

Návrh rozpočtového plánu Slovenskej republiky na rok 2022

október 2021



Obsah

I.	Makroekonomické predpoklady návrhu rozpočtu	8
I.1.	Makroekonomická prognóza.....	8
I.2.	Alternatívne scenáre makroekonomickej prognózy.....	14
II.	Rozpočtové ciele	16
II.1.	Aktuálny vývoj verejných financií v roku 2021.....	16
II.2.	Rozpočtové ciele na roky 2022 až 2024.....	19
III.	Dlh verejnej správy a dlhodobá udržateľnosť verejných financií	23
III.1.	Dlhodobá udržateľnosť.....	25
IV.	Kvalita verejných financií	29
IV.1.	Príjmové ciele rozpočtu.....	29
IV.2.	Výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy podľa ich funkcie.....	30
V.	Scenár nezmenených politík a rozpočtové opatrenia	32
V.1.	Scenár nezmenených politík v rokoch 2022-2024.....	32
V.2.	Popis opatrení.....	32
VI.	Naviazanie rozpočtového plánu na ciele stratégie rastu a zamestnanosti a špecifické odporúčania Rady EÚ	36
VI.1.	Priority na zvýšenie fiškálnej disciplíny.....	36
VI.2.	Priority v štrukturálnych politikách.....	37
PRÍLOHY		41



ZOZNAM BOXOV, TABULIEK A GRAFOV

BOX 1 - Predpoklady externého prostredia	11
BOX 2 - Predpoklady o vývoji pandémie na Slovensku.....	12
BOX 3 – Odhad produkčnej medzery	12
BOX 4 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu v hotovostnom vyjadrení	17
BOX 5 – Požadované tempo konsolidácie v kontexte súčasných a plánovaných fiškálnych pravidiel	21
BOX 6 – Sankcie podľa platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti	24
BOX 7 – Plánovaná reforma dôchodkového systému	26
BOX 8 – NPC scenáre na úrovni rozpočtových kapitol ako prvý krok tvorby rozpočtu.....	37
BOX 9 – Nezávislé Výbory pre odhad makroekonomického vývoja a odhad vývoja daňových príjmov	43
TABUĽKA 1 – Porovnanie prognóz Európskej komisie a Ministerstva financií SR.....	10
TABUĽKA 2 – Produkčná medzera a príspevky faktorov k rastu potenciálneho produktu – národná metodika....	13
TABUĽKA 3 – Opätovné obmedzenie ekonomiky	14
TABUĽKA 4 – Pomalšie čerpanie prostriedkov z EÚ fondov	15
TABUĽKA 5 – Konsolidačné úsilie (ESA 2010, % HDP)	20
Tabuľka 6 – Rozklad indikátora dlhodobej udržateľnosti S2 k roku 2024 (% HDP).....	26
TABUĽKA 7 – Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG	31
TABUĽKA 8 – Porovnanie bilancie výdavkov a príjmov a NPC v 2022 až 2024 (% HDP)	32
TABUĽKA 9 – Výdavkové opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy (ESA 2010, porovnanie voči NPC).....	33
TABUĽKA 10 - Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR.....	41
TABUĽKA 11 - Porovnanie rozpočtových cieľov s Programom stability	41
TABUĽKA 12 - Hodnotenie septembrovej prognózy MF SR vo Výbore pre makroekonomické prognózy	42
TABUĽKA 13 - Priemerná prognóza členov Výboru* (okrem MF SR) a prognóza MF SR.....	42
TABUĽKA 14 - Hodnotenie prognózy MF SR vo Výbore pre daňové prognózy	43
TABUĽKA 15 - Hotovostné vplyvy na zmenu nominálneho hrubého dlhu verejnej správy (v mil. eur).....	44
TABUĽKA 16 - Zoznam jednorazových opatrení.....	45
TABUĽKA 17 - Výdavkové pravidlo.....	47
TABUĽKA 18 - Diskrečné opatrenia – medziročné vplyvy opatrení (mil. eur, ESA2010)	48
GRAF 1 - Príspevky k rastu HDP - prognóza (p.b.).....	8
GRAF 2 – Export tovarov po mesiacoch (mil. EUR).....	8
GRAF 3 – Predpokladaná realizácia investícií z EÚ fondov a plánu obnovy (v mil. eur, b. c.).....	9
GRAF 4 – Prognóza reálneho HDP (index 4Q2019=100, sezónne očistené).....	9
GRAF 5 - Príspevky odvetví k rastu zamestnanosti (p. b.).....	10
GRAF 6 - Príspevky k inflácii (p. b.).....	10
GRAF 7 – HDP obchodných partnerov Slovenska podľa septembrovej prognózy IFP (% zmena).....	11
GRAF 8 - Akciové indexy sa po prudkom prepade rýchlo spamätali (15. jan 2016 = 1).....	11
GRAF 9 – Predpoklad o vývoji počtu nových prípadov (7-denný kĺzavý priemer)	12
GRAF 10 – Vplyv 3. vlny na spotrebu domácností (s. c. index 4Q2019=100, sezónne očistené).....	12
GRAF 11 - Vývoj produkčnej medzery (% pot. HDP): porovnanie MF SR, NBS, EK	13
GRAF 12 – Plnenie schváleného rozpočtu - rozdiely na hlavných položkách (príspevky v mil. eur, ESA2010)....	16
GRAF 13 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu (odhad do konca roka, v % HDP)	17
GRAF 14 – Faktory vedúce k nárastu štrukturálneho deficitu medzi rokmi 2020 a 2021 v % HDP.....	19
GRAF 15 – Nominálne saldo podľa jednotlivých vrstiev pravidiel (v % HDP).....	22
GRAF 16 – Štrukturálne saldo podľa jednotlivých vrstiev pravidiel (v % HDP)	22



GRAF 17 – Prognóza hrubého a čistého dlhu verejnej správy v rokoch 2021-2024 (% HDP)	23
GRAF 18 – Príspevky k zmene dlhu VS (% HDP).....	24
GRAF 19 – Dlhodobá prognóza dlhu v scenári nezmenených politík po roku 2024 (% HDP).....	25
GRAF 20 - Udržateľnosť S1 (% HDP)	26
GRAF 21 - Udržateľnosť S2 (% HDP)	26
GRAF 22 – Vplyv opatrení aktuálnej reformy I. piliera na výdavky citlivé na starnutie (v p. b. HDP)	27
GRAF 23 – Zmena indikátora S2 pri zavedení jednotlivých opatrení aktuálnej reformy (v p. b. HDP)	27
GRAF 24 – Medziročný rast HDP, daní a odvodov	29
GRAF 25 – Procyklický vývoj DPPO sa nezopakoval	29
GRAF 26 – DPH opätovne rastie.....	30
GRAF 27 - Daňová medzera na DPH (% potenciálneho výnosu)	30
GRAF 28 - Vývoj výdavkov VS (% HDP).....	30
GRAF 29 - Porovnanie prognóz makroekonomických základní pre rozpočtové príjmy s členmi výboru	42
SCHÉMA 1 - Časový harmonogram najprísnejších sankcií od roku 2023.....	25



Zhrnutie

Rozpočet na najbližšie roky je v znamení postupného posunu od krátkodobých urgentných potrieb k stredno- a dlhodobým výzvam Slovenska. Po stabilizácii situácie súvisiacej s negatívnymi dopadmi COVID-19 sa do popredia dostávajú podpora rozvoja Slovenska prostredníctvom naplňania Plánu obnovy a odolnosti a zodpovedný prístup k udržateľnosti verejných financií.

Rovnako ako 2020 aj rok 2021 je výrazne negatívne poznačený následkami pandémie COVID-19, vrátane nepriaznivých zdravotných a ekonomických dopadov na obyvateľov Slovenska. Prioritou bola ochrana zdravia obyvateľstva aj ekonomiky, čo sa prejavilo aj na náraste deficitu verejných financií a dlhu verejnej správy v týchto rokoch.

V roku 2022 sa predpokladá dobeh a odznievanie pandémie COVID-19, ktoré vláda v rozpočte na budúci rok pokrýva rezervami. Podporu ekonomiky tak v roku 2022 na seba vo väčšej miere preberie naplňanie Plánu obnovy. Aj vďaka tomu rozpočet predpokladá v roku 2022 zníženie deficitu verejnej správy.

V súlade s konsolidačnou stratégiou stanovenou v Programe stability začne aktívne ozdravovanie verejných financií od roku 2023, čo je v súlade s očakávaným obnovením európskych fiškálnych pravidiel. Splnením tohto plánu bude deficit verejných financií znížený pod 3 % HDP od roku 2023 a zadlženie sa stabilizuje pod 60 % HDP.

Aj po poklese dlhu pod 60 % HDP nie je ozdravenie verejných financií garantované. V prvom rade samotný verejný dlh bude stabilizovaný len na úrovni blízko historických maxim. Z dlhodobého hľadiska začne negatívny demografický výhľad už ku koncu tejto dekády zhoršovať zdravie verejných financií. Preto je kľúčové čo najskoršie presadenie pripravenej reformy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti spolu s dôchodkovou reformou. Viacročné výdavkové limity by posilnili mantinely na potrebnú konsolidáciu aj za rozpočtovým horizontom, zatiaľ čo dôchodková reforma by výrazne zlepšila udržateľnosť a to bez krátkodobo nepriaznivých efektov na ekonomiku. Základ pre konsolidačné opatrenia môžu tvoriť zatiaľ neuplatnené opatrenia z revízií výdavkov ako aj pokračujúce revízie vrátane revízie daňových výdavkov. Popri týchto opatreniach sú k dosiahnutiu dlhodobej udržateľnosti rovnako dôležité štrukturálne reformy predstavené v rámci Plánu obnovy a odolnosti, najmä v oblasti školstva.

Slovenská ekonomika sa po globálnej pandémie postupne zotavuje z recesie a svoj potenciál dosiahne v roku 2023. HDP Slovenska v roku 2021 stúpne o 3,7 %, keď jeho dynamiku stlmí tretia vlna pandémie. Aj keď vďaka vakcinácii budú vplyvy 3. vlny miernejšie v porovnaní s koncom roku 2020, zotavenie trhu práce sa preruší a ekonomika zostane podchladená dlhšie. Krátkodobo bude ekonomiku ovplyvňovať aj nesúlad medzi silným globálnym dopytom po tovaroch a nedostatočnou ponukou. Výsledkom budú dočasné inflačné tlaky a občasné prerušenia výroby. Po odznení tretej vlny pandémie v roku 2022 vzrastie HDP o 4,2 %, keď ho podporí oživená súkromná spotreba a najmä investície. Tie, aj vďaka množstvu zdrojov z Plánu obnovy EÚ a z ostatných EÚ fondov, dosiahnu historické hodnoty a budú dominantným faktorom ekonomického rastu v nasledujúcich dvoch rokoch. To povedie k obnoveniu tvorby pracovných miest, vďaka čomu zamestnanosť dobehne veľkú časť krízového poklesu.

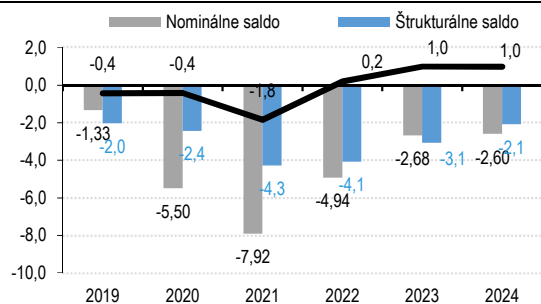
Na základe aktuálneho vývoja poznačeného pandemiou COVID-19 narastie schodok verejnej správy v roku 2021 na 7,9 %, z minuloročných 5,5 % HDP. Oproti predpokladom rozpočtu s plánovaným deficitom na úrovni 7,4 % HDP sa zvýšili hlavne výdavky na pandémiu COVID-19 (o 2,1 % HDP), na ktoré nestačila plošná miliardová rezerva. Negatívne dosahy pandémie na rozpočet kompenzuje najmä navýšenie daňovo-odvodových príjmov (1,4 % HDP), čo súvisí s menej výraznou reakciou daní na prepád ekonomiky v porovnaní s globálnou finančnou krízou. **V roku 2021 pokračuje štrukturálny deficit vo výraznom raste o 1,8 p. b. na úroveň 4,3 % HDP.**

Pri postupnom odznievaní proti-pandemických opatrení sa deficit v roku 2022 zníži pod hranicu 5 % HDP a už v roku 2023 sa dostane mimo hranicu nadmerného deficitu 3 %. Pandémia bude ovplyvňovať verejné financie aj v roku 2022, pričom sa očakáva ustupovanie tretej vlny do polovice roka. Celkovo sa v roku 2022 počíta s výdavkami súvisiacimi s pandemiou na úrovni 0,7 % HDP, pri celkovom schodku hospodárenia 4,9 % HDP.

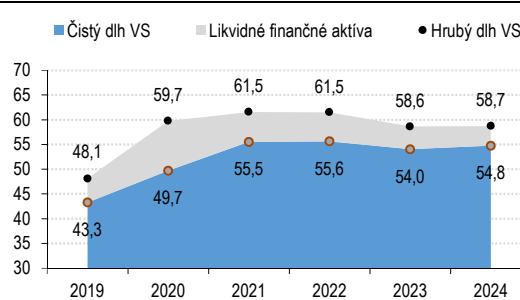


Rozpočet v roku 2022 uvažuje aj s realizáciou zatiaľ nerozpísaných priorit vlády podporujúcich ekonomický rast na úrovni 0,5 % HDP. V súlade s ambíciou v Programe stability sa v rokoch 2023 a 2024 plánuje zníženie štrukturálneho deficitu o 1 % HDP v oboch rokoch. Takto stanovenej konsolidácii zodpovedajú nominálne rozpočtové ciele na úrovni 2,7 % HDP v roku 2023, resp. 2,6 % HDP v 2024¹. Konkrétny konsolidačný plán bude predstavený v priebehu budúceho roka, keď sa vyjasní situácia ohľadom ďalšieho priebehu pandémie. Rozpočet zatiaľ orientačne uvažuje najmä s tmením výdavkov na prevádzke štátu, predovšetkým v oblasti miezd. Rovnako uvažuje s reštriktívnymi opatreniami v prípade väčších štátnych podnikov. **Bez schválenia novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti bude potrebné predložiť pre rok 2024 vyrovnaný rozpočet.**

Plánované konsolidačné úsilie (% HDP)



Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)



Poznámka: roky 2019 a 2020 sú podľa údajov ŠU SR zaslaných do notifikácie Eurostatu, ktorá bude zverejnená v druhej polovici októbra. Finálne údaje sa môžu mierne líšiť. Hodnoty v pomere HDP vychádzajú z predbežných údajov zaslaných do jesennej notifikácie Eurostatu. Časový rad očakávaných úrovni HDP pre roky 2021 až 2024 bol prepočítaný pomocou rešazeni nominálnych medziročných rastov z poslednej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy. Tieto predpoklady sú použité aj pri iných ukazovateľoch.

Zdroj: MF SR

Zdroj: MF SR

Hrubý dlh sa na horizonte prognózy stabilizuje pod 60 % HDP, k čomu okrem konsolidácie pomáha ekonomické zotavenie a aj postupné využitie naakumulovanej hotovostnej rezervy. Dlh v roku 2021 a 2022 medziročne vzrastie na historicky najvyššiu úroveň 61,5 % HDP. Hlavným dôvodom rastúceho zadĺženia je pokračujúca pandémia koronavírusu a potrebné opatrenia prejavujúce sa vo vysokom deficite verejných financií. V nasledujúcich rokoch by v dôsledku ukončenia proti-pandemických opatrení a priaznivého makroekonomického prostredia, podporeného zdrojmi z Fondu obnovy a odolnosti mal dlh pozvoľna klesať. Zníženiu pod 60 % HDP dopomáha okrem poklesu schodku hospodárenia pod 3 % HDP aj rýchlejšia rast ekonomiky a dočasne zvýšená inflácia. K stabilizácii zadĺženia pomôže aj využitie likvidných aktív verejnej správy, ktoré v minulom roku prekročili až 10 % HDP a na konci rozpočtového horizontu sa vrátia späť k predkrízovým hodnotám. Čistý dlh dosiahne v roku 2024 takmer 56 % HDP a oproti aktuálnemu roku tak ostane takmer stabilný.

Pre dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti sú kľúčové viaceré reformné iniciatívy v oblasti verejných financií a štrukturálnych politík. V kontexte historicky najhorších hodnôt dlhodobej udržateľnosti je hlavnou prioritou presadiť pripravený ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Reforma zavádza výdavkové limity ako hlavné operatívne fiškálne pravidlo a spolu s ďalšími zmenami prispeje k väčšej proti-cyklickosti. Novelou súvisiaceho bežného zákona sa posilňuje kontrola nad riadením výdavkov a zavedú sa aj analytické nástroje pre strednodobé rozpočtovanie, tzv. základné scenáre prognózy výdavkov na úrovni rozpočtových kapitol. Legislatívne sa ukotvuje tzv. nulové rozpočtovanie investícií s cieľom posilniť efektivitu výdavkov. Schválenie dôchodkovej reformy, vrátane obnovenia väzby dôchodkového veku na očakávanú dĺžku života, posilní dlhodobú udržateľnosť bez krátkodobých negatívnych dopadov na ekonomiku. Väčšina štrukturálnych priorit je už priamo zadaná v Pláne obnovy a odolnosti a cieľa zvýšenie rastového potenciálu ekonomiky. Kľúčovou je najmä oblasť školstva cez podporu inklúzie v predprimárnom vzdelávaní, kurikulárna reforma regionálneho školstva a reforma vysokoškolského prostredia.

