štrukturálneho prebytku. Vláda si nové MTO na úrovni štrukturálneho prebytku 0,5 % HDP stanovuje už v tomto Programe stability<sup>33</sup>.

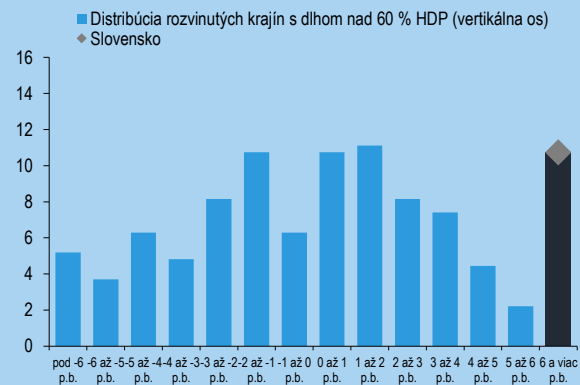
**Od roku 2023 až do dosiahnutia nového MTO sa bude konsolidovať ročným tempom minimálne 1 p. b. HDP.** Po finančnej kríze 2008/09 fiškálne pravidlá EÚ žiadali konsolidovať o 1 p. b. ročne. Na rozdiel od predchádzajúceho pokrízového obdobia je aktuálne verejný dlh SR nad referenčnou hranicou 60 % HDP, pričom v tomto období budú pôsobiť aj stimuly z Plánu obnovy a odolnosti SR. Tempo štrukturálnej konsolidácie na úrovni 1 % HDP ročne predpokladá dlhová brzda v novele ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Národné fiškálne pravidlá môžu požadovať konsolidáciu 1 % HDP ročne aj v prípade, že európske fiškálne pravidlá budú v konsolidačnom úsilí pre SR zmierlivejšie.

**Historická skúsenosť Slovenska po finančnej kríze 2009 ukazuje, že trajektória obdobnej štrukturálnej konsolidácie je reálna (GRAF 16).** Z medzinárodného hľadiska ide o konsolidáciu, ktorá bola dosiahnutá v 10 % prípadov krajín s dlhom nad 60 % HDP (GRAF 17), pričom mimo programových krajín eurovalu kumulatívnu konsolidáciu o 6 p.b. HDP a viac za 6 rokov zrealizovali v Chorvátsku a Maďarsku. Dlhoročnú konsolidáciu ukotvia okrem nového MTO aj výdavkové limity (viac kapitola 5). Premietnutie zatiaľ neschválenej novely ústavného zákona by cez MTO na úrovni štrukturálneho prebytku až 2 % HDP natiahlo potrebu konsolidácie až do roku 2030<sup>34</sup>.

**GRAF 16 – Plánovaný vývoj štrukturálneho salda do roku 2028 v porovnaní s konsolidáciou po predošlej kríze (% HDP)**



**GRAF 17 – 6-ročná konsolidácia cyklicky očisteného primárneho salda (1990-2019)<sup>35</sup>**



Zdroj: MMF, MF SR

Pozn.: Graf 17 - Konsolidácia v rozvinutých krajinách s dlhom nad 60 % HDP meraná ako kumulatívna medziročná zmena cyklicky očisteného primárneho salda (štrukturálneho salda vrátane jednorazových vplyvov očisteného o náklady na obsluhu dlhu).

Pozn.: Graf 17 - Väčšinu prípadov konsolidácie 6 a viac % HDP za 6 rokov tvoria programové krajiny, ktoré konsolidovali v období po dlhovej kríze eurozóny (Grécko, Írsko, Portugalsko, Cyprus a Španielsko) alebo konsolidovali jednorazovo po záchrane bankového sektora (Island, Slovensko). Príkladom ambiciózneho konsolidácie v poslednom období je Chorvátsko, ktoré v priebehu šiestich rokov (2011-2017) skonsolidovalo vyše 9 % HDP vďaka zlepšeniu administrácie výberu daní a efektívnemu zmrzeniu výdavkov. Rýchlejšiu konsolidáciu (7 % HDP) realizovalo aj Maďarsko (2007-2013) prostredníctvom úsporných opatrení v medzispotrebe, mzdách vo verejnej správe a transferoch. Na príjmovej strane rozpočtu vláda konsolidovala zvýšením daní zo spotreby, sektorových daní a príspevkov na sociálne zabezpečenie.

<sup>29</sup> Commission guidance for Slovakia on fiscal policy orientations for 2021.

<sup>30</sup> Commission presents updated approach to fiscal policy response to coronavirus pandemic.

<sup>31</sup> Európska komisia v zimnej prognóze 2021 očakáva, že EÚ ani eurozóna nedosiahnu predkrízovú úroveň reálneho HDP skôr ako v 4. kvartáli 2022.

<sup>32</sup> Na horizonte rozpočtu nedosiahne schodok verejnej správy SR hranicu 3 % HDP – v nasledujúcich rokoch MF SR odhaduje deficit na úrovni 9,9 % HDP (2021), 5,1 % HDP (2022), 4,1 % HDP (2023) a 3,8 % HDP (2024). Dlh v roku 2020 prekročil referenčnú hranicu 60 % HDP a na horizonte rozpočtu pod túto úroveň neklesne.

<sup>33</sup> Interné prepočty MF SR naznačujú minimálne MTO na úrovni štrukturálneho prebytku 0,25-0,5 % HDP, čo je reflektované už v tohtoročnom Programe stability, hoci MF SR očakáva, že zo strany EK dôjde k revízii MTO s účinnosťou od roku 2023.

<sup>34</sup> Z dôvodu vysokej hodnoty ukazovateľa dlhovej udržateľnosti (GAP) by bol MTO stanovený na úrovni štrukturálneho prebytku 2 % HDP. Ukazovateľ dlhovej udržateľnosti (GAP) predstavuje hodnotu, o ktorú by sa malo zmeniť štrukturálne primárne saldo, aby úroveň čistého dlhu bola o 80 rokov pod hranicou homého limitu (v interpretácii novely ústavného zákona).

<sup>35</sup> Medzinárodné porovnateľné údaje vývoja štrukturálneho salda v časovom horizonte 1990-2019 nie sú dostupné. Zmena cyklicky očisteného primárneho salda je preto aproximácia k zmene štrukturálneho salda. MF SR na horizonte do 2030 predpokladá relatívne konštantný vývoj úrokových nákladov okolo 1 % HDP ročne.



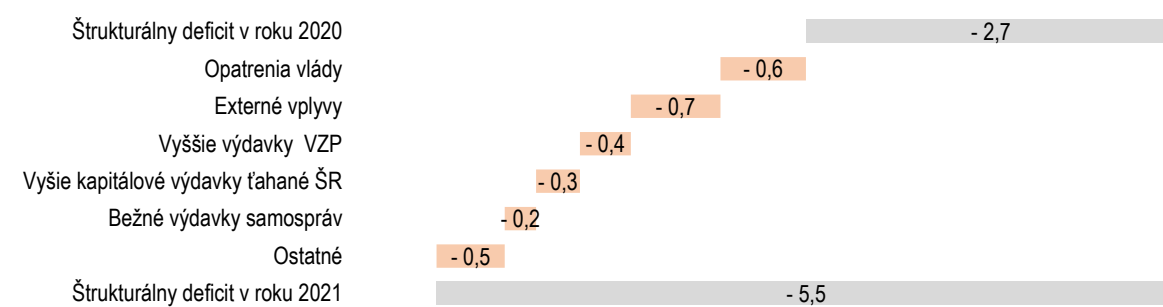


## 2.4 Štrukturálne saldo v rokoch 2020 a 2021

Štrukturálny deficit sa v roku 2020 zvýšil na úroveň 2,7 % HDP z úrovne 2,0 % HDP v 2019. Výdavkové opatrenia zamerané na boj proti koronavírusu majú jednorazový charakter a preto nemajú vplyv na štrukturálne saldo (viac v časti 2.2). K výraznému rastu štrukturálneho deficitu prispievajú viaceré opatrenia prijaté ešte v roku 2019, najmä nárast miezd o 10 % vo verejnej správe, zvýšenie rodičovského príspevku, zvýšenie minimálnych dôchodkov, zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane a znížená sadzba DPH na vybrané potraviny. K miernemu nárastu štrukturálneho salda prispievajú aj opatrenia súčasnej vlády, najmä zdvojnásobenie výšky vianočného príspevku pre dôchodcov a zrušenie bankového odvodu od 1. júla 2020.

V roku 2021 pokračuje štrukturálny deficit vo výraznom raste o 2,7 p. b. na úroveň 5,5 % HDP. Vzhľadom na negatívnu produkčnú medzeru, fiškálna expanzia v roku 2020 a 2021 pôsobí na rast stabilizujúco. Štrukturálny deficit v tomto roku rastie predovšetkým v dôsledku nových trvalých opatrení vlády za 0,6 % HDP. Ide o zrušenie doplatkov za lieky pre vybrané skupiny, zavedenie tehotenského príspevku či skoršieho odchodu do dôchodku pre vybrané ročníky. Vláda navyšovala výdavky aj pre cesty prvej triedy, či podporu regionálneho školstva. Na príjmovej strane zvyšujú štrukturálny deficit hlavne zrušenie bankového odvodu, zmeny v zdaňovaní motorových vozidiel či navýšenie daňového bonusu. Tieto opatrenia boli mierne kompenzované zvýšením spotrebnej dane z tabaku, viazaním časti výdavkov na tovary a služby v štátnom rozpočte a zmrazením rastu minimálneho dôchodku (podrobnejšie Príloha 8). K externým vplyvom patrí najmä rastúci odvod do Európskej únie z dôvodu Brexitu (0,2 % HDP), nárast výdavkov na spolufinancovanie EÚ fondov (0,2 % HDP), narastajúci počet poberateľov dôchodkov ako aj časové rozlíšenie dôchodkov<sup>36</sup> (0,3 % HDP). Rastúce výdavky zdravotných poisťovní prispievajú k zvýšeniu štrukturálneho salda o 0,4 p. b. HDP. Rast investícií z národných zdrojov sa na expanzii podieľa vo výške 0,3 % HDP a je ťahaný vyššími investíciami štátneho rozpočtu. K nárastu štrukturálneho salda prispievajú aj bežné výdavky samospráv (0,2 % HDP).

### GRAF 18 – Faktory vedúce k nárastu štrukturálneho deficitu medzi rokmi 2020 a 2021 v % HDP



Zdroj: MF SR

## 2.5 Scenár nezmenených politík a rozpočtové opatrenia od roku 2022

Scenár nezmenených politík (NPC) znázorňuje referenčný vývoj verejných financií za predpokladu aktuálneho odhadu makroekonomického vývoja a nezmenenej legislatívy po roku 2020. Jeho prínosom je kvantifikácia približného objemu, ktorým nové aktívne opatrenia vlády prispievajú do celkového hospodárenia verejnej správy izolovane od ostatných vplyvov (napr. od ekonomického vývoja, ktorý vláda nemá pod kontrolou). Štartovacím bodom pre zostavenie scenára nezmenených politík na roky 2022 až 2024 je priebežný monitoring schodku verejnej správy v roku 2021 vo výške 9,9 % HDP. Jednotlivé príjmové a výdavkové položky sa po odpočítaní jednorazových efektov, spojených najmä s vplyvmi pandémie, indexujú podľa najnovšej makroekonomickej prognózy. NPC nad rámec indexácie položiek obsahuje aj opatrenia prijaté pred východiskovým rokom 2021<sup>37</sup>. Ako rozpočtové opatrenia vlády nad rámec NPC v Tabuľke 10 sú teda považované len novo-prijaté opatrenia od roku 2021.

<sup>36</sup> Časové rozlíšenie predstavuje presun hotovostne vynaložených výdavkov do príslušných rokov, s ktorými z hľadiska času súvisia (tzv. aktualizácia). Keďže v roku 2021 začal január väčším počtom dní pracovného voľna než v iných rokoch, väčšia časť dôchodkov bola vyplatená už v decembri 2020. V rámci aktualizácie tak bola oproti iným rokom presunutá väčšia časť výdavkov z roku 2020 do roku 2021, čo prehlbilo rozdiel medzi rokmi.

<sup>37</sup> V zmysle metodiky NPC scenára.



**TABUĽKA 10 – Porovnanie bilancie výdavkov a príjmov a NPC v 2022 až 2024 (% HDP)**

	S			OS			NRVS			NPC			NRVS-NPC		
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
<b>Príjmy spolu</b>	<b>41,4</b>	<b>41,8</b>	<b>41,6</b>	<b>40,5</b>	<b>41,3</b>	<b>39,7</b>	<b>40,5</b>	<b>41,3</b>	<b>39,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>			
Daňové príjmy	19,2	19,0	18,5	18,4	18,5	18,2	18,4	18,5	18,2	0,0	0,0	0,0			
Príspevky na sociálne zabezpečenie	15,3	15,9	16,1	15,4	15,3	15,4	15,4	15,3	15,4	0,0	0,0	0,0			
Nedaňové príjmy	5,1	5,2	5,2	4,9	4,7	4,7	4,9	4,7	4,7	0,0	0,0	0,0			
Granty a transfery	1,7	1,8	1,9	1,9	2,7	1,4	1,9	2,8	1,4	0,0	0,0	0,0			
- toho EU fondy	1,0	1,1	1,3	1,4	2,3	1,0	1,4	2,3	1,0	0,0	0,0	0,0			
<b>Výdavky spolu</b>	<b>42,7</b>	<b>48,0</b>	<b>51,6</b>	<b>45,6</b>	<b>45,9</b>	<b>44,2</b>	<b>45,6</b>	<b>45,9</b>	<b>44,6</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,4</b>			
<b>Bežné výdavky</b>	<b>38,6</b>	<b>43,5</b>	<b>47,3</b>	<b>42,0</b>	<b>41,9</b>	<b>41,0</b>	<b>41,7</b>	<b>42,0</b>	<b>41,2</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>			
Kompenzácie zamestnancov	10,2	11,5	11,3	10,3	10,0	10,0	10,6	10,4	10,5	-0,2	-0,4	-0,6			
Medzispotreba	5,6	6,1	7,9	6,7	7,3	6,9	6,3	7,0	6,6	0,4	0,2	0,3			
Subvencie	1,0	1,4	1,7	1,3	1,4	1,2	1,3	1,4	1,2	0,0	0,0	0,0			
Úrokové náklady	1,2	1,2	1,0	0,9	0,9	1,1	0,9	0,9	1,1	0,0	0,0	0,0			
Celkové sociálne transfery	18,6	21,3	22,9	20,1	19,6	19,7	20,0	19,5	19,6	0,0	0,0	0,0			
- Sociálne dávky okrem naturálnych soc. transferov	13,4	15,9	17,2	14,7	14,3	14,4	14,7	14,3	14,4	0,0	0,0	0,0			
- Naturálne sociálne transfery	5,2	5,4	5,7	5,3	5,3	5,3	5,3	5,2	5,3	0,0	0,0	0,0			
Ostatné bežné transfery	1,8	2,0	2,5	2,5	2,5	2,1	2,5	2,5	2,1	0,0	0,0	0,1			
<b>Kapitálové výdavky</b>	<b>4,0</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>	<b>3,2</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>3,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>			
Kapitálové investície	3,7	3,7	3,9	3,5	3,8	3,1	3,7	3,8	3,2	-0,2	0,0	-0,1			
- Tvorba hrubého fixného kapitálu	3,6	3,5	3,8	3,5	3,7	3,1	3,7	3,7	3,2	-0,2	0,0	-0,1			
Kapitálové transfery	0,4	0,8	0,4	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0			
<b>Saldo verejnej správy</b>	<b>-1,3</b>	<b>-6,2</b>	<b>-9,9</b>	<b>-5,1</b>	<b>-4,6</b>	<b>-4,5</b>	<b>-5,1</b>	<b>-4,7</b>	<b>-4,8</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>			
Nešpecifikované opatrenia v RVS voči rozp. cieľom					0,5	0,6									
<b>Saldo verejnej správy s dodatočnými opatreniami</b>	<b>-1,3</b>	<b>-6,2</b>	<b>-9,9</b>	<b>-5,1</b>	<b>-4,1</b>	<b>-3,8</b>									
<b>p.m. Výdavky z RRP*, z toho:</b>			<b>0,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>									
Investície			0,1	0,9	1,1	1,3									
Kompenzácie			0,1	0,1	0,1	0,1									
Medzispotreba			0,0	0,1	0,1	0,1									

\* Výdavky z Plánu obnovy a odolnosti SR nebudú v plnom rozsahu financované cez verejnú správu, preto sa celé neprejavujú ani vo verejných výdavkoch.  
Zdroj: MF SR

## Popis opatrení

V aktuálnom roku nedochádza k opatreniam na príjmovej strane. V oblasti daní a odvodov nedošlo k výraznejším opatreniam<sup>38</sup>. Rovnako nedošlo k opatreniam na nedaňových príjmoch.

Na výdavkovej strane rozpočtu dochádza v prvom roku k vývoju výdavkov v súlade so scenárom nezmenených politík, v ďalších dvoch rokoch veľkosť šetrenia postupne kumulatívne rastie. Rast výdavkov tlmí najmä zmrazenie veľkosti mzdového balíka, ktorý sa vypláca zo štátneho rozpočtu, či pomalší rast výdavkov na kompenzáciách, na medzispotrebe a investíciách pri samospráve a ostatných subjektoch verejnej správy ako NDS, verejné vysoké školy, ŽSR či ŽSSK. V jednotlivých položkách ešte nie sú zahrnuté výdavky (ani príjmy) spojené s Plánom obnovy a odolnosti SR<sup>39</sup>.

**TABUĽKA 11 – Výdavkové opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy (ESA 2010, porovnanie voči NPC)**

	ESA2010	2022	2023	2024
<b>Kompenzácie, z toho:</b>	<b>D.1</b>	<b>0,25</b>	<b>0,40</b>	<b>0,58</b>
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien		-0,02	-0,02	-0,02
zmrazenie veľkosti mzdového balíka vyplácaného zo ŠR		0,05	0,15	0,26
nižší rast výdavkov pri obciach a ostatných subjektoch (najmä PO štátu, VVŠ, ŽSR, NDS)		0,29	0,34	0,41
<b>Medzispotreba, z toho:</b>	<b>P.2</b>	<b>-0,44</b>	<b>-0,25</b>	<b>-0,27</b>
rezerva na vplyv pandémie (dobeh prepĺňania výdavkov z roku 2021)		-0,20		
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien		-0,13	-0,13	-0,09
rezerva na prostriedky EÚ a odvody EÚ		-0,10	-0,10	-0,09
rezerva na realizáciu súdnych a exekučných rozhodnutí		-0,01	-0,01	-0,01
opravy a údržba ciest I. triedy		-0,05	-0,05	-0,04

<sup>38</sup> Súčasťou NPC scenára je aj prijatie niektorých opatrení pred východiskovým rokom, napr. zvyšovanie sadzieb daní na cigarety, čo sa pozitívne prejavuje na celom horizonte pri postupnom nábehu (viac v tabuľke diskrečných príjmových opatrení).

<sup>39</sup> Prognóza Výboru pre daňové prognózu však už počíta s vplyvom Plánu obnovy a odolnosti SR na vyšší príjem z daní a odvodov.



vývoj na ŠR bez rezerv (najmä výdavky MO a MV)		-0,03	-0,07	-0,17
nižší rast výdavkov na obciach, VÚC a OSVS bez rezerv (NDS, ŽSSK a RTVS)		0,07	0,10	0,12
<b>Subvencie</b>	<b>D.3P</b>	<b>-0,01</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Celkové sociálne transfery, z toho:</b>	<b>D.6P</b>	<b>-0,05</b>	<b>-0,05</b>	<b>-0,05</b>
Naturálne sociálne transfery	D.632	-0,05	-0,05	-0,05
<b>Ostatné bežné transfery, z toho:</b>	<b>D.7p</b>	<b>-0,02</b>	<b>0,00</b>	<b>-0,06</b>
rezerva na riešenie krízových situácií mimo času vojny		-0,01	-0,01	-0,01
<b>Kapitálové výdavky, z toho:</b>	<b>P.5L</b>	<b>0,21</b>	<b>0,00</b>	<b>0,14</b>
tvorba hrubého fixného kapitálu, z toho:	P.51g	0,20	0,00	0,12
investície zo ŠR		0,11	-0,28	-0,19
investície obcí, VÚC a OSVS		0,09	0,27	0,31
<b>Spolu výdavky</b>		<b>-0,07</b>	<b>0,10</b>	<b>0,35</b>

Pozn.: (+) zvýšenie príjmov a zníženie výdavkov

**Vláda plánuje tlmieť rast kompenzácií najmä zmrazením mzdového balíka v štátnom rozpočte.** Najvýraznejšie sa záväzok zefektívnenia vynakladania mzdových výdavkov prejaví na výdavkoch štátneho rozpočtu a jeho príspevkových organizáciách. Nástrojom má byť najmä zefektívňovanie počtu zamestnancov v závislosti od množstva ich úloh a zodpovednosti. To by sa malo prejavíť aj v spravodlivejšom mzdovom ohodnotení jednotlivých zamestnancov. Znižovanie výdavkov oproti očakávanému rastu miezd v súkromnom sektore sa očakáva aj pri obciach a ŽSR, od roku 2023 aj pri NDS a ŽSSK. Konkrétne opatrenia na dosiahnutie týchto cieľov ešte budú predmetom rozpočtových rokovaní. Opačne na celkové výdavky vplyva rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien (návrh zákona o súdnej mape, reforma súdnictva a vytvorenie najvyššieho správneho súdu).

**Rýchlejší rast výdavkov na medzispotrebu mierne kompenzuje plánované šetrenie na ostatných subjektoch verejnej správy.** Na medzispotrebe sa nachádzajú rezervy (na riešenie pandémie<sup>40</sup>, na riešenie vplyvov legislatívnych zmien či na prostriedky EÚ a odvody EÚ), kvôli ktorým táto položka rastie rýchlejšie v porovnaní s NPC scenárom. Rezerva na krytie nových opatrení bude použitá najmä na prípadné zavedenie súdnej mapy a reformy súdnictva, na novelu zákona o pozemkových úpravách, na zabezpečenie bezplatnej prepravy v mestskej a prímestskej autobusovej doprave a na elektronizáciu agendy VS. Zvyšujú sa tiež výdavky financované zo štátneho rozpočtu, časť bude slúžiť na krytie výdavkov ministerstva vnútra a tiež ministerstva obrany. Na celom horizonte budú pokračovať opravy a údržba ciest I. triedy. Tlmenie rastu výdavkov oproti tempu inflácie sa naopak očakáva pri obciach a NDS, od roku 2023 aj pri ŽSSK a RTVS.

**Výdavky na zdravotníctvo sú na celom horizonte rozpočtu vyššie z titulu novej legislatívy a plnenia opatrení z revízií výdavkov.** Na celom horizonte sa budú prejavovať zavedené zmeny pri úhradových skupinách liekov, zmeny platieb za pohotovosť, opatrenia na podporu zmeny systému starostlivosti o duševné zdravie či výdavky na transplantčný program. Postupne sa tiež implementujú opatrenia na zvyšovanie hodnoty za peniaze identifikované v predchádzajúcich revíziách.

**Kapitálové výdavky budú rásť v súlade s rastom HDP, avšak mierne nad úrovňou scenára nezmenených politík.** Investície hradené zo štátneho rozpočtu sa budú zvyšovať kvôli výdavkom na obranu, pričom v rokoch 2023 a 2024 bude doručená významná časť objednanej techniky. K pomalšiemu rastu investícií pomáhajú najmä výdavky samospráv. Pri ostatných subjektoch verejnej správy sú kapitálové výdavky nižšie oproti scenáru nezmenených politík pri NDS a ŽSR. Oproti tomu sa budú zvyšovať investície do zdravotníckych zariadení (vo výške takmer 80 mil. eur). Konkrétne sa medzi rokmi 2022 a 2024 podporia najmä Národný ústav detských chorôb v Bratislave, SÚSCH v Banskej Bystrici, Národný onkologický ústav v Bratislave, Univerzitná nemocnica v Bratislave a Fakultná nemocnica v Nitre.

## 2.6 Dlh verejnej správy

**Ku koncu roka 2020 dosiahol hrubý dlh 60,6 % HDP, čím prekročil maastrichtskú hranicu aj najvyššie pásmo dlhovej brzdy<sup>41</sup>.** Nárast dlhu nad 60% HDP, výrazne nad maximálnu hodnotu dosiahnutú po globálnej finančnej kríze, potvrdil, že konsolidácia dlhu v predchádzajúcej dekáde nebola postačujúca. Dlh sa od kulminácie v roku 2013 podarilo znížiť do roku 2019 len približne o štvrtinu pokrízového nárastu. Dôvodom je najmä to, že

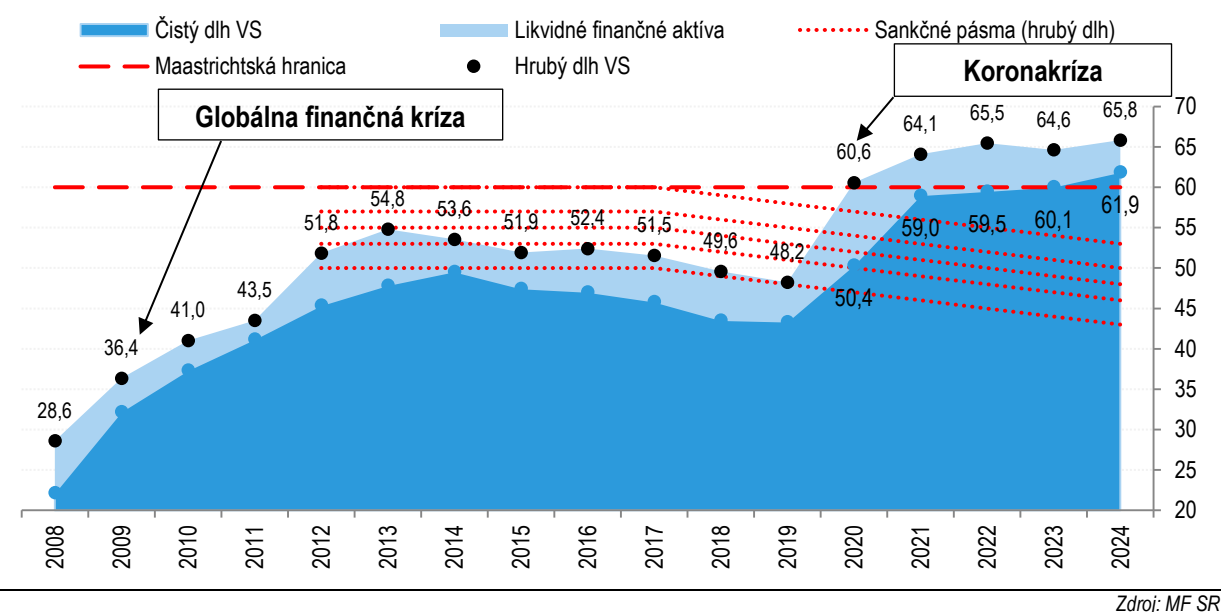
<sup>40</sup> Aj v roku 2022 sa očakávajú výdavky vo väzbe na pandémiu hlavne na spracovanie žiadostí za rok 2021, ktoré budú vybavované až v roku 2022.

<sup>41</sup> Podľa aktuálneho znenia ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.



prebytkové hospodárenie sa nepodarilo dosiahnuť ani pri solídnom hospodárskom raste. Prebiehajúca koronakríza oddiali aj dosiahnutie bezpečnej úrovne dlhu vo výške 40 % HDP, ktorú predpokladá aj znenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.<sup>42</sup>

GRAF 19 – Hrubý a čistý dlh verejnej správy (% HDP)



Zdroj: MF SR

Za nárastom hrubého dlhu nad 60 % HDP v roku 2020 je z vyše tretiny aj dočasný faktor predzásobenia sa pre pokrytie rizík pre prípad negatívnejšieho priebehu pandémie. Medziročný nárast dlhu (GRAF 20) spôsobila primárne ekonomická kríza, teda najmä prepád ekonomiky (efekt menovateľa) a nárast deficitu v dôsledku prepádu príjmov a prijatia protipandemických opatrení. K zvýšeniu hrubého dlhu však výrazne prispelo aj predzásobenie sa likvidnými finančnými aktívami štátu. Vzhľadom na výrazne nižší výsledný deficit<sup>43</sup> výška získaných zdrojov významne prevýšila celkovú potrebu financovania<sup>44</sup>. Čistý dlh je preto za rok 2020 oproti hrubému dlhu nižší až o 10 p. b. HDP. Nárast čistého dlhu v roku 2020 bol menší ako nárast čistého dlhu v krízovom roku 2009 (viac BOX 5 o porovnaní súčasnej pandemickej krízy a svetovej finančnej krízy z roku 2008/2009).

**Hrubý dlh narastie aj v roku 2021 a za predpokladu využívania vytvorenej rezervy dosiahne 64,1 % HDP.** Medziročné zvýšenie odráža predpoklad vysokého deficitu, ktorý sa navyšuje kvôli dopočítaniu aktuálnych nákladov protikrizového balíčka do konca roka a dodatočnej rezervy pre ďalšie opatrenia. Aj napriek spomaleniu mobility od začiatku roka, nárast zadĺženia bude tlmený obnovením ekonomického rastu. Na tlmení nárastu zadĺženia sa prejaví aj využívanie naakumulovanej hotovosti z roku 2020.

**Na horizonte rozpočtu sa verejné zadĺženie stabilizuje okolo 65 % HDP.** Do roku 2022 bude stabilizácii dlhu výraznejšie pomáhať ekonomické oživenie. Na konci horizontu ekonomický rast oslabne a na udržanie hrubého dlhu okolo 65 % HDP bude potrebné dodržať plánované znižovanie štrukturálneho deficitu. So znižovaním rizík bude možné postupne aj využívať naakumulované hotovostné aktíva. Čistý dlh ku koncu horizontu prekročí hranicu 60 % HDP.

**Bez prijatia ďalších opatrení by hrubý dlh naopak ďalej narastal.** Bez realizácie štrukturálnej konsolidácie v rokoch 2023-2024 by hrubý dlh ďalej rástol k 67 % HDP už v roku 2024. V rizikovom scenári zhoršenia pandemickej situácie a opätovného sprísňovania obmedzení v ekonomike (viď rizikový scenár v kapitole 1) by bez konsolidácie dlh v roku 2024 prekročil 70 % HDP.

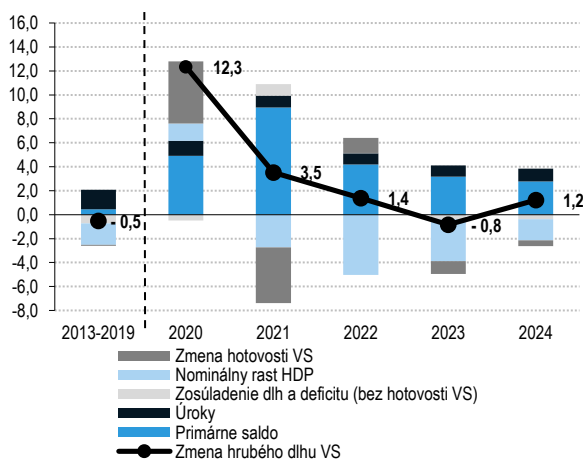
<sup>42</sup> Návrh novely ÚZorZ predpokladá bezpečnú úroveň čistého dlhu vo výške 35 % HDP, čo približne rešpektuje hrubý dlh vo výške 40 % HDP.

<sup>43</sup> Kým novela rozpočtu z leta 2020 predpokladala deficit 11,6 % HDP, skutočný výsledok bol takmer o polovicu nižší (6,2 % HDP).

<sup>44</sup> Tzv. gross financing needs (GFN) vyjadruje objem zdrojov na financovanie primárneho deficitu, nákladov na dlhovú službu a splatnosti existujúceho dlhu.

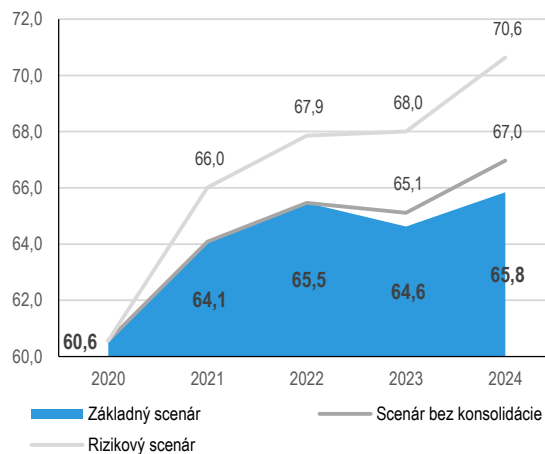


**GRAF 20 – Príspevky k medziročnej zmene hrubého dlhu VS (p. b. HDP)**



Zdroj: MF SR

**GRAF 21 – Rizikové scenáre hrubého dlhu VS (% HDP)**

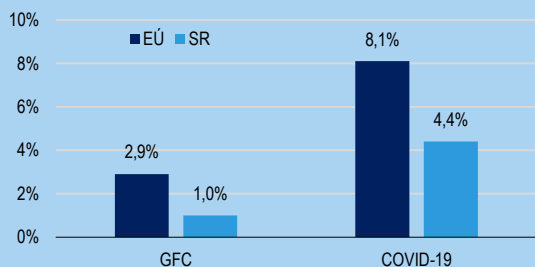


Zdroj: MF SR

**BOX 5 – Koronakríza 2020/2021 v porovnaní s globálnou finančnou krízou 2008/2009**

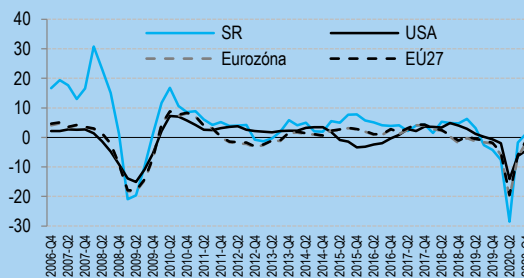
Pandémia COVID-19 bola rýchlosťou a intenzitou úvodného poklesu ekonomickej aktivity silnejšia ako globálna finančná kríza 2008/09 (GFC) a vlády v nej zareagovali podstatne väčším objemom fiškálnych stimulov. Charakterom bola GFC systémovou krízou vyvolanou endogénnym (vnútorným) šokom, ktorá sa vo svete prejavila asymetricky. Krízu navyše sprevádzal morálny hazard v rámci zlyhávajúceho finančného sektora. Príčinou súčasnej koronakrízy bol naopak exogénny (vonkajší) šok do reálnej ekonomiky podobný prírodnej katastrofe, ktorý vo svete pôsobil viac symetricky, bez morálneho hazardu a vyžiadal si podstatne väčší objem protikrizových opatrení na európskej aj národnej úrovni (GRAF 22). Rýchla a rozsahom bezprecedentná pomoc po prvej vlně pandémie obnovila ekonomickú aktivitu rýchlejšie ako pri GFC (tzv. V-krivka), a to aj v dôsledku poučení sa z predchádzajúcich kríz (GRAF 23). Fiškálne opatrenia vo forme priamej pomoci si podľa Medzinárodného menového fondu (MMF) vo svete od roku 2020 vyžiadali kumulovane takmer 10 biliónov dolárov (9,2 % svetového HDP).

**GRAF 22 – Objem priamych fiškálnych stimulov počas globálnej finančnej krízy a pandémie COVID19 (% HDP)**



Zdroj: MMF, EK

**GRAF 23 – Medziročná zmena priemyselnej produkcie (priemer 2015 = 100)**

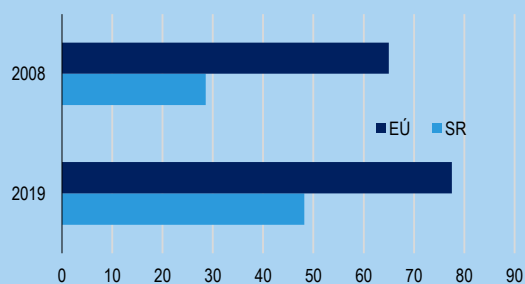


Zdroj: OECD

Priaznivejšie podmienky na finančných trhoch umožnili v roku 2020 realizovať bezprecedentné stimuly napriek tomu, že fiškálny priestor bol oproti obdobiu GFC výrazne limitovaný. Rozsahom menšie fiškálne stimuly počas GFC sa realizovali z výrazne odlišnej východiskovej pozície – do pandémie COVID-19 vstupovali Slovensko aj EÚ ako celok s podstatne vyšším zadlžením ako v roku 2008 (GRAF 24). No súčasná situácia robustných fiškálnych stimulov a rastúceho zadlženia je na finančných trhoch vnímaná odlišne ako v 2009 – nižšie trhové úrokové sadzby oproti 2008/09, monetárna politika a absentujúci morálny hazard zatiaľ netlačia na rast rizikových prirážok (GRAF 25) napriek historicky najvyšším úrovniam verejného dlhu.

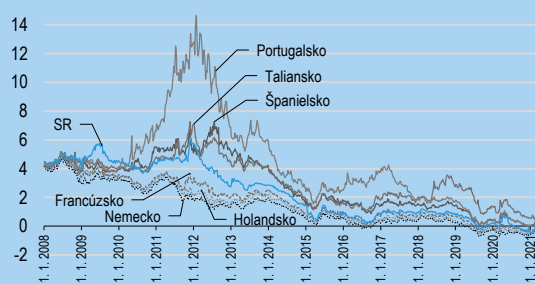


**GRAF 24 – Verejný dlh v predkrízovom období (% HDP)**



Zdroj: EK

**GRAF 25 – Výnos 10-ročných vládných dlhopisov vybraných krajín EÚ27 a SR (%)**

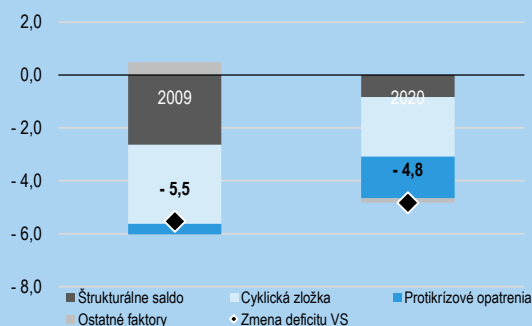


Zdroj: ECB

### Vplyv na verejné financie SR

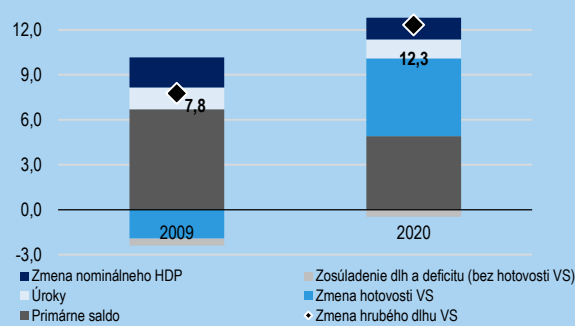
**Spoločným odrazom oboch kríz na verejných financiách Slovenska bol nárast deficitu aj verejného dlhu, no štruktúra ich rastu bola odlišná.** Pri pandémie v 2020 bol celkový nárast deficitu menší ako pri GFC o 0,7 p.b. HDP. Stimuly sú v koronakríze väčšie, ale aj cielenejšie a mali skôr povahu jednorazových protikrízových opatrení. Naopak, pri finančnej kríze boli opatrenia v prípade Slovenska viac trvalého charakteru, čo sa prejavilo aj na vyššom medziročnom raste štruktúrného deficitu. K jeho nárastu prispela počas GFC aj zhoršená efektívnosť výberu daní (DPH), ktorá sa pri pandémie 2020 neprejavila<sup>45</sup>. Za silnejším medziročným nárastom dlhu počas koronakrízy (o 4,5 p.b. HDP) je najmä významný nárast hotovostnej rezervy Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity. Tá vznikla v dôsledku vysokej miery neistoty počas pandémie COVID-19, ale v plnej miere sa nevyužila (GRAF 27).

**GRAF 26 – Príspevky k medziročnej zmene deficitu VS v 2009 a 2020 (% HDP)**



Zdroj: MF SR

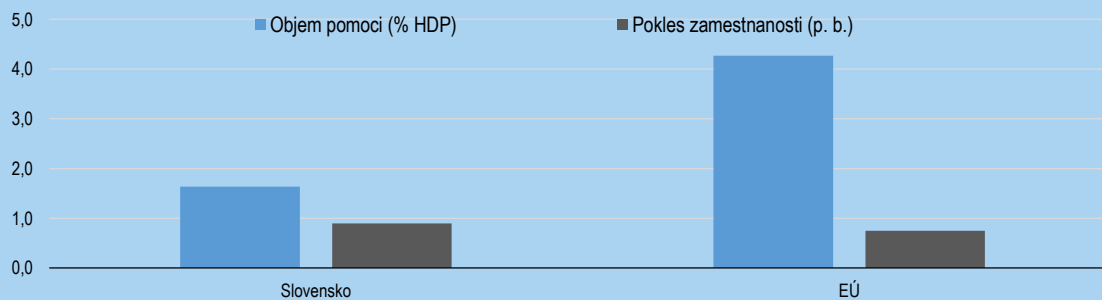
**GRAF 27 – Príspevky k zmene hrubého dlhu VS (% HDP)**



Zdroj: MF SR

**Pri porovnaní vývoja zamestnanosti a HDP dosiahlo Slovensko v roku 2020 s približne tretinovým objemom pomoci porovnateľnú úroveň ako priemer EÚ.** Objem fiškálneho stimulu v boji s pandemiou bol na Slovensku v roku 2020 nižší ako v priemere v EÚ. Cieľom opatrení bolo primárne stabilizovať ekonomiku a udržať zamestnanosť. Zamestnanosť poklesla na Slovensku porovnateľne s priemerom v pozorovaných krajinách EÚ. Podobne, pokles reálneho HDP na Slovensku dosiahol 4,8% v roku 2020, pokles HDP v pozorovaných EÚ krajinách dosiahol 5,9%. Vzhľadom na veľkosť fiškálneho stimulu, ktorý SR v 2020 realizovala, sa teda pomoc SR predbežne javí efektívnejšia ako priemer v EÚ (GRAF 28).

**GRAF 28 – Objem pomoci verus pokles zamestnanosti (% HDP, p. b.)**



Zdroj: Eurostat, EUIFIs

Pozn.: EÚ reprezentuje priemer 22 krajín z EÚ27, ktorých údaje o objeme pomoci boli dostupné k 1. februáru 2021.

<sup>45</sup> Daňová medzera na DPH v roku 2009 medziročne vzrástla o 3,2 p.b. na 28,7 % potenciálneho výnosu, v roku 2020 naopak medziročne poklesla o 0,3 p.b. na 16,6 %.



## 2.7 Porovnanie s predchádzajúcou aktualizáciou

**Aktualizácia Programu stability v porovnaní s minuloročnou verziou reflektuje na pokračujúcu neistotu v zdravotnej a ekonomickej situácii aj v roku 2021.** Minuloročný Program stability očakával ukončenie pandémie ešte v roku 2020 a silné oživenie ekonomiky v roku 2021. Neočakávaná druhá vlna pandémie však posúva predpoklad oživenia ekonomiky až do roku 2022. Na zhoršenie prognózy strednodobého vývoja reaguje aj rozpočtová situácia. V roku 2021 sa očakáva výrazne vyšší deficit, ktorý odzrkadľuje pokračujúcu neistotu a navýšenú podporu ekonomike. Postupné znižovanie vyššieho východiskového deficitu sa prejaví v stabilizácii dlhu na vyššej úrovni v porovnaní s minuloročnými predpokladmi.

**TABUĽKA 12 – Porovnanie predchádzajúcej a aktualizovanej prognózy**

	ESA kód	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Reálny rast HDP (%)</b>						
Predchádzajúca aktualizácia*		-7,2	6,8	4,1	3,2	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		-5,2	3,3	6,3	2,8	0,3
Rozdiel		2,0	-3,5	2,2	-0,4	-
<b>Saldo verejnej správy (% HDP)</b>						
	EDP B.9					
Predchádzajúca aktualizácia*		-8,4	-4,9	-3,7	-2,9	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		-6,2	-9,9	-5,1	-4,1	-3,8
Rozdiel		2,2	-5,1	-1,4	-1,2	-
<b>Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)</b>						
Predchádzajúca aktualizácia*		61,2	61,9	61,4	60,1	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		60,6	64,1	65,5	64,6	65,8
Rozdiel		-0,7	2,2	4,0	4,5	-

Pozn.: \* Program stability SR na roky 2020 až 2023

Zdroj: MF SR



### 3 UDRŽATEĽNOSŤ VEREJNÝCH FINANCIÍ

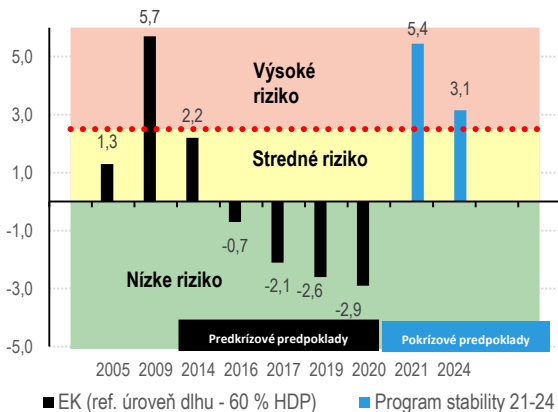
V roku 2020 došlo k bezprecedentnému zhoršeniu udržateľnosti verejných financií najmä v dôsledku vypuknutia pandémie. Zhoršenie udržateľnosti by však nastalo aj bez efektu koronakrízy z dôvodu v posledných rokoch prijatých legislatívnych opatrení s dlhodobým negatívnym vplyvom, najmä zavedenia stropu na dôchodkový vek, a materializácie viacerých rozpočtových rizík. Zlý demografický výhľad Slovenska vedie pri aktuálnom stave dôchodkovej legislatívy k nárastu výdavkov na starnutie populácie do roku 2070 o približne 9 % HDP oproti súčasnej úrovni. Dlhodobú udržateľnosť pomôžu zlepšiť reformy v dôchodkovom systéme z programového vyhlásenia, najmä opätovné naviazanie veku odchodu do dôchodku na strednú dobu dožitia. V Pláne obnovy a odolnosti SR sa vláda zaviazala reformami v prvom pilieri zlepšiť ukazovateľ S2 o takmer 2 p. b. HDP. Na razantnejšie zlepšenie udržateľnosti do pásma stredných rizík bude však potrebné pokračovať v konsolidácii aj za horizontom Programu stability. Stredné riziko dlhodobej udržateľnosti by mohlo byť dosiahnuté v roku 2026.

#### 3.1 Hodnotenie udržateľnosti verejných financií

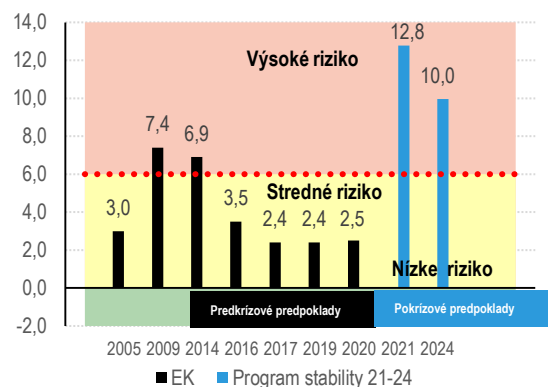
Udržateľnosť verejných financií vyjadruje riziká vyplývajúce z aktuálnej rozpočtovej pozície v kontexte vplyvov starnutia obyvateľstva. Posudzuje sa, či bude verejně zadĺženie pod kontrolou na dlhšom horizonte pri aktuálnej výške dlhu a salda verejnej správy a pri súčasnom nastavení politík citlivých na starnutie populácie<sup>46</sup>. Na hodnotenie dlhodobej udržateľnosti používa MF SR podobne ako EK indikátory udržateľnosti S1 (strednodobý horizont) a S2 (dlhodobý horizont)<sup>47</sup>.

V roku 2020 došlo k bezprecedentnému zhoršeniu udržateľnosti verejných financií. Indikátory S1 a S2 prekročili hranicu vysokých rizík a v prípade S2 aj stav počas globálnej finančnej krízy v roku 2008 (GRAF 29 a 30). Na zhoršení udržateľnosti sa negatívne prejavili najmä zvýšenie primárneho štrukturálneho deficitu<sup>48</sup> a v prípade S1 aj nárast dlhu nad 60 % HDP v dôsledku vypuknutia koronakrízy. Externým negatívnym faktorom je aj aktualizácia projekcií výdavkov citlivých na starnutie z pohľadu očakávanej demografie a makroekonomického vývoja (viac v časti aktualizácia dlhodobej prognózy výdavkov citlivých na starnutie)<sup>49</sup>. Na základe najnovšej prognózy narastú bez zmien politík výdavky na dôchodky, zdravotnú a dlhodobú starostlivosť spojenú so starnutím a vzdelávanie od 2021 do roku 2070 o 9,1 p. b. HDP.

GRAF 29 – Udržateľnosť S1 (EK, MF SR % HDP)



GRAF 30 – Udržateľnosť S2 (EK, MF SR % HDP)



Zdroj: EK, MF SR

Zdroj: EK, MF SR

Pozn. 1 - Uvedené roky na grafoch prezentujú východiskový rok pre hodnotenie udržateľnosti v jednotlivých správach EK o udržateľnosti resp. výpočte MF SR. EK vo svojich hodnoteniach vychádza z jesennej prognózy publikovanej v roku, ktorý predchádza východiskový rok o dva roky, pre ktorý sa udržateľnosť hodnotí. Napr. Správa o udržateľnosti publikovaná v januári 2020 hodnotí udržateľnosť za rok 2021 na základe jesennej prognózy EK z roku 2019.

<sup>46</sup> Ide o aktuálnu rozpočtovú pozíciu resp. jej krátkodobý cieľ, a dlhodobé prognózy dôchodkovému systému, zdravotnej a dlhodobej starostlivosti a systému vzdelávania.  
<sup>47</sup> S1 (strednodobý horizont) - prezentuje hodnotu, o ktorú sa musí trvalo zmeniť aktuálne primárne štrukturálne saldo, aby hrubý dlh verejnej správy do roku 2034 (t0+15) nepresiahol úroveň 60 % HDP (po zohľadnení očakávaných budúcich výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva). MF SR zároveň uvažuje aj s vplyvom druhého piliera na príjmovej aj výdavkovej strane.

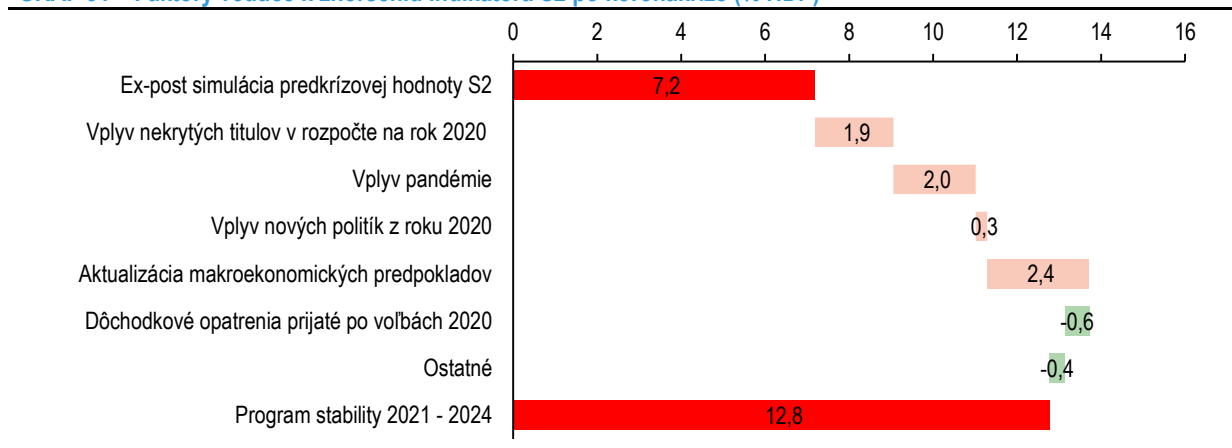
S2 (dlhodobý horizont) - prezentuje hodnotu, o ktorú sa musí trvalo zmeniť primárne štrukturálne saldo, aby sa súčasná hodnota budúcich primárnych sald (po zohľadnení očakávaných budúcich výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva) rovnala súčasnej úrovni hrubého dlhu. Na rozdiel od S1, indikátor S2 berie do úvahy projekcie súvisiace so starnutím populácie v nekonečnom horizonte, pričom požadovaná zmena salda má zabezpečiť stabilizáciu aktuálnej úrovne dlhu. MF SR pri svojich kvantifikáciách aj pri tomto indikátore uvažuje s vplyvom druhého piliera na príjmovej aj výdavkovej strane.

<sup>48</sup> Saldo očistené o vplyv ekonomického cyklu, jednorazové vplyvy a náklady na dlhovú službu.

<sup>49</sup> [Správa o starnutí populácie pre rok 2021](#).

**Zhoršenie dlhodobej udržateľnosti by však nastalo aj bez vypuknutia pandémie.** Ex-post odhad dlhodobého indikátora S2 indikuje na základe predkrízového odhadu dlhu a štrukturálneho salda (očistené o vybrané vplyvy) a predchádzajúcich projekcii výdavkov na starnutie<sup>50</sup> vysoké riziká udržateľnosti (GRAF 31). Dodatočný negatívny vplyv koronakrízy a aktualizácia demografických a makroekonomických predpokladov tak existujúce vysoké riziká len zvýraznil. Vláda po voľbách v roku 2020 prijala aj zmeny týkajúce sa zmrazenia minimálnych dôchodkov a dôchodkového veku pre matky s celkovo pozitívnym vplyvom na dlhodobú udržateľnosť.

**GRAF 31 – Faktory vedúce k zhoršeniu indikátora S2 po koronakríze (% HDP)**



Zdroj: MF SR

Pozn.1: GRAF 31 – odhad predkrízovej hodnoty indikátorov reflektuje ex-post simuláciu štrukturálneho salda a hrubého dlhu očistené o vplyv vybraných položiek (vplyv koronakrízy, materializácia rizík a nové politiky s rozpočtovým vplyvom na rok 2020) pri predpoklade dlhodobých projekcií z Programu stability na roky 2020 – 2023. Vplyv aktualizovaných projekcií z roku 2021 je rozdelený na makroekonomické predpoklady, kde sa uvažuje so zmenou demografie, úrokových sadzieb a metodickými úpravami a na dôchodkové opatrenia prijaté v roku 2020 (zmrazenie minimálnych dôchodkov a úprava dôchodkového veku pre matky).

**Na razantnejšie zníženie rizík udržateľnosti je potrebné pokračovať v konsolidácii aj reformách aj za horizontom Programu stability.** Do roku 2024 sa vďaka plánovanej konsolidácii riziká udržateľnosti znížia, no najmä v prípade S2 naďalej zostanú nad hranicou stredných rizík vzhľadom na stále vysoký štrukturálny deficit a dlh (TABUĽKA 13). Na zníženie rizík pod úroveň vysokého rizika bude potrebné pokračovať v konsolidácii o 1 p. b. aj po roku 2024 (GRAF 32). Konsolidáciu ukotví aj schválenie novely zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorá predpokladá aj zavedenie výdavkových limitov. V prípade priaznivejšieho pokrízového vývoja by dodržiavanie výdavkových limitov viedlo k rýchlejšiemu poklesu deficitu a tým aj k výraznejšiemu zlepšeniu udržateľnosti<sup>51</sup>.

**TABUĽKA 13 – Rozklad indikátora S2 v roku 2021 a 2024 (% HDP)**

	S2 indikátor – ex post odhad (predkrízová hodnota)	S2 Indikátor (2021)	S2 Indikátor (2024, po plánovanej konsolidácii)	S2 Indikátor (2024, aj po dôchodkovej reforme v RRP) <sup>52</sup>
<b>Celková hodnota S2</b>	<b>7,2</b>	<b>12,8</b>	<b>10,0</b>	<b>8,0</b>
z toho:				
Počiatočná rozpočtová pozícia štrukturálneho salda a dlhu	1,6	4,7	2,6	2,5
Výdavky na penzie	3,5	4,3	4,1	2,9
Zdravotná starostlivosť	1,1	1,8	1,6	1,4
Dlhodobá starostlivosť	0,5	1,7	1,6	1,6
Výdavky na vzdelanie	0,4	0,4	0,4	0,1
Ostatné	0,0	-0,2	-0,2	-0,3

Zdroj: MF SR

**Výraznejšie zlepšenie udržateľnosti pomôže dosiahnuť aj zatiaľ neschválená reforma v dôchodkovom systéme.** Programovým vyhlásením sa vláda zaviazala pripraviť reformu dôchodkového systému, ktorou salepší jeho finančná udržateľnosť, zvýši efektívnosť kapitalizačného piliera a zabezpečí vyššiu transparentnosť celého

<sup>50</sup> V súlade so Správou o starnutí na rok 2018 a legislatívnymi zmenami do roku 2019 schválenými skupinou AWG.