¹ Cílený pokles nominálneho salda v 2024 len o 0,1 p.b. HDP pri plánovanom znížení štrukturálneho salda 1 % HDP vychádza z opätovného podchládzovania ekonomiky spôsobeného ukončením III. programového obdobia EÚ fondov.



Návrh rozpočtového plánu vychádza z návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024. Príprava materiálu je súčasťou požiadaviek vyplývajúcich z legislatívy Európskej únie. Prezentuje vývoj fiškálnej pozície, predpokladaný vývoj ekonomiky a popis opatrení rozpočtovej politiky na dosiahnutie stanovených cieľov v strednodobom horizonte. Európska komisia následne vydá k rozpočtovému plánu stanovisko.

I. Makroekonomické predpoklady návrhu rozpočtu

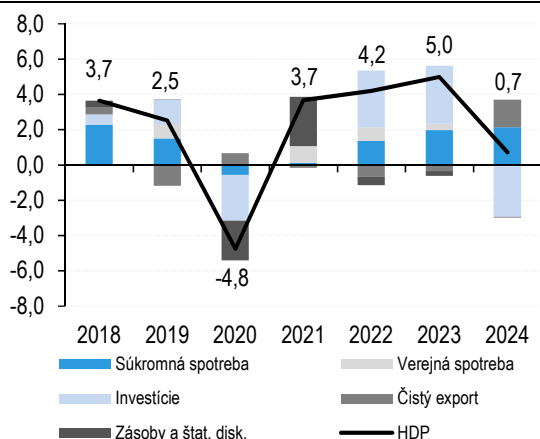
Slovenská ekonomika sa po globálnej pandémie postupne zotavuje z recesie a svoj potenciál dosiahne v roku 2023. HDP Slovenska v roku 2021 stúpne o 3,7 %, keď jeho dynamiku stlmí tretia vlna pandémie. Aj keď vďaka vakcinácii budú vplyvy 3. vlny miernejšie v porovnaní s koncom roku 2020, zotavenie trhu práce sa preruší a ekonomika zostane podchladená dlhšie. Krátkodobo bude ekonomiku ovplyvňovať aj nesúlad medzi silným globálnym dopytom po tovaroch a nedostatočnou ponukou. Výsledkom budú dočasné inflačné tlaky a občasné prerušenia výroby. Po odznení tretej vlny pandémie v roku 2022 vzrastie HDP o 4,2 %, keď ho podporí oživená súkromná spotreba a najmä investície. Množstvo zdrojov z Plánu obnovy EÚ a z ostatných EÚ fondov dosiahne historické hodnoty a bude dominantným faktorom ekonomického rastu v nasledujúcich dvoch rokoch. To povedie k obnoveniu tvorby pracovných miest, vďaka čomu zamestnanosť dobehne veľkú časť krízového poklesu.

I.1. Makroekonomická prognóza²

Po prepade ekonomiky v dôsledku globálnej pandémie sa HDP Slovenska v roku 2021 čiastočne zotaví a stúpne o 3,7 %. Uvoľnenie opatrení po druhej vlny sa pretavilo do vyššej spotreby domácností, avšak ekonomika zostane podchladená. **Oživenie ekonomiky koncom roku stlmí tretia vlna pandémie.** Predpokladom je, že vďaka vakcinácii budú dopady tretej vlny miernejšie ako v predchádzajúcich dvoch. Tretia vlna spomalí prijímanie nových zamestnancov v druhej polovici tohto roka, zamestnaných tak bude za celý rok stále v priemere o 66 tisíc menej než v roku 2019. **Export bude brzdený nedostatkom vstupov v priemyselnej výrobe.** Globálny dopyt po tovaroch zostane vysoký a ponuka ho nedokáže nasýtiť. Výsledkom budú rastúce inflačné tlaky a občasné prerušenia výroby.

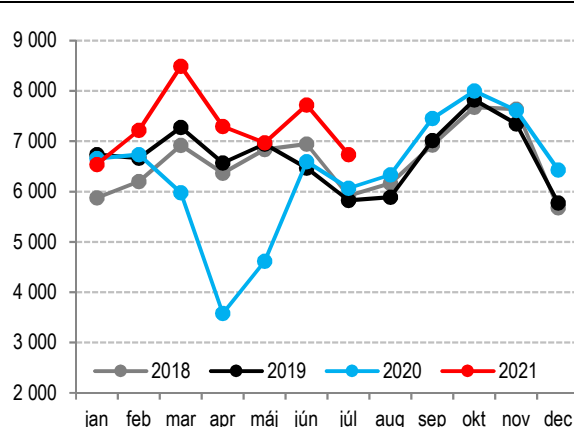
V roku 2022 dosiahne rast HDP 4,2 %, hnaný najmä investíciami. Pandémia začiatkom roku ustúpi, neistota sa zníži a firmy opäť začnú investovať. S blížiacim sa koncom tretieho programového obdobia sa začne zrýchľovať čerpanie EÚ fondov. K týmto zdrojom sa pridá aj čerpanie prostriedkov z Plánu obnovy EÚ. Celkové investície v ekonomike tak stúpnu medziročne o takmer 17 %. To prispeje nielen k menšiemu podchladeniu slovenskej ekonomiky, ale aj k zrýchleniu tvorby potenciálu slovenskej ekonomiky v ďalších rokoch.

GRAF 1 - Príspevky k rastu HDP - prognóza (p.b.)



Zdroj: MF SR

GRAF 2 – Export tovarov po mesiacoch (mil. EUR)



Zdroj: ŠÚSR

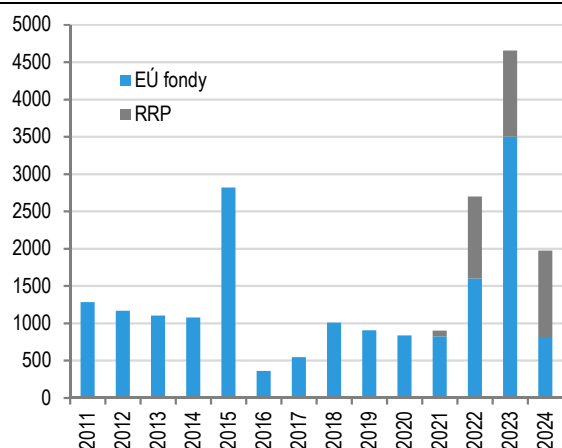
² Časový rad očakávaných úrovní HDP pre roky 2021 až 2024 vychádza z revidovaných údajov o HDP za rok 2020 zaslaných do jesennej notifikácie Eurostatu a prepočítaný reŕazením nominálnych medziročných rastov zo septembrovej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy. Tieto predpoklady sú použité aj pri iných ukazovateľoch vyjadrených v pomere k HDP. Prognóza zahŕňa predpoklad znižovania štruktúrneho deficitu verejných financií o 1 % HDP v rokoch 2023-2024.

Po odznení tretej vlny sa obnoví zotavenie trhu práce. Očakávame, že ekonomika a zamestnanosť začnú výraznejšie rásť začiatkom roku 2022, keď pandémia ustúpi. Za celý rok 2022 na trhu práce pribudne približne 18 tisíc pracovných miest, najmä v sektore služieb, ktoré boli najviac zasiahnuté. Miera nezamestnanosti začne postupne klesať a v roku 2022 by mala dosiahnuť v priemere 6,7 %. Následný výraznejší pokles počtu nezamestnaných bude podporený investíciami z Plánu obnovy EÚ.

Rast cien v roku 2022 prekročí štyri percentá. Opätovné oživenie dopytu na svetových trhoch, vyššie ceny emisných povoleniek, ako aj iné globálne faktory prudko zdvihli ceny budúcich kontraktov energetických komodít. To povedie k zvýšeniu regulovaných cien v rokoch 2022 a 2023. Predpokladáme, že rast cien surovín v druhej polovici budúceho roka zvoľní a ceny vstupov sa tak stabilizujú. Stabilná bude aj dopytová inflácia, keďže zamestnanosť sa len postupne bude vraciäť na predkrízovú úroveň. V rokoch 2022 a 2023 sa do cien premietne aj schválené ďalšie zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov.

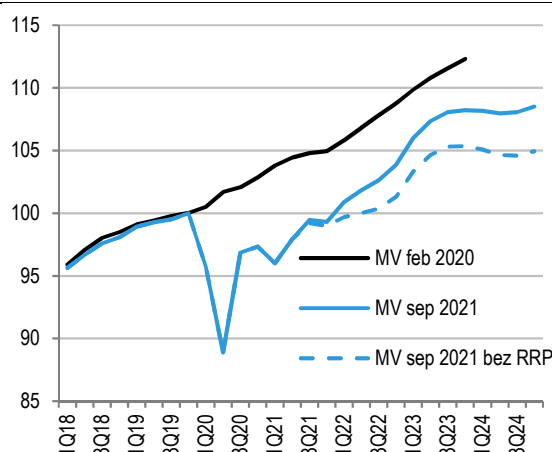
Nominálne mzdy budú s pokračujúcim ekonomickým oživením aj naďalej stúpať rýchlejšie než ceny. Priemerná nominálna mzda sa v roku 2021 zvýši o 5,4 %. Výška miezd bude do veľkej miery ovplyvnená nízkou porovnávacou bázou z roka 2020, ale aj pandemickými vlnami. Vysoká chorobnosť zvyšuje počet poberateľov PN a OČR, čo sa prejavuje v nižších vyplácaných mzdách a vykazovanej priemernej mzde.³ V roku 2022 sa vyšší rast cien čiastočne premietne do nominálnych miezd, ktoré sa zvýšia o 5,5 %, a reálne mzdy (zohľadňujúce infláciu) tak stúpnu o 1,3 %. Priemerná mzda si udrží stabilné tempo rastu aj v nasledujúcich rokoch spolu s oživením ekonomiky a tvorbou pracovných miest.

GRAF 3 – Predpokladaná realizácia investícií z EÚ fondov a plánu obnovy (v mil. eur, b. c.)



Zdroj: MF SR

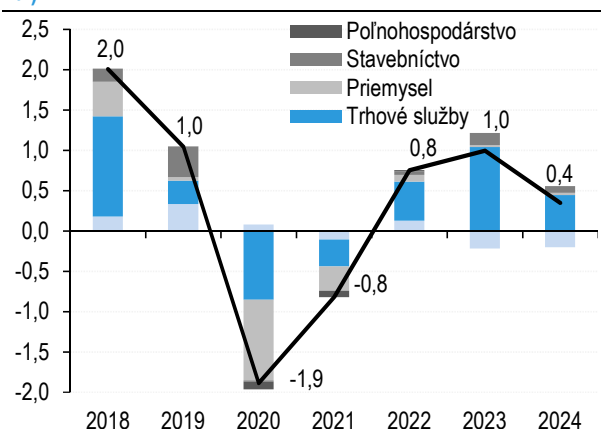
GRAF 4 – Prognóza reálneho HDP (index 4Q2019=100, sezónne očistené)



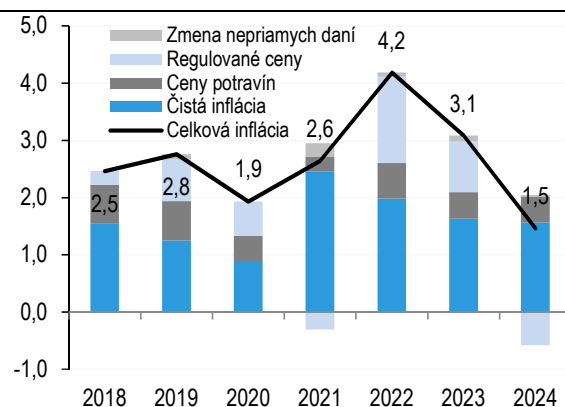
Zdroj: MF SR

V roku 2023 rast ekonomiky zrýchli na 5 % s vplyvom dočerpávania zdrojov z EÚ z končiaceho programového obdobia, podobne ako v roku 2015. Táto akcelerácia bude znamenať mierne prehrievanie ekonomiky a ďalšie zotavenie trhu práce. Následne v roku 2024 ekonomika zvoľní, keďže očakávame, že čerpanie zdrojov z nového štvrtého programového obdobia bude len postupné.

³ Nemocenské dávky sa do miezd nezarátavajú, no ich poberatelia sú stále vedení ako zamestnaní. Tento fakt potom znižuje vykazovanú priemernú mzdu zamestnancov.

GRAF 5 - Príspevky odvetví k rastu zamestnanosti (p. b.)


Zdroj: MF SR

GRAF 6 - Príspevky k inflácii (p. b.)


Zdroj: MF SR

Prognóza MF SR je v porovnaní s jarnou aj letnou prognózou EK pesimistickejšia⁴. Hlavným dôvodom je fakt, že v septembrovej prognóze MF SR je premietnutý vplyv nastupujúcej tretej vlny pandémie. MF SR taktiež uvažuje s rýchlejšim rastom cien a s výpadkami súčiastok v priemysle, čo sú faktory tlmiace spotrebu domácností a export. Z tohto dôvodu je aj odhad produkčnej medzery pod odhadom EK a ekonomika je tak, podľa MF SR, viac podchladená.

TABUĽKA 1 – Porovnanie prognóz Európskej komisie a Ministerstva financií SR

Ukazovateľ (rast v % ak nie je uvedené inak)		2021	2022
Reálne HDP	Prognóza EK (jar)	4,8	5,2
	Prognóza EK (leto)	4,9	5,3
	Prognóza MF SR (sept)	3,7	4,2
Súkromná spotreba	Prognóza EK (jar)	0,8	5,2
	Prognóza MF SR (sept)	0,2	2,4
Verejná spotreba	Prognóza EK (jar)	2,5	-0,2
	Prognóza MF SR (sept)	4,9	4,1
Celkové investície	Prognóza EK (jar)	8,6	12,5
	Prognóza MF SR (sept)	-0,3	16,7
Export tovarov a služieb	Prognóza EK (jar)	12,2	5,3
	Prognóza MF SR (sept)	10,5	3,1
Import tovarov a služieb	Prognóza EK (jar)	10,9	5,6
	Prognóza MF SR (sept)	10,9	3,9
Inflácia (HICP)	Prognóza EK (jar)	1,5	1,9
	Prognóza EK (leto)	2,1	2,2
	Prognóza MF SR (sept)	2,3	4,0
Zamestnanosť (ESA)	Prognóza EK (jar)	-0,6	0,8
	Prognóza MF SR (sept)	-0,8	0,8
Produkčná medzera (% z pot, HDP)	Prognóza EK (jar)	-1,4	0,8
	Prognóza MF SR (sept)	-1,7	-0,4

Zdroj: MF SR

⁴ Porovnanie prognózy MF SR s prognózou EK vychádza z požiadavky smernice Rady 2011/85/EÚ z 8. novembra 2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov.

BOX 1 - Predpoklady externého prostredia

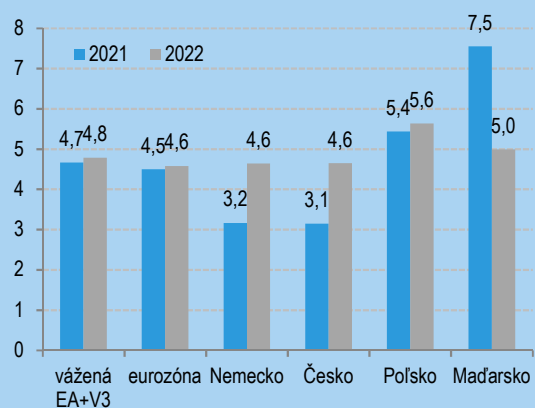
Ekonomika eurozóny sa v závere roka 2020 ponorila do recesie spôsobenej pandémie a súvisiacimi opatreniami. Aj keď boli ekonomické náklady druhej vlny pre jednotlivé krajiny miernejšie v porovnaní s prvou vlnou, spomalenie sa prenieslo aj do 1. štvrťroka 2021, kedy väčšina krajín eurozóny mierne poklesla. Jarné uvoľnenie opatrení so sebou prinieslo ekonomické oživenie v druhom štvrťroku, kedy sa k relatívne dynamickému globálnemu obchodu a silnej priemyselnej výrobe pridali aj služby. Kým letná sezóna podporila rast služieb v oblasti hotelierstva, reštaurácií aj turizmu, sektor stavebníctva sa v prvej polovici roka nestihol zotaviť. Ekonomický vývoj v nasledujúcom období bude do veľkej miery závisieť od priebehu jesennej vlny pandémie, ktorej by mal dominovať infekčnejší delta variant vírusu COVID-19. Vďaka očkovaniu by však mala byť táto vlna pandémie miernejšia.

Rast cien energií spolu s drahšími pohonnými látkami, nesúlalom medzi silným dopytom po tovaroch a nedostatočnou ponukou vstupov, vyvolávajú silné dočasné inflačné tlaky. Keďže vyššia inflácia je spôsobená skôr ponukovými faktormi a nie je dôsledkom prehrievania sa ekonomík, očakáva sa, že rast cien je len dočasný. V roku 2022 sa však ceny pravdepodobne ešte udržia na vysokých úrovniach. Silnejšia inflácia je dôsledkom drahších vstupných surovín, ktoré spolu s chýbajúcimi vstupmi vytvárajú tzv. úzke hrdlá, čo sa prejavilo v poklese dokončených výrobkov.