<sup>51</sup> Nastavenie výdavkových limitov vedie k úspore pozitívnych rozpočtových vplyvov ako sú vyššie daňovo-odvodové príjmy či nižšie úrokové náklady v prípade priaznivejšieho ekonomického vývoja než sa predpokladá pri stanovení limitu výdavkov. Premietnutie úspor vedie k rýchlejšiemu poklesu deficitu

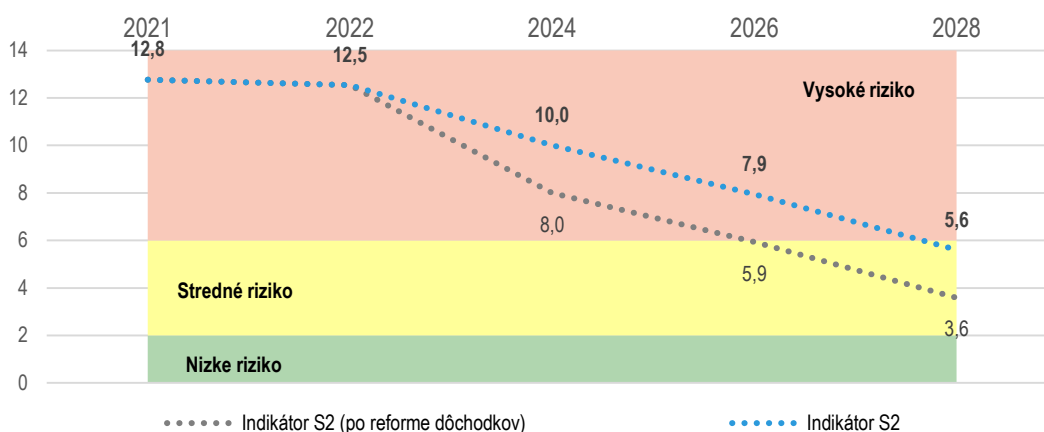
<sup>52</sup> Dôchodková reforma ovplyvní okrem priameho zníženia výdavkov na penzie v budúcnosti aj ďalšie výdavkové položky. Očakávaný nárast HDP vďaka prijatiu reformy a efektu menovateľa zníži hodnotu všetkých výdavkov v pomere k HDP. Napr. pri výdavkoch na vzdelanie tvoria najvyšší podiel mzdy zamestnancov pričom ich zvýšenie sa odvíja primárne od rastu produktivity práce, ktorú dôsledky dôchodkovej reformy významne neovplyvnia.





systemu (viac BOX 6, ktorý prezentuje dopady aktuálne diskutovaných návrhov). S cieľom stabilizácie dôchodkového systému sa zároveň zaviazala prijať ústavný zákon, ktorý definuje základné parametre prvého aj druhého piliera. Prvým krokom k zlepšeniu dlhodobej finančnej udržateľnosti priebežne financovaného prvého piliera bolo zrušenie ústavnej garancie dôchodkového veku v decembri 2020<sup>53</sup>. Samotnou zmenou ústavy nedochádza automaticky aj k zrušeniu stropu na dôchodkový vek a k obnoveniu jeho zvyšovania v závislosti od rastu strednej dĺžky života – vytvoril sa však priestor na to, aby takáto legislatívna úprava mohla byť vo vykonávacích predpisoch prijatá. Dlhodobá udržateľnosť meraná indikátorom S2 by sa mohla po prijatí reformy zlepšiť o takmer 2 p. b. HDP (GRAF 32). Plnenie plánovanej konsolidácie o 1 p. b. HDP ročne aj za horizontom Programu stability a prijatie dôchodkovej reformy umožní dosiahnuť stredné riziká v roku 2026. Oproti minulosti ostane hlavnou výzvou pre dosiahnutie nízkeho rizika nákladovosť zdravotníctva, vrátane výdavkov na dlhodobú starostlivosť.

GRAF 32 – Vývoj S2 do roku 2028 (% HDP)



Zdroj: MF SR

## Aktualizácia dlhodobej prognózy výdavkov citlivých na starnutie

Podľa najnovšej projekcie vzrastú výdavky citlivé na starnutie populácie z 18,3 % HDP v roku 2019 na 29,1 % HDP v roku 2070<sup>54</sup>. Najvýraznejší nárast sa prejaví pri výdavkoch na dôchodky (5,9 p. b.), následne pri zdravotnej (2,5 p. b.) a dlhodobej (2,1 p. b.) starostlivosti. Výdavky na vzdelávanie vzrastú o 0,4 p. b. Skokový nárast celkových výdavkov sa ukázal už medzi rokmi 2019 a 2020 najmä z dôvodu poklesu HDP<sup>55</sup>. V ďalšom období sa očakáva ich plynulý nárast až do roku 2060, keď sa stabilizujú na úrovni 29 % HDP. Oproti poslednej projekcii výdavkov z roku 2020<sup>56</sup> sa očakávajú v roku 2070 vyššie výdavky o 2,4 p. b.<sup>57</sup>

**Výdavky vzrástli v porovnaní s predchádzajúcou projekciou najmä v dôsledku aktualizácie demografických a makroekonomických predpokladov.** V rámci novej projekcie sa znížil predpoklad celkovej miery plodnosti, čo sa prejaví nižším počtom pracujúcich. Veková štruktúra obyvateľstva ostane v porovnaní s predchádzajúcimi predpokladmi takmer nezmenená<sup>58</sup>. Medzi projekciami sa znížil predpoklad rastu produktivity

<sup>53</sup> Predmetná zmena ústavy bola schválená s účinnosťou 1.1.2023.

<sup>54</sup> [Správa Európskej komisie o starnutí populácie](#) publikovaná každé tri roky. Správa pre rok 2021 ešte nie je oficiálne publikovaná, uvádzané hodnoty však vychádzajú z oficiálne schválenej projekcie.

<sup>55</sup> Skokový nárast výdavkov medzi rokmi 2019 a 2020 bol spôsobený aj legislatívnymi zmenami v dôchodkovom systéme, zdravotníctve a v systéme dlhodobej starostlivosti. V roku 2021 sa výdavky nevrátili na pôvodnú úroveň napriek výraznému očakávanému rastu HDP a to z dôvodu dodatočných opatrení v dôchodkovom systéme (znižený dôchodkový vek pre matky) či v oblasti zdravotníctva a dlhodobej udržateľnosti (napr. zvyšovanie miezd a príspevkov).

<sup>56</sup> Aktualizovaná projekcia výdavkov citlivých na starnutie populácie z roku 2020 (projekcia 2020) realizovaná v dôsledku zavedenia opatrení s významným vplyvom na dôchodkový systém. Predovšetkým išlo o zavedenie stropu na dôchodkový vek, zvýšenie a zmenu indexácie minimálnych dôchodkov, zmenu krátenia dôchodkov z I. piliera pre účastníkov v II. pilieri a zdvojnásobenie vianočného príspevku. Táto projekcia bola súčasťou Programu stability SR na roky 2020 až 2023. Zavedenie stropu na dôchodkový vek v roku 2019 ovplyvnilo prognózované HDP, ktoré sa znížilo v dôsledku poklesu počtu pracujúcich. To malo dopad aj na projekciu ostatných výdavkov citlivých na starnutie (zdravotníctvo, dlhodobá starostlivosť a vzdelávanie).

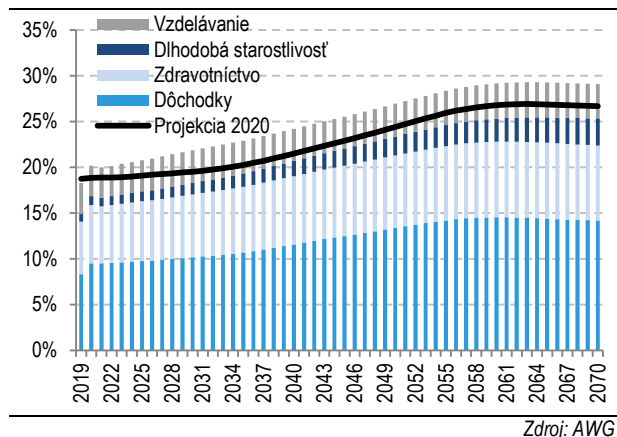
<sup>57</sup> Okrem toho, na rozdiel od poslednej projekcie výdavky na dávku v nezamestnanosti už nie sú súčasťou dlhodobej projekcie výdavkov citlivých na starnutie. Vplyv tejto položky na celkové výdavky bol v poslednej projekcii 0,2 % HDP na celom horizonte. V rámci úpravy metodológie pre nové kolo projekcie bolo pracovnou skupinou AWG prijaté rozhodnutie, že výdavky na dávku v nezamestnanosti nie sú štandardne citlivé na starnutie populácie a nemali by preto vstupovať do projekcie.

<sup>58</sup> Podiel obyvateľov starších ako 64 rokov na populácii vo veku 20-64 rokov v roku 2070 vzrastie z 62,5 % na 63,1 %.

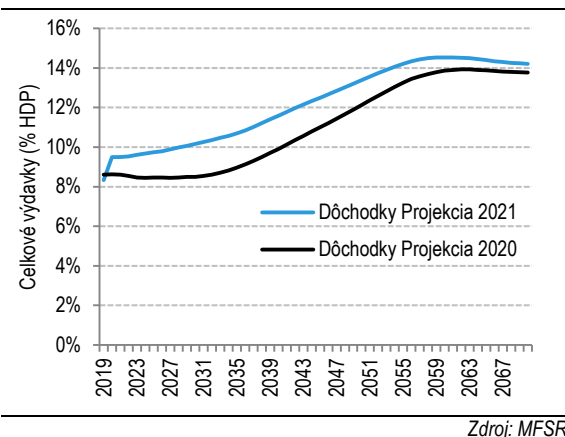


výrobných faktorov, čo sa prejavilo v nižšom očakávanom raste HDP do roku 2040. Úroveň výdavkov vykazovaných voči HDP tak bude do roku 2040 rásť rýchlejšie než v prípade poslednej projekcie. Na úroveň výdavkov citlivých na starnutie majú v menšej miere vplyv aj legislatívne a metodologické zmeny v oblasti dôchodkov a dlhodobej starostlivosti popísané nižšie.

**GRAF 33 – Vývoj výdavkov citlivých na starnutie obyvateľstva (v % HDP)**



**GRAF 34 – Porovnanie výdavkov na dôchodky medzi projekciami 2020 a 2021 (v % HDP)**



**Projekcia výdavkov na dôchodky v roku 2070 vzrástla oproti poslednej projekcii z 13,8 % HDP na 14,2 %<sup>59</sup>.** Podobne ako celkové výdavky citlivé na starnutie, výdavky na dôchodky skokovito vzrástli medzi rokmi 2019 a 2020 v dôsledku poklesu HDP a zvýšenia vianočného príspevku na trinásť dôchodok. Následne budú výdavky pozvoľne rásť až do roku 2035, odkedy sa rast zrýchli z dôvodu odchodu silných kohort do dôchodku. Úroveň výdavkov sa stabilizuje po roku 2060. Oproti predchádzajúcej projekcii vzrastú na horizonte projekcie o 0,4 p.b. HDP, avšak nová projekcia je v roku 2033 vyššia až o 1,8 p.b. HDP. Hlavným faktorom nárastu v projekcii sú nové makroekonomické predpoklady. Úroveň projekcie ovplyvnil aj súbor metodologických zmien<sup>60</sup>, ktoré do roku 2055 zvyšujú úroveň výdavkov, ale následne ju znižujú.

**Dlhodobú projekciu výdavkov na dôchodky ovplyvnili aj legislatívne zmeny prijaté v roku 2020.** Od roku 2021 zostane úroveň minimálnych dôchodkov zmrazená na úrovni z roku 2020. Pre započítanie odpracovaného roku pre výpočet minimálneho dôchodku sa opäť zaviedla podmienka dosiahnutia minimálnej výšky príjmu v danom roku. V roku 2020 bol dodatočne znížený dôchodkový vek pre matky tak, aby ho mali nižší o 6 mesiacov za každé dieťa, maximálne však o 18 mesiacov. Uplatňovanie tohto princípu sa bolo pôvodne aplikované až pri dosiahnutí stropu na dôchodkový vek (v roku 2030). Po novom je dôchodkový vek pre matky znížený už v súčasnosti, pričom platí spätne aj pre matky, ktoré odišli do dôchodku v posledných dvoch rokoch. Zároveň v roku 2020 došlo k transformácii vianočného príspevku na tzv. trinásť dôchodok. Pôvodne mal byť každému dôchodcovi vyplatený trinásť dôchodok vo výške priemerného dôchodku. Následne došlo k revízii výšky dávky s cieľom konsolidácie verejných financií. Maximálny trinásť dôchodok je tak 300 eur a klesá s výškou dôchodku. V roku 2020 bolo tiež zrušené krátenie minimálneho dôchodku kvôli účasti na starobnom sporení, ktorého efekt nebol zahrnutý v prognóze. Jeho vplyv na dlhodobú udržateľnosť je však nízky.

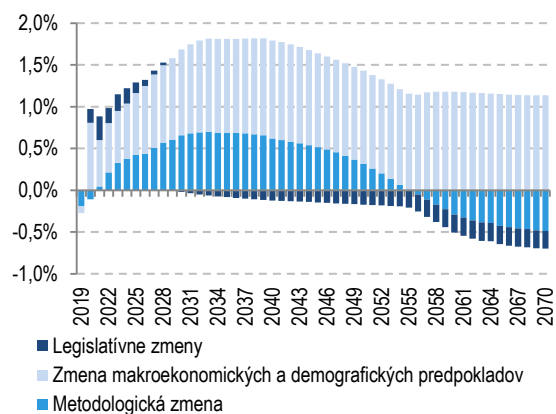
<sup>59</sup> Pre kvantifikáciu je použitá metodológia AWG. Táto metodológia uvažuje rast indexácie minimálnych dôchodkov a vianočného príspevku priemernou mzdou bez ohľadu na legislatívu. Projekcie boli schválené zo strany AWG a následne aj Výborom pre hospodársku politiku (EPC) vo februári 2020 pre projekciu 2020 a v januári 2021 pre projekciu 2021.

<sup>60</sup> Súbor metodologických zmien týkajúcich sa najmä zlepšenia pôvodného výpočtu minimálnych, invalidných a pozostalostných dôchodkov.



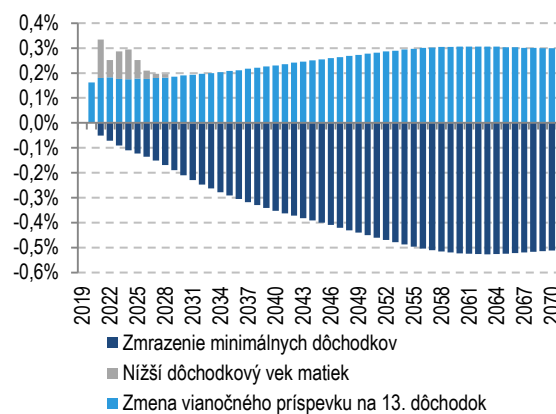


**GRAF 35 – Dekompozícia rozdielu vo výdavkoch na dôchodky medzi jednotlivými projekciami (v % HDP)**



Zdroj: MFSR

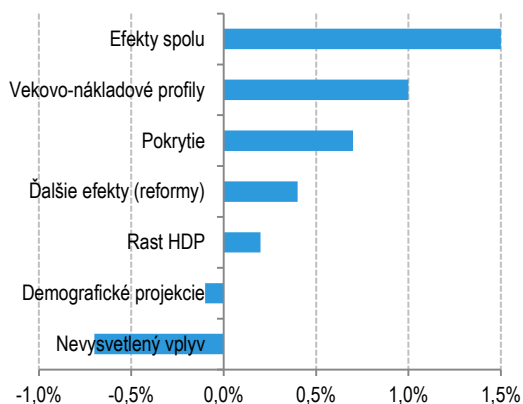
**GRAF 36 – Dopady dôchodkových opatrení z roku 2020 na výdavky dôchodkového systému (v % HDP)**



Zdroj: MFSR

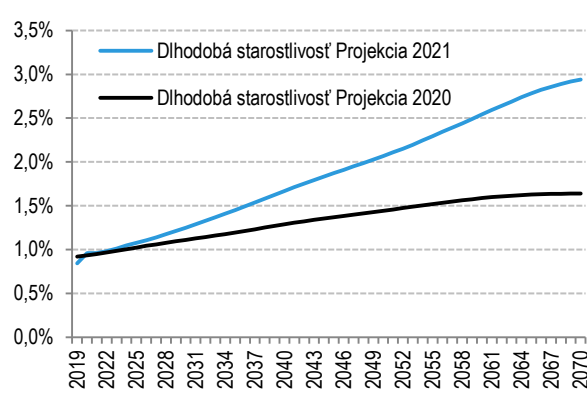
**Legislatívne zmeny prijaté v roku 2020 budú mať do roku 2028 negatívny vplyv na výdavky na dôchodky, následne ich budú znižovať.** Zmrazenie minimálnych dôchodkov zníži výdavky na dôchodky v roku 2070 o 0,5 p. b. HDP. Efekt opatrenia bude rásť v čase, spolu s nárastom výdavkov na minimálne dôchodky. Dodatočné zníženie dôchodkového veku pre matky zvýši výdavky na dôchodky. Opatrenie bude mať vplyv len do roku 2028 a jeho vplyv bude do 0,2 % HDP. Zmena vianočného príspevku na trinásť dôchodok spôsobí nárast výdavkov na horizonte celej projekcie, pričom v roku 2070 budú z tohto titulu výdavky na dôchodky vyššie o 0,3 % HDP.

**GRAF 37 – Rozklad hlavných komponentov zvyšujúcich výdavky na dlhodobú starostlivosť medzi dvoma kolami projekcií\* (v % HDP)**



\*Graf porovnáva výsledky Projekcie 2021 s Projekciou 2018, kde bol rozdiel medzi výdavkami v roku 2070 na úrovni 1,5 % HDP<sup>61</sup>. Zdroj: AWG

**GRAF 38 – Porovnanie rastu výdavkov na dlhodobú starostlivosť medzi rokmi 2019 – 2070 (v % HDP)**



Zdroj: AWG

**Projekcia výdavkov na dlhodobú starostlivosť vzrástla oproti poslednej projekcii z 1,6 % HDP na 2,9 % HDP v roku 2070 kvôli zlepšeniu vykazovania výdavkov.** V rámci novej projekcie bolo zlepšené vykazovanie výdavkov v súlade s metodikou Európskej komisie. Vďaka presnejšiemu zatriedeniu jednotlivých položiek a služieb tak došlo k zníženiu výdavkov v základnom roku. Na druhej strane sa zvýšilo pokrytie starších kohort službami dlhodobej starostlivosti, najmä inštitucionálnou starostlivosťou, ktorá je nákladnejšia. Rast výdavkov bude zapríčinený aj presnejším vykazovaním vekovo-výdavkových profilov. Efekt na výdavky budú mať aj reformy prijaté v rokoch 2019 a 2020<sup>62</sup>, ktoré dodatočne zvyšujú vekovo-výdavkové profily hneď v začiatkoch rokov projekcie.

<sup>61</sup> Rozklad komponentov vychádza z podkladov pre Správu o starnutí populácie 2021, kde Európska komisia porovnáva rozdiely medzi Projekciou 2021 a Projekciou 2018. Kvôli nedostupnosti dát nie je preto možné porovnať výsledky Projekcie 2021 a Projekcie 2020 pre účely Programu stability. Vplyv jednotlivých komponentov by ostal však približne rovnaký s pravdepodobne miernym znížením vplyvu rastu HDP (kvôli novým makroekonomickým predpokladom v Projekcii 2020). Celkový efekt komponentov by bol 1,3 % HDP v roku 2070.

<sup>62</sup> Zvyšovanie príspevku pre zariadenia sociálnych služieb a zvyšovanie príspevkov na opatrovanie a osobnú asistenciu podľa rastu minimálnej mzdy. Vplyv zapracovania reforiem do projekcie sa prejaví vo výške 0,4 % HDP v roku 2070.



## BOX 6 – Plánované a aktuálne diskutované opatrenia v dôchodkovom systéme

Nasledujúci box prezentuje kvantifikáciu dopadov jednotlivých diskutovaných opatrení. Jeho cieľom nie je indikovať, ktoré opatrenia budú prijaté.

**Vláda sa v programovom vyhlásení na roky 2020-2024 zaviazala prijať komplexnú reformu všetkých pilierov dôchodkového systému.** Najdôležitejšími prvkami dôchodkovej reformy sú zlepšenie finančnej udržateľnosti I. piliera a zvýšenie výnosnosti II. piliera pre bežného sporiteľa. Prvým krokom pre naplnenie PVV bola v decembri 2020 prijatá zmena Ústavy SR<sup>63</sup>, v rámci ktorej došlo s účinnosťou od 1. 1. 2023 k vypusteniu stropu na dôchodkový vek. Zároveň bol do legislatívneho procesu predložený návrh ústavného zákona o dôchodkovom systéme<sup>64</sup>, ktorý definuje základné parametre prvého a druhého piliera. Jeho cieľom je zlepšiť udržateľnosť prvého priebežne financovaného dôchodkového piliera, efektívnosť II. kapitalizačného piliera, ako i celkovú transparentnosť a stabilitu dôchodkového systému.

**Nosným opatrením pre zlepšenie dlhodobej udržateľnosti dôchodkového systému je opätovné naviazanie rastu dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života.** Podľa aktuálne platného zákona o sociálnom poistení sa rast dôchodkového veku zastaví v roku 2030 na úrovni 64 rokov.<sup>65</sup> Vypustenie stropu na dôchodkový vek z ústavy tak síce vytvorilo priestor opätovne zakomponovať do mechanizmu určovania dôchodkového veku aj predlžovanie ľudského života, bez zmeny zákona sa však súčasné status quo v praxi nemení. Zmena určovania dôchodkového veku je súčasťou uvedeného návrhu ústavného zákona o dôchodkovom systéme, ako aj jedným z opatrení Plánu obnovy a odolnosti SR (ďalej len „plán obnovy“). Finálna podoba, ako i forma (ústavný / bežný zákon) tohto opatrenia sú stále predmetom diskusií. Realizácia tohto opatrenia by pomohla znížiť výdavky na dôchodky v roku 2070 až o 2,3 p. b. HDP a výrazne tak prispieť k zlepšeniu udržateľnosti dôchodkového systému. Pozitívny efekt na výdavky by sa však prejavil až po roku 2030, teda v období, kedy by začal platiť strop na dôchodkový vek podľa súčasného nastavenia. Na okamžité zníženie salda dôchodkového systému a deficitu verejných financií je potrebné prijať ďalšie opatrenia.

**Ďalšie diskutované opatrenia v I. pilieri:** 1) Osoba môže odísť do dôchodku nie len pri dovŕšení dôchodkového veku, ale aj skôr – ak odpracuje stanovený počet rokov. V prípade umožnenia skoršieho odchodu do dôchodku po odpracovaní stanoveného počtu rokov možno predpokladať časový posun v realizovaných výdavkoch. Vďaka princípu aktuárnej neutrality by ale celkový objem výdavkov na dôchodky nemala táto zmena výraznejšie ovplyvniť. V dôsledku opatrenia však možno očakávať mierny pokles pracovnej sily a následne aj mierny pokles HDP. Z dôvodu tejto zmeny HDP dôjde k nárastu výdavkov citlivých na starnutie relatívne k HDP približne o 0,3 p. b. HDP. 2) Starostlivosť o dieťa bez negatívneho dopadu na výšku dôchodku s odhadovaným vplyvom na dôchodkové výdavky maximálne vo výške 0,3 p. b. HDP v roku 2070. 3) Pracujúce deti môžu asignovať rodičom časť svojich daní alebo odvodov (tzv. rodičovský bonus). V závislosti od konkrétnejšej špecifikácie opatrenia<sup>66</sup> by pri zavedení tohto opatrenia mohli výdavky vzrásť od 0,7 až do 1 p. b. HDP počas celej projekcie. Na rozdiel od naviazania dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života, ktorého pozitívny efekt na saldo dôchodkového systému sa začne prejavovať až s odstupom dekády, dochádza pri rodičovskom bonuse k výraznému nárastu výdavkov hneď od prvého dňa účinnosti opatrenia.

**Prioritou v druhom pilieri je zvýšenie jeho efektívnosti, najmä zvýšením výnosnosti investičnej stratégie pre bežného sporiteľa.** Pre dosiahnutie tohto cieľa bude potrebné zavedenie predvolenej odporúčanej investičnej stratégie na báze life-cycle<sup>67</sup>, spojené s investovaním do pasívne spravovaných globálnych fondov spĺňajúcich požiadavku na diverzifikáciu makroekonomického rizika. Automatické zosúladenie investičnej stratégie s odporúčanou stratégiou bude potrebné zabezpečiť aj pri súčasných sporiteľoch s možnosťou odporúčanú stratégiu aktívne odmietnuť. Reforma by sa mala týkať aj výplatnej fázy sporenia v II. pilieri, kde by sa mala obmedziť možnosť jednorazového výberu úspor a podporiť dlhodobé poberanie dôchodku z druhého piliera. Dôležitými navrhovanými zmenami sú aj zavedenie automatického vstupu do II. piliera pre poistencov do 35 rokov<sup>68</sup>, či úprava poplatkovej politiky.<sup>69</sup> Automatický vstup do II. piliera diverzifikuje zdroj príjmov jednotlivcov na dôchodku a rozkladá nárast nákladov so starnutím obyvateľstva. V dlhodobom horizonte má zavedenie automatického vstupu do II. piliera neutrálny vplyv na udržateľnosť verejných financií<sup>70</sup>. Pozitívne vplyvy sa však prejavujú až po roku 2070, t.j. za horizontom, ktorý sa berie do úvahy pri výpočte indikátora S2. Vzhľadom na túto metodickú charakteristiku je vplyv zavedenia automatického vstupu do II. piliera negatívny na indikátor S2.<sup>71</sup>

<sup>63</sup> Zákon č. 422/2020 Z. z., dostupný na <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/422/20250101.html>.

<sup>64</sup> <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2020/549>.

<sup>65</sup> Pri ženách-matkách na úrovni 62,5-63,5 rokov – v závislosti od počtu vychovaných detí.

<sup>66</sup> Podľa verzie ústavného zákona o dôchodkovom systéme predloženej do verejného medzirezortného pripomienkového konania by rodič mohol získať nárok na príplatok k starobnému dôchodku vo výške odvodu dieťaťa do rezervného fondu solidarity (4,75 % hrubej mzdy). Návrh nešpecifikuje, či sa v prípade dvoch rodičov poberajúcich starobný dôchodok bude príspevok deliť na polovicu alebo bude obom poskytnutý v rovnakej výške.

<sup>67</sup> [Analýza IFP \(2019\): Default strategy in pension saving: The case of Slovakia](#).

<sup>68</sup> Uvažuje sa automatický vstup s možnosťou odmietnutia participácie v II. pilieri.

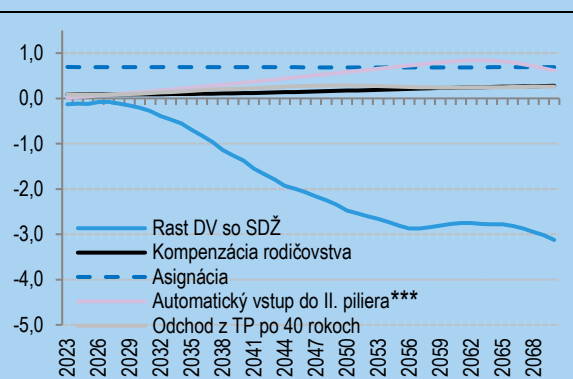
<sup>69</sup> Poplatková politika by mala rozlišovať pasívny a aktívny spôsob investovania prostriedkov na dôchodok.

<sup>70</sup> Pri súbežnom zlepšení výnosnosti II. piliera by sa riziká dlhodobej udržateľnosti verejných financií zavedením povinného vstupu do II. piliera znížili.

<sup>71</sup> Pri súčasnom nastavení vstupuje do II. piliera približne len 30 % pracujúcich. Po skúsenosti z minulosti by obnovenie automatického vstupu do II. piliera malo zvýšiť participáciu nových kohort pracujúcich až na cca 90 %. Masívny nárast sporiteľov sa prejaví poklesom príjmov I. piliera, pričom plný efekt nižších výdavkov I. piliera z dôvodu participácie poistencov v II. pilieri (dôchodky z I. piliera sa za obdobie účasti v II. pilieri kráti) sa prejaví až po roku 2070.

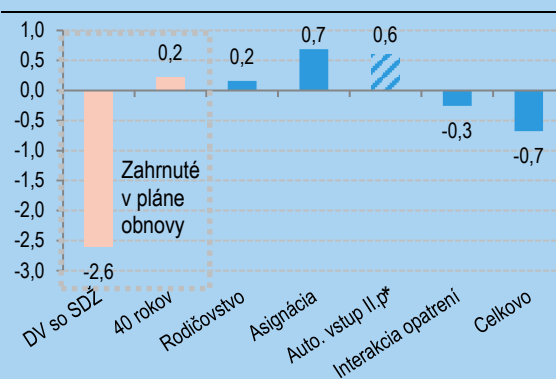


**GRAF 39 – Vplyv opatrení na výdavky\*\* citlivé na starnutie, porovnanie so súčasným nastavením (% HDP)**



Zdroj: IFP

**GRAF 40 – Zmena S2 pri zavedení jednotlivých opatrení (v p. b. HDP)**



Zdroj: IFP

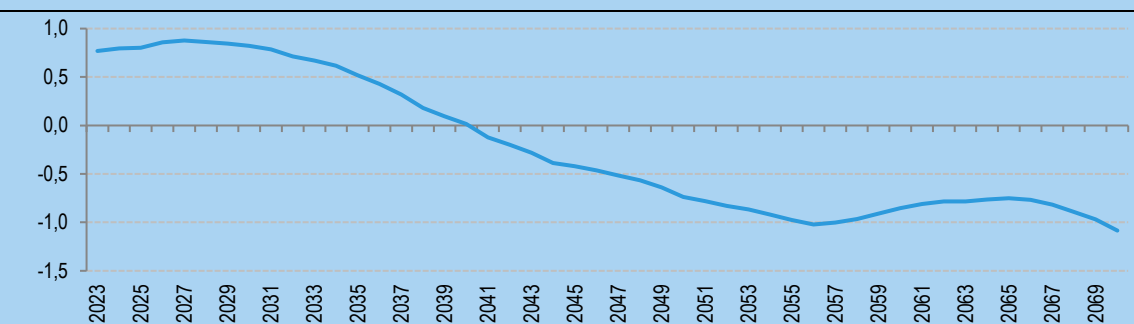
\* K zhoršeniu dlhodobej udržateľnosti z dôvodu automatického vstupu do II. piliera dôjde len z dôvodu krátkeho horizontu projekcie. Pozitívne vplyvy tohto opatrenia sa však naplno prejavujú až po roku 2070, t. j. za horizontom, ktorý sa berie do úvahy pri výpočte indikátora S2. V dlhodobom horizonte má zavedenie automatického vstupu do II. piliera neutrálny vplyv na udržateľnosť verejných financií.

\*\* Všetky opatrenia sú počítané ako efekt voči súčasnému nastaveniu, okrem efektu skoršieho odchodu z trhu práce po 40 rokoch. Ten sa berie ako dodatočný efekt k obnoveniu rastu DV so SDŽ. Pri súčasnom nastavení DV by bol tento efekt len minimálny.

\*\*\* Zníženie príjmov dôchodkového systému z dôvodu zavedenia automatického vstupu do II. piliera je v grafe prezentované ako nárast výdavkov, keďže zníženie príjmov je v tomto prípade ekvivalentné zvýšeniu výdavkov a toto opatrenie má vplyv na príjmovú aj výdavkovú stranu.

**Vláda sa v pláne obnovy zaviazala prijať v I. priebežne financovanom dôchodkovom pilieri také opatrenia, ktoré povedú k zlepšeniu indikátora dlhodobej finančnej udržateľnosti S2 v úhrne minimálne na úrovni 1,8 p. b. HDP.** Efekty jednotlivých opatrení sú počítané s prijatými predpokladmi v Prílohe 6. Najvyšší pozitívny efekt na S2 má opätovné naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života. Zvyšné opatrenia S2 zhoršujú (GRAF 40). Ak by boli všetky opatrenia prijaté naraz, viedlo v najbližších dvoch dekádach k výraznému nárastu výdavkov (najmä vplyv asignácie) a k zníženiu výdavkov by dochádzalo až po roku 2040. Z kalkulovaných piatich opatrení sa vláda v pláne obnovy zaviazala prijať dve: naviazanie dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života a umožnenie čerpať aktuárne neutrálny dôchodok po odpracovaní 40 rokov. Tieto dve opatrenia v úhrne zlepšujú S2 o 2,4 p. b.

**GRAF 41 – Kumulatívny vplyv zavedenia všetkých diskutovaných opatrení\* na výdavky citlivé na starnutie (v % HDP)**



Zdroj: IFP

\* Kalkulácia počíta s piatimi opatreniami: zavedenie rastu DV so SDŽ, kompenzácia rodičovstva, rodičovský bonus (asignácia), možnosť skoršieho odchodu z trhu práce po 40 odpracovaných rokoch a automatický vstup do II. piliera.

Pozn.: Zníženie príjmov dôchodkového systému z dôvodu zavedenia automatického vstupu do II. piliera je v grafe prezentované ako nárast výdavkov, keďže zníženie príjmov je v tomto prípade ekvivalentné zvýšeniu výdavkov a toto opatrenie má vplyv na príjmovú aj výdavkovú stranu.

**V rámci reformy je zvažované zvýšenie informovanosti poistencov o svojich budúcich dôchodkových nárokoch.** Osoby v ekonomicky aktívnom veku by tak mali získať ucelenú informáciu o predpokladanej výške dôchodku zo všetkých troch pilierov prostredníctvom pravidelne elektronicky zasielaného informačného listu podľa vzoru tzv. „oranžovej obálky“. Spolu s tým by mali dostať aj radu ako si môžu svoj budúci dôchodok zvýšiť. Takúto informáciu už každoročne dostávajú sporitelia v II. a III. pilieri. Na základe vládou schválených Strategických zámerov činnosti Sociálnej poisťovne na obdobie rokov 2021 – 2026<sup>72</sup> by mala byť takáto informácia poskytovaná aj za I. pilier.<sup>73</sup> Vládou schválený dokument zároveň ráta s tým, že opatrenia realizované na strane Sociálnej poisťovne budú pripravené tak, aby po prijatí nevyhnutného legislatívneho rámca mohli dôjsť k následnej implementácii tzv. oranžovej obálky.

<sup>72</sup> <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/25807/1>.

<sup>73</sup> Transformácia individuálneho účtu poistenca by mala byť realizovaná do konca roku 2022. V tomto termíne by mala byť zrealizovaná aj nevyhnutná dátová príprava. Najneskôr v roku 2023 by mala byť zrealizovaná úprava webového sídla Sociálnej poisťovne (SP).



## 4 KVALITA VEREJNÝCH FINANCIÍ

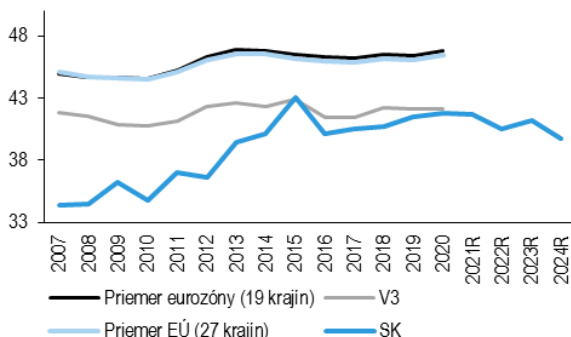
Na príjmovej strane ostáva najväčšou výzvou znižovanie daňových únikov. Práve krízové roky môžu mať negatívny vplyv na efektívnosť výberu daní. No v roku 2020 sa však efektívnosť výberu DPH neznižila, čo je výrazne lepší výsledok ako v roku 2009. Napriek klesajúcemu trendu DPH medzery je priestor na dodatočné zvyšovanie efektívnosti výberu smerom k priemeru EÚ. Výzvou daňového systému je nastaviť daňový mix tak, aby bol pro-rastový. Výdavky verejnej správy sú v aktuálnom roku výrazne ovplyvnené najmä financovaním opatrení na zmiernenie vplyvov pandémie. Kvalitu a udržateľnosť verejných výdavkov môže zlepšiť užšie napojenie revízií výdavkov na rozpočtový proces. V rokoch 2022 a 2023 sa podiel výdavkov na HDP ešte nevráti na predkrízové hodnoty z titulu dočerpávania EÚ zdrojov z končiaceho 3. programového obdobia.

### 4.1 Príjmové ciele rozpočtu verejnej správy

**Slovensko dlhodobo dosahuje nižší pomer celkových príjmov VS voči HDP v porovnaní s priemerom V3 resp. voči priemeru EÚ.** Aktuálne priblíženie celkových príjmov k priemeru V3 je spôsobené stabilným príjmom daní z práce a zo spotreby, ktoré sa na Slovensku počas pandémie neprepadli. Celkovo dosiahli príjmy v roku 2020 41,8 % HDP (GRAF 42). Aj keď daňové zaťaženie dosahuje relatívne nižšiu úroveň, v poslednom desaťročí rástlo najrýchlejším tempom spomedzi krajín EÚ (GRAF 43).

Zároveň z pohľadu štruktúry daňového mixu rástli najmä dane z práce, ktoré výraznejšie brzdia hospodársku aktivitu. Z hľadiska príjmovej štruktúry rástlo za posledných 10 rokov daňovo-odvodové zaťaženie u nízkopríjmových a vysokopríjmových zamestnancov. Najmä u nízkopríjmových zamestnancov daňové zaťaženie vyššie ako priemer EÚ. Dosiahnutie pro-rastového daňového mixu cez presun daňového bremena na spotrebu, majetok a negatívne externality sú hlavné princípy v súlade s líniou programového vyhlásenia vlády.

**GRAF 42 – Porovnanie vývoja celkových príjmov VS (% HDP)**

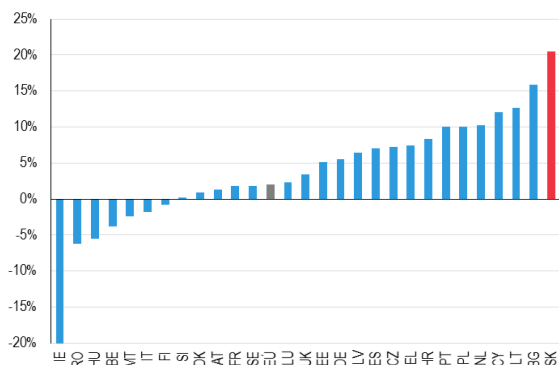


Eurozóna 19 = priemer Eurozóny

Zdroj: Eurostat, AMECO

Pozn. 2: Príjmy VS neobsahujú transfery z plánu obnovy ani zatiaľ nešpecifikované konsolidačné opatrenia na dosiahnutie rozpočtových cieľov.

**GRAF 43 – Zmena daňového zaťaženia 2019 vs. 2012 (% zmena daňového zaťaženia v pomere k HDP)**



Eurozóna 19 = priemer Eurozóny

Zdroj: Eurostat

Pozn. Graf znázorňuje percentuálnu zmenu daňovo-odvodového zaťaženia podľa metodiky ESA 2010 vyjadrenú v % HDP príslušného roku.

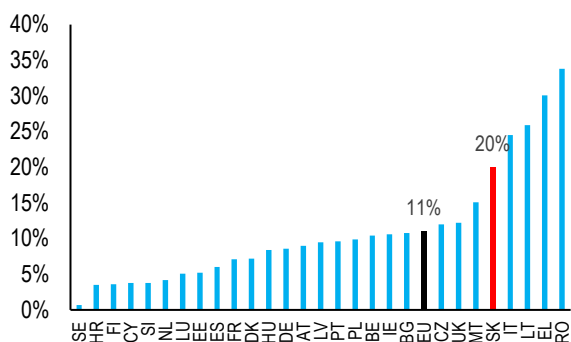
**Dlhodobou výzvou daňového systému je zvyšovanie efektívnosti výberu daní.** Balíky opatrení od roku 2012 výrazne prispeli k úspešnosti výberu DPH (GRAF 45). V porovnaní s krajinami EÚ však stále existuje priestor na zvýšenie dodatočných príjmov o približne 0,5 mld. eur pri znížení medzery výberu DPH na priemer EÚ na úrovni cca 11 % z potenciálneho výberu. Pozitívnu správou oproti predošlej kríze v roku 2009 je, že v roku 2020 sa neopakoval scenár prudkého prepadu efektívnosti výberu DPH hoci počas krízy sa situácia firiem zhoršuje, čo sa odráža vo väčšej snahe legálne alebo nelegálne optimalizovať dane. Dôvodom mohol byť čiastočne aj rozdielny charakter krízy spojenej s pandemiou. V dôsledku pandemickej situácie ľudia menej míňali na ubytovacie a stravovacie služby, ktoré patria medzi najrizikovejšie z hľadiska platenia DPH. Naopak, vo väčšej miere nakupovali potraviny v supermarketoch a využívali elektronické platby pri online nákupoch.



**Ďalším míľníkom v boji s daňovými únikmi na DPH je zavedenie elektronickej faktúry, tzv. e-faktúry od júna 2022.** Tá umožní Finančnej správe včasnú detekciu podvodov v dodávateľskom reťazci, najmä elimináciu vysokých daňových nedoplatkov, dorubených až po kontrolách. Dnes sa takéto podvody identifikujú s oneskorením cca 30 až 50 dní od vzniku daňovej povinnosti<sup>74</sup>, čo môže umožniť subjektom stať sa nekontaktnými. Finančná správa odhaduje zo zavedenia e-faktúry dodatočné príjmy vo výške cca 130 mil. eur v prvom roku, z toho 90 mil. eur na DPH a 40 mil. eur na DPPO<sup>75</sup>.

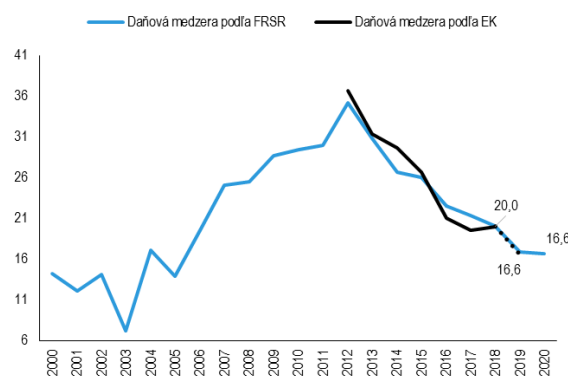
**V strednodobom horizonte budú pre znižovanie daňových únikov kľúčové organizačné a procesné zmeny plánované novým manažmentom Finančnej správy.** Ide najmä o rozšírenie kontrol z DPH na ďalšie dane či budovanie analytických kapacít, ktoré vychádzajú z odporúčaní Medzinárodného menového fondu v rámci projektu TADAT<sup>76</sup>. Tieto nedostatky sú konzistentné so zisteniami pri odhade daňovej medzery na korporátnej dani<sup>77</sup>.

**GRAF 44 – Porovnanie medzery DPH v EÚ (v % celkových DPH záväzkov, 2018)**



Zdroj: CASE

**GRAF 45 – Daňová medzera na DPH (% z pot. výberu)**



Pozn.: Medzera DPH podľa EK na rok 2019 je odhad. Zdroj: FRSR, EK

## 4.2 Výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy podľa ich funkcie

**Pandemická a ekonomická kríza sa spolu pretavili do silného nárastu celkových výdavkov VS v rokoch 2020 a 2021.** Od roku 2017 podiel výdavkov na HDP mierne rastie, výrazný skok však spôsobila najmä koronakríza v 2020. Tento nárast zapríčinili nielen podporné opatrenia na zvládnutie krízy, ale tiež silný prepád HDP. Čerpanie eurofondov z titulu konca aktuálneho 3. programového obdobia (PO) udrží podiel celkových výdavkov nad úrovňou pred krízou v rokoch 2022 a 2023. Následný dodatočný pokles v roku 2024 je spôsobený ukončením 3. PO v roku 2023.

<sup>74</sup> Finančná správa dnes pracuje s daňovými priznaniami a kontrolným výkazom (ktorý obsahuje informácie o faktúrach). Tieto dokumenty sú podané až 25. dňa v nasledujúcom mesiaci, ktorý nasleduje po mesiaci, v ktorom prebehla transakcia. T.z. ak zdaniateľný obchod prebehne 1. marca, faktúru týkajúcu sa tejto transakcie získa Finančná správa až 25 apríla.

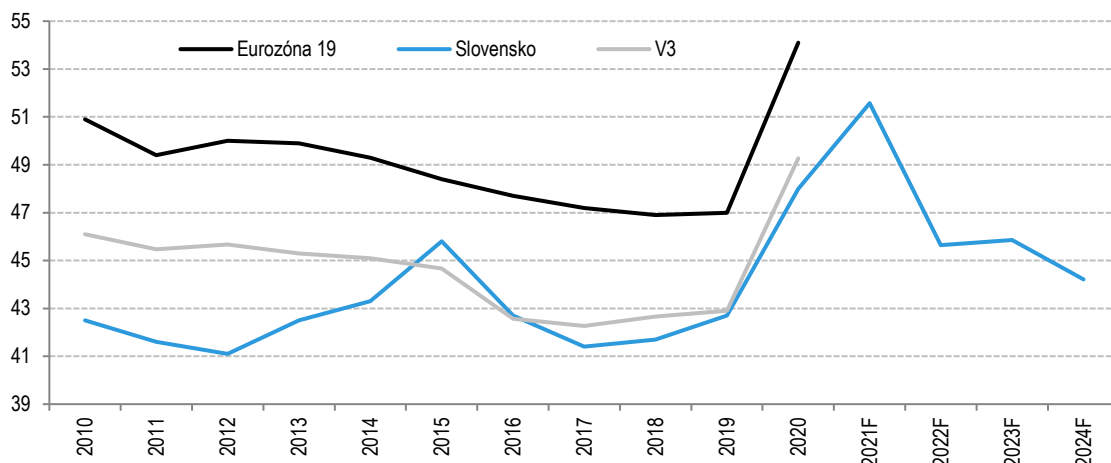
<sup>75</sup> Ide o pozitívne riziko najaktuálnejšej daňovej prognózy.

<sup>76</sup> [https://www.tadat.org/assets/files/Slovak\\_Republic\\_FINAL\\_PAR.pdf](https://www.tadat.org/assets/files/Slovak_Republic_FINAL_PAR.pdf).

<sup>77</sup> Komentár je dostupný na: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/komentare/komentare-z-roku-2020/15-nikdy-ich-vsetky-neskontrolujes-mas-snazit.html>.



**GRAF 46 – Vývoj výdavkov VS<sup>78</sup> (% HDP)<sup>79</sup>**



\* EA19 (priemer Eurozóny), V3 (V4 bez SR)

Zdroj: Eurostat, MF SR, ŠÚ SR

**Medzinárodné porovnanie štruktúry výdavkov podľa ich funkcie voči ostatným krajinám V4 ukazuje, že Slovensko dávalo v roku 2019 nižší podiel výdavkov najmä na ekonomickú oblasť, rekreáciu, kultúru a náboženstvo a vzdelávanie.** Keďže v súčasnosti patríme medzi mladšie krajiny eurozóny, sú v porovnaní s týmito krajinami výdavky na sociálne zabezpečenie na Slovensku nižšie. V budúcnosti sa očakáva silný nárast týchto výdavkov, ktorý bude spojený so starnutím populácie. Vhodnejšie je v tomto prípade preto porovnanie s ostatnými krajinami V4, ktoré majú podobnú demografickú štruktúru obyvateľstva ako SR. Podiel výdavkov na HDP vynakladaných na sociálne zabezpečenie bol v tomto prípade dokonca mierne vyšší ako priemer ostatných krajín V4.

**Podiel celkových výdavkov na HDP bude rásť najmä v dôsledku koronakrízy a dočerpávania aktuálneho programového obdobia eurofondov.** Podiel výdavkov na HDP bude rásť v oblasti všeobecných verejných služieb a v oblasti sociálneho zabezpečenia. V rámci všeobecných verejných služieb sa výdavky zvyšujú z titulu rezervy na nové legislatívne zámery a nové investičné projekty. Pri sociálnom zabezpečení budú stúpať najmä výdavky na dôchodkové zabezpečenie a podpora pre rodiny s deťmi. Schválené boli opatrenia týkajúce sa navyšovania rodičovského príspevku, zavedenia tehotenskej dávky, rozšírenia nároku a dĺžky vyplácania ošetrovného. V oblasti starobných dôchodkov sa pristúpilo k zníženiu dôchodkového veku matiek ako kompenzácií za výchovu detí, schválené boli zmeny pri výpočte minimálnych dôchodkov a zaviedol sa trinásty dôchodok. Výdavky na dôchodky sú v čase indexované k inflácii, úroveň výdavkov vyjadrených k HDP preto vzrastie aj z dôvodu poklesu HDP spôsobeného pandémiou<sup>80</sup>. Výdavky na obranu sa zvyšujú, pretože v rokoch 2023 a 2024 bude doručená veľká časť už v minulosti objednaných stíhačiek.

**TABUĽKA 14 – Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG**

Funkcie	COFOG kód	SK (2019)	FR RVS SK (2022)	FR RVS SK (2023)	FR RVS SK (2024)	V3 (2019)	EA 19 (2019)
		% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP
1. Všeobecné verejné služby	1	5,4	7,0	7,3	6,5	5,6	5,8
2. Obrana	2	1,1	1,3	1,8	1,9	1,2	1,2
3. Verejný poriadok a bezpečnosť	3	2,3	2,2	2,1	2,0	2,0	1,7
4. Ekonomická oblasť	4	5,1	4,5	4,8	4,1	6,3	4,3

<sup>78</sup> Pozn.: Metodika zaznamenávania výdavkov podľa funkčnej klasifikácie sa môže medzi jednotlivými krajinami líšiť. Toto môže spôsobiť, že v rámci rovnakej položky vystupujú v rôznych krajinách odlišné dáta (napr. zdaňované a nezdaňované dôchodky). Klasifikácia COFOG tiež nezohľadňuje výdavky realizované cez daňový systém (napr. daňové bonusy na deti).

<sup>79</sup> Výdavky podobne ako príjmy VS neobsahujú prostriedky z plánu obnovy a ich vyvolané výdavky. Výdavky tiež nezohľadňujú zatiaľ nešpecifikované konsolidačné opatrenia.

<sup>80</sup> Viac o efekte poklesu HDP z dôvodu pandémie je uvedené v kapitole o dlhodobej udržateľnosti.



5. Ochrana životného prostredia	5	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,8
6. Bývanie a občianska vybavenosť	6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,7	0,6
7. Zdravotníctvo <sup>81</sup>	7	7,7	8,1	7,9	7,9	5,7	7,2
8. Rekreaícia, kultúra a náboženstvo	8	1,2	1,2	1,1	1,1	1,9	1,1
9. Vzdelávanie	9	4,2	4,5	4,4	4,3	4,9	4,6
10. Sociálne zabezpečenie	10	14,4	15,6	15,2	15,3	14,0	19,8
<b>Celkové výdavky</b>	<b>TE</b>	<b>42,7</b>	<b>45,6</b>	<b>45,9</b>	<b>44,2</b>	<b>42,8</b>	<b>47,1</b>

Pozn.: NRVŠ – návrh rozpočtu verejnej správy

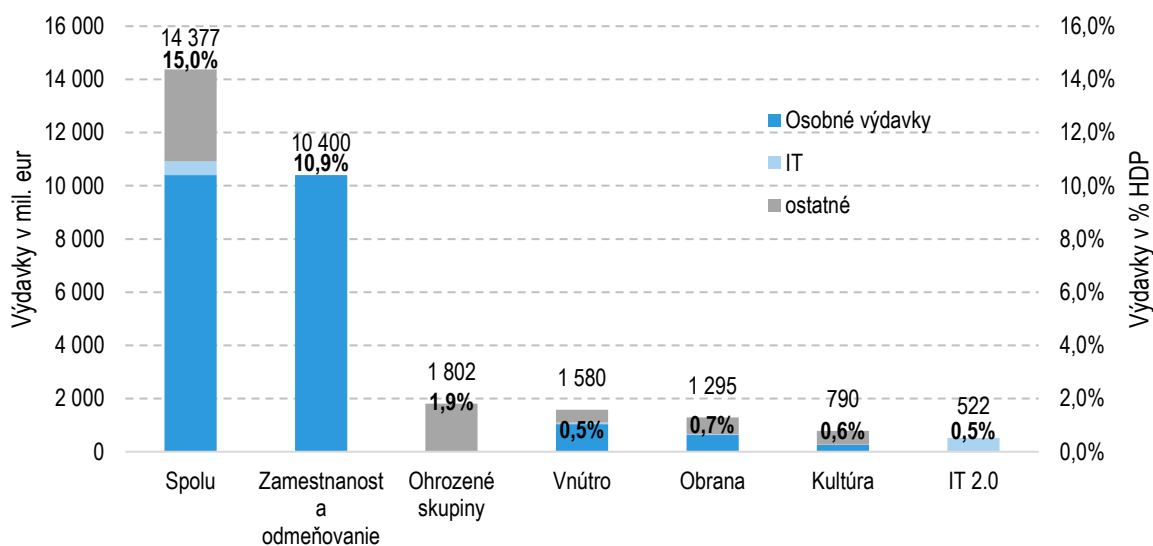
Zdroj: MF SR, Eurostat

Pozn. 2: Výdavky VS neobsahujú výdavky z plánu obnovy a ich vyvolané výdavky, ani zatiaľ nešpecifikované konsolidačné opatrenia.

## Revízie výdavkov verejnej správy

**K cieľu zrevidovať aspoň polovicu verejných výdavkov počas štyroch rokov po schválení programového vyhlásenia vlády sa vláda priblížila už v prvom roku, keď schválila revízie výdavkov za 14,4 mld. eur (15 % HDP, v cenách roku 2021). Vláda má podľa rozpočtových pravidiel zrevidovať aspoň polovicu verejných výdavkov, čo pre vládu, ktorá vznikla v roku 2020, znamenalo 20,06 mld. eur. Rozhodujúci príspevok predstavovala revízia výdavkov na odmeňovanie a zamestnanosť vo verejnej správe, ktorá posúdila výdavky za 10,4 mld. eur (11 % HDP).**

### GRAF 47 – Výdavky posúdené revíziou výdavkov od 2020 (v mil. eur a % HDP)



Poznámka: V súčtovom stĺpci vylúčené opakujúce sa výdavky.

Zdroj: MF SR

**Revízie schválené v roku 2020 identifikovali úsporné opatrenia s potenciálom 1,13 mld. eur (1,2 % HDP).** V zamestnanosti a odmeňovaní revízia identifikovala priestor 765 mil. eur (0,8 % HDP) najmä v optimalizácii samospráv (396 mil. eur) a počtu úradníkov v štátnej správe (147 mil. eur) a znižovaní počtu policajtov (96 mil. eur). Revízia výdavkov na obranu identifikovala úspory za 191 mil. eur najmä prostredníctvom zmrazovania mzdovej obálky vojakov (101 mil. eur). Revízia IT výdavkov identifikovala úspory vo výške 83-165 mil. eur, ktoré by sa mali začať naplňať od roku 2021. Do rozpočtu na rok 2021 boli na odporúčanie mzdovej revízie zapracované úspory vo výške 150 mil. eur, zníženie osobných výdavkov na úradníkov v štátnej správe prispelo 109 mil. eur, policajtov 14 mil. eur a zamestnancov vysokých škôl 27 mil. eur. Úsporné opatrenia revízie výdavkov na zdravotníctvo z roku 2019 boli v rozpočte na rok 2021 zapracované vo výške 107 mil. eur z dlhodobého potenciálu 465 mil. eur.

<sup>81</sup> Údaj o verejných výdavkoch na zdravotníctvo vo výške 7,7 % HDP v roku 2019 vychádza z metodiky COFOG a ESA 2010. Podľa metodiky SHA (System of Health Accounts) a dát OECD výdavky na zdravotníctvo sa odhadujú v roku 2019 na úrovni 5,6 % HDP. COFOG a ESA 2010 dvakrát započítavajú výdavky verejných nemocníc.



**Revízie zároveň identifikovali aj oblasti s potrebou dodatočných zdrojov za 1,5 mld. eur.** Revízia výdavkov na zamestnanosť a odmeňovanie navrhuje najmä postupné zvyšovanie počtov zdravotných sestier, platov učiteľov a počtov a platov pracovníkov v sociálnych službách spolu v objeme 1,2 mld. eur. Revízia výdavkov na skupiny ohrozené chudobou alebo sociálnym vylúčením navrhuje potrebu dodatočných 263 mil. eur. Zníženie výdavkov revízia identifikovala pri nultých ročníkoch, špeciálnom školstve a pri aktivačných prácach. Dve tretiny dodatočných zdrojov (174 mil. eur) by mali smerovať na rannú starostlivosť a vzdelávanie, najmä na rozšírenie a skvalitnenie personálnych kapacít pre prácu so znevýhodnenými deťmi.