Vlna pandémie z jesene 2020 zasiahla aj krajiny regiónu V3, kde však boli negatívne ekonomické dôsledky v miernejšom rozsahu v porovnaní s veľkými krajinami eurozóny. V druhej polovici roka 2021 by malo pomôcť aj čerpanie prostriedkov z Plánu obnovy a odolnosti (GRAF 7). Jednotlivé ekonomiky podporí v roku 2022 aj čerpanie z fondov EÚ.

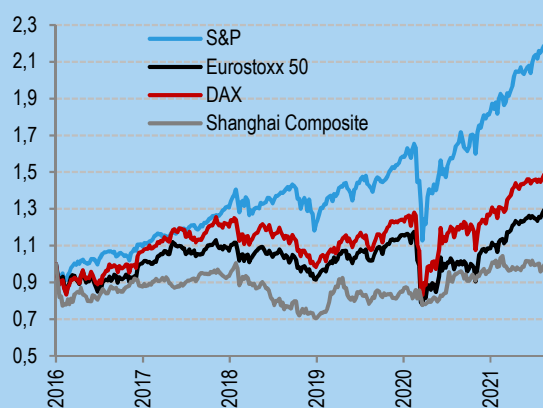
Aktiové indexy počas leta pokračovali v raste a prekonávali historické maximá (GRAF 8). Záujem o akcie je podporený pozitívnymi náladami v súvislosti s mierou zaočkovanosti vo veľkých ekonomikách a s tým spojené menšie obavy z ďalšej vlny pandémie. Investori zároveň rátajú s pokračujúcimi monetárnymi a fiškálnymi stimulmi, čo prispieva k rastu na akciových trhoch a zároveň k poklesu výnosov vládnych dlhopisov. **Cena ropy Brent reflektuje vyššie ceny energií a emisných povoleniek.** Na horizonte prognózy by sa cena komodity mala ustáliť na úrovni 60 USD/bl.

GRAF 7 – HDP obchodných partnerov Slovenska podľa septembrovej prognózy IFP (% zmena)



Zdroj: IFP

GRAF 8 - Aktiové indexy sa po prudkom prepade rýchlo spamätali (15. jan 2016 = 1)

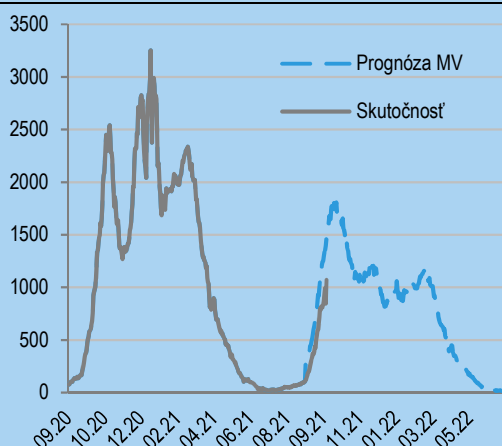


Zdroj: IFP, Bloomberg

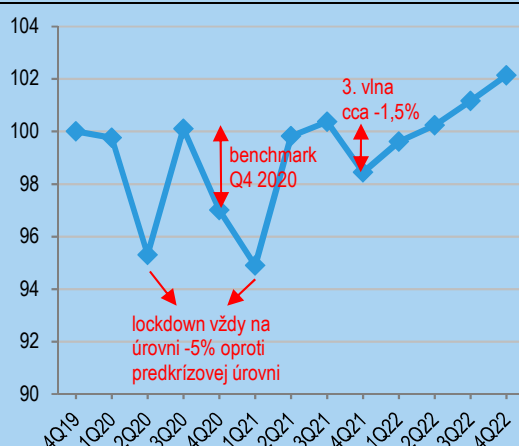
BOX 2 - Predpoklady o vývoji pandémie na Slovensku

Tretia vlna prinesie menej nakazených než druhá. Vrchol tretej vlny je predpokladaný v polovici októbra, keď sa počet nových pozitívne testovaných priblíži hranici 1800. Následne sa 3. vlna zastabilizuje na úrovni zhruba 1000 nakazených. Kvôli sezónnosti vírusu sa bude počet pozitívne testovaných pohybovať na podobných úrovniach približne do polovice marca, keď spolu s postupným oteplením nastane aj pokles incidence (**GRAF 9**). Priemerný počet pacientov v nemocniciach je odhadovaný na zhruba 500 v období od septembra do konca roka, pričom na vrchole 3. vlny ide zhruba o 700 hospitalizácií. Modelovaný priebeh epidemickej situácie predpokladá mieru plnej zaočkovanosti na úrovni 51 % (aktuálne 42,6 %). Zahnutý je tiež vplyv opatrení Covid automatu (verzia z 10.8.), ktoré sa aktivujú na základe vývoja incidence v jednotlivých okresoch. Aktuálny vývoj nových prípadov je zatiaľ v súlade s predpokladmi v prognóze, zatiaľ čo vývoj hospitalizovaných je vyšší.

Tretia vlna zasiahne ekonomiku miernejšie než predchádzajúce. Vplyv 3. vlny pandémie na ekonomiku vychádza z predpokladov prísnosti regionálnych opatrení na základe Covid automatu. Okrem reštrikčných opatrení je tiež zohľadnená rôzna miera zaočkovanosti, kumulatívny počet pozitívne testovaných (ako indikátor pre osoby s prekonaným ochorením) a ekonomická dôležitosť regiónu meraná podielom na vyplatených mzdách v hospodárstve. Vplyv 3. vlny stiahne nadol reálnu spotrebu o 0,23 % HDP v 4. kvartáli (**GRAF 10**). Pandémia zasiahne ekonomiku menej ako v druhej vlnе najmä vďaka vakcinácii a regionálnemu charakteru opatrení. Pri výrazne horšom epidemickom vývoji sa však ekonomický vývoj bude približovať alternatívnejmu scenáru s lockdownom. Ten uvažuje s prepadosm spotreby domácnosti o 0,45 % HDP, čo sú asi 2/3 vplyvu predchádzajúcich lockdownov.

GRAF 9 – Predpoklad o vývoji počtu nových prípadov (7-denný kĺzavý priemer)

Zdroj: OWID, IFP

GRAF 10 – Vplyv 3. vlny na spotrebu domácností (s. c. index 4Q2019=100, sezónne očistené)

Zdroj: ŠÚ SR, IFP

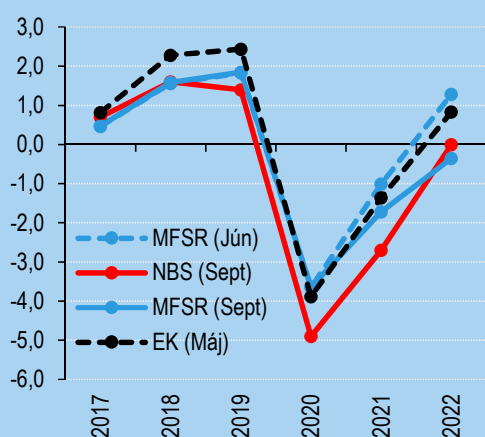
BOX 3 – Odhad produkčnej medzery

Tretia vlna pandémie spomalí oživenie ekonomiky a ekonomika ostane podchladená na úrovni – 1,7 % pod svojim potenciálom. V nasledujúcom roku ekonomika hnaná investíciami z Plánu obnovy prekoná predkrízové úrovne a produkčná medzera sa takmer úplne zavrie na -0,4 % potenciálu. Tento odhad sa opiera o národnú metodiku Ministerstva financií Slovenskej republiky (MF SR). Odhad MF SR sa výrazne

nelíši od prognózy EK z mája roku 2021. Národná metodika MF SR je v tomto dokumente využitá pre odhad cyklickej zložky potrebnej k výpočtu štrukturálneho salda verejných financií.

Podľa národnej metodiky MF SR dosiahne v roku 2021 produkčná medzera **-1,7 % potenciálneho HDP**. Nedostatok vstupov spolu s 3. vlnou pandémie pribrzdia rast ekonomiky v tomto roku, čo vyústi do miernejšieho zatvorenia produkčnej medzery ako sa očakávalo v júni. V ďalšom roku ekonomiku výrazne podporia investície z Plánu obnovy, ktoré budú zvyšovať produkčné kapacity najmä cez kapitálovú zásobu a vyššiu produktivitu výrobných faktorov. Spolu s oživeným dopytom a zamestnanosťou po pandémii sa v roku 2022 produkčná medzera zníži na **-0,4 % potenciálneho HDP**. Plán obnovy a dočerpávanie zdrojov z EÚ fondov v roku 2023 bude stimulovať vysoký rast dopytovej aj ponukovej časti ekonomiky, čo vyústi do pozitívnej produkčnej medzery, ktorá sa však kvôli koncu programového obdobia EÚ fondov v roku 2024 opäť roztvorí.

GRAF 11 - Vývoj produkčnej medzery (% pot. HDP): porovnanie MF SR, NBS, EK



Zdroj: MF SR, NBS, AMECO

TABUĽKA 2 – Produkčná medzera a príspevky faktorov k rastu potenciálneho produktu – národná metodika

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

*Celková produktivita výrobných faktorov

Zdroj: MF SR

Rozdiel v odhadoch produkčnej medzery EK a MF SR (národná metodika) spôsobuje rozdielny horizont prognóz a rozdielna produktivita výrobných faktorov (TFP). Kým metodika EK odhaduje produkčnú medzeru na dva roky dopredu, prognóza MF SR robí odhad až na štyri roky. Metodika EK je postavená na trendoch a filtrácii premenných, takže predĺženie horizontu prognózy môže mať za následok rozdielne odhady produkčnej medzery na kratšom horizonte, hoci je vstupná makroekonomická prognóza v daných rokoch nezmenená. Ďalším rozdielom je úprava TFP o vplyv investícií z Plánu obnovy, ktorý sme odhadli na základe panelových údajov o 34 krajinách (EÚ, UK, USA, Island, Nórsko, Švajčiarsko, Kanada a Japonsko) počas rokov 2010 až 2019. Nárast tempa rastu investícií o 1 p. b. je spojený s nárastom tempa rastu celkovej produktivity o 0,061 p. b. Rast celkovej produktivity faktorov sme následne upravili na základe objemu naplánovaných investícií v jednotlivých rokoch a odhadnutého vplyvu na TFP.

MF SR pri odhade potenciálneho produktu zároveň zohľadňuje aj vývoj produkčnej medzery, ktorá ovplyvňuje dynamiku domácej inflácie, obchodnej bilancie a trhu práce. Výsledný rozklad HDP je preto založený nielen na odhade štrukturálnej zložky, ale simultánne aj na odhade cyklickej zložky. V prípade metodiky EK sa nezohľadňuje vplyv spomínanej cyklickej zložky na ekonomiku, čo môže viesť k menej presnému odhadu produkčnej medzery. Ako príklad uvádzame tlmený rast spotrebiteľských cien a pozitívnu obchodnú bilanciu (indikujúcu prebytok zahraničného dopytu nad domácim), čo v posledných rokoch naznačuje len nízke prehrievanie slovenskej ekonomiky.

I.2. Alternatívne scenáre makroekonomickej prognózy

Pre lepšiu informovanosť verejnej diskusie a politiky na Slovensku slúžia alternatívne scenáre, ktoré tentokrát modelujú ekonomický vývoj v prípade lockdownu a nízkeho čerpania EÚ fondov. Napriek vysokej zaočkovanosti sa s príchodom 3. vlny pandémie v niektorých štátoch diskutovala potreba ďalšieho lockdownu, vid' napr. Izrael. V prvom alternatívnom scenári bol modelovaný vplyv prípadného lockdownu počas 3. vlny na slovenskú ekonomiku. Zavedenie prísnejších opatrení nad rámec aktuálneho automatu v podobe lockdownu ešte v tomto roku by znížilo HDP o dodatočných 0,3 p.b. Hlavným faktorom podporujúcim rast ekonomiky v roku 2023 bude dočerpanie EÚ fondov z končiacieho programového obdobia. Druhý alternatívny scenár modeluje situáciu nižšieho čerpania na úrovni 70 % a jeho vplyv na ekonomiku. Nižšie, 70 %-né čerpanie, by v roku 2023 znížilo rast o 1,7 percentuálneho bodu.

Scenár 1: Opätovné obmedzenie ekonomiky

V prvom scenári simulujeme vplyv opätovného zavedenia lockdownu, t.j. sprísnenia protipandemických opatrení nad rámec COVID automatu platného k septembru 2021. Scenár predpokladá horší priebeh 3. vlny pandémie (vrchol 3. vlny počas novembra pri 3600 nových prípadoch a 2800 hospitalizovaných) a lockdown počas dvoch mesiacov vo štvrtom kvartáli, čo bude znamenať obmedzenie obchodov a služieb na predaj pre základné potreby, zatvorenie škôl, reštaurácií, hotelov a obmedzenie pohybu. Ekonomické vplyvy lockdownu sú odhadnuté na základe výpadku spotreby domácností v predchádzajúcich vlnách pandémie.

Sprísnenie opatrení by stlmilo výkon ekonomiky v štvrtom kvartáli a HDP by celoročne vzrástlo o 3,4 %, čo je o 0,3 p.b. menej než v základnom scenári prognózy MF SR. Scenár predpokladá, že pandémia sa po novom roku úplne nevytratí, ale jej intenzita a vplyvy na ekonomiku nebudú zásadné, čo bude viesť k rýchlemu návratu ekonomiky na pôvodnú trajektóriu. Zamestnanosť by v poslednom kvartáli tohto roka poklesla o 17 tisíc osôb oproti prognóze. Trh práce by sa zotavil počas prvej polovice roka 2022. Daňové príjmy poklesnú najmä v závere roka 2021 vplyvom výpadku príjmov naviazaných na spotrebu.

TABUĽKA 3 – Opätovné obmedzenie ekonomiky

Kumulatívna zmena rastu jednotlivých premenných oproti základnému scenáru je v p.b.
Zmena daňových príjmov sa uvádza ako zmena oproti zákl. scenáru, hrubý dlh VS sa uvádza ako zmena oproti základnej prognóze

	Reálne HDP	Spotrebné ceny	Produkčná medzera	Súkromná spotreba	Vládna spotreba	Reálne investície	Reálny export	Zamestnanosť	Nominálne mzdy	Daňové príjmy (% HDP)	Dlh VS (% HDP)
2021	-0,3	0,2	-0,3	-0,5	0,0	-0,3	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	0,3
2022	-0,1	0,4	-0,4	0,0	0,4	-0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,2
2023	-0,1	0,4	-0,4	-0,1	0,3	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,3
2024	-0,1	0,4	-0,5	-0,2	0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,4

Zdroj: MF SR

Scenár 2: Nižšie čerpanie zdrojov z EÚ

V druhom scenári modelujeme potenciálne efekty zníženého čerpania prostriedkov z EÚ. Základný scenár prognózy v súlade s väčšinovými očakávaniami členov Výboru pre makroekonomické prognózy predpokladá do roku 2024 vyčerpanie takmer celého dostupného balíka zdrojov EÚ (v objeme viac než 11 mld. eur). Z toho väčšinu tvoria zdroje programového obdobia EÚ fondov končiacieho v 2023. Pre ilustráciu dôležitosti úspešného dočerpania zdrojov aktuálneho programového obdobia pre ekonomický vývoj druhý scenár modeluje situáciu, v ktorej čerpanie dosiahne úroveň len 70 % dostupného objemu. To zodpovedá minimálnej hodnote z prieskumu medzi členmi Výboru. Množstvo zdrojov je v tomto prípade do roku 2024 nižšie o 2,5 mld. eur, pričom sa rozdiely najviac prejavajú v roku 2023, keď je objem čerpania nižší až o 2 mld. eur.

Nižšie čerpanie zdrojov by ekonomický vývoj v rokoch 2021 a 2022 ovplyvnilo iba veľmi mierne. V roku 2023 by však HDP vzrástlo len o 3,3 %, čo je o 1,7 p.b. menej ako v prognóze. Opticky vyšší rast v roku 2024 by bol výsledkom bázičného efektu z predchádzajúceho roku, ale úroveň HDP by stále bola nižšia ako v prognóze. Trh



práce by reagoval na výpadok zdrojov s oneskorením a najväčšie rozdiely by sa prejavili až v roku 2024, keď by bolo zamestnaných o 22 tisíc osôb menej v porovnaní s vývojom pri plnom čerpaní zdrojov EÚ. Daňové príjmy reagujú od roku 2023 výpadkom okolo 0,4 až 0,6 % HDP.

TABUĽKA 4 – Pomalšie čerpanie prostriedkov z EÚ fondov

Kumulatívna zmena rastu jednotlivých premenných oproti základnému scenáru je v p.b.