## 5 INŠTITUCIONÁLNE ASPEKTY VEREJNÝCH FINANCIÍ

*Mimoriadna situácia a nedostatočne ambiciózna konsolidácia v predchádzajúcich rokoch<sup>82</sup> si vyžiadala zmeny v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti. Vláda SR preto na jeseň 2020 predložila do NR SR novelu ústavného zákona, ktorej cieľom je implementovať absentujúce výdavkové limity verejnej správy, posilniť dlhodobú udržateľnosť verejných financií a zabezpečiť flexibilnejšie únikové klauzuly pre prípad výnimočných udalostí. V súlade s programovým vyhlásením parlament minulý rok upravil aj pravidlá pre prípravu rozpočtu a investičných projektov, ktoré zabezpečia ich vyššiu transparentnosť a efektívnosť v súlade s hodnotou za peniaze. Transparentnejší rozpočtový proces by malo priniesť programové rozpočtovanie, pravidelnejšie informovanie o vývoji rozpočtu verejnej správy a lepšia dostupnosť údajov pre analytikov ako aj širokú verejnosť.*

### Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

**Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti po schválení prinesie zavedenie výdavkových limitov a prechod na ukazovateľ čistého dlhu.** Zmena ukazovateľa z hrubého na čistý dlh je sprevádzaná znížením počtu sankčných pásiem a prísnejšími pravidlami pre konsolidáciu v dobrých časoch. Posilňujú sa tiež kompetencie a pribúdajú povinnosti Rade pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ). Novela prinesie aj kvalitnejší rozhodovací základ pre dočasné pozastavenie pravidiel počas mimoriadnych situácií a zlepši tak flexibilitu zákona v prípade budúcich kríz.

### Zmeny v dlhovej brzde

**Prechod na ukazovateľ čistého dlhu zefektívni riadenie likvidity pri obsluhu dlhu na finančných trhoch, a to očistením ukazovateľa hrubého dlhu od finančných aktív (najmä hotovostnej rezervy štátu).** Tvorba hotovostnej rezervy Agentúrou pre riadenie dlhu a likvidity je súčasťou ukazovateľa hrubého dlhu. Výška rezervy má byť v ideálnom prípade určená na základe posúdenia rizík financovania a nákladov s tým spojených a nemá byť ovplyvňovaná potrebou plniť pravidlo pre výšku dlhu. Prechod na ukazovateľ čistého dlhu už finančné aktíva napr. vo forme hotovostnej rezervy z pravidla vyčlení.

**S novelou prichádza aj nastavenie nových štyroch sankčných pásiem – spodný limit pre čistý dlh sa určuje na 35 % HDP, horný na 50 % HDP<sup>83</sup>.** Zároveň sa sprísňujú sankcie stanovením potrebnej medziročnej konsolidácie štrukturálneho salda pre prvé tri pásma (0,5 % - 1 % HDP) (GRAF 48). Štvrté pásmo predpokladá predloženie štrukturálne vyrovnaného rozpočtu a hlasovanie o dôvere vláde, ale len v prípade, že vláda v predchádzajúcom období neplnila zvyšné tri sankcie z nižších pásiem, ktorých dodržanie vyhodnotí RRZ.<sup>84</sup>

### GRAF 48 – Nové pásma a sankcie dlhovej brzdy viažuce sa na čistý dlh

35 % HDP a viac	(1) MF SR zasiela NR SR písomné zdôvodnenie výšky dlhu vrátane opatrení na nápravu + stanovisko RRZ
40 % HDP a viac	(2) návrh rozpočtu verejnej správy so zmenou štrukturálneho salda aspoň o hodnotu +0,5 % HDP (len pre 1. sankčné pásmo)
45 % HDP a viac	(2) návrh rozpočtu verejnej správy so zmenou štrukturálneho salda aspoň o hodnotu +1,0 % HDP (len pre 2. sankčné pásmo) (3) nie je možné poskytovať finančné prostriedky z rezervy predsedu vlády a z rezervy vlády
50 % HDP a viac	(2) návrh rozpočtu verejnej správy s aspoň vyrovnaným štrukturálnym saldom (len pre 4. sankčné pásmo) (4) obce a VÚC sú povinné na nasledujúci rok schváliť vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet bez finančných operácií (2) návrh rozpočtu verejnej správy so zmenou štrukturálneho salda aspoň o hodnotu +1,0 % HDP (len pre 3. sankčné pásmo) (5) vláda spojí hlasovanie o opatreniach na zníženie dlhu v NR SR s hlasovaním o dôvere vláde
Sankcie sú v prípade prekročenia sankčného pásma kumulované, napr. čistý dlh 48 % HDP predpokladá splnenie sankcií (1) + (2) pre 3. sankčné pásmo + (3) + (4).	

Zdroj: MF SR

<sup>82</sup> Podľa hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte realizovanom ministerstvom financií (MF SR) aj RRZ sa verejné financie v roku 2019 výrazne odchyľili od cieľa štrukturálneho deficitu 0,5 % HDP.

<sup>83</sup> Vládny návrh novely ústavného zákona obsahuje mierne odlišné znenie ako Program stability. Ten uvádza v časti limitu čistého dlhu a výdavkových stropov znenie novely, ktorá by mala nadobudnúť účinnosť po schválení poslaneckého pozmeňovacieho návrhu v NR SR v roku 2021. Detailné informácie k tomuto zneniu sú súčasťou komunikácie [Rady pre rozpočtovú zodpovednosť](#).

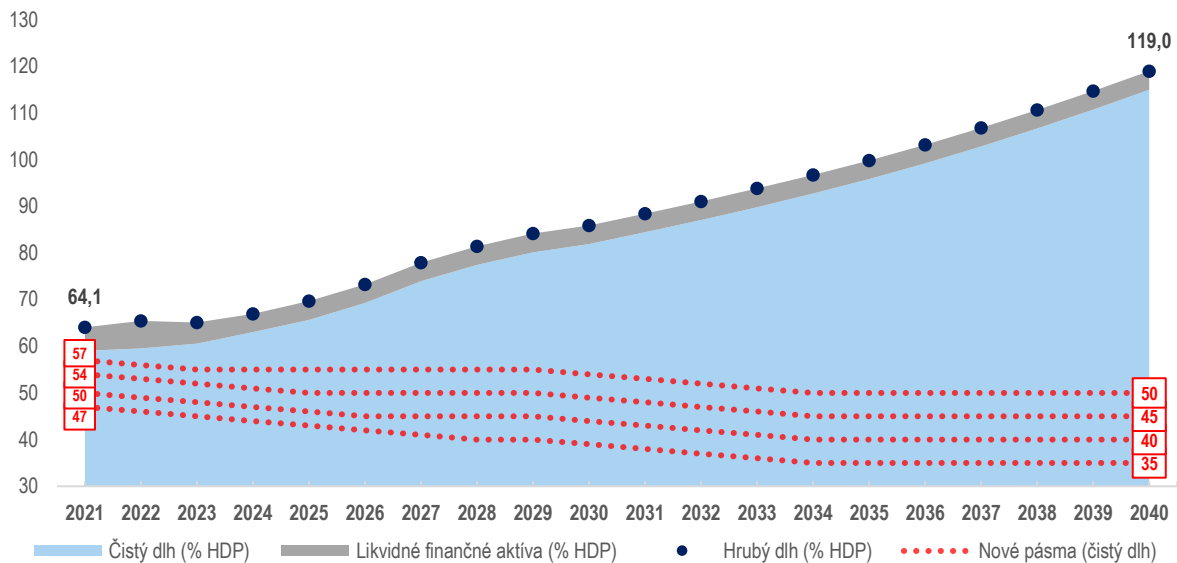
<sup>84</sup> Po vyhlásení mimoriadnej okolnosti a jej ukončení sa pri konsolidácii v najbližšom rozpočtovom roku uplatní polovičná hodnota zlepšenia štrukturálneho salda vyplývajúca z 1. až 3. sankčného pásma.



**Proti-cyklickú fiškálnu politiku a väčšiu flexibilitu dlhovej brzdy pri neočakávaných udalostiach zabezpečí rozšírenie tzv. únikovej klauzuly<sup>85</sup>.** Sankcie sa dočasne na jeden rok neuplatňujú po vyhlásení mimoriadnej okolnosti – ak Štatistický úrad SR (ŠÚ SR) oznámi medziročný pokles reálneho HDP v predchádzajúcom štvrtroku a najbližší Výbor pre makroekonomické prognózy potvrdí pokles reálneho HDP za celý rok o viac ako 3 p. b. Ak výbor po rovnakom oznámení ŠÚ SR prognózuje medziročný pokles reálneho HDP o viac ako 6 p. b., sankcie sa deaktivujú na 2 roky. Najprísnejšie sankcie 4. pásma sa jeden rok neuplatnia v prípade nástupu novej vlády, zmeny metodiky platnej v EÚ, mimoriadnych výdavkov súvisiacich so záchranou bankového sektora po finančnej kríze, s následkami prírodných katastrof alebo s plnením medzinárodných zmlúv, ktorých objem za rok kumulatívne presiahne 2 % HDP.

Novelu zákona o rozpočtovej zodpovednosti schválila vláda v septembri 2020. Jej prerokovanie a schválenie v NR SR sa po viacerých parlamentných návrhoch na zmeny oproti vládnemu návrhu očakáva v priebehu roka 2021. Novela od roku 2022 predpokladá postupné klesanie sankčných pásiem až do dosiahnutia konečných úrovní 35 %, 40 %, 45 % a 50 % HDP v roku 2034<sup>86</sup> (GRAF 49).

**GRAF 49 – Nové pásma dlhovej brzdy oproti vývoju dlhu v scenári nezmenených politík (% HDP)**



Pozn.: Scenár nezmenených politík (NPC) – scenár vývoja dlhu bez dodatočných konsolidačných opatrení a s vplyvom starnutia populácie.

Zdroj: MF SR

## Limit verejných výdavkov

**Limity pre verejné výdavky po schválení novely ústavného zákona posilnia proti-cyklickosť fiškálnej politiky na 4-ročnom horizonte volebného cyklu a zabezpečia dlhodobú udržateľnosť verejných financií.** Výdavkové limity pre vládu vypočítava RRZ a predkladá ich na rokovanie NR SR do 60 dní po schválení programového vyhlásenia vlády. RRZ určí limity korešpondujúce plánovanému upravenému štruktúrnemu saldu<sup>87</sup> vzhľadom na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti verejných financií (GAP). Pri vysokom riziku sa štruktúrne saldo určí tak, aby každoročne zlepšilo ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti o 1 % HDP, pri strednom riziku o 0,5 % HDP a pri nízkom riziku tak, aby sa ukazovateľ nemenil. Maximálna hodnota upraveného štruktúrneho salda verejnej správy dosiahnutá týmto postupom je stanovená na štruktúrny prebytok 2 % HDP.

<sup>85</sup> Úniková klauzula je bežnou súčasťou kredibilných fiškálnych pravidiel. Po aktivácii na určité obdobie zabezpečuje istú flexibilitu fiškálnej politiky dočasným vypnutím sankčných mechanizmov.

<sup>86</sup> V roku 2022 pásma dosiahnu úroveň 46 – 49 – 53 a 56 % HDP a budú každoročne klesať o 1 p. b. tak, aby v 2029 dosiahli hodnoty 40 – 45 – 50 a 55 % HDP. V nasledujúcich 5 rokoch bude znižovanie pásiem pokračovať o 1 p. b. ročne ku konečným úrovňam. Klesanie pásiem sa môže dočasne pozastaviť v prípade mimoriadnych okolností vyhlásených vládou.

<sup>87</sup> Štruktúrne saldo je pri určení výdavkových limitov očistené o výdavky na obsluhu verejného dlhu, odvody do rozpočtu EÚ a výdavky na kofinancovanie programov SR a EÚ. K saldu sa naopak pripočítajú konsolidované daňové príjmy vrátane príjmov do poisťných fondov (upravené o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy), odhadovaný výsledok hospodárenia samospráv a predpokladané nedaňové príjmy, granty a transfery okrem grantov a transferov z EÚ.



**Plnenie limitu výdavkov za predchádzajúce obdobie vyhodnocuje Rada, ktorá ich zároveň aktualizuje vždy do 30. júna, na požiadanie vlády alebo po schválení legislatívnych zmien, ktoré ovplyvňujú dlhodobú udržateľnosť.** Aktualizácia zohľadňuje prijaté legislatívne zmeny, ale zabezpečuje aj korekciu prípadného neplnenia limitov z predchádzajúceho obdobia. Neplnenie výdavkových stropov dve po sebe nasledujúce obdobia o viac ako 1 % HDP predpokladá, že vláda požiadá NR SR o vyslovenie dôvery.

**Vo volebnom období 2020-2024 sa limit verejných výdavkov určí na roky 2023 a 2024.** Do konca roku 2021 by malo dôjsť k zmenám v zákone o rozpočtových pravidlách, ktoré budú reflektovať ústavne zakotvené výdavkové limity. RRZ v roku 2022 do 30 dní po predložení správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií určí výdavkový limit pre rok 2023 v súlade s požiadavkou na zlepšenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Rada tento limit následne predloží na rokovanie NR SR, ktorá ho schváli uznesením.

### Posilnenie výborov a Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

**Predpokladom dôveryhodného rozpočtového procesu a kredibility fiškálnej politiky je oddelenie politického rozhodovania od analytickej práce na rozpočte a rozšírenie pôsobnosti výborov a RRZ.** Výbory pre makroekonomické a daňové prognózy sa okrem projekcie vývoja ekonomiky a daňových príjmov zamerajú aj na odhad nedaňových príjmov a vybraných výdavkov rozpočtu verejnej správy, ktorých vývoj je úzko prepojený na ekonomický vývoj. Proces rozširovania pôsobnosti výborov bol začatý už v marci tohto roka prognózou nemocenských dávok a príjmov z mýta, diaľničných známok a emisných povoleniek v celkovom objeme 1,5 miliardy eur. Jeho cieľom je zabezpečiť transparentnejšiu prípravu a presnejší odhad vývoja rozpočtu.

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť posilní svoju nezávislosť upraveným spôsobom menovania jej členov. RRZ zároveň získa nové kompetencie v rámci určovania a vyhodnocovania plnenia výdavkových limitov, ale aj úlohy pri predkladaní nových správ a stanovísk s cieľom zlepšiť odbornú verejnú diskusiu pri politických rozhodnutiach o nastavení fiškálnej politiky. K aktuálne predkladaným správam (správa o dlhodobej udržateľnosti, správa o plnení pravidiel rozpočtovej zodpovednosti) bude RRZ predkladať stanovisko k návrhu rozpočtu verejnej správy, správu o fiškálnych rizikách, o udržateľnosti dôchodkového systému a hodnotenia makroekonomických a rozpočtových prognóz.

### Investície v súlade s hodnotou za peniaze

**Prebiehajúca reforma riadenia investícií má za cieľ zvýšiť ekonomickú hodnotu novo-realizovaných investičných projektov a získať z každého eura vyššiu návratnosť.** Posilňuje sa dohľad Útvaru hodnoty za peniaze na ministerstve financií pri všetkých fázach investícií vo verejnej správe. Nové nástroje zabezpečia zavedenie systematického prístupu pri výbere investičných projektov, ako aj stanovenie kontrolných míľnikov počas investičného procesu. Zadefinujú sa objektívne kritériá na výber najlepších projektov hneď v úvode, na úrovni stratégie a do rozpočtu sa zaradia len investície, ktoré sú pripravené a návratné, bez ohľadu na investora.

Za účelom lepšieho plánovania a plnenia rozpočtu sa už zrealizovali alebo realizujú uvedené aktivity:

- **Novela zákona o rozpočtových pravidlách<sup>88</sup> nariaďuje subjektom verejnej správy a ich organizáciám vypracovávať a zverejniť štúdiu uskutočniteľnosti pre všetky investície alebo koncesie, ktorých hodnota dosahuje aspoň 40 mil. eur ešte pred ich obstaraním (10 mil. eur pre investície v oblasti informatizácie).** Investor je povinný zverejniť štúdiu uskutočniteľnosti na začiatku investičného procesu alebo pred jeho najbližším významným pokračovaním. Ministerstvo financií hodnotí a monitoruje projekty od zverejnenia štúdie až po ukončenie realizácie.
- **Vláda SR zároveň formou uznesenia<sup>89</sup> zaviedla povinné posudzovanie investícií s predpokladanými celkovými výdavkami vyššími ako 1 mil. eur s DPH Ministerstvom financií SR (MF SR).** Subjekty verejnej správy, okrem územnej samosprávy a ňou zriadenými organizáciami, sú povinné MF SR predložiť na posúdenie minimálne detailný rozpočet projektu a dokumenty preukazujúce súlad projektu so sektorovou stratégiou, resp. súlad s prioritovaným investičným plánom a harmonogramom.

<sup>88</sup> Novela zákona č. 524/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy s účinnosťou od 1.1.2020. Povinnosť zverejňovať štúdiu uskutočniteľnosti a monitorovanie projektu ministerstvom financií je platné novelou s účinnosťou od 1.1.2021.

<sup>89</sup> Uznesením č. 649 z roku 2020 k rozpočtu verejnej správy s účinnosťou od 14.10. 2020.



## BOX 7 – Prehľad hodnotených projektov od roku 2020

V rámci Útvary hodnoty za peniaze (ÚHP) na ministerstve financií vznikla posilnením kapacít na hodnotenie investícií Investičná autorita (IA). ÚHP hodnotil od 1.1.2020 celkovo 56 projektov v hodnote približne 4,5 mld. eur. Projekty nad 40 mil. eur (resp. 10 mil. eur v IT oblasti), hodnotené na základe zákona o rozpočtových pravidlách, od začiatku roka 2020 dosiahli hodnotu 4,2 mld. eur (18 projektov)<sup>90</sup>. Projekty nad 1 mil. eur, ktoré sú hodnotené na základe uznesenia vlády od októbra 2020, predstavujú kapitálové výdavky v hodnote takmer 300 mil. eur (39 projektov).

TABUĽKA 15 – Sumár hodnotených projektov nad 1 mil. eur od roku 2020 (mil. eur)

Oblasť a veľkosť projektu	Počet projektov	Hodnota projektov
SPOLU	56	4 541
<b>Projekty nad 40 mil. eur (10 mil. eur pre investície v IT)</b>	<b>17</b>	<b>4 244</b>
z toho IT	6	1 066
z toho doprava	10	3 029
z toho obrana	1	148
<b>Projekty nad 1 mil. eur (pod 40 mil. eur / 10 mil. eur IT)</b>	<b>39</b>	<b>297</b>
z toho IT	14	81
z toho doprava	5	107
z toho obrana	16	103
z toho ostatné	4	7

Pozn.: Sumár projektov nad 40 mil. eur od 1.1. 2020 a projektov nad 1 mil. eur od 14.10. 2020.

Zdroj: MF SR (UHP)

- Podľa rovnakého uznesenia vlády k rozpočtu verejnej správy všetky kapitoly štátneho rozpočtu pripraví metodiku prioritizácie svojich plánovaných investícií a zverejní prioritované investičné plány. Transparentné a prioritované plány prípravy investícií budú pravidelne vyhodnocované a aktualizované. Zhotovenie zásobníka prioritných investícií urýchli realizáciu pripravených verejných investícií a zvýši presnosť rozpočtovania investícií.
- Zmeny nastali aj v spôsobe zostavovania rozpočtu verejnej správy pre kapitálové výdavky. Do rozpočtu sú od roku 2021 okrem pokračujúcich projektov zaradené iba preukázateľne spoločensky návratné a pripravené projekty. Ostatné plánované projekty sú viazané v rozpočte Všeobecnej pokladničnej správy v rámci zásobníka investícií a čerpať je ich možné až po hodnotení MF SR.
- Ministerstvo financií tiež pripravuje metodický materiál, ktorý zadefinuje podrobnosti postupov pri príprave investícií. Materiál zahŕňa usmernenia a pravidlá pre tvorbu a prioritizáciu investičných plánov, prípravu štúdií uskutočniteľnosti a hodnotení projektov a tvorbu rozpočtu kapitálových výdavkov verejnej správy.

**Za implementáciu reformy je zodpovedné MF SR v súčinnosti so všetkými rezortmi.** Pre dokončenie reformy je potrebné posilnenie centrálnej koordinačnej autority na MF SR a dobudovanie analytických jednotiek zodpovedných za analyticky podložené investičné plány priorit ministerstiev. Tiež je potrebné zjednodušenie prípravného procesu, dopracovanie metodík a zefektívnenie obstarávania.

## Programové rozpočtovanie

**Posilnenie orientácie na výsledok v rozpočte by mala priniesť reforma programového rozpočtovania.** V súlade s programovým vyhlásením vlády z roku 2020 ministerstvo financií odštartovalo prípravu na posilnenie programového rozpočtovania v rozpočtovom procese. Základné princípy boli predstavené koncom roka 2020 a budú pilotne overené pri tvorbe rozpočtu na roky 2022-2024 vo vybraných rezortoch. Zníženie vysokého počtu logických či procesných ukazovateľov na nízkych úrovniach programovej štruktúry a sústredenie sa na kľúčové výsledkové indikátory posilní orientáciu na dosahované výsledky. Reorganizácia programov by mala zvýšiť zrozumiteľnosť účelu výdavkov, ako aj uľahčiť využívanie dát pre analytické účely.

## Transparentnejší rozpočtový proces

**Zmeny v pravidlách rozpočtového procesu (v rámci zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy) sa od roku 2021 rozšírili o rezervy na riešenie krízových situácií, na riešenie vplyvov legislatívnych zmien a iné**

<sup>90</sup> Hodnotenia investičných projektov nad 40 mil. eur (10 mil. eur pre investície v IT) dostupné online: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/hodnota-za-peniaze/hodnotenie-investicnych-projektov/hodnotenie-investicnych-projektov.html>.



**rezervy podľa zákona o ŠR.** Výšku rezerv schvaľuje NR SR v zákone o štátnom rozpočte, v prípade krízových situácií sa o použití rezerv rozhoduje v súlade s osobitnými predpismi. Novela zákona zavádza povinnosť vlády informovať o nakladaní s rezervami NR SR, a to vrátane informácie o prijímateľoch finančných prostriedkov, účele a výške ich čerpania.

**Ministerstvo financií bude na základe údajov za prvý polrok zverejňovať očakávaný vývoj rozpočtu verejnej správy ku koncu roka.** Očakávaný reálny vývoj rozpočtu v danom roku (tzv. očakávaná skutočnosť) a zmeny oproti schválenému rozpočtu budú od roku 2021 pravidelne zverejňované MF SR vždy do 15. augusta. Prvé zverejnenie polročnej správy o rozpočte sa udialo už v roku 2020. Skracuje sa tiež lehota na zverejnenie údajov o rozpočte verejnej správy po jeho schválení zo 60 na 30 dní. Novela tiež zavádza povinnosť poskytovať verejnosti štruktúrované údaje o rozpočte formou, ktorá umožní ich ďalšie automatizované spracovanie.

**Zvýšenie transparentnosti rozpočtového procesu<sup>91</sup> umožní efektívnejšiu verejnú kontrolu rozpočtu a informovanejšiu diskusiu o rozpočtových prostriedkoch, čím napomáha aj fiškálnej disciplíne.** S rozpočtom na roky 2021-2023 bol zverejnený aj prvý [Rozpočet pre ľudí](#), ktorý mal za cieľ priblížiť rozpočtové ciele verejnosti zrozumiteľnou formou. Rovnako došlo k významnému rozšíreniu zverejňovaných rozpočtových dát na stránke [rozpocet.sk](#), kde je zároveň plánované ďalšie sprehľadnenie priebežných úprav rozpočtu.

---

<sup>91</sup> [Hovoriť pravdu, aj v rozpočte.](#)



## 6 ŠTRUKTURÁLNE POLITIKY

*Dlhodobú udržateľnosť verejných financií podporia štrukturálne reformy na naštartovanie ekonomického rastu, predstavené v rámci schváleného Plánu obnovy a odolnosti SR (ďalej len „plán obnovy“). Opatrenia budú zamerané na riešenie hlavných štrukturálnych výziev slovenskej ekonomiky: vzdelávanie, trh práce, zdravotníctvo, starnutie populácie a celkové neefektívne využívanie zdrojov v ekonomike. Viac ako tretina investičného balíka plánu obnovy pôjde na opatrenia v oblasti zelenej ekonomiky a významná časť investícií je určená aj na rozvoj IT riešení a digitalizácie naprieč verejnou správou. Dôraz je kladený aj na zlepšenie podnikateľského prostredia a vymožitelnosti práva – najmä na boj proti korupcii a zefektívnenie súdnictva.*

**Schválený plán obnovy<sup>92</sup> predstavuje balík hlavných reformných iniciatív Slovenska na najbližšie roky.** Je komplexnou odpoveďou na dôsledky krízy spojenej s pandemiou COVID-19, ako aj reakciou na identifikované hlavné výzvy a systémové nedostatky slovenskej ekonomiky. Reformy a investície z plánu obnovy vychádzajú zo štrukturálnych výziev identifikovaných EK a zároveň priamo adresujú jej špecifické odporúčania pre Slovensko z rokov 2020 a 2019. Plán obnovy je zameraný na päť kľúčových oblastí verejných politík: 1) zelená ekonomika, 2) vzdelávanie, 3) veda, výskum a inovácie, 4) zdravie a 5) efektívna verejná správa a digitalizácia.

**TABUĽKA 16 – Alokácia prostriedkov z plánu obnovy podľa komponentov v piatich kľúčových oblastiach verejných politík**

Číslo	Názov komponentu	Alokácia v mil. eur <sup>93</sup>
	Zelená ekonomika	2 301
1	Obnoviteľné zdroje energie a energetická infraštruktúra	232
2	Obnova budov	741
3	Udržateľná doprava	801
4	Dekarbonizácia priemyslu	368
5	Adaptácia na zmenu klímy	159
	Vzdelávanie	892
6	Dostupnosť, rozvoj a kvalita inkluzívneho vzdelávania na všetkých stupňoch	210
7	Vzdelávanie pre 21. storočie	469
8	Zvýšenie výkonnosti slovenských vysokých škôl	213
	Veda, výskum, inovácie	739
9	Efektívnejšie riadenie a posilnenie financovania vedy, výskumu a inovácií	633
10	Lákavosť a udržanie talentov	106
	Zdravie	1 533
11	Moderná a dostupná zdravotná starostlivosť	1 163
12	Humánna, moderná a dostupná starostlivosť o duševné zdravie	105
13	Dostupná a kvalitná dlhodobá sociálno-zdravotná starostlivosť	265
	Efektívna verejná správa a digitalizácia	1 110
14	Zlepšenie podnikateľského prostredia	11
15	Reforma justície	255
16	Boj proti korupcii a praniu špinavých peňazí, bezpečnosť a ochrana obyvateľstva	229
17	Digitálne Slovensko (štát v mobile, kybernetická bezpečnosť, rýchly internet pre každého, digitálna ekonomika)	615
18	Zdravé, udržateľné a konkurencieschopné verejné financie	0
	<b>Celkový súčet</b>	<b>6 575</b>

<sup>92</sup> Návrh Plánu obnovy a odolnosti SR bol schválený vládou 28. apríla 2021.

<sup>93</sup> Európskej komisii bol poslaný zoznam investičných priorit v rámci Plánu obnovy vo výške 6,58 mld. eur, ktorý schválila vláda. Najaktuálnejší odhad alokácie zdrojov z EÚ v rámci Fondu obnovy a odolnosti EÚ pre SR je vo výške 6,33 mld. eur. Výsledný zoznam investičných priorit sa tak ešte môže zmeniť, aby sa nepresiahla celková alokácia, ktorú Slovensku EK vyčlení.





**Komplementárne k plánu obnovy sa pripravuje Partnerská dohoda na programové obdobie rokov 2021 až 2027.** Celková alokácia predstavuje približne dvojnásobok alokácie plánu obnovy vo výške 12,8 mld. eur<sup>94</sup>. Navrhované investície smerujú do rovnakých priorít ako v pláne obnovy, a tým ich posilňujú (najmä veda, výskum a inovácie, vzdelávanie a zelená ekonomika), ale aj do doplnkových oblastí (dopravná a digitálna infraštruktúra, rozvoj regiónov, trh práce a sociálna starostlivosť). Spolu tak plán obnovy a európske štrukturálne a investičné fondy vytvárajú komplexný prístup k riešeniu štrukturálnych výziev identifikovaných EK v špecifických odporúčaniach a Národným programom reforiem SR.

**Kvalita slovenského vzdelávacieho systému sa podporí najmä opatreniami v predprimárnom vzdelávaní, investíciami do infraštruktúry v regionálnom školstve a reformou financovania vysokého školstva.** Pre posilnenie inklúzie sa podporí najmä prístup k ranej starostlivosti, k predprimárnemu vzdelávaniu a posilnenie podporných tímov pri inklúzii vo vzdelávaní. Zabezpečia sa podmienky na implementáciu povinného predprimárneho vzdelávania pre deti od piatich rokov a zavedenie právneho nároku na miesto v materskej škole alebo u iných poskytovateľov predprimárneho vzdelávania od troch rokov. Investície v regionálnom školstve sa zamerajú na digitálnu infraštruktúru, dobudovanie školskej infraštruktúry a debarierizáciu. Zvýšenie kvality vzdelávania a výskumu na vysokých školách podporí reforma riadenia a zmena financovania vysokých škôl vrátane zavedenia výkonnostných zmlúv. Pripravovaná *Stratégia celoživotného vzdelávania pre roky 2021 až 2030* prinesie návrh pre schému individuálnych vzdelávacích účtov.

**V oblasti vedy, výskumu a inovácií sa podpora zameria na zvýšenie kvality výstupov a zefektívnenie financovania systému.** Vládna podpora súkromného výskumu a vývoja sa ešte len rozbieha a to najmä nepriamou formou tzv. daňového superodpočtu a patent boxu. Zmeny sa zamerajú na profesionalizáciu, centrálné riadenie a hodnotenie v oblasti podpory vedy, výskumu a inovácií. S cieľom riešenia fragmentácie výskumných kapacít prebehne konsolidácia, štandardizácia a zjednodušenie procesov v podporných agentúrach. Financovanie sa zameria na podporné schémy na súťažnom princípe, podporu inovácií v súkromnom sektore, medzinárodnej spolupráce a spolupráce s vysokými školami. Prioritou pre Slovensko bude zvrátiť trend odlivu mozgov a prilákať vysokokvalifikovanú pracovnú silu formou študentských štipendií, pomoci pre navrátilcov a vysokokvalifikovaných pracovníkov. Opatrenia sa zamerajú aj na zjednodušenie získania povolenia pre vysokokvalifikovaných pracovníkov a uznávania dokladov o vzdelaní.

**Viaceré iniciatívy sa zameriavajú na zamestnanosť znevýhodnených skupín, ktorá predstavuje dlhoročnú hlavnú výzvu trhu práce.** Aj z dôvodu pandemickej krízy bude potrebné pokračovať v implementácii efektívnych nástrojov na podporu znevýhodnených skupín vrátane výrazne zasiahnutej skupiny mladých ľudí pri prechode na trh práce. Prebiehajúca podpora sa sústreďí na zamestnávateľov znevýhodnených či zraniteľných osôb formou investičnej pomoci sociálnym podnikom a finančných príspevkov integračným podnikom. Sektorovo zamerané projekty vyplácajú podporu zamestnávateľom, ktorí vytvárajú pozície v oblasti v poľnohospodárstve alebo v sociálnych službách<sup>95</sup>. S cieľom zefektívnenia sociálnej a ekonomickej inklúzie Rómov bola v apríli 2021 schválená nová *Stratégia pre rovnosť, inklúziu a participáciu Rómov do roku 2030*<sup>96</sup>. Prioritné oblasti stratégie sa zameriavajú na zamestnanosť, vzdelávanie, zdravie a bývanie. Schválenie nadväzujúcich akčných plánov s opatreniami sa predpokladá do konca roka 2021.

**Dopady starnutia populácie adresujú reformy dlhodobej starostlivosti a dôchodkového systému.** S cieľom zvýšenia kvality dlhodobej starostlivosti sa rozšíria a obnovia kapacity komunitnej sociálnej starostlivosti, následnej zdravotnej a ošetrovateľskej starostlivosti vrátane paliatívnej starostlivosti. Do konca roka 2023 sa predloží na verejnú diskusiu koncepcia financovania sociálnych služieb. Zreformuje sa posudková činnosť a dohľad nad sociálnou starostlivosťou. Najdôležitejšími prvkami dôchodkovej reformy sú zlepšenie finančnej udržateľnosti I. piliera prostredníctvom obnovenia väzby dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života a zvýšenie výnosnosti II. piliera pre bežného sporiteľa zavedením predvolenej investičnej stratégie, ktorá kopíruje životný cyklus investície<sup>97</sup>. Prvým krokom bola v decembri 2020 prijatá zmena Ústavy SR<sup>98</sup>, v rámci ktorej došlo s účinnosťou od

<sup>94</sup> Vráťane fondu spravodlivej transformácie.

<sup>95</sup> Do začiatku pandémie sa podporovala zamestnanosť aj v oblasti kultúrneho dedičstva či vo vlastnej komunite (obec, škola).

<sup>96</sup> *Stratégia rovnosti, inklúzie a participácie Rómov do roku 2030* (apríl 2021).

<sup>97</sup> Tzv. life-cycle princíp.

<sup>98</sup> Zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.



januára 2023 k vypusteniu stropu na dôchodkový vek<sup>99</sup>. Zároveň bol do legislatívneho procesu predložený návrh ústavného zákona o dôchodkovom systéme<sup>100</sup>, ktorý definuje základné parametre I. a II. piliera (viac v kapitole 3 Udržateľnosť verejných financií).

**V oblasti zdravotníctva je hlavným cieľom reforiem a investícií do infraštruktúry zvyšovanie kvality poskytovanej zdravotnej starostlivosti.** Nevyhnutnými predpokladmi pre zlepšenie stavu je nákladová efektívnosť a strategický manažment personálu na všetkých úrovniach. K lepším výsledkom v oblasti ústavnej starostlivosti prispeje centralizácia a optimalizácia siete nemocníc a siete akútnej zdravotnej starostlivosti. K zvýšeniu nákladovej efektívnosti systému zdravotníctva prispeje tiež zavedený nový spôsob financovania verejného zdravotného poistenia, či spustenie procesu definovania základného balíka zdravotnej starostlivosti. Investície sa zamerajú na novú sieť nemocníc cez výstavbu nových a rekonštrukciu existujúcich zariadení, modernizáciu záchranej zdravotnej služby vrátane investícií do zlepšenia kvality liečby duševných chorôb.

**Iniciatívy v oblasti zlepšovania životného prostredia sa zameriavajú na odpadové hospodárstvo, obnoviteľné zdroje energie či kvalitu ovzdušia, v ktorých Slovensko v medzinárodnom porovnaní zaostáva.** Podpora zelenej ekonomiky sa v najbližších rokoch zameria na zvýšenie využívania obnoviteľných zdrojov energie, zlepšenie energetickej infraštruktúry, dekarbonizáciu ekonomiky, adaptáciu na zmenu klímy, udržateľnú osobnú a nákladnú dopravu. Pre zvýšenie energetickej efektívnosti sa urýchli komplexná obnova verejných i súkromných budov, a to aj pomocou garantovaných energetických služieb. *Národný program znižovania emisií* schválený vládou v marci 2020 navrhuje politiky a opatrenia na dosiahnutie národných záväzkov v znižovaní emisií znečisťujúcich látok<sup>101</sup>. Patrí medzi kľúčové dokumenty pripravovanej komplexnej *Stratégie ochrany ovzdušia Slovenskej republiky do roku 2030*. Novela zákona o odpadoch schválená v septembri 2020 prináša legislatívny rámec pre vytvorenie informačného systému odpadového hospodárstva na zlepšenie kontroly nad tokmi odpadov.

**Reformné úsilie sa zameriava aj na oblasť digitálnych služieb verejnej správy a digitálnej infraštruktúry.** Posilnenie centrálného riadenia digitalizácie umožní zvýšiť kvalitu služieb poskytovaných občanom ako aj nákladovú efektívnosť. Vytvoria sa rezortné kapacity IT špecialistov. Pre zvýšenie spokojnosti občanov s digitálnymi službami budú elektronizované procesy s cieľom minimalizovať počet krokov potrebných na vyriešenie životnej situácie bez predkladania údajov, ktorými už štát disponuje. V nadväznosti na schválený národný plán širokopásmového pripojenia sa investície zamerajú aj na budovanie ultra-rýchleho internetu. Podporí sa strategický prístup k vzdelávaniu v oblasti rozvoja digitálnych zručností v spolupráci so zástupcami kľúčových zainteresovaných strán.

**Pre zlepšenie nepriaznivého postavenia Slovenska v medzinárodných rebríčkoch sa reformy upriamujú na administratívne a regulačné prekážky podnikania.** Pre začatie podnikania je problémom najmä potreba rôznych licencií a povolení ako aj výrazná regulácia pri profesionálnych službách. Za účelom zvýšenia podnikateľskej aktivity sa budú postupne prijímať antibyrokratické balíky opatrení a zavedie sa pravidlo „one in – two out“. S cieľom zlepšenia podnikateľského prostredia sa zreviduje a plne digitalizuje insolvenčné konanie. Nový obchodný register a konkurzné a reštrukturalizačné konania sa skoncentrujú na menší počet súdov.

**Za účelom boja proti korupcii a posilňovania integrity a nezávislosti súdnictva sa predpokladá implementácia viacerých legislatívnych zmien.** Reforma súdnej mapy bude jedným z nástrojov na dosiahnutie efektívnej justície a prerušenie korupčných väzieb v justícii. Zároveň vytvorí priestor na špecializáciu sudcov na hlavné agendy s cieľom zefektívnenia súdnictva. „Veľkou reformou súdnictva“ schválenou v decembri 2020 sa tiež posilnia právomoci a kompetencie sudcovského stavu pre svoju vnútornú kontrolu (napr. reforma kreovania a kompetencií Súdnej rady, zriadenie Najvyššieho správneho súdu, zavedenie nových trestných činov) a zavedú sa poistky posilňujúce deľbu moci (rotačný princíp pri voľbe ústavných sudcov, prirodzená obmena sudcovského stavu). Zefektívni sa zaisťovanie majetku a jeho správa, vrátane vytvorenia samostatnej spracovacej inštitúcie a prepojenia na vyšetrovanie trestných činov. Zvolením prvej predsedkyne parlamentom vo februári 2021 sa začal kreovať Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

<sup>99</sup> V rámci tejto novely boli do ústavy doplnené 3 nové princípy: 1) starostlivosť o dieťa nemôže mať negatívny dopad na výšku dôchodku, 2) pracujúce deti môžu asigovať rodičom časť svojich daní alebo odvodov (tzv. rodičovský bonus) a 3) osoba môže odísť do dôchodku nie len pri dovriešení dôchodkového veku, ale aj skôr – ak odpracuje stanovený počet rokov.

<sup>100</sup> [Návrh ústavného zákona o dôchodkovom systéme.](#)

<sup>101</sup> [Národný program znižovania emisií SR.](#)

## PRÍLOHY

### Príloha 1 – Povinné tabuľky Programu stability

**TABUĽKA 17 (Tabuľka 1a) – Makroekonomický prehľad (ESA 2010, mld. eur)**

	ESA kód	2020 Skutočnosť	2020 miera rastu	2021 miera rastu	2022 miera rastu	2023 miera rastu	2024 miera rastu
1. Reálne HDP	B1*g	84,9	-4,8	3,3	6,3	2,8	0,3
2. Nominálne HDP	B1*g	91,6	-2,5	4,7	8,5	5,6	2,8
<b>Zložky reálneho HDP</b>							
3. Konečná spotreba domácností a NISD	P.3	49,3	-1,1	-3,3	6,8	2,7	2,4
4. Konečná spotreba verejnej správy	P.3	15,7	-2,3	3,6	0,9	3,7	-0,7
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	17,0	-11,9	0,8	11,9	8,4	-10,9
6. Zmena stavu zásob a čisté nadobudnutie cenností (% HDP)	P.52 + P.53	-0,3	-0,4	2,1	2,3	0,9	0,6
7. Vývoz výrobkov a služieb	P.6	78,5	-7,2	10,6	4,8	4,2	3,6
8. Dovoz výrobkov a služieb	P.7	75,8	-8,5	8,8	5,3	4,1	2,0
<b>Príspevky k reálnemu rastu HDP</b>							
9. Domáci dopyt spolu		81,9	-3,6	-1,1	6,2	3,9	-1,2
10. Zmena stavu zásob a čisté nadobudnutie cenností	P.52 + P.53	-0,3	-2,8	2,5	0,4	-1,4	-0,3
11. Saldo zahr. obchodu s výrobkami a službami	B.11	2,8	1,0	2,0	-0,3	0,3	1,7

Zdroj: MF SR

**TABUĽKA 18 (Tabuľka 1b) – Cenový vývoj (ESA 2010)**

	ESA kód	2020 Skutočnosť	2020 miera rastu	2021 miera rastu	2022 miera rastu	2023 miera rastu	2024 miera rastu
1. Deflátor HDP		1,1	2,4	1,4	2,1	2,8	2,6
2. Deflátor súkromnej spotreby		1,1	2,2	1,4	2,2	2,6	2,3
3. HICP		2,0	2,0	1,1	2,2	2,5	2,3
4. Deflátor verejnej spotreby		1,2	6,6	1,7	2,5	4,2	4,0
5. Deflátor investícií		1,1	0,7	1,9	2,3	2,6	2,8
6. Deflátor exportu tovarov a služieb		1,0	-2,2	0,6	1,8	2,4	2,5
7. Deflátor importu tovarov a služieb		1,0	-1,8	1,0	1,9	2,5	2,6

Zdroj: MF SR

**TABUĽKA 19 (Tabuľka 1c) – Ukazovatele trhu práce (ESA 2010)**

	ESA kód	2020 Skutočnosť	2020 miera rastu	2021 miera rastu	2022 miera rastu	2023 miera rastu	2024 miera rastu
1. Počet zamestnaných (tis.) [1]		2399	-1,9	-0,4	0,9	1,2	0,3
2. Počet odpracovaných hodín (mil.) [2]		3771	-8,8	-0,4	0,9	1,2	0,3
3. Miera nezamestnanosti (%) [3]		6,7	6,7	7,1	6,5	5,4	4,7
4. Produktivita práce na osobu (eur) [4]		35224,5	-3,4	3,7	5,3	1,6	0,0
5. Produktivita práce na hodinu (eur) [5]		22,4	4,0	3,7	5,3	1,6	0,0
6. Odmeny zamestnancov (mil. eur)	D.1	41585	-0,8	5,4	6,3	6,7	4,8
7. Odmeny na zamestnanca (eur)		19362	1,9	5,0	5,0	5,5	4,6

[1] Celková zamestnanosť, podľa národných účtov - domáci koncept.

[2] Podľa definície národných účtov.

Zdroj: ŠÚ SR, MF SR



[3] Harmonizovaná miera podľa Eurostatu.

[4] Reálne HDP na zamestnanú osobu.

[5] Reálne HDP na odpracovanú hodinu.

**TABUĽKA 20 (Tabuľka 1d) – Sektorová bilancia (ESA 2010, % HDP)**

	ESA kód	2020	2021	2022	2023	2024
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté od zvyšku sveta	B.9	0	0,5	0,5	0,6	1,0
z toho:						
- Tovary a služby		1,5	2,7	2,1	2,2	3,7
- Primárne príjmy a transfery		-2,6	-3,5	-3	-2,9	-4
- Kapitálový účet		1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
2. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté ostatných sektorov	B.9	-	-	-	-	-
3. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté verejnej správy (ciele vlády)	B.9	-6,2	-9,9	-5,1	-4,1	-3,8
4. Štatistický rozdiel		-	-	-	-	-

Zdroj: MF SR

**TABUĽKA 21 (Tabuľka 2a) – Vývoj rozpočtov verejnej správy**

	ESA kód	2020 level	2020 % HDP	2021 % HDP	2022 % HDP	2023 % HDP	2024 % HDP
<b>Čisté pôžičky (B.9) podsektorov verejnej správy</b>							
1. Verejná správa	S.13	-5608,8	-6,2	-9,9	-5,1	-4,1	-3,8
2. Ústredná štátna správa	S.1311	-6117,9	-6,7	-9,4	-5,0	-4,3	-4,2
3. Regionálna štátna správa	S.1312						
4. Miestna štátna správa	S.1313	180,0	0,2	-0,3	-0,2	0,1	0,3
5. Fondy sociálneho zabezpečenia	S.1314	329,2	0,4	-0,2	0,1	0,1	0,1
<b>Verejná správa (S13)</b>							
6. Celkové príjmy	TR	38109,8	41,8	41,6	40,5	41,5	40,0
7. Celkové výdavky	TE [1]	43718,6	48,0	51,6	45,6	45,6	43,9
8. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	B.9	-5608,8	-6,2	-9,9	-5,1	-4,1	-3,8
9. Úrokové náklady	D.41	1134,5	1,2	1,0	0,9	0,9	1,1
10. Primárne saldo	[2]	-4474,3	-4,9	-8,9	-4,2	-3,2	-2,8
11. Jednorazové a dočasné efekty	[3]	-1695,1	-1,9	-3,5	0,0	0,0	0,0
<b>Vybrané zložky príjmov</b>							
O 712. Celkové dane (12=12a+12b+12c)		17282,7	19,0	18,5	18,4	18,5	18,2
12a. Dane z produkcie a dovozu	D.2	11129,6	12,2	11,7	11,6	11,6	11,3
12b. Bežné dane z dôchodkov, majetku atď.	D.5	6153,1	6,8	6,9	6,8	6,9	6,9
12c. Dane z kapitálu	D.91	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	14472,8	15,9	16,1	15,4	15,3	15,4
14. Dôchodky z majetku	D.4	514,1	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5
15. Ostatné	[4]	5840,2	6,4	6,4	6,2	7,2	5,9
16=6. Celkové príjmy	TR	38109,8	41,8	41,6	40,5	41,5	40,0
p. m.: Daňové zaťaženie (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)	[5]	31755,5	34,9	34,6	33,8	33,8	33,6
<b>Vybrané zložky výdavkov</b>							
17. Odmeny zamestnancov + Medzis potreba	D.1+P.2	15977,9	17,5	19,2	17,1	17,3	16,8
17a. Odmeny zamestnancov	D.1	10463,8	11,5	11,3	10,3	10,0	10,0
17b. Medzis potreba	P.2	5514,1	6,1	7,9	6,7	7,3	6,9
18. Celkové sociálne transfery	D6	19371,6	21,3	22,9	20,1	19,6	19,7
z toho: dávky v nezamestnanosti	[6]	329,2	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2
18a. Naturálne sociálne transfery	D.632	4917,0	5,4	5,7	5,3	5,3	5,3
18b. Sociálne dávky okrem naturálnych soc. transferov	D.62	14454,6	15,9	17,2	14,7	14,3	14,4



19.=9. Úrokové náklady	D.41	1134,5	1,2	1,0	0,9	0,9	1,1
20. Subvencie	D.3	1236,6	1,4	1,7	1,3	1,4	1,2
21. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	3192,6	3,5	3,8	3,5	3,7	3,1
22. Kapitálové transfery	D.9	730,2	0,8	0,4	0,1	0,2	0,1
23. Ostatné	[7]	2075,2	2,3	2,6	2,6	2,5	2,0
24=7. Celkové výdavky	TE [1]	43718,6	48,0	51,6	45,6	45,6	43,9
p. m.: Spotreba vlády (nominálna)	P.3	19226,4	21,1	21,2	20,2	20,7	20,8

[1] Upravené o čisté toky týkajúce sa swapov tak, aby  $TR-TE=B.9$

Zdroj: MF SR

[2] Primárne saldo je počítané ako (B.9, položka 8) plus (D.41, položka 9)

[3] Kladné znamienko predstavuje pozitívny vplyv jednorazového opatrenia na saldo VS

[4]  $P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9$  (okrem D.91)

[5] Vrátane vybraných EÚ

[6] Zahŕňa hotovostné dávky (D.621 a D.624) a naturálne dávky (D.631) súvisiace s dávkami v nezamestnanosti

[7]  $D.29+D4$  (okrem D.41)+  $D.5+D.7+P.52+P.53+K.2+D.8$

### TABUĽKA 22 (Tabuľka 2b) – Scenár nezmenených politík

	2021 NPC mil. eur	2021 NPC % HDP	2022 NPC % HDP	2023 NPC % HDP	2024 NPC % HDP
1. Celkové príjmy za predpokladu scenára bez zmien politík			40,4	41,1	39,5
2. Celkové výdavky za predpokladu scenára bez zmien politík			45,6	45,9	44,6

Pozn.: Pre účely scenára nezmenených politík na roky 2022 až 2024 sa vychádzalo z očakávanej skutočnosti roku 2021.

Zdroj: MF SR

### TABUĽKA 23 (Tabuľka 2c) – Výdavky vylúčené z výdavkového agregátu

	2020 mil. eur	2020 % HDP	2021 % HDP	2022 % HDP	2023 % HDP	2024 % HDP
1. Výdavky na programy EÚ plne kryté príjmami z fondov EÚ	931,4	1,0	1,3	1,4	2,3	1,0
1.a. z toho investície plne kryté z príjmami z fondov EÚ	573,6	0,6	0,6	0,4	0,5	0,0
2. Výdavky na dávky v nezamestnanosti nesúvisiace s opatreniami vlády (cyklická zložka)	57,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Zmena príjmov z titulu opatrení	-479,7	-0,5	0,1	0,0	0,3	0,3
4. Automatická zmena príjmov z dôvodu uplatňovania legislatívy	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Zdroj: MF SR

### TABUĽKA 24 (Tabuľka 3) – Výdavky verejnej správy (% HDP)

	COFOG kód	2019	2024
1. Všeobecné verejné služby	1	5,4	6,5
2. Obrana	2	1,1	1,9
3. Verejný poriadok a bezpečnosť	3	2,3	2,0
4. Ekonomická oblasť	4	5,1	4,1
5. Ochrana životného prostredia	5	0,8	0,7
6. Bývanie a občianska vybavenosť	6	0,5	0,4
7. Zdravotníctvo	7	7,7	7,9
8. Rekreačia, kultúra a náboženstvo	8	1,2	1,1
9. Vzdelávanie	9	4,2	4,3
10. Sociálne zabezpečenie	10	14,4	15,3
<b>11. Celkové výdavky</b>	<b>TE</b>	<b>42,7</b>	<b>44,2</b>

Zdroj: Eurostat, MF SR



**TABUĽKA 25 (Tabuľka 4) – Vývoj dlhu verejnej správy (% HDP)**

	ESA kód	2020	2021	2022	2023	2024
1. Hrubý dlh		60,6	64,1	65,5	64,6	65,8
2. Zmena hrubého dlhu		12,3	3,5	1,4	-0,8	1,2
<b>Príspevky k zmene hrubého dlhu</b>						
3. Primárne saldo		4,9	8,9	4,2	3,2	2,8
4. Úroky		1,2	1,0	0,9	0,9	1,1
5. Zosúladenie dlhu a deficitu		4,7	-3,7	1,3	-1,5	-0,8
z toho:						
- Rozdiely medzi cash a akruálom		-0,6	0,8	-0,2	-0,6	-0,8
- Čistý nárast finančných aktív		6,0	-4,7	1,3	-1,1	-0,5
z toho: príjmy z privatizácie		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Efekty zhodnotenia a iné		-0,7	0,2	0,2	0,2	0,4
p. m. Implicitná úroková miera		2,5	1,7	1,6	1,5	1,7
<b>Iné relevantné faktory</b>						
6. Likvidné finančné aktíva		10,2	5,1	5,9	4,5	3,9
7. Čistý finančný dlh (1-6)		50,4	59,0	59,5	60,1	61,9
8. Splátky dlhu (existujúce dlhopisy) od konca predchádzajúceho roka		5,0	2,7	1,3	4,3	4,4
9. Podiel dlhu denominovaného v zahraničnej mene		3,6	3,6	1,1	0,8	0,6
10. Priemerná splatnosť		8,2	8,6	-	-	-

**TABUĽKA 26 (Tabuľka 5) – Cyklický vývoj**

(% HDP)	ESA kód	2020	2021	2022	2023	2024
1. Reálny rast HDP (%)		-5,2	3,3	6,3	2,8	0,3
2. Čisté pôžičky verejnej správy*	B.9	-6,2	-9,9	-5,1	-4,1	-3,8
3. Úrokové náklady	D.41	1,2	1,0	0,9	0,9	1,1
4. Jednorazové a dočasné opatrenia	[1]	-1,9	-3,5	0,0	0,0	0,0
Z toho:						
Opatrenia na príjmovej strane - verejná správa		0,2	0,1	0,0	0	0
Opatrenia na výdavkovej strane - verejná správa		-2,0	-3,6	0,0	0	0
5. Rast potenciálneho HDP (%)		0,7	1,7	2,6	2,8	2,2
príspevky:						
- pracovná sila		-0,3	-0,1	0,3	0,1	0,0
- kapitál		0,7	0,4	0,6	0,9	0,9
- celková produktivita faktorov		0,3	1,4	1,6	1,8	1,4
6. Produkčná medzera		-4,1	-2,6	0,9	0,9	-1,0
7. Cyklická zložka rozpočtu		-1,6	-1,0	0,3	0,3	-0,4
8. Cyklicky upravené saldo (2 - 7)		-4,6	-8,9	-5,5	-4,5	-3,5
9. Cyklicky upravené primárne saldo (8 + 3)		-3,3	-7,9	-4,5	-3,5	-2,4
10. Štrukturálne saldo (8 - 4)		-2,7	-5,5	-5,5	-4,5	-3,5

[1] Kladné znamienko predstavuje pozitívny vplyv jednorazového opatrenia na saldo VS

Zdroj: MF SR

\* Pre rok 2021 uvádzame očakávanú skutočnosť.