Zmena daňových príjmov sa uvádza ako zmena oproti zákl. scenáru, hrubý dlh VS sa uvádza ako zmena oproti základnej prognóze

	Reálne HDP	Spotrebné ceny	Produkčná medzera	Súkromná spotreba	Vládna spotreba	Reálne investície	Reálny export	Zamestnanosť	Nominálne mzdy	Daňové príjmy (% HDP)	Dlh VS (% HDP)
2021	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2022	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,6	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1
2023	-1,8	-0,3	-1,8	-0,7	-2,2	-9,2	0,0	-0,3	-1,3	-0,6	1,9
2024	-0,6	-0,6	-2,1	-0,4	-0,8	-3,8	0,0	-0,9	-0,3	-0,4	1,7

Zdroj: MF SR



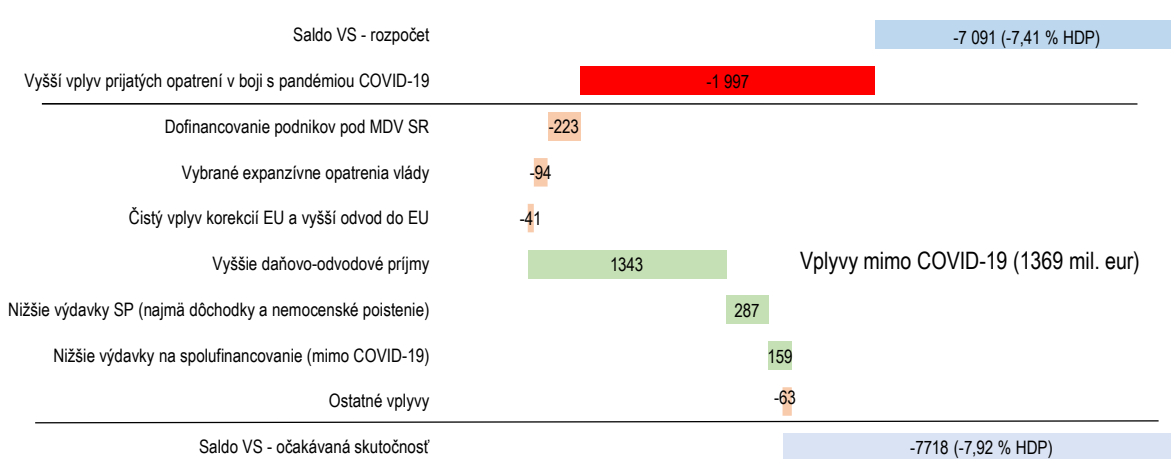
II. Rozpočtové ciele

Deficit dosiahne v tomto roku 7,9 % HDP. Prioritou je aj v roku 2021 boj s dôsledkami pandémie COVID-19. K nárastu deficitu tak prispieva najmä navýšenie prostriedkov na podporu ekonomiky počas pandémie, na ktoré nestačila pôvodná plošná miliardová rezerva v rozpočte. Mimo priamych vplyvov spôsobených prepuknutím pandémie COVID-19 sa na zvýšení deficitu podieľajú najmä dofinancovanie prevádzky a kapitálových výdavkov dopravných podnikov pod Ministerstvom dopravy a výstavby. Naopak, oproti predpokladom rozpočtu deficit výrazne znižujú najmä vyššie daňovo-odvodové príjmy najmä vďaka tomu, že korporátna daň napriek pandémie poklesla len minimálne. Od roka 2022 sa v zdravotnej oblasti aj v ekonomike predpokladá už stabilnejšia situácia. Tomu zodpovedá aj nižšia rezerva na podporné proti-pandemické opatrenia v porovnaní s minuloročnými výdavkami na úrovni 0,7 % HDP. Mimo nej sa v rozpočte plánuje približne neutrálna fiškálna politika. Deficit verejných financií sa tak v budúcom roku zníži na úroveň 4,9 % HDP. Od roku 2022 preberú úlohu podpory ekonomiky nové prostriedky z Fondu obnovy a končiaceho programového obdobia EÚ fondov. Obozretné sťahovanie fiškálneho stimulu zodpovedá aj odporúčaniam ostatných medzinárodných inštitúcií. Od roku 2023 je v kontexte historicky najvyššej úrovne verejného dlhu a rizík dlhodobej udržateľnosti plánované pokračovanie ozdravenia verejných financií, znižovaním štrukturálneho deficitu o 1 % HDP ročne. Vďaka tomu sa nominálny deficit už v roku 2023 dostane pod hranicu nadmerného deficitu 3 % HDP. Bez novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je potrebné pre rok 2024 cieľiť už vyrovnaný rozpočet, čo by znamenalo výrazne reštriktívnu fiškálnu politiku.

II.1. Aktuálny vývoj verejných financií v roku 2021

Na základe aktuálneho vývoja poznačeného pandemiou COVID-19 narastie schodok VS v roku 2021 na 7,9 % HDP z minuloročných 5,5 % HDP. Oproti predpokladom rozpočtu s plánovaným deficitom na úrovni 7,4 % HDP sa zvýšili hlavne výdavky na pandémiu COVID-19 (navýšenie o 2,1 p. b. HDP nad rámec miliardovej rezervy zapracovanej v schválenom rozpočte). Výrazný nárast výdavkov potrebných na boj s pandemiou viedol k potrebe novely zákona o Štátnom rozpočte na tento rok. Pozitívne na deficit pôsobia najmä vyššie ako rozpočtované daňovo-odvodové príjmy (1,4 % HDP) a nižšie výdavky Sociálnej poisťovne mimo dávok spojených s COVID-19 (0,3 % HDP).

GRAF 12 – Plnenie schváleného rozpočtu - rozdiely na hlavných položkách (príspevky v mil. eur, ESA2010)



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

Zdroj: MF SR

Vývoj verejných financií spôsobený koronavírusom

Na boj s pandemiou COVID-19 sa tento rok očakávajú o 2,1 p. b. HDP väčšie výdavky s vplyvom na deficit, ako sa predpokladalo v rozpočte pri tvorbe rezervy na tento účel (1,1 % HDP)⁵. Celkové náklady prijatých

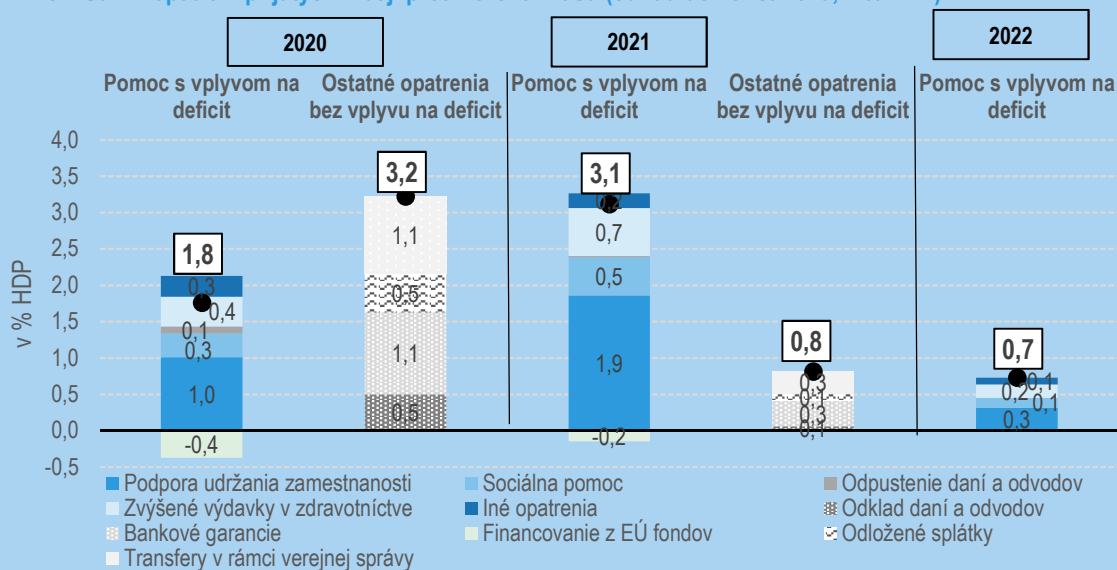
⁵ Pri tvorbe rozpočtu sa vytvorila rezerva na tento účel vo výške 1 041 mil. eur.

opatrení (s vplyvom na aktuálny deficit v metodike ESA2010), ktoré zaviedla vláda v reakcii na koronavírus, sa do konca roka odhadujú v objeme 3,1 % HDP.⁶ (BOX 4 a Príloha 7). Vláda v roku 2021 rozšírila podporu zamestnanosti cez navýšenie limitov, ktoré je možné poberať na jedno pracovné miesto. Nemocenské dávky, ako aj ošetrovné o člena rodiny, boli navýšené tak, aby počas apríla a mája nahrádzali čistú mzdu zamestnancov. Opätovné predĺženie nároku na dávku v nezamestnanosti počas marca až mája malo nahradiť príjem ľuďom, ktorí si v dôsledku zhoršenej situácie na trhu práce stále nemohli nájsť zamestnanie. Vytvorili sa aj nové schémy na podporu najviac postihnutých sektorov. Cielená finančná pomoc smerovala najmä na podporu pracovníkov a podnikateľov v kultúre a na základných umeleckých školách. Významné dotácie prúdili aj na podporu gastronómie a cestovného ruchu. Vytvorila sa aj schéma na kompenzáciu strát v cestnej doprave. Jednorazový príspevok vo výške 333 eur bol vyplatený rodinám s deťmi, ktoré sa vplyvom situácie s COVID-19 ocitli v hmotnej núdzi. Ostatným rodinám s deťmi sa počas októbra doplatí prídavok na dieťa, tak aby dosahoval výšku 100 eur.

BOX 4 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu v hotovostnom vyjadrení

Opatrenia prijaté v boji proti koronavírusu majú charakter priamej pomoci s priamym vplyvom na deficit a bez priameho vplyvu na deficit, kam patria odklady daňových a odvodových povinností, bankové záruky pre podnikateľské úvery a transfery v rámci verejnej správy. Odklad daní a odvodov mal pomôcť firmám s likviditou a jeho vplyv na aktuálny deficit bude zanedbateľný. V strednodobom horizonte sa minimalizuje aj hotovostný vplyv⁷. Garancie za úvery, ktoré tiež pomáhajú preklenúť nepriaznivé obdobie, majú vplyv na deficit a dlh iba v prípade, ak časť dlžníkov prestane splácať poskytnuté úvery, resp. v prípade štandardizovaných záruk podľa metodiky ESA2010 je nutné zohľadniť mieru rizika nesplatenia na aktuálnom princípe⁸. Transfery v rámci verejnej správy majú vplyv na aktuálny deficit, len ak subjekt prijatý transfer zrealizuje na výdavkoch⁹. Odklad splátok úverov realizujú komerčné banky po dohode s vládou, čím pomáhajú likvidite domácností bez vplyvu na vládny deficit hospodárenia.

GRAF 13 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu (odhad do konca roka, v % HDP)



Zdroj: MF SR

* 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.

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

⁶ V tomto odhade je zahrnuté financovanie časti výdavkov z EÚ fondov. Ide o financovanie v objeme 138 mil. eur (0,2 % HDP), toto prefinancovanie nemá vplyv na deficit.

⁷ V časti sociálnych odvodov predpokladáme aktuálny vplyv -3,6 mil. eur v 2020 z dôvodu nesplatenia odložených odvodov vo vybraných rizikových sektoroch. V roku 2021 očakávame vplyv na aktuálne saldo vo výške -5,5 mil. eur.

⁸ Potenciálne negatívne riziko sa odhaduje 47 mil. zo záruk poskytnutých v roku 2020 (z toho 25 mil. je už zahrnutých v deficite v rámci jesennej notifikácie EUROSTATU), resp. riziko 32 mil. zo záruk poskytnutých v roku 2021.

⁹ Napríklad Sociálna poisťovňa dostáva transfer zo ŠR, ktorý je do veľkej miery využitý na krytie pandemických OČR a PN.



Pomoc s vplyvom na deficit sa v aktuálnom roku očakáva v takmer dvojnásobnej hodnote ako v minulom roku. Tento medziročný nepomer je spôsobený okrem navyšovania a rozširovania pomoci popísanej vyššie, aj zaznamenávaním tzv. Kurzarbeitu, keďže do roku 2021 je zahrnutá pomoc aj za posledné mesiace roku 2020¹⁰. Ďalším faktorom je aj objem preplatených výdavkov z EÚ fondov, kým v roku 2020 bol v objeme 0,4 % HDP, tento rok sa očakáva len približne polovica. V aktuálnom roku je navyše dostatočná rezerva aj pre prípad výraznejšej 3. vlny.

Ďalšie faktory mimo koronavírusu

Daňovo-odvodové príjmy rozpočtu prispievajú popri rýchlejšom zotavení ekonomiky k zlepšeniu hospodárenia na úrovni 1,4 % HDP. Hlavným faktorom je zvýšenie daňových príjmov, z toho najmä pozitívne prekvapenie na dani z príjmov právnických osôb vo výške 0,8 % HDP. Zvyčajne procyklická korporátna daň napriek pandémie poklesla len minimálne, na rozdiel od skúseností počas globálnej finančnej krízy, kedy došlo k medziročnému prepadu korporátnej dane o cca 24 %. Za udržaním výnosu sú najmä vybrané sektory ekonomiky, dôležité z hľadiska výberu korporátnej dane, ktorým sa aj napriek kríze darilo. Ide o sektor dodávok vody a energií, financií, malo- a veľkoobchodu. Taktiež sa predpokladá pozitívny vývoj pri dani z pridanej hodnoty, kde sa očakáva prekročenie rozpočtu o 0,4 % HDP vďaka rastu úspešnosti výberu, s ktorým sa v predpokladoch rozpočtu nepočítalo. Vyšší výnos dane z príjmu fyzických osôb ako aj odvodové príjmy (spolu za 0,3 % HDP) ťahá hlavne pozitívnejší vývoj na trhu práce v tomto roku. Ide najmä o silnejší rast miezd, ktorý bude v druhom polroku podporený aj nárastom nových pracovných miest.

Výdavky Sociálnej poisťovne, ktoré nesúvisia priamo s vplyvom pandémie, sú oproti rozpočtu nižšie o 0,3 % HDP. Pokles výdavkov sa očakáva najmä pri dôchodkových dávkach (0,2 % HDP) a nepandemických dávkach nemocenského poistenia (0,1 % HDP). Na pokles dôchodkových dávok oproti rozpočtu vplyva vyšší počet a vyššia priemerná dávka zaniknutých dôchodkov, než sa očakávalo (nepriamy vplyv COVID-19). Ďalší dôvod je nižšia priemerná výška novopriznaných dôchodkov¹¹. Výdavky na štandardné nemocenské a ošetrovné dávky klesajú kvôli výraznejšiemu čerpaniu pandemických dávok PN a OČR¹². Znižujú sa aj výdavky na ostatné nemocenské dávky z dôvodu nižšieho čerpania materského otcami či pomalšieho nábehu poberateľov tehotenských dávok. Výdavky na dávky v nezamestnanosti oproti rozpočtu mierne rastú v dôsledku zhoršeného stavu na trhu práce, ktorý je spôsobený pandemiou.

Výdavky súvisiace s európskym rozpočtom rovnako znižujú očakávaný deficit oproti rozpočtu. Slabšie čerpanie prostriedkov spolufinancovania európskych projektov prispieva vyše 0,2 p. b. HDP. Malá úspora sa očakáva aj na odvode do EÚ. Naopak, celkový pozitívny vplyv mierne kompenzujú korekcie¹³ z nezrovnalostí pri čerpaní EÚ fondov.

Dofinancovanie vybraných spoločností pod ministerstvom dopravy zo štátneho rozpočtu sa podieľa na vyššom než rozpočtovanom deficite 0,2 p. b. HDP¹⁴. Železnice SR zvyšujú výdavky najmä kvôli prevádzke a obnove železničnej siete. Dofinancovanie Železničnej spoločnosti Slovensko je za účelom pokrytia výdavkov zvýšenej potreby opráv železničných koľajových vozidiel a zvýšením dopravných výkonov.

Ostatné negatívne vplyvy spôsobené rozhodnutiami vlády majú negatívny vplyv na deficit na úrovni 0,1 % HDP. Ide najmä o dofinancovanie Zboru väzenskej a justičnej stráže pod Ministerstvom spravodlivosti, odchodné

¹⁰ Výdavky sú zaznamenané podľa toho kedy boli vyplatené, nie na základe toho kedy vznikol nárok na podporu.

¹¹ A pravdepodobne nedostatočné zohľadnenie medziročného presunu výdavkov z 2021 do 2020. Kvôli pripadajúcemu väčšiemu počtu termínov splatnosti na dni pracovného pokoja začiatkom roka 2021, sa vyplatilo o 71 mil. eur viac než štandardne už v roku 2020. Celkový počet výplacných termínov v roku 2020 tak bol 145, zatiaľ čo v roku 2021 len 143. Štandardne sa v bežnom roku vyplatí 144 termínov splatnosti, k nadmernému presunu dochádza každých 5-6 rokov. Tento efekt pravdepodobne nebol naplno zohľadnený pri tvorbe rozpočtu na rok 2021. Zároveň boli značne navýšené očakávané výdavky v roku 2020, ktoré boli bázou pre rok 2021.

¹² Na pokles výdavkov na štandardné nemocenské dávky má vplyv aj rast výdavkov na pandemické dávky (PN a OČR), ktoré sú zobrazené v rámci zúčtovania pandemickej pomoci. Ľudia, ktorí by aj počas bežného roka ochoreli na inú chorobu a následne poberali štandardnú PN či OČR, sú tak zobrazení v pandemických výdavkoch a štandardné výdavky na ostatné nemocenské preto klesnú.

¹³ Korekcie sú očistené o príjmy platobnej jednotky.

¹⁴ Ide o dofinancovanie podnikov ŽSSK a ŽSR.



pre príslušníkov policajného zboru ako aj dofinancovanie regionálneho rozvoja v gescii Ministerstva pre investície a regionálny rozvoj.