**TABUĽKA 27 (Tabuľka 6) – Porovnanie predchádzajúcej a aktualizovanej prognózy**

	ESA kód	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Reálny rast HDP (%)</b>						
Predchádzajúca aktualizácia*		-7,2	6,8	4,1	3,2	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia		-5,2	3,3	6,3	2,8	0,3
Rozdiel		2,0	-3,5	2,2	-0,4	-
<b>Saldo verejnej správy (% HDP)</b>	EDP B.9					





Predchádzajúca aktualizácia*	-8,4	-4,9	-3,7	-2,9	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia**	-6,2	-9,9	-5,1	-4,1	-3,8
Rozdiel	2,2	-5,1	-1,4	-1,2	-
<b>Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)</b>					
Predchádzajúca aktualizácia*	61,2	61,9	61,4	60,1	-
Skutočnosť a súčasná aktualizácia**	60,6	64,1	65,5	64,6	65,8
Rozdiel	-0,7	2,2	4,0	4,5	-

Pozn.: \* Program stability SR na roky 2020 - 2023

Zdroj: MF SR

\*\* Pre rok 2021 uvádzame očakávanú skutočnosť

#### TABUĽKA 28 (Tabuľka 7) – Dlhodobá udržateľnosť verejných financií (% HDP)

	2021	2030	2040	2050	2060	2070
<b>Výdavky celkom</b>	51,6					
Z toho: Výdavky ovplyvnené starnutím populácie	20,0	21,9	24,2	26,9	29,2	29,1
A. Výdavky na starobné dôchodky	9,5	10,2	11,6	13,4	14,5	14,2
a) Starobné a predčasné starobné dôchodky	7,2	7,5	8,6	10,4	11,6	11,4
b) Ostatné dôchodky (invalidné, pozostalostné)	1,9	2,4	2,8	2,9	2,9	2,8
B. Zdravotná starostlivosť	6,2	6,9	7,5	7,9	8,2	8,2
C. Dlhodobá starostlivosť	1,0	1,2	1,7	2,1	2,5	2,9
D. Školstvo	3,3	3,6	3,5	3,6	3,8	3,8
E. Ostatné výdavky ovplyvnené starnutím populácie						
Z toho: Úroky	1,0	0,8	0,8	3,5	4,4	4,5
<b>Prijmy celkom</b>	41,6					
Z toho: Prijmy z majetku (D.4)	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Z toho: Zo sociálnych odvodov	7,3	7,0	7,2	7,4	7,5	7,5
Rezervy dôchodkových fondov						
Z toho: konsolidované rezervy dôch. fondov VS						
<b>Systémové dôchodkové reformy</b>						
Príspevky sociálneho zabezpečenia odvedené do dobrovoľnej súkromnej schémy	0,8	1,0	0,9	0,7	0,6	0,6
Výdavky na dôchodky vyplatené prostredníctvom dobrovoľnej súkromnej schémy	-	-	-	-	-	-
<b>Predpoklady</b>						
Rast produktivity práce	1,6	2,5	2,2	2,0	1,8	1,5
Reálny rast HDP	6,6	1,7	1,2	1,0	1,3	1,2
Miera participácie mužov (vek 15-64)	84,7	84,4	82,3	83,0	84,2	83,9
Miera participácie žien (vek 15-64)	71,5	71,0	67,7	67,3	68,9	68,6
Celková miera participácie (vek 15-64)	78,2	77,8	75,1	75,3	76,8	76,4
Miera nezamestnanosti (vek 15-64)	6,8	7,8	7,3	6,7	6,7	6,7
Populácia vo veku 65+ na celkovej populácii ( v %)	17,4	21,1	24,6	29,6	32,6	31,7

Zdroj: MF SR

#### TABUĽKA 29 (Tabuľka 7a) – Podmienené záväzky

	2020	2021
	% HDP	% HDP
<b>Verejné záruky</b>	<b>12,2</b>	<b>-</b>
z toho: spojené s EFSF a ESM	9,4	-
z toho: spojené s medzinárodnými inštitúciami	1,4	-
z toho: spojené s koronakrízou	1,1	1,6
z toho: spojené s finančnými inštitúciami s účasťou štátu	0,3	-

Zdroj: MF SR



**TABUĽKA 30 (Tabuľka 8) – Základné predpoklady**

	2020	2021	2022	2023	2024
Krátkodobá úroková miera EONIA (ročný priemer, %)	-0,4	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4
Dlhodobá úroková miera 10Y-SLOVGB (ročný priemer, %)	0,1	0,3	1,0	1,5	1,8
Výmenný kurz USD/€ (ročný priemer) (eurozóna a krajiny ERM II)	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
Nominálna efektívna úroková miera	-1,5	0,5	0,7	0,8	0,4
Svet okrem EÚ, rast HDP (%)	-	-	-	-	-
Rast HDP EÚ (%)	-6,8	4,4	4,1	-	-
Rast dôležitých zahraničných trhov (%)	-5,6	3,8	4,4	2,2	1,7
Objem svetového importu, okrem EÚ (%)	-	-	-	-	-
Cena ropy (Brent, USD/barel)	43,2	61,5	58,5	56,5	55,4

**TABUĽKA 31 (Tabuľka 9a) – Vplyv Plánu obnovy (granty)\***

	ESA	2021 (% HDP)	2022 (% HDP)	2023 (% HDP)	2024 (% HDP)
<b>Príjmy z RRF grantov</b>					
1. RRF granty zahrnuté v projekciách					
2. Vyplatené RRF granty z EÚ					
<b>Výdavky financované RRF grantami</b>					
<b>3. Celkové bežné výdavky</b>					
Z toho:					
- Odmeny zamestnancov	D.1				
- Medzispotreba	P.2				
- Sociálne dávky	D.62+D.632				
- Úrokové náklady	D.41				
- Dotácie	D.3				
- Bežné transfery	D.7				
<b>4. Celkové kapitálové výdavky</b>					
z toho:					
- Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g				
- Kapitálové transfery	D.9				
Iné výdavky financované z grantu					
<b>5. Zníženie daňových príjmov</b>					
<b>6. Iné výdavky s vplyvom na príjmy</b>					
<b>7. Finančné transakcie</b>					

Zdroj: MF SR

\*Plán obnovy a odolnosti EÚ (RRP) nie je oficiálnou súčasťou Programu stability, v rámci bilancie VS sú granty a výdavky z RRP uvedené len ako memorandová položka

**TABUĽKA 32 (Tabuľka 9b) – Vplyv Plánu obnovy (pôžičky)**

	ESA	2021 (% HDP)	2022 (% HDP)	2023 (% HDP)	2024 (% HDP)
<b>Pôžička z RRF</b>					
1. Vyplatená RRF pôžička z EÚ					
2. Splatená RRF pôžička do EÚ					
<b>Výdavky financované RRF pôžičkou</b>					
<b>3. Celkové bežné výdavky</b>					
Z toho:					
- Odmeny zamestnancov	D.1				
- Medzispotreba	P.2				
- Sociálne dávky	D.62+D.632				
- Úrokové náklady	D.41				
- Dotácie	D.3				
- Bežné transfery	D.7				
<b>4. Celkové kapitálové výdavky</b>					
z toho:					



- Tvorba hrubého fixného kapitál P.51g
- Kapitálové transfery D.9
- Iné výdavky financované z pôžičky

**5. Zníženie daňových príjmov**

**6. Iné výdavky s vplyvom na príjmy**

**7. Finančné transakcie**

Zdroj: MF SR

**TABUĽKA 33 – Stav vládnych záruk (% HDP)**

	Opatrenie	Implementácia	Maximálna hodnota	Odhadované čerpanie
Reakcia na COVID-19	Anti-korona záruky (kumulatívne 2020 a 2021)	2020		1,6
	Medzisúčet			1,6
Ostatné	EFSF a ESM		9,4	
	Medzinárodné finančné inštitúcie		1,4	
	Finančné inštitúcie s účasťou štátu			0,3
	Medzisúčet		10,7	0,3
	<b>Spolu</b>		<b>10,7</b>	<b>1,9</b>

Zdroj: MF SR



## Príloha 2 – Diskrečné opatrenia prijaté v boji proti pandémie COVID-19

TABUĽKA 34 – Zoznam opatrení prijatých v boji proti koronavírusu (rok 2021 je odhad do konca roka)

	EKRK	ESA	2020		2021		Spolu	
			mil.	% HDP	mil.	% HDP	mil.	% HDP
<b>Priama pomoc spolu</b>			<b>1936</b>	<b>2,13</b>	<b>3578</b>	<b>3,75</b>	<b>5514</b>	<b>5,88</b>
<b>Podpora udržania zamestnanosti</b>			<b>921</b>	<b>1,01</b>	<b>1495</b>	<b>1,57</b>	<b>2416</b>	<b>2,58</b>
Spolu opatrenia 1 až 4B (Kurzarbeit)	642032	D.62	773	0,85	1233	1,29	2006	2,14
Kurzarbeit pre materské školy	642032	D.62	59	0,07			59	0,07
Kurzarbeit pre základné umelecké školy	642032	D.62			21	0,02	21	0,02
Podpora podnikania v cestovnom ruchu a gastro	644	D.3p			159	0,17	159	0,17
Podpora podnikania v oblasti kultúry a kreatívneho priemyslu	644	D.3p			11	0,01	11	0,01
Preplácanie nájmu	644	D.3p	40	0,04	70	0,07	110	0,12
Podpora uchádzačov o zamestnanie	642	D.62	49	0,05			49	0,05
<b>Sociálna pomoc (vrátane pandemických OČR a PN)</b>			<b>301</b>	<b>0,33</b>	<b>453</b>	<b>0,48</b>	<b>754</b>	<b>0,81</b>
SOS príspevok	642032	D.62	15	0,02	78	0,08	93	0,10
Rodičovský príspevok (predĺženie obdobia poberania)	642041	D.62	13	0,01	47	0,05	60	0,06
Dávka v nezamestnanosti (predĺženie obdobia poberania)	642033	D.62	32	0,04	69	0,07	101	0,11
Nemocenské (PN) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	642015	D.62	106	0,12	213	0,22	319	0,34
Ošetrovné (OČR) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	642015	D.62	133	0,15	47	0,05	180	0,20
<b>Odpustenie daní a odvodov</b>			<b>92</b>	<b>0,10</b>	<b>10</b>	<b>0,01</b>	<b>103</b>	<b>0,11</b>
Odpustenie sociálnych odvodov za apríl		D.61	57	0,06			57	0,06
Odpočít firemných strát z rokov 2015-18		D.51B	28	0,03			28	0,03
Nesplatenie časti odložených odvodov		D.61	8	0,01			8	0,01
Nulová daň z pridanej hodnoty na respirátory FFP2/3		D.211			10	0,01	10	0,01
<b>Zvýšené výdavky v zdravotníctve</b>			<b>381</b>	<b>0,42</b>	<b>717</b>	<b>0,75</b>	<b>1098</b>	<b>1,17</b>
Odmeny pracovníkom v zdravotníctve	610, 620	D.1	13	0,01	114	0,12	127	0,13
Platba doktorom špecialistom		D.99	138	0,15			138	0,15
Zvýšené výdavky - ventilátory a iné		P.2	39	0,04			39	0,04
		P.2,						
Výdavky na testovanie	630, 710	P.51	124	0,14	422	0,44	546	0,57
Náklady na lieky a vakcináciu	630	P.2	3	0,00	182	0,19	185	0,19
Zariadenie a iné výdavky ZZ		P.2	63	0,07			63	0,07
<b>Iné opatrenia</b>			<b>241</b>	<b>0,26</b>	<b>315</b>	<b>0,33</b>	<b>556</b>	<b>0,59</b>
Tvorba pohotovostných zásob (mimo testov)	630	P.2	33	0,04	5	0,01	43	0,05
Odmeny pracovníkom v prvej línii (mimo MZ)	610, 620	D.1	64	0,07	6		70	0,07
Tovary a služby súvisiace s COVID-19 (dezinfekcia, iné)		P.2	22	0,02			22	0,02
Dotačné schémy rôznym sektorom / subjektom	644	D.3p	16	0,02	84	0,09	100	0,11
Opatrenia hospodárskej mobilizácie	630	P.2	24	0,03	172	0,18	197	0,21
Vklad do základného imania Slovenskej záručnej a rozvojovej banky		D.99	50	0,05			50	0,05
Vklad do základného imania Letových prevádzkových služieb		D.99	13	0,01			13	0,01
Ostatné	630	P.2	18	0,02	47	0,05	66	0,07
<b>Dodatočná rezerva v roku 2021</b>	630	P.2			<b>588</b>	<b>0,62</b>	<b>588</b>	<b>0,62</b>
<b>Financovanie z EU zdrojov</b>			<b>343</b>	<b>0,38</b>	<b>138</b>			
<b>Priama pomoc spolu po započítaní krytia z EU fondov</b>			<b>1593</b>	<b>1,75</b>	<b>3440</b>	<b>3,61</b>	<b>5033</b>	<b>5,52</b>
<b>p.m. Odklad daní a odvodov (bez vplyvu na deficit)</b>			<b>459</b>	<b>0,50</b>	<b>52</b>	<b>0,05</b>	<b>511</b>	<b>0,56</b>
Odklad daňového priznania DPPO			187	0,21			187	0,21
Posun platenia preddavkov DPPO/DPFO pri pokles tržieb o 40 %			249	0,27			249	0,27
Odklad zdravotných odvodov za marec			6	0,01			6	0,01
Odklad sociálnych odvodov za marec, máj, jún, júl (vplyv v roku 2020)			17	0,02			17	0,02
Presun termín splatenia odložených odvodov z 2020 na jún 2021					28	0,03	28	0,03
Odklad soc. odvodov za december do júna 2021					5	0,00	5	0,00
Odklad soc. odvodov za 2021 (január, február, marec) do júna 2021					19	0,02	19	0,02
<b>p. m. Bankové záruky (bez priameho vplyvu na deficit)</b>			<b>1038</b>	<b>1,14</b>	<b>480</b>	<b>0,50</b>	<b>1518</b>	<b>1,64</b>
SZRB - zazmluvnená schéma de minimis			65	0,07	82	0,09	147	0,16
Eximbanka - zazmluvnená schéma de minimis			81	0,09	18	0,02	99	0,11
SIH - zazmluvnená schéma de minimis			343	0,38	180	0,19	523	0,56
Veľká schéma			550	0,60	200	0,21	750	0,81
<b>p.m. Odložené splátky (opatrenie bankového sektora)</b>			<b>489</b>	<b>0,54</b>	<b>96</b>	<b>0,10</b>	<b>585</b>	<b>0,64</b>
<b>p.m. Transfery v rámci verejnej správy</b>			<b>979</b>	<b>1,07</b>	<b>300</b>	<b>0,33</b>	<b>1 279</b>	<b>1,40</b>
Transfery ŽSR, ŽSSK a NDS			120	0,13			120	0,13
Návratná fin. výpomoc obciam a mestám			152	0,17			152	0,17
Vklad do Všeobecnej zdrav. poisťovne			198	0,22			198	0,22
Transfer Sociálna poisťovňa			459	0,50	300	0,31	759	0,82
Rôzne zvýšené bežné transfery pre OSVS			50	0,06			50	0,06
<b>Všetky opatrenia spolu</b>			<b>4 901</b>	<b>5,38</b>	<b>4 506</b>	<b>4,74</b>	<b>9 408</b>	<b>10,12</b>

\*\*Vplyv PN a OČR je vyčíslený cez nárast dávok oproti roku 2019, pri indexovaní bázy pre výpočet na rok 2021. Teda sú započítané aj niektoré PN a OČR, ktoré neboli klasifikované ako pandemické.

Zdroj: MF SR



## Opatrenia týkajúce sa priamej pomoci

**Úhrada práceneschopným zamestnancom v karanténe alebo domácej izolácii, resp. zamestnancom starajúcich sa o člena domácnosti vo výške 55 % ich hrubej mzdy<sup>102</sup>.** Pre nemocenské sa zaviedla možnosť čerpania kvôli karanténe alebo domácej izolácii. Štát dočasne prepláca nemocenské od prvého dňa<sup>103</sup> vo výške 55 % predošlého príjmu. Pracujúci rodič s dieťaťom vo veku do 11 rokov môže čerpať ošetrovné počas celého obdobia zavretých škôl a škôlok<sup>104</sup>. Pri poberaní dávok zároveň poklesnú príjmy verejných financií z dane z príjmov fyzických osôb a odvodov. Počas apríla 2021 dochádza k navýšeniu miery náhrady na 75 % hrubej mzdy pri oboch dávkach.

**Ostatné opatrenia sociálnej pomoci:** 1. predlžovanie vyplácania dávky v nezamestnanosti aj po uplynutí maximálnej doby poberania. Prvé kolo prebehlo medzi marcom a augustom 2020, druhé prebieha medzi marcom a májom 2021. 2. Predlžovanie nároku na rodičovský príspevok aj po dovŕšení 3 rokov dieťaťa. 3. SOS príspevok ako pomoc pre všetkých tých, ktorí sa nedostali k inej finančnej pomoci. Cieľová skupina sú napríklad zamestnanci pracujúci na dohodu.

**Príspevok na udržanie zamestnanosti pre podniky zasiahnuté krízou.** Vo februári 2021 sa zamestnávateľom, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu navýšil príspevok na preplatenie 100 % celkovej ceny práce zamestnanca (maximálne do výšky 1 100 eur)<sup>105</sup> a paušálny príspevok pri poklese tržieb najmenej 20 % na každého zamestnanca (mesačná podpora predstavuje 330 až 870 eur podľa poklesu tržieb)<sup>106</sup>. Je na voľbe zamestnávateľa, o ktorý typ podpory požiada.

**Príspevok na udržanie zamestnanosti pre zatvorené prevádzky.** Od februára 2021 sa zamestnávateľom, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu bez ohľadu na veľkosť podniku, prepláca 100 % celkovej ceny práce zamestnanca<sup>107</sup> (maximálne do výšky 1 100 eur).

**Podpora pre ľudí pracujúcich na dohodu, jednoosobové spoločnosti a samostatne zárobkové osoby dosiahne výšku 360 eur<sup>108</sup>.** Vo februári 2021 sa zvýšili paušálne príspevky pre nízkopríjmové SZČO a jednoosobové s.r.o.

**Ostatné opatrenia na podporu udržania zamestnanosti:** 1. Sektorové schémy sa zamerali na udržanie zamestnanosti v materských a základných umeleckých školách. Pomoc je pre nich určená ak počas núdzového stavu udržali pracovné miesta. 2. Podpora podnikania sa poskytuje v cestovnom ruchu, podnikateľom v gastronómii, v oblasti kultúry a kreatívneho priemyslu. Pomoc v cestovnom ruchu je určená na kompenzáciu škôd žiadateľov, ktoré sú dôsledkom opatrení prijatých na zmiernenie negatívnych následkov pandémie. Cieľom podpory kultúry a kreatívneho priemyslu je poskytnúť dotáciu na nepokryté fixné náklady pre mikro, malé a stredné podniky pôsobiace v danej oblasti, počas sťažených podmienok vykonávania podnikateľskej činnosti. 3. Preplácanie nájomov podnikom. Schéma je určená pre podniky, ktoré uhrádzajú nájomné za prevádzku počas obdobia sťaženého užívania.

**Úplné odpustenie sociálnych odvodov zamestnávateľov a živnostníkov pre zatvorené prevádzky za mesiac apríl.** Opatrenie sa dá uplatniť v prípade, ak bola prevádzka zavretá najmenej 15 dní. Vláda má možnosť opatrenie predĺžiť nariadením aj na ďalšie mesiace.

<sup>102</sup> S príslušným obmedzením maximálnej výšky denného vymeriavacieho základu.

<sup>103</sup> Predtým od 11. dňa – prvých 10 dní platil zamestnávateľ, pričom prvé tri dni len vo výške 25 % predošlého príjmu.

<sup>104</sup> Ošetrovné sa doteraz vyplácalo v maximálnej dĺžke 10 dní na jednu diagnózu. Ak je dieťa choré alebo ZŤP, ošetrovné sa uvoľňuje obdobným spôsobom pre rodičov s deťmi až do veku 16 resp. 18 rokov (ZŤP). Počas celého obdobia poberania ošetrovného zostáva rodič sociálne poistený pri súčasnej výnimke z povinnosti platiť poisťné.

<sup>105</sup> Od apríla 2020 do septembra 2020 bol príspevok na preplatenie 80% hrubej mzdy zamestnanca maximálne do výšky 880 eur a od októbra 2020 do januára 2021 bol príspevok na preplatenie 80% celkovej ceny práce zamestnanca maximálne do výšky 1 100 eur.

<sup>106</sup> Od apríla 2020 do septembra 2020 mesačná podpora predstavovala 180 až 540 eur a od októbra 2020 do januára 2021 mesačná podpora predstavovala 270 až 810 eur podľa poklesu tržieb.

<sup>107</sup> Od apríla 2020 do septembra 2020 bol príspevok 80% hrubej mzdy zamestnanca a od októbra 2020 do januára 2021 bol príspevok 80 % celkovej ceny práce zamestnanca.

<sup>108</sup> Od apríla 2020 do septembra 2020 bola podpora 210 eur a od októbra 2020 do januára 2021 bola podpora 315 eur.



**Nulová sadzba dane z pridanej hodnoty na respirátory FFP2/3** sa uplatňuje v období od 12. februára do 30. júna 2021. V prípade pretrvávajúcej zhoršenej pandemickej situácie sa opatrenie pravdepodobne predĺži.

**Ostatné opatrenia:** 1. Započítanie doteraz neuplatnenej daňovej straty za roky 2015 až 2018 v daňovom priznaní za rok 2019, 2. Prerušenie daňových kontrol a daňových konaní na žiadosť daňového subjektu, 3. Posun lehoty na podanie daňového priznania dani z motorových vozidiel (za hospodársky rok 2019). 4. Predĺženie poberania dávky v nezamestnanosti

### **Opatrenia týkajúce sa odkladu splatnosti daní a odvodov**

**Odklad splatnosti sociálnych odvodov** obsahuje viaceré opatrenia v závislosti od obdobia ktorého sa týka. Ide najmä o hotovostný posun pretože aktuálne nastavenie neumožňuje odklad splatnosti do ďalšieho roku. U časti sociálnych odvodov predpokladáme aj akruálny vplyv z dôvodu prípadného nesplatenia odvodov vo vybraných rizikových sektoroch.

**Odklad preddavkov dane z príjmu pri poklese tržieb o viac ako 40 %.** Ide o hotovostný vplyv, akruálne by malo dôjsť k zúčtovaniu dane v rámci ročného vyrovnania (v roku 2021).

**Ostatné opatrenia:** 1. Posun preddavkov na dani z motorových vozidiel od apríla do skončenia pandémie (s vyrovnaním pri podaní daňového priznania). 2. Voliteľný odklad povinnosti podať daňové priznanie pre fyzické a právnické osoby (na dani z príjmov). 3. Predĺženie lehoty pre zamestnávateľov na vyplatenie preplatku na dani z príjmov, daňového bonusu na dieťa a daňového bonusu na zaplatené úroky po vykonaní ročného zúčtovania po skončení obdobia pandémie.

### **Bankové garancie**

**Medzi bankové opatrenia patria nové úvery so zárukou, ktoré majú byť realizované prostredníctvom piatich programov.** Prvé tri sú spustené na základe **de minimis schémy**, v rámci ktorej majú podniky od mája 2020 možnosť čerpať pomoc cez tri inštitúcie. Prvou možnosťou je poskytnutie úveru so zárukou od štátnej akciovej spoločnosti Slovak Investment Holdingu (SIH). Objem poskytnutých záruk bol pôvodne stanovený na 38 mil. eur, dodatočne sa však alokácia navýšila o ďalších 57 mil. eur. Samotné úvery podnikom poskytujú komerčné banky. Druhou inštitúciou je EXIMBANKA SR, ktorá podporuje aj veľké podniky formou úverov, záruk a odpustenia poplatkov za záruky. Pomoc poskytuje aj Slovenská záručná a rozvojová banka (SZRB) formou úverov od 10-tisíc do 350-tisíc eur pre malé a stredné podniky a pre SZČO. Zvyšné dva programy tzv. **veľkej schémy pomoci** od štátu sú podľa nových pravidiel dočasného rámca, ktorý vydala Európska komisia. Veľká schéma pomoci má prostredníctvom SIH a Eximbanky poskytnúť prostriedky malým, stredným aj veľkým podnikom. Garancie sa odhadujú rámcovo v celkovom objeme 1,5 mld. eur.

**Vláda sa dohodla s finančnými inštitúciami aj na odklade splátok úveru po dobu max 9 mesiacov<sup>109</sup>.** Týka sa to ľudí, ktorí boli poškodení aktuálnou pandemiou a požiadajú o odklad. Odklad je bez poplatku, neznamená však odpustenie časti dlhu alebo úroku. Klienti, ktorí požiadajú o odklad nebudú mať záznam v úverovom registri.

<sup>109</sup> Dohoda o odklade sa týka bánk, lízingových a nebankových spoločností v prípade všetkých druhov úverov od hypoték až po spotrebné úvery, pričom úvery v banke sa môžu odložiť o 9 mesiacov. Nebankové a lízingové spoločnosti môžu klienti požiadať o 3 mesačný odklad s možnosťou dodatočne požiadať o ďalší trojmesačný odklad.





### Príloha 3 – Štrukturálne saldo

Štrukturálne saldo predstavuje rozdiel medzi príjmami a výdavkami verejnej správy bez jednorazových a dočasných vplyvov, a za predpokladu, že ekonomika sa pohybuje na svojej potenciálnej úrovni. Štrukturálne saldo vernejšie zobrazuje strednodobú fiškálnu pozíciu krajiny v porovnaní s nominálnym saldom.

**Pakt stability a rastu vychádza z premisy, že členské štáty by mali dosiahnuť symetrický prístup k fiškálnej politike v súlade s cyklickým vývojom ekonomiky.** Základným cieľom je zvýšená orientácia na rozpočtovú disciplínu v obdobiach hospodárskeho oživenia s cieľom vyhnúť sa pro-cyklickému charakteru fiškálnej politiky a postupne dosiahnuť svoj strednodobý rozpočtový cieľ<sup>110</sup>. Výsledkom by malo byť vytvorenie fiškálneho priestoru pre obdobia s ekonomickým poklesom a zároveň primeraným tempom znížiť verejný dlh a pozitívne tak ovplyvniť dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

#### Výpočet štrukturálneho salda

**1. krok** - nominálne saldo verejných financií očisťuje pomocou cyklickej zložky o vplyv hospodárskych výkyvov<sup>111</sup>. Odhad produkčnej medzery vychádza z aktuálnej makroekonomickej prognózy Ministerstva financií SR z marca 2021. Odhad senzitivity salda verejnej správy na zmeny v produkčnej medzere vychádzajúci z metodiky OECD<sup>112</sup> preberá Ministerstvo financií SR v plnej miere od EK.

**2. krok** - upravené saldo sa očisťuje o jednorazové a dočasné opatrenia<sup>113</sup>, ktorých fiškálnych vplyv sa neopakuje v ďalších rokoch. Pre potreby návrhu rozpočtového plánu postupuje Ministerstvo financií SR pri ich identifikácii v súlade s metodikou EK<sup>114</sup>.

**Na výpočet štrukturálneho salda boli vyhodnotené ako jednorazové vplyvy nasledujúce opatrenia.**

TABUĽKA 35 – Zoznam jednorazových opatrení

	2020	2021	2022	2023	2024
1 Spolu opatrenia 1 až 4B (Kurzarbeit)	-773	-1233	-	-	-
2 Kurzarbeit pre materské školy	-59	-	-	-	-
3 Kurzarbeit pre základné umelecké školy	-	-21	-	-	-
4 Podpora podnikania v cestovnom ruchu a gastro	-	-159	-	-	-
5 Podpora podnikania v oblasti kultúry a kreatívneho priemyslu	-	-11	-	-	-
6 Preplácanie nájmu	-40	-70	-	-	-
7 Podpora uchádzačov o zamestnanie	-49	-	-	-	-
8 SOS príspevok	-15	-78	-	-	-
9 Rodičovský príspevok (predĺženie počas obdobia mimoriadneho stavu)	-13	-47	-	-	-
10 Dávka v nezamestnanosti (predĺženie obdobia poberania)	-32	-69	-	-	-
11 Nemocenské (PN) - dávky vyplatené nad úroveň roka 2019 (indexované)	-106	-213	-	-	-
12 Ošetrovné (OČR) - dávky vyplatené nad roka 2019 (indexované)	-133	-47	-	-	-
13 Odpustenie sociálnych odvodov za apríl	-57	-	-	-	-
14 Odpočet firemných strát z rokov 2015-18	-28	-	-	-	-
15 Nesplatenie časti odložených odvodov	-8	-	-	-	-
16 Nulová daň z pridanej hodnoty na respirátory FFP2/3	-	-10	-	-	-

<sup>110</sup> Pakt stability a rastu vychádza z premisy, že členské štáty by mali dosiahnuť symetrický prístup k fiškálnej politike v súlade s cyklickým vývojom ekonomiky.

<sup>111</sup> Odhadovaných pomocou produkčnej medzery ako rozdiel medzi skutočnou a potenciálnou úrovňou HDP.

<sup>112</sup> Pôvodná metodika bola prezentovaná v Girouard, N., André, Ch. (2005): Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries. V roku 2014 prebehol proces aktualizácie metodiky a zahnutia nových údajov pre výpočet elasticít. Metodika bola schválená členskými štátmi v septembri 2014.

<sup>113</sup> Metodika Európskej komisie (EK) charakterizuje jednorazové opatrenie ako dočasné opatrenie, ktoré nemá trvalý charakter a vzniklo nezávisle od vládnych rozhodnutí. EK vytvorila direktíva postupu klasifikácie jednorazových opatrení - [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2018 Edition – Guiding principles str.28.](#)

<sup>114</sup> Všetky typické jednorazové opatrenia sú popísané v 2015 Report of Public Finances in EMU<sup>114</sup>, kapitola 3.3. EK navyše určila špecifické výnimky a postupy k nim, kedy sa za jednorazové opatrenie môže považovať aj vplyv, ktorý narušuje vyššie uvedené princípy, tieto prípady sú rovnako uvedené v danej kapitole.



17	Odmeny pracovníkom v zdravotníctve	-13	-114	-	-	-
18	Platba doktorom špecialistom	-138	-	-	-	-
19	Zvýšené výdavky - ventilátory a iné	-39	-	-	-	-
20	Výdavky na testovanie	-124	-422	-	-	-
21	Náklady na lieky a vakcináciu	-3	-182	-	-	-
22	Zariadenie a iné výdavky ZZ	-63	0	-	-	-
23	Tvorba pohotovostných zásob (mimo testov)	-33	-5	-	-	-
24	Odmeny pracovníkom v prvej línii (mimo MZ)	-64	-6	-	-	-
25	Tovary a služby súvisiace s COVID-19 (dezinfekcia, iné)	-22	-	-	-	-
26	Dotlačné schémy rôznym sektorom / subjektom	-16	-84	-	-	-
27	Opatrenia hospodárskej mobilizácie	-24	-172	-	-	-
28	Vklad do základného imania Slovenskej záručnej a rozvojovej banky	-50	-	-	-	-
29	Vklad do základného imania Letových prevádzkových služieb	-13	-	-	-	-
30	Ostatné	-18	-47	-	-	-
31	Dodatočná rezerva v roku na COVID	-	-588	-	-	-
32	Financovanie z EU zdrojov	343	138	-	-	-
33	Platba DPH koncesionára stavby D4/R7	71	131	-	-	-
34	Vysporiadanie rizikovej záruky pre Kubu	-173	-	-	-	-
<b>Spolu</b>		<b>-1695</b>	<b>-3309</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Zdroj: MF SR



## Príloha 4 – Výdavkové pravidlo

Druhým pilierom preventívnej časti Paktu stability a rastu je výdavkové pravidlo, ktoré je v porovnaní s pravidlom štrukturálneho salda proti-cyklickejším indikátorom, pričom významnejšie zohľadňuje vplyvy pod kontrolou vlády. Podľa neho nemajú rásť výdavky VS (očistené o položky mimo kontroly vlády a nové príjmové opatrenia<sup>115</sup>) rýchlejšie ako strednodobý potenciálny rast ekonomiky<sup>116</sup>. Výdavkové pravidlo zároveň abstrahuje od odlišnej než štandardnej (priemernej) dynamiky výberu daní<sup>117</sup> a od ponukových šokov do ekonomiky – aký zažívame aj v týchto rokoch. V dobrých časoch, kedy daňovo-odvodové príjmy rastú rýchlejšie ako HDP a zlepšujú fiškálnu pozíciu vo výraznejšej miere, je výdavkové pravidlo v porovnaní so štrukturálnym saldom prísnejším a viac proti-cyklickým indikátorom pre hodnotenie konsolidačného úsilia. V horších časoch naopak ponúka väčší priestor na stabilizáciu ekonomiky.