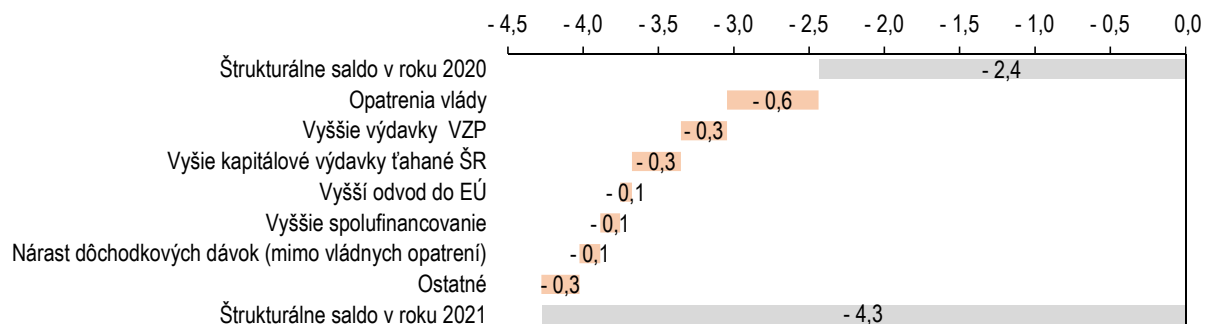
Pozitívne a negatívne riziká

Zvýšená neistota ohľadne vývoja ekonomiky sa prejavuje vo vyššej volatilité pri odhadoch nominálneho deficitu. Prípadná 3. vlna, ktorá by si vyžiadala lockdown ekonomiky, by mala odhadovaný negatívny vplyv na príjmy vo výške 0,2 % HDP¹⁵. Za rok 2021 už dostupné údaje za plnenie výdavkov poukazuje na pozitívne riziko najmä pri kapitálových výdavkoch štátneho rozpočtu a na úrovni samospráv.

II.2. Rozpočtové ciele na roky 2022 až 2024

V roku 2021 pokračuje štrukturálny deficit vo výraznom raste o 1,8 p. b. na úroveň 4,3 % HDP. Vzhľadom na negatívnu produkčnú medzeru pôsobí fiškálna expanzia v roku 2020 a 2021 na ekonomiku 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. Ak sa potvrdia predpoklady očakávanej skutočnosti do konca roka, na expanzii sa môžu podieľať aj vyššie investície štátneho rozpočtu vo výške 0,3 % HDP. Rastúce výdavky verejného zdravotného poistenia prispievajú mimo vplyvov pandémie k zvýšeniu štrukturálneho deficitu tiež o 0,3 p. b. HDP¹⁶. Nad rámec vyššie uvedených zmien vplyvajú na štrukturálne saldo aj vplyvy, ktoré sú v menšej miere pod priamou kontrolou vlády. Sem patrí najmä rastúci odvod do Európskej únie z dôvodu Brexitu (0,1 % HDP), nárast výdavkov na spolufinancovanie EÚ fondov (0,1 % HDP) a narastajúci počet poberateľov dôchodkov (0,1 % HDP). Medzi ostatné vplyvy patrí napríklad rast bežných výdavkov miestnych samospráv.

GRAF 14 – Faktory vedúce k nárastu štrukturálneho deficitu medzi rokmi 2020 a 2021 v % HDP



Zdroj: MF SR

Na budúci rok je plánovaná približne neutrálna fiškálna politika, tak ako bola ukotvená v Programe stability. Rozpočet cieľi pre rok 2022 nominálny deficit na úrovni 4,9 % HDP, nakoľko v budúcom roku sa predpokladá stabilnejšia situácia v zdravotnej oblasti aj v ekonomike. To sa prejaví v nižšej rezerve na podporné proti-pandemické opatrenia (0,7 % HDP). Rezerva má pokryť predovšetkým dobeh výdavkov určených na *Prvú pomoc++* za nároky z konca roka 2021, prípadné náklady z intenzívnejšej 3. vlny pandémie a zakontrahované vakcíny a iné výdavky súvisiace s pandemiou (BOX 4). Plán mierne znížiť štrukturálne saldo v roku 2022 kompenzuje vplyv expanzívnych výdavkových opatrení vlády v roku 2021 prijatých od schválenia Programu

¹⁵ Pre použité predpoklady pozri komentár k makroekonomickej prognóze: https://www.mfsr.sk/files/archiv/66/Komentar_MV_sept2021.pdf V scenári je predpokladaný kratší lockdown s približne dvojitým efektom na spotrebu oproti predchádzajúcim vlnám, vzhľadom na vyššiu zaočkovanosť.

¹⁶ Pomere vysoký rast je spôsobený najmä naviazaním miezd v zdravotníctve na rast priemernej mzdy v hospodárstve spred dvoch rokov na úrovni 7,8 %, čo je výraznejšie nad potenciálnym rastom HDP. Mzdy tvoria v zdravotníctve vyše tretinu výdavkov.



stability¹⁷. Okolo aktuálneho odhadu deficitu v roku 2021 však existuje značná neistota a v prípade dosiahnutia nižšieho schodku verejnej správy by mohlo ísť o neutrálnu až mierne expanzívnu fiškálnu politiku.

Od roku 2023 je v súlade s ambíciou v Programe stability plánovaná konsolidácia na úrovni 1 % HDP ročne, s cieľom postupného ozdravenia verejných financií pod hranicu nadmerného deficitu. Štandardné fiškálne pravidlá Paktu stability a rastu majú byť podľa komunikácie EK opäť aplikované v roku 2022 s dosahom na prípravu rozpočtu na rok 2023. Slovensko na základe nominálneho deficitu nad 3 % HDP zrejme vstúpi do procedúry nadmerného deficitu (EDP), kde EK určí tempo konsolidácie pre návrat k strednodobému rozpočtovému cieľu (MTO). V aktuálnom Návrhu rozpočtového plánu je konsolidačné úsilie stanovené podľa požiadaviek z predchádzajúcej procedúry nadmerného deficitu¹⁸. Základom pre rozpočtové ciele je stanovenie medziročnej konsolidácie, pričom 1 %-ná štrukturálna konsolidácia zodpovedá nominálnemu saldu na úrovni 2,7 % HDP v roku 2023, resp. 2,6 % HDP v 2024¹⁹. Nepriaznivý vplyv konsolidácie na ekonomiku bude zmierňovaný množstvom dodatočných zdrojov z Plánu obnovy a ostatných EÚ fondov.

Konkrétne konsolidačné opatrenia budú predstavené v rozpočtovom procese budúci rok. Dosiahnutie nominálnych cieľov v roku 2023 a 2024 si vyžaduje špecifikáciu nových konsolidačných opatrení v objeme 812 resp. 768 mil. eur v porovnaní so zostaveným rozpočtom. Rozpočet na horizonte do roku 2024 zároveň už uvažuje so znížením resp. tlmením výdavkov viacerých subjektov verejnej správy, ako sú NDS, ŽSR, VVŠ, samospráv a resp. aj s nulovým rastom mzdového balíka v štátnom rozpočte (viď kapitola NPC). V porovnaní s vývojom v analytickom scenári nezmenených politík bude potrebné na dosiahnutie tohto plánovaného vývoja v rozpočte nájsť ďalšie opatrenia (pozri **TABUĽKU 9**). Celkový objem opatrení bude teda vyšší.

TABUĽKA 5 – Konsolidačné úsilie (ESA 2010, % HDP)

	2019 S	2020 S	2021 OS	2022 NRVS	2023 NRVS	2024 NRVS
Nominálne saldo – rozpočtový cieľ	-1,3***	-5,5***	-7,9	-4,9	-2,7	-2,6 (0,0*)
Cyklická zložka	0,7	-1,4	-0,7	-0,1	0,4	-0,5
Jednorazové vplyvy	0,0	-1,7	-3,0	-0,7	0,0	0,0
Štrukturálne saldo	-2,0	-2,4	-4,3	-4,1	-3,1	-2,1 (0,5*)
Konsolidačné úsilie	-0,4	-0,4	-1,8	0,2	1,0	1,0 (3,6*)
<i>p. m. Štrukturálne saldo bez zarátania COVID opatrení do jednorazových vplyvov</i>		-4,0	-7,1	-4,8	-3,1	-2,1 (0,5*)
<i>p.m. potrebné opatrenia na dosiahnutie rozpočtových cieľov (mil. eur)**</i>					812	768 (3 815*)

* V zátvorke sú uvedené ciele, ktoré zodpovedajú návrhu sankcii aktuálnej dlhovej brzdy. V roku 2024 si aktuálne znenie dlhovej brzdy žiada už nominálne vyrovnaný rozpočet.

** Opatrenia potrebné oproti aktuálnemu fiškálnemu rámcu rozpočtu verejnej správy, ktorý už pracuje s predpokladom úsporných opatrení (napr. predpokladá tlmenie výdavkov na viacerých subjektov ako sú NDS, ŽSR či VVŠ). Reálne bude treba prijať opatrenia, ktoré budú vyššie.

*** Podľa údajov ŠU SR zaslaných do notifikácie Eurostatu, ktorá bude zverejnená v druhej polovici októbra. Údaje sa môžu meniť. Rovnaký prístup je zvolený pri prognóze hrubého dlhu.

Plánovanej konsolidácii môžu významne napomôcť doteraz neimplementované úsporné opatrenia z revízií výdavkov a revízia daňových výdavkov. Revízie výdavkov identifikovali od roku 2017 úsporné opatrenia s celkovým potenciálom 2 mld. eur (2,1 % HDP). Časť z nich už bola zapracovaná do rozpočtu verejnej správy najmä v minulosti²⁰. Zvyšná časť by po dodatočnej analýze aktuálnosti návrhov revízií mohla tvoriť základ pre potrebnú konsolidáciu v ďalších rokoch. Rovnako je dôležité sa pozrieť na príjmovú stranu rozpočtu. Napríklad v oblasti daňových výdavkov, analogicky ako v prípade revízie výdavkov, by malo dochádzať k priebežnému vyhodnocovaniu opodstatnenosti a efektivity existujúcich výnimiek v zdanení z hľadiska dosahovania svojho účelu.

¹⁷ Ide predovšetkým o dofinancovanie ŽSR a ZSSK. V menšej miere aj o odchodné pre príslušníkov policajného zboru, dofinancovanie zboru väzenskej a justičnej stráže a regionálneho rozvoja.

¹⁸ Podrobnejšie na strane 42: https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sqp/pdf/30_edps/communication_to_the_council/2010-06-15_be_cz_de_ie_es_fr_it_nl_at_pt_si_sk_communication_on_action_taken_en.pdf

¹⁹ Cielový pokles nominálneho salda v 2024 len o 0,1 p.b. HDP pri plánovanom znížení štrukturálneho salda o 1 % HDP vychádza z opätovného podchladzovania ekonomiky spôsobeného ukončením III. programového obdobia EÚ fondov, kedy sa spomalí rast príjmov

²⁰ Do rozpočtu verejnej správy už boli zapracované opatrenia s potenciálom približne 1 mld. eur, z čoho sa asi 750 mil. eur má prejavíť do roku 2023.



Dodatocnú identifikáciu úspor je možné dosiahnuť pokračujúcimi revíziami výdavkovej obálky. Pokračovanie revízií výdavkov verejnej správy je podporené aj legislatívou, ktorá stanovuje povinnosť vykonať revíziu aspoň 50 % výdavkov verejnej správy za štandardné volebné obdobie²¹. Alternatívou k postupným revíziám po jednotlivých rezortoch alebo tematických oblastiach by mohla byť komplexná revízia výdavkov (comprehensive spending review). Komplexné revízie výdavkov nemusia nevyhnutne zhodnotiť všetky výdavky, ich výhodou však môže byť nadrezortný prístup a uľahčenie realokácie výdavkov medzi oblasťami presmerovaním výdavkov do prioritných oblastí. Komplexná revízia výdavkov by mala zahŕňať predovšetkým aktualizáciu identifikovaných, ale len čiastočne realizovaných opatrení, vyhodnotenie výdavkových politík vlád z minulých rokov, prehodnotenie mandatórných výdavkov, predovšetkým parametrických politík (napr. nárok a indexácia dávok) a prehodnotenie fakultatívnych výdavkov štátu (napr. investičná pomoc podnikom).

BOX 5 – Požadované tempo konsolidácie v kontexte súčasných a plánovaných fiškálnych pravidiel

Určenie strednodobej rozpočtovej stratégie sa deje v kontexte vyvíjajúcich sa európskych aj národných fiškálnych pravidiel. Na základe oboch sa však dá očakávať požiadavka na znižovanie deficitu od roku 2023 smerom k vyrovnanému rozpočtu.

Európske fiškálne pravidlá (Pakt stability a rastu)

Na základe historických skúseností je možné predpokladať, že Európska Komisia bude odporúčať pre Slovensko zníženie štrukturálneho deficitu o 2 % HDP do roku 2024. Aktuálne nie je možné s istotou povedať, aké konsolidačné úsilie bude Európska komisia v rokoch 2023 a 2024 požadovať. Na základe odporúčanií po predošlej kríze pre roky 2010-2023 sa očakáva požiadavka znižovať štrukturálne saldo o 1 % HDP od roku 2023, s ktorou počíta aj návrh rozpočtu.

Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (novela ÚZoRZ vrátane výdavkových limitov)

Ak NR SR na jeseň schváli novelu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti bude do roku 2024 potrebná konsolidácia pravdepodobne vyššia ako 2 % HDP (bez dôchodkovej reformy). Podľa novely, ktorej súčasťou sú aj výdavkové limity, sa požaduje zlepšovanie stavu dlhodobej udržateľnosti o 1 % HDP v čase vysokých rizík a 0,5 % HDP v čase nízkych rizík dlhodobej udržateľnosti. Nakoľko aktuálne je dlhodobá udržateľnosť vo vysokom riziku bolo by potrebné znížiť štrukturálne saldo za 2 roky kumulatívne o viac ako 2 % HDP (bez dôchodkovej reformy)²². Konsolidácia sa v tomto prípade stanovuje ako konkrétne úsporné opatrenia nad rámec základného scenára – teda prognózovaného vývoja stanoveného legislatívou²³. Úsporné opatrenia však môžu byť nahradené aj dôchodkovou reformou, príp. inými reformami, ak ich Rada pre rozpočtovú zodpovednosť uzná ako opatrenia zlepšujúce dlhodobú udržateľnosť.

Platný zákon o rozpočtovej zodpovednosti (platný ÚZoRZ)

Pri absencii zmien v dlhovej brzde sa spustia od roku 2023 bezprecedentne prísne sankcie k vyrovnanému rozpočtu do roku 2024, čo by znamenalo približne až 4-percentnú konsolidáciu. Ide najmä o požiadavku vyrovnaného rozpočtu, resp. nerastúcich výdavkov už od roku 2024. Zároveň už v roku 2023 by sa museli viazať 3 % upravených²⁴ výdavkov štátneho rozpočtu (podrobnejšie BOX 6).

²¹ Ministerstvo financií je povinné predkladať revíziu výdavkov tak, aby počas štyroch po sebe nasledujúcich kalendárnych rokov od roku, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády došlo k revízií výdavkov v rozsahu najmenej 50 % výdavkov verejnej správy

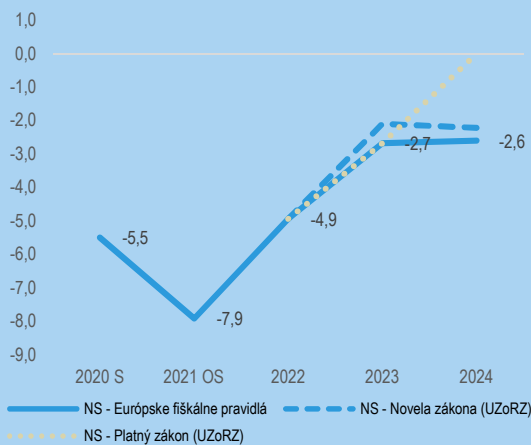
²² Podľa posledných údajov z aktuálnej Správy o dlhodobej udržateľnosti (apríl 2021) by bolo potrebné zníženie štrukturálneho deficitu o 2,4 p.b.

²³ Nejde teda o zaužívané meranie konsolidácie cez medziročnú zmenu štrukturálneho salda. V tomto koncepte sa ako konsolidácia vyčísľujú len vplyvy konkrétnych opatrení vlády oproti vývoju verejných financií na základe aktuálnej legislatívy. Nie je tak možné zahrnúť zníženie štrukturálneho salda, ktoré vychádza z predošlej legislatívy, resp. z ekonomického oživenia. (napr. pomalšia indexácia sociálnych dávok ako je rast výkonu ekonomiky alebo rýchle oživenie ekonomiky a príjmov po kríze).

²⁴ Celkové výdavkov štátneho rozpočtu schválených zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok znížené o výdavky na správu štátneho dlhu, o prostriedky Európskej únie, prostriedky štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, odvody do Európskej únie, transfery Sociálnej poisťovni a o výdavky na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami.