TABUĽKA 36 – Výdavkové pravidlo

	2019 S	2020 S	2021 OS	2022	2023	2024
<b>1. Celkové výdavky**</b>	<b>40 066</b>	<b>43 719</b>	<b>49 200</b>	<b>47 251</b>	<b>49 866</b>	<b>49 339</b>
2. Úrokové náklady	1 163	1 134	936	969	1 024	1 195
3. Výdavky kryté EU (kapitálové)	587	574	616	461	531	4
3a. Výdavky kryté EÚ zdrojmi (celkové)	890	931	1 278	1 441	2 563	1 141
4. Kapitálové výdavky kryté národnými zdrojmi	2 767	2 619	3 039	3 209	3 557	3 426
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	2 506	2 598	2 756	2 908	3 106	3 308
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	-26	58	39	-14	-15	17
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	0	0	0	0	0	0
<b>8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3a-4+5-6-7)</b>	<b>37 779</b>	<b>41 574</b>	<b>46 665</b>	<b>44 555</b>	<b>45 843</b>	<b>46 867</b>
9. Medziročná zmena primárneho výdavkového agregátu (8t-8t-1)	2 730	3 795	5 091	-2 110	1 288	1 024
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení**	177	-480	74	41	331	303
11. Jednorazové opatrenia na príjmovej strane (COVID 19)	0	-92	82	10	0	0
12. Jednorazové opatrenia na výdavkovej strane (COVID 19)	0	-1 501	-1 939	3 440	0	0
13. Metodické úpravy	0	0	0	0	0	0
14. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia ((9t-10t)/8t-1)	7,3	7,1	7,6	2,8	2,1	1,6
15. Reálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia	4,6	4,5	6,3	0,7	-0,6	-1,0
16. Výdavkové pravidlo (znižená referenčná miera pot. rastu HDP)	2,0	2,8	1,9	1,6	-0,4	-0,4
17. Odchýlka od výdavkového pravidla (16-15)	-2,7	-1,7	-4,4	1,0	0,2	0,6
Jednoročná odchýlka - zafixované	<b>-1,3</b>	-	-	-	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
Dvojročná odchýlka - zafixované	<b>-1,2</b>	-	-	-	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
<i>p. m. deflátor HDP</i>	2,5	2,5	1,3	2,1	2,8	2,6
Limit odchýlky na 1r. horizonte	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Limit odchýlky na 2r. horizonte	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25	-0,25

\* Odchýlky v roku 2019 vychádzajú zo „zafreezovaných“ hodnôt z posledného hodnotenia Európskej komisie.

\*\* V roku 2022 a 2023 sú nešpecifikované opatrenia potrebné na dosiahnutie rozpočtových cieľov rozdelené nasledovne: polovica potrebných opatrení je imputovaná na bežných výdavkoch a polovica je imputovaná cez príjmové opatrenia – DRM.

Zdroj: MF SR

<sup>115</sup> Tzv. diskrečné príjmové opatrenia predstavujú dodatočné medziročné rozpočtové vplyvy príjmových opatrení.

<sup>116</sup> Potenciál ekonomiky sa vyjadruje referenčnou mierou rastu výdavkov, vypočítaný ako 10-ročný priemer potenciálneho rastu (v rokoch t-5 až t+4). Takéto tempo by malo zabezpečiť stabilizáciu úrovne salda VS. V prípade, že krajina ešte nedosiahla svoj MTO, rast výdavkov musí zohľadniť aj potrebu postupnej konvergenencie k tomuto cieľu. V takomto prípade sa výdavkové pravidlo v jednotlivých rokoch upravuje o tzv. konvergenčnú mieru, ktorá sa odvíja od požadovaného konsolidačného úsilia štrukturálneho salda.

<sup>117</sup> Predpokladá sa jednotková elasticita výberu daní voči rastu HDP.



## Diskrečné príjmové opatrenia

**Diskrečné príjmové opatrenia definuje metodika EK ako opatrenia legislatívneho charakteru s vplyvom na príjmy verejnej správy.** Vyhodnocujú sa pomocou dodatočných vplyvov (marginálnych zmien) týchto opatrení. Rozlišuje sa, či sa jedná o trvalé alebo jednorazové opatrenie. Trvalé štrukturálne opatrenia sa zaznamenávajú s vplyvom v prvom roku (v čase nadobudnutia účinnosti) a v ostatných rokoch bez vplyvu. Makroekonomický vývoj v nasledujúcich rokoch sa nezohľadňuje. Ak dochádza k rozdielnym vplyvom kvôli posunutej platnosti opatrenia zaznamenaná sa len marginálna, medziročná zmena.<sup>118</sup> Pri jednorazových príjmových opatreniach sa zaznamenáva vplyv v jednom roku a v nasledujúcom výpadok v rovnakej sume - celkový vplyv v dvoch po sebe idúcich rokoch je nulový.

**TABUĽKA 37 – Diskrečné príjmové opatrenia – medziročné vplyvy opatrení (mil. eur, ESA2010)**

Popis opatrenia	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zavedenie 13. a 14. platu (zavedenie od 2018, legislatívne zmeny od 2019), zrušenie od 2021	-30,1	11,1	20,6	0,0	0	0
Oslobodenie rekreačných šekov od daní a odvodov	-31,4	0	0	0	0	0
Oslobodenie nepeňažného benefitu pre zamestnanca na ubytovanie	-15,7	6,4	0	0	0	0
Zdaňovanie dividend skrz 7% zrážkovú daň	31,7	0	0	0	0	0
Oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov	-5	-23	0	0	0	0
Súbor opatrení vedúci k zvýšeniu efektívnosti výberu DPH	216	-24	0	0	0	0
Znížená sadzba DPH na ubytovacie služby	-24	0	0	0	0	0
Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov	36	0	102	85	67	0
Ročné zúčtovanie sociálneho poistenia	0	0	0	0	49	0
Zavedenie OOP a následné zmeny (zmena uplatňovania OOP, zrušenie OOP pre zamestnávateľa, zavedenie OOP pre dôchodcov)	37	0	0	0	0	0
Postupný rast odvodu do II. piliera (automaticky od 2017 o 0,25 p.b./rok)	-41	-49	-34	-50	-53	-62
Neživotné poistenie – zavedenie odvodu a nahradenie daňou z poistného	42	0	0	0	0	0
Zdvojnásobenie sadzby osobitného odvodu v regulovaných odvetviach, a následné zníženie	-40	0	-17	0	0	0
Navýšenie bankového odvodu a jeho zrušenie od 2. pol 2020	0	1	-120	0	0	0
Zvýšenie odpočtu výdavkov na vedu a výskum	-10	-2	0	0	0	0
Zavedenie licencií na hazardné hry a iné zmeny v zdaňovaní hazardných hier	12	3	0	0	0	0
Zvýšenie hranice platenia preddavkov (z 2500 na 5000 eur)	0	0	-11	0	0	0
Odpočet daňovej straty pre ostatné firmy (max. do 50 % ZD počas 5 rokov)	0	0	36	-6	0	0
Ľubovoľná doba odpisov pre mikropodniky	0	0	-15	0	0	0
15 % sadzba DPPPO pre firmy s obratom do 100 tis. Eur, následná úprava do 49,79 tisíc eur	0	-42	19	0	0	0
Zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane na 21-násobok životného minima	0	-112	0	0	0	0
Znížená sadzba SZČO na 15% pre obrat do 100 tis. eur, následná úprava do 49,79 tisíc eur	0	-19	2	0	0	0
Znížená sadzba DPH na ďalšie potraviny	0	-81	0	0	0	0
Zavedenie paušálu na nepeň. benefít pre zamestnanca na dopravu (100 eur mesačne)	0	-6	-12	0	0	0
Opatrenia na podporu mobility práce	0	-34	0	0	0	0
Zmena sadzieb daní z nehnuteľností na úrovni VZN	0	56	2	0	0	0
Prerušenie daňových kontrol a daňových konaní, okrem kontrol s výsledkom vracania peňazí	0	-13	13	0	0	0
Odpustenie platby odvodov pre zavreté prevádzky	0	-58	58	0	0	0
Možnosť započítania doteraz neuplatnenej daňovej straty za roky 2015-2018	0	-28	28	0	0	0
Oprava základu dane DPH pri dodaní tovaru alebo služby	0	0	-41	0	0	0
Zrušenie oslobodenia od DPH pri zásielkach do 22 eur z 3. krajín	0	0	11	12	0	0
Zmeny v zdaňovaní motorových vozidiel	0	-28,5	0	0	0	0
Presun termínu splatenia odkladov SP	0	-28	23	0	0	0
Dočasné oslobodenie respirátorov FFP2 a FFP3 od DPH	0	-10	10	0	0	0
<b>Spolu</b>	<b>176,9</b>	<b>-479,7</b>	<b>74,3</b>	<b>41,1</b>	<b>62,7</b>	<b>-62,1</b>

Zdroj: MF SR

<sup>118</sup> Ilustrácia vplyvu marginálnych zmien: Celkový vplyv opatrenia je 200. Keďže je zavedené v polovici roka má vplyv v danom roku 100. V ďalšom roku narastie vplyv na sumu 200, marginálne sa zaznamená len rozdiel týchto dvoch vplyvov, t.j. 100. Kumulatívne je celkový vplyv 200, len je rozložený do dvoch rokov.



## Príloha 5 – Prognóza hrubého dlhu verejnej správy podľa hotovostných tokov

Z pohľadu hotovostného vývoja bude hrubý dlh ovplyvňovať najmä potreba financovať vysoké hotovostné deficity, ktorý ešte aj v roku 2024 dosiahne dvojnásobok oproti predkrízovému roku 2019. Presentovaný vývoj zároveň predpokladá prijatie dodatočných konsolidačných opatrení, inak by bol dlh do konca roku 2024 vyšší o približne 1,2 mld. eur pri zachovaní hotovostnej rezervy nad 3 mld. eur. Dynamika dlhu bude v roku 2021 tlmená čerpaním naakumulovanej rezervy z roku 2020 pre prípad negatívnejšieho vývoja pandémie. S hotovostnou rezervou sa bude pracovať aj v ďalších rokoch a jej využitie pomôže stabilizovať dlh najmä ku koncu horizontu, kedy sa predpokladá spomalenie ekonomického rastu. Zadĺženie ostatných subjektov prispeje k rastu dlhu mierne negatívne (kumulatívne) najmä prispením dopravných podnikov vybraných miest. Hodnotu dlhu na horizonte rozpočtu ovplyvnia aj metodické úpravy ako sú diskont pri emisii a splatení dlhopisov. Negatívny vplyv vychádza najmä z emisného diskontu na dlhopisoch s dlhšou splatnosťou. Ostatné zmeny v prognóze dlhu súvisia s kurzovými rozdielmi a zmenou vkladov klientov v Štátnej pokladnici, mimo okruhu verejnej správy.

TABUĽKA 38 – Hotovostné vplyvy na zmenu nominálneho hrubého dlhu verejnej správy (v mil. eur)

	2019	2020	2021 OS	2022 PS	2023 PS	2024 PS
<b>A. Hrubý dlh verejnej správy (k 1.1.)</b>	44 383	45 275	55 181	61 141	67 762	70 660
<b>B. Celková medziročná zmena hrubého dlhu VS</b>	892	9 905	5 960	6 622	2 897	3 372
- hotovostný deficit ŠR	2 201	7 758	10 072	5 322	4 324	4 031
z toho: príspevok SR do ESM	0	134	0	0	0	0
- prostriedky ŠP využité na financovanie hotovostného deficitu ŠR	-1 586	1 767	-4 203	1 130	-1 626	-1 053
- zadĺženie ostatných subjektov VS	248	85	33	-12	22	13
z toho: Samospráva (obce a VÚC)	46	-9	11	-28	-27	-26
z toho: NDS	-42	-30	-37	-37	0	0
z toho: ŽSR + ŽSSK	117	56	16	-17	-8	-12
z toho: Dopravné podniky obcí	-15	9	9	39	33	31
- zmena záruk SR v EFSF	-21	0	0	0	0	0
- emisný diskont	4	28	62	194	226	387
- diskont pri splatnosti	2	-16	-2	-11	-49	-6
- ostatné	44	283*	-1	-1	0	0
<b>C. Hrubý dlh verejnej správy (k 31.12.)</b>	45 275	55 181	61 141	67 762	70 660	74 032
<b>v % HDP</b>	48,2	60,6	64,1	65,5	64,6	65,8

Pozn.: Plusové položky zvyšujú dlh verejnej správy k 31.12. príslušného roku, minusové položky dlh znižujú.

Zdroj: MF SR

\* tvoria najmä imputované položky ako napr. zelená energia a rozdiely analytickej prognózy a notifikovaného maastrichtského dlhu v metodike ESA2010.



## Príloha 6 – Predpoklady pre výpočet indikátorov udržateľnosti

MF SR pri analyzovaní strednodobej a dlhodobej udržateľnosti pracovalo s aktuálnymi údajmi z očakávanej skutočnosti v Programe stability na roky 2021 až 2024 (pre odhad salda VS a dlhu VS vo východiskovom roku 2021) a s poslednou aktualizáciou projekcií výdavkov citlivých na starnutie pre rok 2021. MF SR zahŕňa do projekcií vplyv II. piliera nielen na výdavkovej, ale aj príjmovej strane.<sup>119</sup> Pre účely Programu stability (kapitola 4) bolo analyzovaných niekoľko scenárov. Základný scenár pre rok 2021, konsolidačný scenár do roku 2024 a reformný scenár s predpokladom schválenia zmien dôchodkového systému a dosiahnutím konsolidácie do roku 2024. Predpoklady výpočtu a analytický rozbor príspevkov jednotlivých faktorov k výsledným hodnotám S1 a S2 sú uvedené v tabuľkách nižšie.

**TABUĽKA 39 – Predpoklady MF SR pre výpočet indikátora udržateľnosti S1**

	Východiskový rok (t <sub>0</sub> )	Štruktúrálna primárne saldo	DLH (t <sub>0</sub> )	Postupná konsolidácia*	Koncový rok (t <sub>1</sub> )	DLH (t <sub>1</sub> )	Vplyv II. piliera na P a V strane	Výsledná Hodnota S1	Riziko udržateľnosti
OS 2021	2021	-4,5	64,1	2022 až 2026	2034	60	áno	5,4	vysoké
R 2024 – bez reformy	2024	-2,4	65,8	2025 až 2029	2037	60	áno	3,1	vysoké
R 2024 – s reformou	2024	-2,4	65,8	2025 až 2029	2037	60	áno	3,1	vysoké

Zdroj: MF SR

**TABUĽKA 40 – Rozbor indikátora udržateľnosti S1**

	OS 2021	R 2024 – bez reformy	R 2024 - s reformou
<b>S1 Indikátor (% HDP)</b>	<b>5,4</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>
z toho:			
Počiatočná rozpočtová pozícia	2,7	0,6	0,8
Náklady odkladu konsolidácie	0,7	0,4	0,4
Požadovaná úroveň dlhu v koncovom roku	0,4	0,5	0,5
Dlhodobé výdavky (náklady starnutia)	1,5	1,6	1,3
Výpadok príjmov kvôli druhému pilieru	0,1	0,0	0,0

Zdroj: MF SR

**TABUĽKA 41 – Predpoklady MF SR pre výpočet indikátora udržateľnosti S2**

	Východiskový rok (t <sub>0</sub> )	Štruktúrálna primárne saldo	DLH (t <sub>0</sub> )	Vplyv II. piliera na P a V strane	Výsledná Hodnota S1	Riziko udržateľnosti
OS 2021	2021	-4,5	64,1	áno	12,8	vysoké
R 2024 – bez reformy	2024	-2,4	65,8	áno	10,0	vysoké
R 2024 – s reformou	2024	-2,4	65,8	áno	8,0	vysoké

Zdroj: MF SR

**TABUĽKA 42 – Rozbor indikátora udržateľnosti S2**

	OS 2021	R 2024 – bez reformy	R 2024 - s reformou
<b>S2 Indikátor (% HDP)</b>	<b>12,8</b>	<b>10,0</b>	<b>8,0</b>
z toho:			
Počiatočná rozpočtová pozícia	4,7	2,6	2,5
Výdavky na penzie	4,3	4,1	2,9
Zdravotná a dlhodobá starostlivosť	3,5	3,2	2,9
Výdavky na vzdelanie a dávky v nezamestnanosti	0,4	0,3	0,0
Výpadok príjmov kvôli druhému pilieru	-0,2	-0,3	-0,3

<sup>119</sup> Celkový vplyv príjmov do II. piliera na hodnotenie udržateľnosti je do roku 2032 mierne negatívny. V dlhodobom horizonte sa prejavuje mierne pozitívne. MF SR považuje tento prístup za správnejší, pretože zmeny kapitalizačných systémov majú vplyv nielen na výdavky aj príjmy dôchodkového systému.





## Predpoklady výpočtu plánovaných opatrení v dôchodkovom systéme

TABUĽKA 43 – Predpoklady výpočtu vplyvu plánovaných opatrení.

Opatrenia	Predpoklady
Rast DV so SDŽ	Dôchodkový vek sa každoročne automaticky zvyšuje medziročným rozdielom 5-ročného kĺzavého priemeru strednej dĺžky života bez rozlíšenia pohlavia <sup>120</sup> , zaokrúhleným na celé mesiace. Po dosiahnutí dôchodkového stropu podľa čl. 39 ústavy prechádzajú matky na všeobecný dôchodkový vek.
Kompenzácia rodičovstva	Kompenzované sú nižšie odvody z dôvodu poberania rodičovskej dovolenky a na ich základe získaného nižšieho dôchodku. Poistné platené štátom počas rodičovskej dovolenky bude namiesto zo 60 % priemernej mzdy, platené zo 100 % priemernej mzdy. Predpokladá sa vyšší odvod do II. piliera, rovnako zo 100 % priemernej mzdy namiesto 60 %. Dôchodky sa zvýšia súčasným matkám poberajúcim starobný dôchodok a matkám, ktorým bude starobný dôchodok priznaný v budúcnosti.
Rodičovský bonus - asignácia	Príplatok sa predpokladá vo výške odvodu dieťaťa do rezervného fondu solidarity (4,75 % hrubej mzdy). Ten sa vypláca buď v plnej výške jednému žijúcemu rodičovi poberajúcemu starobný dôchodok alebo sa rozdelí medzi oboch rodičov, ak sú obaja nažive a poberajú starobný dôchodok.
Skorší odchod z trhu práce po 40 odpracovaných rokoch	HDP je upravené o pokles jednotlivcov z pracovnej sily, ktorí sa rozhodnú odísť z pracovného trhu skôr. Vďaka aktuárnemu princípu by celkový objem výdavkov na dôchodky nemala táto zmena výraznejšie ovplyvniť. Kalkulácia zároveň predpokladá už zavedené naviazanie rastu dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života*.
Automatický vstup do II. piliera	Podiel participácie v II. pilieri skonverguje do roku 2060 na 95 %.

\* Ide teda o dodatočný vplyv k zavedeniu rastu DV so SDŽ a nie oproti súčasnému nastaveniu. Oproti súčasnému nastaveniu by bol efekt nižší, nakoľko by túto možnosť mohli využiť menej ľudí. Z dôvodu rastúceho podielu času stráveného vzdelaním a nemeniacemu sa DV (z dôvodu stropu), budú pracovné kariéry kratšie, preto 40 odpracovaných rokov dosiahne stále menej ľudí.

<sup>120</sup> Ide o rovnaký mechanizmus, ktorý bol súčasťou § 65a zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení s účinnosťou do 31. 12. 2018.



## Príloha 8 – Zoznam opatrení vplyvajúcich na saldo verejnej správy v rokoch 2021 až 2024

**Scenár nezmenených politík popisuje vývoj položiek podľa predpokladov makroekonomickej prognózy, ale aj na základe opatrení, o ktorých bolo rozhodnuté pred 1. januárom 2021.** V tabuľke nižšie sú uvedené všetky rozpočtové opatrenia, ktoré vplyvajú na zmenu salda VS v rokoch 2020 až 2024 (oproti roku 2019), a to bez ohľadu na dátum rozhodnutia o danom opatrení. O opatreniach súvisiacich s vypuknutím pandémie sa z dôvodu ich jednorazovosti v nasledujúcej tabuľke neuvažuje.

**TABUĽKA 44 – Zoznam opatrení (vplyv v porovnaní s базou 2019), mil. eur**

	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Príjmové opatrenia</b>					
Zavedenie 13. a 14. platu (zavedenie od 2018, legislatívne zmeny od 2019), zrušenie od 2021	11	32	32	32	32
Oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov	-23	-30	-31	-31	-31
Ročné zúčtovanie sociálneho poistenia	0	0	0	49	49
Postupný rast odvodu do II. piliera (automaticky od 2017 o 0,25 p.b./rok)	-49	-83	-133	-186	-248
Zdvojnásobenie sadzby osobitného odvodu v regulovaných odvetviach, a následné zníženie	0	-17	-17	-17	-17
Navýšenie bankového odvodu a jeho zrušenie od 2. pol 2020	1	-120	-120	-120	-120
Zvýšenie hranice platenia preddavkov (z 2500 na 5000 eur)	0	-11	-11	-11	-11
Odpočet daňovej straty pre ostatné firmy (max. do 50 % ZD počas 5 rokov)	0	36	30	30	30
Ľubovoľná doba odpisov pre mikropodniky	0	-15	-15	-15	-15
15 % sadzba DPPO pre firmy s obratom do 100-tis. eur, následná úprava do 49,79 tis. eur.	-42	-23	-22	-21	-21
Zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane na 21-násobok životného minima	-112	-114	-115	-113	-118
Znížená sadzba SZČO na 15% pre obrat do 100-tis. eur, následná úprava do 49,79 tis. eur.	-19	-18	-16	-15	-14
Znížená sadzba DPH na ďalšie potraviny	-81	-84	-87	-91	-95
Zavedenie paušálu na nepeň. benefit pre zamestnanca na dopravu (100 eur mesačne)	-6	-19	-19	-19	-19
Opatrenia na podporu mobility práce	-34	-34	-34	-34	-34
Zmena sadzieb daní z nehnuteľností na úrovni VZN	56	59	59	59	59
Prerušenie daňových kontrol a daňových konaní, okrem kontrol s výsledkom vracania peňazí	-13	0	0	0	0
Odpustenie platby odvodov pre zavreté prevádzky	-58	0	0	0	0
Možnosť započítania doteraz neuplatnenej daňovej straty za roky 2015-2018	-28	0	0	0	0
Oprava základu dane DPH pri dodaní tovaru alebo služby	0	-41	-41	-41	-41
Zrušenie oslobodenia od DPH pri zásielkach do 22 eur z 3. krajín	0	11	23	23	23
Zmeny v zdaňovaní motorových vozidiel	-28	-28	-28	-28	-28
Presun termínu splatenia odkladov SP	-28	-4	-4	-4	-4
Dočasné oslobodenie respirátorov FFP2 a FFP3 od DPH	-10	0	0	0	0
<b>Spolu príjmové</b>	<b>-463</b>	<b>-502</b>	<b>-550</b>	<b>-554</b>	<b>-624</b>
<b>Výdavkové opatrenia</b>					
Stravovanie na školách zadarmo	0	-60	-112	-113	-113
Zdvojnásobenie daňového bonusu pre rodičov detí do 15 rokov	0	26	99	113	115
Valorizácia miezd o 10% v roku 2020 (vplyv oproti nulovému rastu)	546	607	619	654	679
Novela zákona o kompenzácií ZŤP – navýšenie na kompenzáciu ZŤP a na opatrovanie z roku 2019 - od júla 2020	17	43	45	46	46
Novela zákona o sociálnom poistení – spomalenie rastu dôchodkového veku	19	37	47	46	46
Zvýšenie rodičovského príspevku	164	169	173	177	177
Zmena systému odmeňovania príslušníkov ozbrojených síl	79	103	118	118	118
Minimálna výška vyplácaných dôchodkov	90	136	163	192	224
Povinné predprimárne vzdelávanie v materských školách	16	47	47	47	47
Príspevok na výchovu a vzdelávanie detí v materských školách	0	15	26	24	24
Fond na podporu športu	20	20	20	20	20
Platba za dostupnosť D4/R7	0	0	22	53	53



Zriadenie ambulancií rýchlej zdravotnej starostlivosti	13	13	13	13	13
Rezerva na realizáciu súdnych a exekučných rozhodnutí	0	20	10	10	10
Rezerva na riešenie vplyvov nových právnych predpisov	0	111	0	0	0
Rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien	0	0	155	165	124
Postupné zníženie počtu policajtov na priemer EÚ	0	-14	-36	-54	-71
Optimalizácia počtu pedagogických a nepedagogických pracovníkov VVŠ	0	-18	-45	-73	-73
Zlepšenie ohodnotenia zamestnancov ÚVZ SR a RÚVZ	0	24	24	24	24
Zvýšenie prostriedkov na údržbu a opravy ciest 1. triedy v správe Slovenskej správy ciest	0	60	50	50	40
Viazanie transferu ŽSSK - zníženie výdavkov na tovary a služby	0	-53	-53	-53	-53
Audit ŽSR - zníženie výdavkov na tovary a služby	0	-35	-47	-62	-62
Podpora regionálneho školstva, vedy a výskumu	0	100	100	100	100
Úprava vianočných dôchodkov/Zavedenie 13. dôchodku	157	158	158	158	158
Skorší odchod do dôchodku pre osoby, ktoré vychovali deti (ročníky 57 a 58)	0	105	136	90	82
Zmrazenie rastu výšky minimálnych dôchodkov	0	-59	-76	-103	-132
Zavedenie novej tehotenskej dávky	0	39	62	64	65
Zvýšenie finančného príspevku v zariadeniach sociálnych služieb	0	21	21	21	21
Navýšenie peňažných príspevkov na opatrovanie ZŤP - od júla 2019	30	30	31	32	32
Zvýšenie príspevkov na náhradné výživné	15	15	15	15	15
Zrušenie doplatkov za lieky pre deti, dôchodcov a ZŤP z roku 2020	0	37	37	37	37
Príspevok na nevyhnutné prevádzkové náklady pre vybrané zdravotnícke zariadenia	0	125	125	125	125
Spolu opatrenia 1 až 4B (Kurzarbeit)	773	1233	0	0	0
Kurzarbeit pre materské školy	59	0	0	0	0
Kurzarbeit pre základné umelecké školy	0	21	0	0	0
Podpora podnikania v cestovnom ruchu a gastro	0	159	0	0	0
Podpora podnikania v oblasti kultúry a kreatívneho priemyslu	0	11	0	0	0
Preplácanie nájmu	40	70	0	0	0
Podpora uchádzačov o zamestnanie	49	0	0	0	0
SOS príspevok	15	78	0	0	0
Rodičovský príspevok (predĺženie počas obdobia mimoriadneho stavu)	13	47	0	0	0
Dávka v nezamestnanosti (predĺženie obdobia poberania)	32	69	0	0	0
Nemocenské (PN) - dávky vyplatené nad úrovňou minulého roka	106	213	0	0	0
Ošetrovné (OČR) - dávky vyplatené nad úrovňou minulého roka	133	47	0	0	0
Odmeny pracovníkom v zdravotníctve	13	114	0	0	0
Platba doktorom špecialistom	138	0	0	0	0
Zvýšené výdavky - ventilátory a iné	39	0	0	0	0
Výdavky na testovanie	124	422	0	0	0
Náklady na lieky a vakcináciu	3	182	0	0	0
Zariadenie a iné výdavky ZZ	63	0	0	0	0
Tvorba pohotovostných zásob (mimo testov)	33	5	0	0	0
Odmeny pracovníkom v prvej línii (mimo MZ)	64	6	0	0	0
Tovary a služby súvisiace s COVID-19 (dezinfekcia, iné)	22	0	0	0	0
Dotačné schémy rôznym sektorom / subjektom	16	84	0	0	0
Opatrenia hospodárskej mobilizácie	24	172	0	0	0
Vklad do základného imania Slovenskej záručnej a rozvojovej banky	50	0	0	0	0
Vklad do základného imania Letových prevádzkových služieb	13	0	0	0	0
Dodatočná rezerva na COVID-19 v roku 2021	0	588	0	0	0
Zmrazenie mzdového balíka vyplácaného zo SR	0	0	-302	-466	-748
<b>Spolu výdavkové</b>	<b>2988</b>	<b>5343</b>	<b>1645</b>	<b>1470</b>	<b>1143</b>

Poznámka: Vplyv opatrení prijatých v reakcii na pandémiu COVID-19 je vrátane financovania z EÚ fondov. Pozri prílohu č. 2.