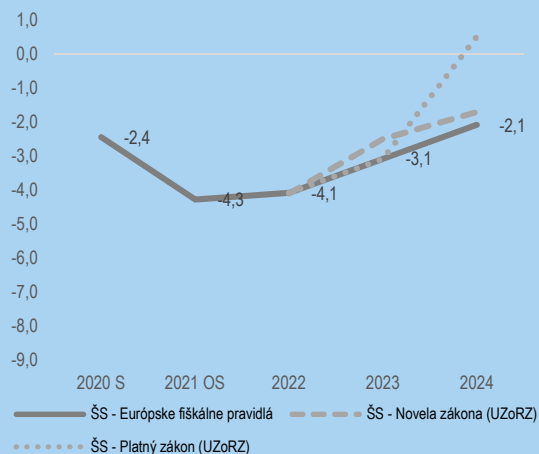


GRAF 15 – Nominálne saldo podľa jednotlivých vrstiev pravidiel (v % HDP)



Zdroj: MF SR

GRAF 16 – Štrukturálne saldo podľa jednotlivých vrstiev pravidiel (v % HDP)



Zdroj: MF SR

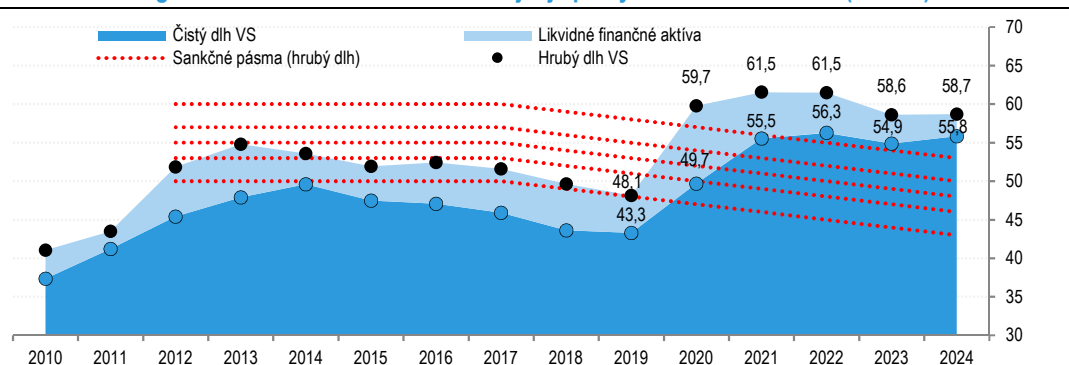
III. Dlh verejnej správy a dlhodobá udržateľnosť verejných financií

Verejný dlh v roku 2020 vzrástol na historicky najvyššiu úroveň, no po aktuálnej revízii údajov nakoniec nepresiahol hranicu 60 % HDP. Naďalej vysoké očakávané deficity povedú v tomto aj budúcom roku k ďalšiemu rastu hrubého dlhu nad 60 % HDP. V roku 2022 však už bude dlh kulminovať na úrovni 61,5 % HDP a po plánovanom znížení schodku hospodárenia pod 3 % HDP v roku 2023 začne opäť klesať. Pokles dlhu potiahne aj ekonomické oživenie podporené zdrojmi z Plánu obnovy, vyššia inflácia a postupné znižovanie hotovostnej rezervy štátu na úrovne pred krízy. Čistý dlh, ktorý abstrahuje od zmien v likvidných prostriedkoch, ostane takmer nezmenený a v roku 2024 dosiahne 56 % HDP. Dlhodobejší pohľad na zadlženosť cez optiku scenára nezmenených politík, teda bez reakcie vlády po roku 2024, poukazuje na možný nárast dlhu nad 90 % HDP. Zároveň sú indikátory strednodobej a dlhodobej udržateľnosti na maximálnych hodnotách, indikujúcich vysoké riziká. Oba tieto faktory zdôrazňujú dôležitosť dôchodkových reforiem. Aktuálne predložená reforma z dielne ministerstva práce zlepšuje dlhodobú udržateľnosť hodnotenú cez indikátor S2 o 2,6 % HDP, zároveň by však znamenala výrazné zvýšenie deficitu v najbližších dvoch dekádach.

Východiskom pre prognózu hrubého dlhu verejnej správy je zadlženie vo výške 59,7 %²⁵ HDP za rok 2020. Hrubý dlh Slovenska v minulom roku nepresiahol maastrichtskú hranicu 60 % HDP, no aj tak predstavuje historicky najvyššiu dosiahnutú úroveň. Zároveň došlo k prekročeniu všetkých sankčných pásiem aktuálne platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.²⁶ V porovnaní s odhadom v Programe stability (PS) na základe jarnej notifikácie Eurostatu je dlh revidovaný smerom nadol o 0,8 p.b. HDP²⁷. Medziročne dlh v pomere k HDP vzrástol o 11,6 p.b.. Pod nárast sa podpísali predovšetkým negatívne vplyvy pandémie COVID-19 – nárast deficitu rozpočtu verejnej správy a pokles ekonomiky - ale aj predzásobenie sa hotovosťou z dôvodu neistoty vývoja pandémie.

V roku 2021 hrubý dlh vzrastie nad 60 %-nú hranicu a podľa aktuálnych predpokladov dosiahne 61,5 % HDP. Hlavným zdrojom medziročného rastu zadlženia je vysoký očakávaný deficit verejnej správy na úrovni takmer 8 % HDP, ktorý reflektuje stále nepriaznivú situáciu ohľadom 3. vlny pandémie koronavírusu.²⁸ Hrubý dlh vzrastie vplyvom vysokého schodku medziročne o 1,8 p.b. a presiahne 60 % HDP napriek využitiu vyše tretiny naakumulovanej hotovosti verejnej správy a príspevku inflácie. Tempo nárastu dlhu však bude pomalšie, ako sa predpokladalo v Programe stability aj minuloročnom rozpočte verejnej správy. Súčasťou nárastu zadlženia sú aj záväzky štátu voči subjektom mimo sektora verejnej správy, ktoré v aktuálnom období výraznejšie ukladajú voľné finančné zdroje na účtoch Štátnej pokladnice, a to v objeme asi 0,5 % HDP.

GRAF 17 – Prognóza hrubého a čistého dlhu verejnej správy v rokoch 2021-2024 (% HDP)



Pozn.: Sankčné pásma predstavujú aktuálne platný ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti.

Zdroj: MF SR

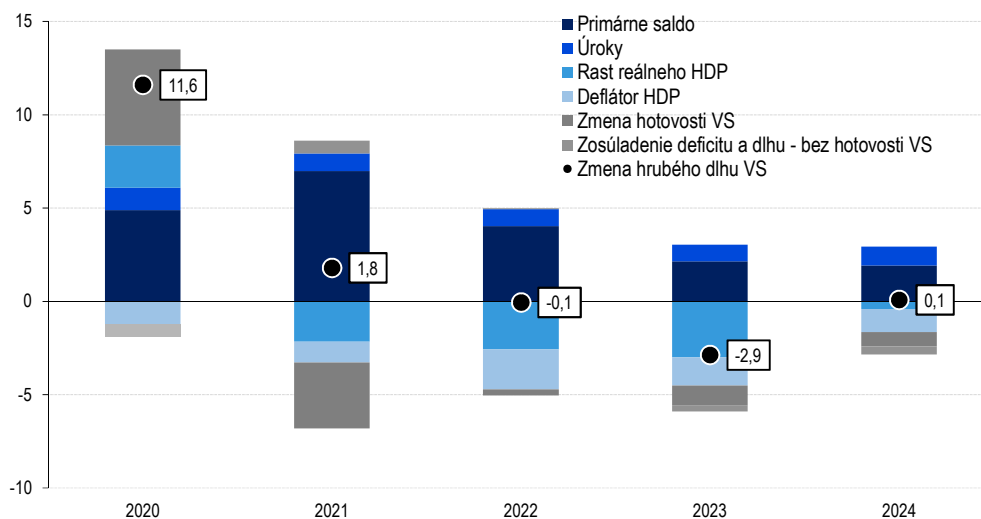
²⁵ Hodnota vychádza z predbežných údajov zaslaných do jesennej notifikácie Eurostatu. Časový rad očakávaných úrovní HDP pre roky 2021 až 2024 bol prepočítaný pomocou reťazení nominálnych medziročných rastov z poslednej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy. Tieto predpoklady sú použité aj pri iných ukazovateľoch.

²⁶ Podľa platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti 493/2011 bolo pre rok 2020 najvyššie 5. sankčné pásmo stanovené od 57 % HDP.

²⁷ Hlavnými dôvodmi revízie je pozitívnejší vplyv HDP na dlh cez efekt menovateľa (0,6 p.b.) a zníženie nominálneho zadlženia o 0,2 p.b. z dôvodu vyňatia záruky za Kubu z verejného dlhu.

²⁸ Súčasťou deficitu sú pozitívne riziká na kapitálových investíciách v objeme asi 1 % HDP vysvetlené v kapitole 2.

Na horizonte rozpočtu verejnej správy by mal verejný dlh kulminovať v rokoch 2021 a 2022, následne do 2024 klesnúť pod 59 % HDP. K poklesu dlhu prispieje priaznivý vývoj ekonomiky podporený zdrojmi z Plánu obnovy sprevádzaný globálne vyššou mierou inflácie, ktorá aj v roku 2022 dočasne presiahne cieľ Európskej centrálnej banky. K poklesu hrubého dlhu prispieje aj postupné rozpúšťanie hotovostnej rezervy. Celkové finančné aktíva verejnej správy sa v nasledujúcom období vrátia na úroveň približne 4 % HDP, čo zníži rozdiel medzi hrubým a čistým dlhom. Čistý dlh na trojročnom horizonte rozpočtu klesne pod 56 % HDP. Na dynamiku hrubého dlhu bude mať stále nepriaznivý vplyv klesajúci, ale pretrvávajúci primárny deficit verejnej správy a úrokové náklady, ktoré budú pôsobiť na zvýšenie zadĺženia. Úrokové náklady z existujúceho dlhu by však nemali výraznejšie vzrásť ani pri raste inflácie, keďže takmer celá časť štátneho dlhu má zafixované úročenie na niekoľko rokov vpred.

GRAF 18 – Príspevky k zmene dlhu VS (% HDP)

Zdroj: MF SR

Verejný dlh do roku 2024 neklesne pod najvyššie sankčné pásmo dlhovej brzdy a jej súčasné znenie si bude vyžadovať predloženie vyrovnaného rozpočtu. Rekonštrukcia vlády so schválením nového programového vyhlásenia vlády na jar 2021 aktivovala 24-mesačnú výnimku na uplatňovanie sankcií z prekročenia najvyšších pásiem dlhovej brzdy. Po uplynutí tohto obdobia by si aktivovanie súčasne platných sankcií pre rozpočtový rok 2024 vyžadovalo prijatie vyrovnaného rozpočtu. Do tohto obdobia bude vláda povinná predkladať na rokovanie NR SR návrhy opatrení na zníženie dlhu a platy členov vlády sa znížia na úroveň predchádzajúceho roka (viď **BOX 6**).

BOX 6 – Sankcie podľa platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

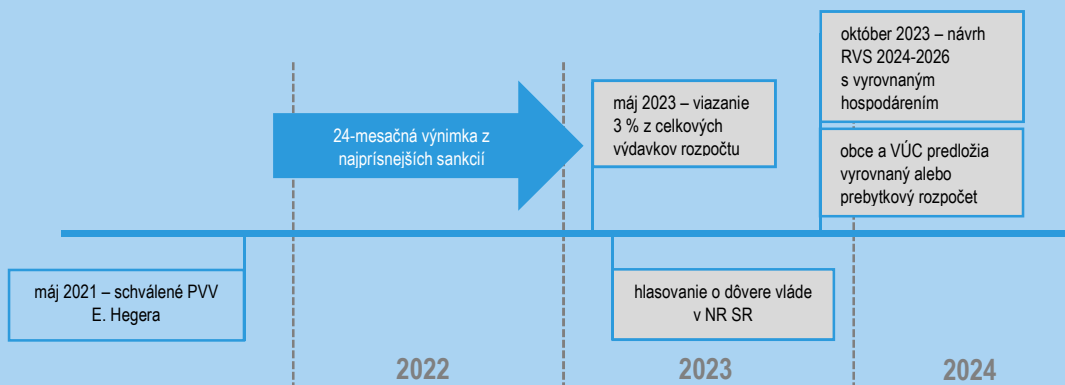
Bez schválenia novely dlhovej brzdy si aktuálne platný zákon vyžiada pre rok 2024 najprísnejšie sankcie. Ministerstvo financií vo svojej strednodobej prognóze dlhu vychádza z plánovanej medziročnej štrukturálnej konsolidácie 1 % HDP od roku 2023. Tento postup stojí na predpoklade schválenia novely dlhovej brzdy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (ÚZoRZ), ktorej vládny návrh je predložený na rokovanie NR SR. V prípade jej neschválenia by bolo potrebné postupovať v súlade s platným ústavným zákonom č. 493/2011 a jeho sankčnými mechanizmami, ktoré budú od 2023 požadovať najprísnejšie sankcie.

Hrubý dlh sa na horizonte rozpočtu udrží nad najvyššími sankčnými pásmami dlhovej brzdy, ktorá si v roku 2023 vyžiada hlasovanie o dôvere vlády a predloženie vyrovnaného rozpočtu. Hrubý dlh verejnej správy na úrovni 59,7 % HDP v roku 2020 presiahol všetky sankčné pásma súčasne platnej dlhovej brzdy. Napriek prekročeniu najvyšších pásiem sa najprísnejšie sankcie kvôli nástupu novej vlády neuplatňujú. Vláda je v tomto čase povinná predkladať na rokovanie NR SR návrhy opatrení na zníženie dlhu a znížia sa platy členov vlády na úroveň predchádzajúceho roka. Na jar 2023, kedy výnimka skončí, bude najvyššie platné sankčné pásmo verejného dlhu na úrovni 55 % HDP (za rok 2022). Prognóza hrubého dlhu v roku 2022 predpokladá zadĺženie nad 60 % HDP, čo by si pre roky 2023 a 2024 vyžiadalo spustenie nasledujúcich sankcií dlhovej brzdy:



- vláda musí predložiť do NR SR návrh budúročného rozpočtu s vyrovnaným schodkom (a medziročne nerastúcim výdavkami) a požiadať o hlasovanie o dôvere vláde,
- MF SR začne už mesiac po oznámení výšky dlhu viazať výdavky v objeme 3 % celkových výdavkov štátneho rozpočtu,
- znižia sa platy členov vlády na úroveň predchádzajúceho roka a zmrazia sa prostriedky z rezervy vlády a predsedu vlády,
- samosprávy sú povinné schváliť budúročný vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet.

SCHÉMA 1 – Časový harmonogram najprísnejších sankcií od roku 2023



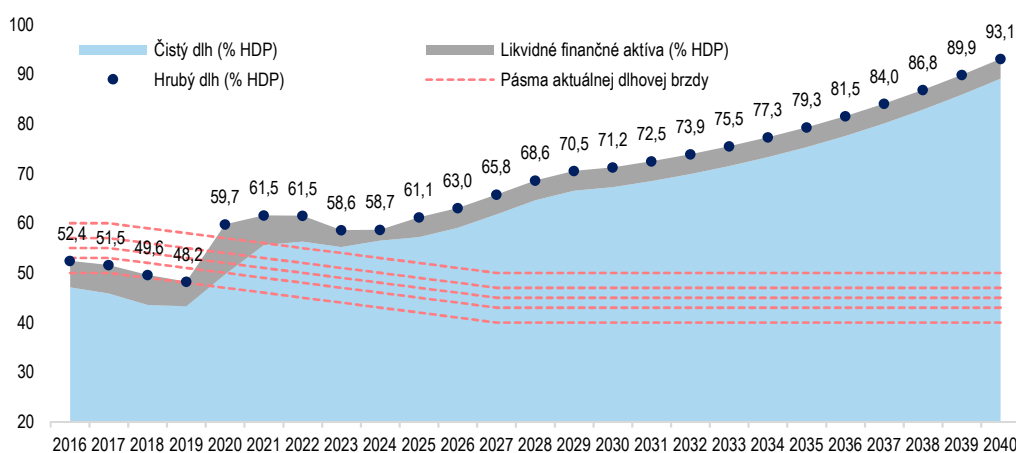
Pozn.: PVV – Programové vyhlásenie vlády, RVS – rozpočet verejnej správy.

Zdroj: MF SR

III.1. Dlhodobá udržateľnosť

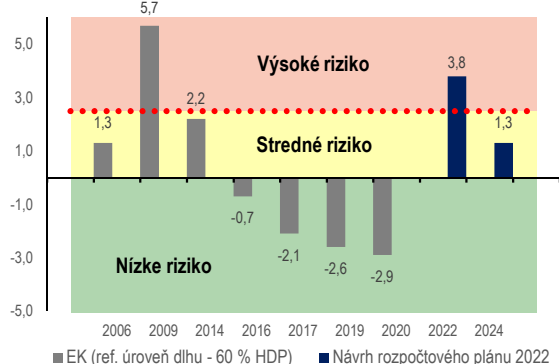
Verejný dlh bez pokračovania v konsolidácii za rozpočtovým horizontom a pri absencii dôchodkových reforiem môže narásť nad 90 % HDP do roku 2040. Prognóza dlhu počíta s poklesom deficitu pod 3 % HDP do roku 2024, čo je úroveň, pri ktorej sa dlh stabilizuje pod úrovňou 60 % HDP. Po roku 2024 by sa však deficit opäť prehlboval a dlh zahájil rastúci trend, ktorý by nebolo možné bez konsolidácie stabilizovať. Dôvodom sú predpokladané výdavky spojené so starnutím populácie, ktoré v nasledujúcich dvadsiatich rokoch vzrastú z 19,3 na 23,5 % HDP. Na horizonte do roku 2040 by v scenári nezmenených politík verejný zadlženie dosiahlo vyše 90 % HDP a v ďalších rokoch rástlo ešte výraznejšie. K rastu zadlženia by prispel aj v priemere pomalší rast nominálneho HDP (7,3 % v rokoch 2000-2020 vs. 3,9 % v 2021 až 2040).

GRAF 19 – Dlhodobá prognóza dlhu v scenári nezmenených politík po roku 2024 (% HDP)

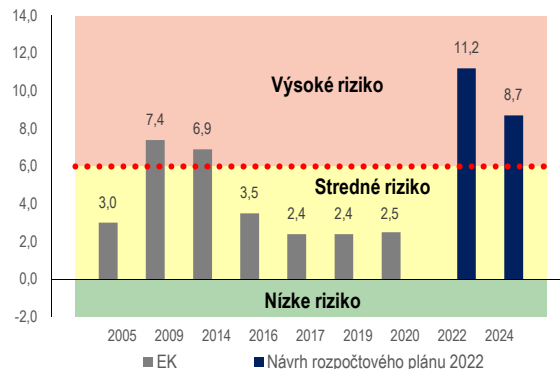


Pozn.: Scenár nezmenených politík predpokladá do roku 2024 dosiahnutie rozpočtových cieľov a po roku 2024 vývoj bez dodatočných konsolidačných opatrení a s vplyvom starnutia populácie. Makroekonomický výhľad je prebratý z makroprognózy a AWG. Likvidné finančné aktíva sa očakávajú konštantné vo výške 4 % HDP. Sankčné pásmo predstavujú aktuálne platný ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti.

Zdroj: MF SR

GRAF 20 - Udržateľnosť S1 (% HDP)


Zdroj: EK, MF SR

GRAF 21 - Udržateľnosť S2 (% HDP)


Zdroj: EK, MF SR

Nepriaznivú situáciu potvrdzujú aj historicky najvyššie hodnoty indikátorov strednodobej a dlhodobej udržateľnosti. Napriek priaznivejšiemu vývoju oproti Programu stability, oba ukazovatele strednodobej a dlhodobej udržateľnosti (S1 a S2)²⁹ ostávajú pre rok 2022 vo vysokom riziku, a to aj po zohľadnení aktuálnej fiškálnej pozície SR. Odhadovaná hodnota indikátora S2 sa nedostane z pásma vysokého rizika ani do roku 2024.

Návrat indikátorov S1 a S2 do pásiem stredného až nízkeho rizika si bude vyžadovať pokračujúcu konsolidáciu popri reformách aj po roku 2024. Zlepšenie dlhodobej udržateľnosti by mohla priniesť pripravovaná reforma penzijného systému. Jej obsahom by malo byť predovšetkým opätovné naviazanie veku odchodu do dôchodku na strednú dĺžku života, ktoré by malo mať najpozitívnejší dopad na udržateľnosť (BOX 7). Indikátor S2 sa však nevráti do pásiem stredného či nízkeho rizika ani v roku 2024, a to ani po zohľadnení vplyvu zatiaľ neschválenej reformy penzijného systému. Kombinácia ďalších reforiem a konsolidácie sú preto potrebné aj za horizontom rozpočtu (TABUĽKA 6).

Tabuľka 6 – Rozklad indikátora dlhodobej udržateľnosti S2 k roku 2024 (% HDP)

	S2 indikátor (% HDP)
Celková hodnota	8,7 (vysoké riziko)
z toho:	
Počiatočná rozpočtová pozícia štrukturálneho salda a dlhu (v roku 2024)	1,3
Výdavky na penzie	4,1
Zdravotná starostlivosť	1,6
Dlhodobá starostlivosť	1,6
Výdavky na vzdelanie	0,4
Ostatné	-0,4
Reforma I. piliera z dielne MPSVaR (viac BOX 7)	-2,6
*Predpokladaná hodnota S2 v 2024 po zohľadnení vplyvov reformy	6,1 (vysoké riziko)

Zdroj: MF SR

BOX 7 – Plánovaná reforma dôchodkového systému

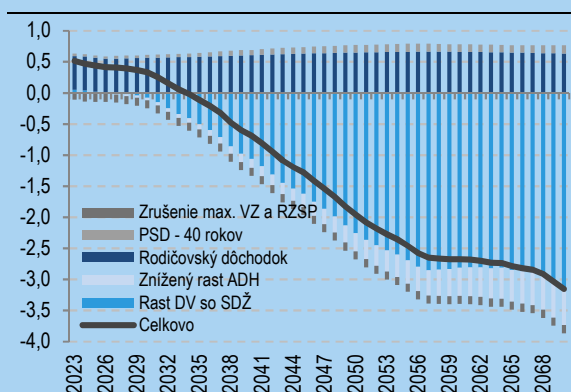
Predstavená reforma I. piliera má za cieľ zlepšiť dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému a posilniť väzbu dôchodkových výdavkov na demografický vývoj. Aktuálny návrh novely zákona

²⁹ Indikátor S1 prezentuje hodnotu, o ktorú sa musí trvalo zmeniť aktuálne primárne štrukturálne saldo, aby hrubý dlh verejnej správy do roku 2034 nepresiahol úroveň 60 % HDP. Indikátor S2 prezentuje hodnotu, o ktorú sa musí trvalo zmeniť primárne štrukturálne saldo, aby dlh ostal na svojej súčasnej úrovni. Na rozdiel od S1, indikátor S2 berie do úvahy projekcie súvisiace so starnutím populácie v nekonečnom horizonte. MF SR pri svojich kvantifikáciách aj pri tomto indikátore uvažuje s vplyvom druhého piliera na príjmovej aj výdavkovej strane.

o sociálnom poistení navrhuje spôsob implementácie cieľov stanovených v Pláne obnovy³⁰ a úpravu podrobností o ústavných právach na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, ktoré boli doplnené do Ústavy SR v decembri 2020³¹, s účinnosťou od 1. januára 2023. Novela zahŕňa opätovné naviazanie dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života (SDŽ), možnosť odchodu do predčasného dôchodku po odpracovaní 40 rokov, rodičovský dôchodok, zníženie rastu aktuálnej dôchodkovej hodnoty (ADH), odstránenie maximálneho vymeriavacieho základu (VZ) na platenie poistného a zrušenie ročného zúčtovania sociálneho poistenia (RZSP).

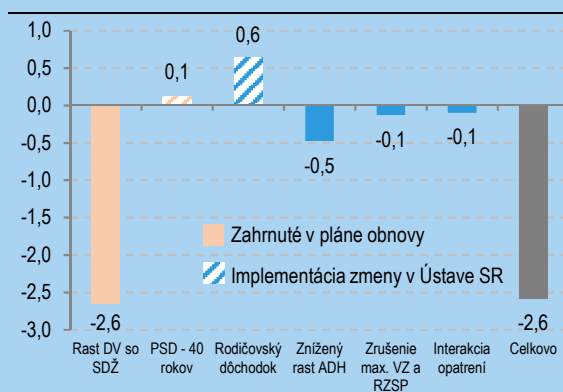
Reforma I. piliera výrazne zlepšuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií, saldo dôchodkového systému však do polovice nasledujúcej dekády zväčšuje. Slovenské verejné financie čelia vysokému riziku udržateľnosti. Vláda SR sa preto v Pláne obnovy zaviazala prijať také zmeny v I. dôchodkovom pilieri, ktoré povedú k zlepšeniu indikátora dlhodobej udržateľnosti verejných financií S2 minimálne na úrovni 1,8 p. b. HDP. Prijatie plánovanej reformy v jej aktuálnom znení tento cieľ zabezpečí, pričom najvýraznejší pozitívny efekt má naviazanie rastu dôchodkového veku na vývoj SDŽ. Zvyšné opatrenia majú na dlhodobú udržateľnosť protichodné efekty, ktoré sa v konečnom výsledku navzájom takmer neutralizujú. Z opatrení obsiahnutých v reforme zhoršuje aktuálne saldo dôchodkového systému (a rozpočtu) aj jeho dlhodobú udržateľnosť najmä návrh implementácie ústavou zavedeného rodičovského bonusu. Zatiaľ čo negatívny dopad tohto opatrenia na dlhodobú udržateľnosť takmer plne kompenzuje navrhované zníženie rastu ADH, celkové saldo dôchodkového systému bude oproti súčasnému stavu po reforme až do roku 2034 vyššie. Spomalenie rastu ADH zároveň zníži výšku priznávaných dôchodkov v roku 2070 približne o 10 %.

GRAF 22 – Vplyv opatrení aktuálnej reformy I. piliera na výdavky citlivé na starnutie (v p. b. HDP)



Zdroj: IFP

GRAF 23 – Zmena indikátora S2 pri zavedení jednotlivých opatrení aktuálnej reformy (v p. b. HDP)



Zdroj: IFP

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

Pozn.: Zmena príjmov dôchodkového systému je v grafe prezentovaná ako zmena výdavkov v opačnom smere.

Efektívne fungujúci II. a III. dôchodkový pilier môžu pomôcť znížiť tlak na I. priebežný pilier, ktorého celkové saldo bude z dôvodu zhoršujúcej sa demografie aj naďalej narastať. Napriek tomu, že aktuálna reforma I. piliera výrazne prispieva k zlepšeniu jeho dlhodobej udržateľnosti, deficit v priebežne financovaných dôchodkoch z dôvodu starnutia populácie do budúcnosti naďalej porastie. Saldo priebežne financovaného dôchodkového systému tak i po realizácii reformy I. piliera vzrastie z predpandemickej úrovne 0,9 % HDP v roku 2019 až na 4,5 % HDP v roku 2070.³² Na dofinancovanie dôchodkov tak budeme v budúcnosti stále potrebovať prostriedky približne v objeme vynakladanom na školstvo. Efektívne fungujúci kapitalizačný II. a III. pilier generujúci vyššie dôchodky by mohli ďalej pomôcť znížiť tlak na priebežne financovaný I. pilier. Je preto dôležité výrazne zlepšiť výnosnosť dôchodkových fondov a zvýšiť participáciu v oboch sporivých pilieroch. Možnými riešeniami sú zavedenie výnosnejšej predvolenej investičnej life-cycle stratégie, či automatický vstup

³⁰ Plán obnovy: Komponent 18 - Zdravé verejné financie. Opatrenia zahŕňajú naviazanie zvyšovania dôchodkového veku na predlžovanie strednej dĺžky života a zabezpečenie nároku na aktuálne neutrálné plnenie z I. piliera po zákonom určenom minimálnom počte odpracovaných rokov.

³¹ V rámci tejto novely bol z Ústavy SR odstránený strop na dôchodkový vek a boli zavedené 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 dôchodok) a 3) osoba môže odísť do dôchodku nie len pri dovŕšení dôchodkového veku, ale aj skôr – ak odpracuje stanovený počet rokov.

³² V prípade nerealizovania navrhovanej reformy I. piliera by saldo v roku 2070 stúplo až na 6,7 % HDP.



do II. piliera. Ide o opatrenia, ku ktorým sa vláda zaviazala v Pláne obnovy³³ a v Programovom vyhlásení vlády³⁴. Novely oboch kapitalizačných pilierov riešiacie predmetné otázky sú aktuálne v legislatívnom procese.

³³ [Plán obnovy: Komponent 18 - Zdravé verejné financie](#), reforma č. 1: S cieľom zvýšenia efektívnosti sporiacej fázy starobného dôchodkového sporenia sa zavedie predvolená sporiaca stratégia na báze princípu life-cycle pre nových a postupne aj pre súčasných sporiteľov v II. pilieri (s možnosťou odmietnutia tejto predvolenej stratégie).

³⁴ Vláda sa v [Programovom vyhlásení vlády na roky 2021-2024](#) (PVV) zaviazala zaviesť automatický vstup do druhého piliera pre poistencov do 35 rokov s možnosťou participácie len v prvom pilieri, ak sa tak poistenec aktívne rozhodne. Rovnako sa v PVV zaviazala reformou všetkých pilierov dôchodkového systému zlepšiť finančnú udržateľnosť dôchodkového systému a zvýšiť dôchodky pre občanov

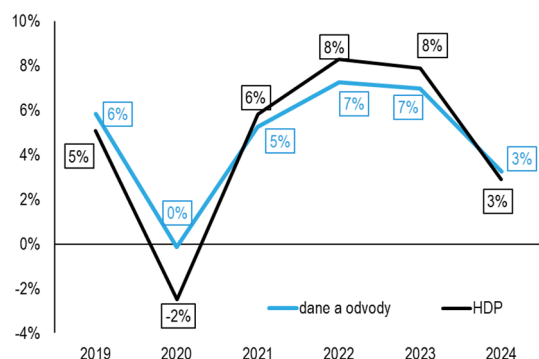
IV. Kvalita verejných financií

IV.1. Príjmové ciele rozpočtu

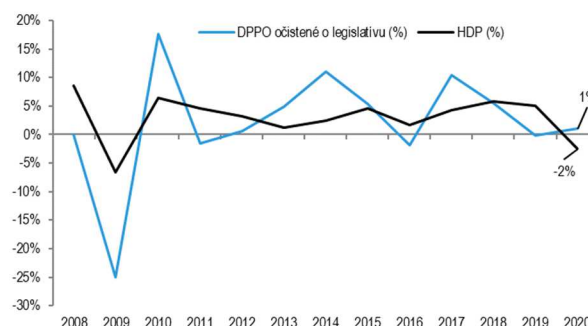
Pokles výkonu ekonomiky v roku 2020 bol výraznejší ako pokles daňovo-odvodových príjmov, ktoré sa takmer vôbec neprepadli (GRAF 24). Úroveň výnosu v porovnaní s rokom 2019 si udržali všetky hlavné dane. Najväčším prekvapením je zvyčajne procyklická korporátna daň, kde sa neopakoval scenár z roku 2009 (Graf 25) vďaka stabilným príjmom zo silných sektorov (obchod, energetika, financie), ktoré tvoria gro pridanej hodnoty v ekonomike. Napriek pandémie a miernemu poklesu zamestnanosti prevážil rast miezd, ktorý udržal príjmy z daní z práce, čo prispelo aj k stabilnému vývoju spotreby domácností. Tá sa na rozdiel od vývoja v susedných krajinách neprepadla. Aj v prípade DPH sa paralela s krízovým rokom 2009 nepotvrdila. Silná spotreba a len krátkodobý pokles úspešnosti výberu na DPH (Graf 26), udržal silnú úroveň príjmov z DPH. Počnúc rokom 2022 dynamika príjmov ešte zrýchli vďaka prostriedkom z EÚ fondov a Plánu obnovy. K spomaleniu rastu dôjde až v roku 2024 z dôvodu plánovej konsolidácie rozpočtu.

Pokračujúci rast efektívnej daňovej sadzby (EDS) na DPH je pozitívnym rizikom pre budúci odhad daňovej medzery (GRAF 27). Ten by sa mal pretaviť do pokračujúceho trendu znižovania daňovej medzery, ktorý potvrdzuje aj pravidelné hodnotenia Slovenska v rámci EÚ³⁵. Podľa Komisie klesla medzera na DPH v roku 2018 na úroveň 20 %. Rýchly odhad EK na rok 2019 signalizuje pokles až na úroveň 16,6 %, čo by bol pokles o viac ako polovicu v porovnaní s rokom 2012. Napriek významnému zlepšeniu má Slovensko naďalej priestor na ďalšie uzatváranie medzery smerom k európskemu priemeru, ktorý by mal podľa rýchleho odhadu EK dosiahnuť okolo 10 % za rok 2019. Nad rámec legislatívnych opatrení budú pre znižovanie daňových únikov kľúčové aj organizačné a procesné zmeny plánované novým manažmentom Finančnej správy. Tie by mali byť založené na odporúčaní Medzinárodného menového fondu v rámci projektu TADAT³⁶ a ďalších „best practices“ vyplývajúcich z medzinárodných skúseností.

GRAF 24 – Medziročný rast HDP, daní a odvodov



GRAF 25 – Procyklický vývoj DPPO sa nezopakoval



Zdroj: Eurostat, MF SR, AMECO

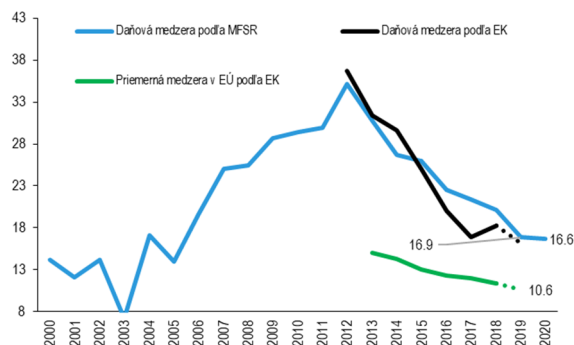
³⁵ Metodika Európskej komisie je zverejnená na nasledovnej [webstránke](#).

³⁶ Viac informácií o hodnotení je zverejnených na [webe](#) projektu. TADAT hodnotenie bolo vypracované pre Slovensko v júni 2018.

GRAF 26 – DPH opätovne rastie



GRAF 27 - Daňová medzera na DPH (% potenciálneho výnosu)

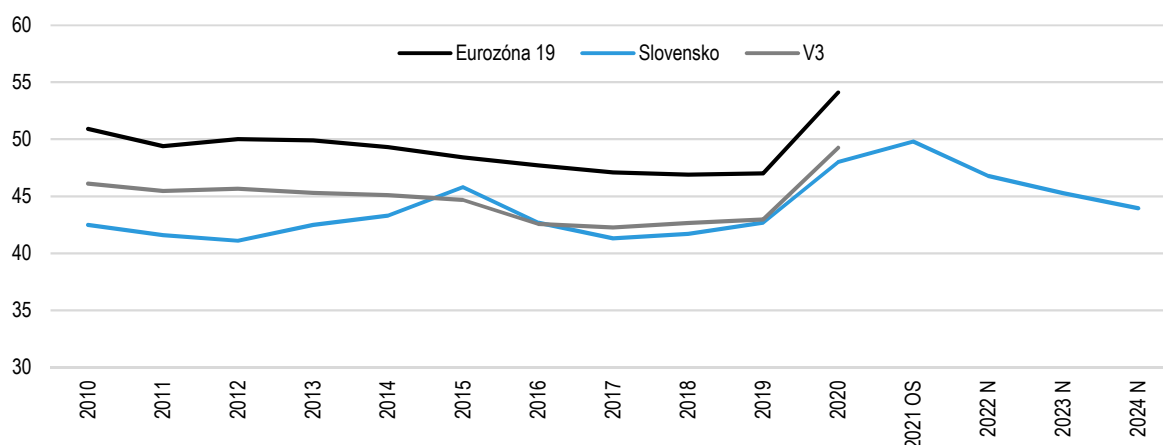


Zdroj: EK, MF SR

IV.2. Výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy podľa ich funkcie

Dočerpávanie eurofondov a financie z Plánu obnovy a odolnosti udržia podiel verejných výdavkov na HDP nad predkrízovou úroveň. Od roku 2017 podiel výdavkov na HDP mierne rastie, následný výrazný skok v rokoch 2020 a 2021 spôsobila najmä pandémia COVID-19. Nárast bol zapríčinený nielen podpornými opatreniami na zvládnutie krízy, ale tiež silným prepadom HDP. Podiel verejných výdavkov od 2022 priebežne klesá najmä kvôli rýchlejšiemu rastu HDP, aj keď výdavky nominálne rastú.

Výdavky na projekty v rámci Plánu obnovy a odolnosti vo verejnom sektore budú v roku 2022 vo výške 0,9 % HDP, suma s DPH.³⁷ V nasledujúcich rokoch dostupná alokácia ešte vzrastie na 1,2 % HDP v 2023 a následne bude tvoriť 1 % HDP v 2024 (pozri **TABUĽKA 8**). Projekty z Plánu obnovy predstavujú komplexnú odpoveď na dôsledky krízy spojené s pandémiou COVID-19, ako aj reakciu na identifikované hlavné výzvy a systémové nedostatky. Prevažná väčšina zdrojov bude využitá na tvorbu nových investícií. Financie z Plánu obnovy sa prejavujú najmä v oblasti zelenej ekonomiky, vzdelávania, zdravotníctva, vedy, výskumu a inovácií a za účelom zvyšovania kvality verejných inštitúcií. Viac o konkrétnych opatreniach v kapitole VI.

GRAF 28 - Vývoj výdavkov VS (% HDP)³⁸

* Pozn.: EA19 (priemer Eurozóny), V3 (V4 bez SR)

Zdroj: Eurostat, MF SR

³⁷ Celkové zdroje v ekonomike budú ešte vyššie o projekty a investície v súkromnom sektore. V roku 2022 by malo byť dostupných 1,3 mld. eur (bez DPH). Vyvolané výdavky budú pokryté zo zdrojov, ktoré sa nachádzajú v rezerve na výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky.

³⁸ Výdavky tiež nezohľadňujú zatiaľ nešpecifikované konsolidačné opatrenia.



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. V súčasnosti patríme medzi krajiny eurozóny s priaznivejšou demografiou, preto 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 sa javí 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 V3.

Podiel výdavkov na HDP bude na horizonte rozpočtu rásť v oblasti všeobecných verejných služieb a v oblasti obrany. V rámci všeobecných verejných služieb sa výdavky zvyšujú z titulu rezervy na nové legislatívne zámery a nové investičné projekty. Výdavky na obranu taktiež rastú v nadväznosti na doručenie veľkej časti už objednanej techniky. Podiely ostatných položiek na HDP budú klesať najmä z titulu výrazného rastu HDP, aj napriek ich nominálnemu rastu.

TABUĽKA 7 – Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG

Funkcie	COFOG kód	SK (2019)	NRVS SK (2022)	NRVS SK (2023)	NRVS SK (2024)	V3 (2019)	EA 19 (2019)
		% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP
1. Všeobecné verejné služby	1	5,4	8,2	7,6	7,8	5,6	5,8
2. Obrana	2	1,1	1,2*	1,8	1,9	1,2	1,2
3. Verejný poriadok a bezpečnosť	3	2,3	2,4	2,2	2,1	2,0	1,7
4. Ekonomická oblasť	4	5,1	5,2	5,0	3,6	6,3	4,3
5. Ochrana životného prostredia	5	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,8
6. Bývanie a občianska vybavenosť	6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,7	0,6
7. Zdravotníctvo ³⁹	7	7,7	8,0	7,9	7,9	5,7	7,2
8. Rekreácia, kultúra a náboženstvo	8	1,2	1,1	1,0	1,0	1,9	1,1
9. Vzdelávanie	9	4,2	4,5	4,1	3,7	4,9	4,6
10. Sociálne zabezpečenie	10	14,4	15,0	14,5	14,7	14,0	19,8
Celkové výdavky	TE	42,7	46,8	45,3	43,9	42,9	47,0

Pozn.: NRVS – návrh rozpočtu verejnej správy

Zdroj: MF SR, Eurostat

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

* COFOG klasifikácia sa vykazuje v ESA 2010 metodike (teda aktuálne). Kde sa výdavky zaznamenávajú podľa momentu dodania. Veľké investičné projekty v obrane v roku 2022 sú preto zohľadnené v ďalších rokoch.

³⁹ 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.



V. Scenár nezmenených politík a rozpočtové opatrenia

Rozpočet verejnej správy na rok 2022 si zachováva priestor na riešenie dôsledkov pandémie, ale aj na nové výdavkové politiky. Na výdavkovej strane dochádza už v budúcom roku k nárastu výdavkov oproti NPC scenáru vo výške 1,1 % HDP, zatiaľ čo v ďalších rokoch preváži vplyv plánovaného spomalenia rastu miezd. Rezerva na úrovni 0,7 % HDP spolu s pokračujúcimi výdavkami na pandemické ošetrovné by mala poskytnúť dostatočný priestor na reakciu na prípadný negatívnejší priebeh tretej vlny pandémie. Plánované tlmenie rastu mzdového balíka v štátnom rozpočte a bežných výdavkov ostatných subjektov verejnej správy vytvorí priestor na zatiaľ nealokované pro-rastové výdavkové tituly v objeme 0,5 % HDP. V ďalších rokoch by pokračovanie v plánovanom tmení kompenzácií malo prispievať k postupnému poklesu deficitu pod 3 % HDP. Na implementáciu plánovaných úspor v rozpočte v porovnaní s NPC bude potrebné identifikovať konkrétne opatrenia. Nad rámec toho sú potrebné nešpecifikované opatrenia voči cieľom v objeme 0,7 % HDP.

V.1. Scenár nezmenených politík v rokoch 2022-2024

Scenár nezmenených politík (NPC) znázorňuje referenčný vývoj verejných financií, za predpokladu nezmenenej legislatívy od roku 2021 a pri aktuálnom odhade makroekonomického vývoja. Jeho prínosom je kvantifikácia približného objemu, ktorým nové aktívne opatrenia vlády v rozpočte 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 7,9 % HDP. V tejto kapitole sú v zmysle metodiky NPC scenára⁴⁰ popisované ako rozpočtové opatrenia vlády len novo-prijaté opatrenia od roku 2021.

TABUĽKA 8 – Porovnanie bilancie výdavkov a príjmov a NPC v 2022 až 2024 (% HDP)

	ESA kód	S		OS			NRVS			NPC			NRVS-NPC		
		2020	2021	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024			
Príjmy spolu		42,1	41,9	41,9	41,9	40,7	41,9	41,9	40,7	0,0	0,0	0,0			
Dane z produkcie a dovozu	D.2	12,1	12,0	11,8	11,7	11,6	11,8	11,7	11,6	0,00	0,00	0,00			
Bežné dane z dôchodkov, majetku	D.5	7,2	7,4	7,4	7,4	7,5	7,4	7,4	7,5	0,0	0,0	0,0			
Dane z kapitálu	D.91	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	15,7	15,7	15,0	14,7	14,9	15,0	14,7	14,9	0,0	0,0	0,0			
Dôchodky z majetku	D.4R	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0			
Ostatné*		6,5	6,2	7,2	7,5	6,3	7,2	7,5	6,3	0,0	0,0	0,0			
Výdavky spolu		47,6	49,8	46,8	45,3	43,9	45,7	45,2	44,2	-1,1	0,0	0,2			
Kompenzácie zamestnancov	D.1P	11,4	10,9	10,0	9,5	9,5	10,3	10,1	10,4	0,3	0,6	0,9			
Medzispotreba	P.2	6,0	7,0	7,4	7,5	7,0	6,4	7,1	6,6	-1,0	-0,4	-0,4			
Subvencie	D.3P	1,3	1,7	1,1	1,1	0,9	1,1	1,2	1,0	0,0	0,1	0,1			
Úrokové náklady	D.41P	1,2	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0			
Celkové sociálne transfery	D.6P,D632	20,2	22,1	19,2	18,6	18,9	19,2	18,7	18,9	0,0	0,0	0,0			
z toho: Dávky v nezamestnanosti		0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0			
Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51G	3,5	4,2	4,5	4,5	4,0	4,6	4,3	3,9	0,0	-0,2	-0,1			
Kapitálové transfery	D.9P	0,6	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	-0,1	0,0	0,0			
Ostatné**		3,3	2,5	3,3	2,9	2,6	2,9	2,8	2,3	-0,4	-0,1	-0,3			
Saldo verejnej správy	B.9	5,5	7,9	4,9	3,4	3,3	3,8	3,3	3,5	-1,1	0,0	0,2			
Nešpecifikované opatrenia v RVS voči rozp. cieľom					0,7	0,7									
p.m. EÚ fondy (mimo Plánu obnovy)		1,0	1,2	1,5	2,1	1,0									
p.m. Plán obnovy			0,1	0,9	1,2	1,0									

Pozn.: * P.11+P.12+P131+D.39rec+D.7rec+D.9rec (iné ako D.91rec)

** D.29p+D.5p+D.7p+P.5M+NP

Zdroj: MF SR

V.2. Popis opatrení

Opatrenia vlády v porovnaní so scenárom nezmenených politík sa týkajú výlučne výdavkovej strany rozpočtu. V prípade daňovo-odvodových príjmov je rozpočet postavený na základe aktuálnej prognózy vývoja

⁴⁰ Metodika NPC je zverejnená na [webstránke](#) ministerstva financií.



ekonomiky a novšie odhady vplyvov prijatej legislatívy v predchádzajúcich rokoch. Pri nedaňových príjmoch síce vzniká rozdiel medzi rozpočtom a odhadom v scenári bez zmeny politik, avšak ten je ovplyvnený ekonomickým prepacom v roku 2021, ktorý mal za následok pokles nedaňových príjmov⁴¹. Mechanická aplikácia metodiky by tak podhodnotila nedaňové príjmy na ďalšie roky, kvôli nižšiemu základnému roku 2021. NPC scenár na nedaňových príjmoch je preto analyticky upravený tak aby zodpovedal rozpočtu, podobne ako je to v prípade daňovo-odvodových príjmov.

Opatrenia na výdavkoch

Na výdavkovej strane dochádza už v budúcom roku k nárastu výdavkov oproti NPC scenáru vo výške 1,1 % HDP, zatiaľ čo od roku 2023 preváži vplyv plánovaného spomalenia rastu miezd. K navýšeniu výdavkov nad rámec vývoja makroekonomických fundamentov⁴² prispievajú v roku 2022 najmä vytvorené rezervy na výdavky spojené s 3. vlnou pandémie COVID-19. V menšej miere navyšujú výdavky aj zatiaľ neurčené nové vládne priority. Priestor na nové výdavkové tituly vytvára v rozpočte predpokladaný nízky rast bežných výdavkov subjektov mimo štátneho rozpočtu a predpokladané zamrzenie rastu mzdového balíka v štátnom rozpočte, ktorého vplyv bude citeľný najmä na konci rozpočtového horizontu.

TABUĽKA 9 – Výdavkové opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy (ESA 2010, porovnanie voči NPC)

	ESA2010	2022	2023	2024
Kompenzácie, z toho:	D.1	0,31	0,61	0,89
rezerva na mzdy a poistné		-0,17	-0,13	-0,18
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien		-0,03	-0,04	-0,04
vplyv nulovej valorizácie na ŠR		0,17	0,35	0,54
nižší rast výdavkov obcí		0,18	0,18	0,21
nižší rast výdavkov verejných vysokých škôl		0,14	0,18	0,20
Medzispotreba, z toho:	P.2	-0,98	-0,43	-0,37
Vplyv rezerv a účelových výdavkov, z toho:		-1,34	-0,88	-0,75
rezerva na vplyv pandémie		-0,68		
výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky		-0,26	-0,43	-0,29
rezerva na výdavky v zdravotníctve		-0,21	-0,21	-0,21
rezerva na financovanie spoločných programov		-0,15	-0,15	-0,15
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien		-0,03	-0,08	-0,09
vývoj na ŠR bez rezerv a výdavkov na ekonomické opatrenia		0,05	0,00	-0,08
nižší rast výdavkov na obciach, VÚC a OSVS (hlavne ZZ, NDS, ŽSSK)		0,31	0,41	0,42
Subvencie, z toho:	D.3P	0,04	0,06	0,07
zniženie dotácií do poľnohospodárstva		0,04	0,04	0,04
Celkové sociálne transfery, z toho:	D.6P	-0,03	0,02	0,02
pandemické PN a OČR	D.62P	-0,05		
Výdavky poistenia na zdravotníctvo, z toho:	D.632	0,02	0,02	0,02
úsporné opatrenia		0,24	0,28	0,29
nové a hodnotové opatrenia		-0,17	-0,25	-0,30
Ostatné bežné transfery, z toho:	D.7p	-0,38	-0,08	-0,18
rezerva na odvody vo všeobecného rozpočtu EÚ		-0,31	0,00	0,00
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien		-0,04	-0,04	-0,07
rezerva na riešenie krízových situácií mimo času vojny		-0,01	-0,01	-0,01
Kapitálové investície, z toho:	P.5L	0,01	-0,24	-0,22
výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky	P.51g	-0,22	-0,20	-0,19
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien	P.51g	-0,03	-0,02	-0,01

⁴¹ NPC má ambíciu identifikovať opatrenia vlády. V prípade nedaňových príjmov sú najviac ovplyvnené tržby na administratívnych poplatkoch, najmä pre NDS, ŽSR a ŽSSK (napríklad výpadok z tržieb z mýta pri NDS, či objem prepravy v prípade ŽSR), ktoré sú dôsledkom ekonomického prepadu. Na grantoch a transferoch tiež nevzniká žiadny rozdiel z dôvodu opatrení vlády.

⁴² Rast inflácie, miezd v súkromnom sektore, či rast ekonomiky, na základe ktorých sa indexujú výdavky v NPC scenári.



vývoj THFK bez rezerv a výdavkov na ekonomické opatrenia (ŠR)	P.51g	0,27	0,04	0,15
špeciálny materiál (MO SR)	P.5M	-0,02	-0,09	-0,15
predaj prebytočného majetku ŽSR	NP	0,00	0,04	0,00
Kapitálové transfery, z toho:	D.9P	-0,09	0,01	0,01
zahraničný transfer Envirofónu z modernizačného fondu		-0,09	0,00	0,00
Spolu výdavky		-1,12	-0,05	0,22

Pozn.: (+) zvýšenie príjmov a zníženie výdavkov

Vláda plánuje tlmieť rast kompenzácií v porovnaní s očakávaným vývojom v súkromnom sektore najmä zmrazením mzdového balíka v štátnom rozpočte. Najvýraznejšie sa záväzok zefektívnenia vynakladania mzdových výdavkov prejaví na výdavkoch štátneho rozpočtu a jeho príspevkových organizáciách. Znižovanie výdavkov oproti očakávanému rastu miezd v súkromnom sektore sa vo väčšej miere očakáva aj pri obciach a verejných vysokých školách⁴³ (najmä kvôli optimalizácii počtu nepedagogických pracovníkov a zníženiu počtu vysokoškolských učiteľov). V menšej miere sa predpokladá spomalenie rastu miezd zamestnancov ŽSR, ŽSSK, NDS, JAVYS a od 2023 aj pri vyšších územných celkoch. Tlmenie veľkého rastu mzdového balíka umožní vytvorenie rezervy na mzdy a poisťné skupín, kde je vývoj daný sčasti zo zákona⁴⁴ a na riešenie vplyvov legislatívnych zmien (novela kompetenčného zákona, zavedenie postupov pri elektronizácii agendy verejnej správy, novela zákona o výkone detencie).

Výdavky na medzispotrebu rastú nad tempom inflácie na celom horizonte rozpočtu, najvýraznejšie však v roku 2022 z titulu rezervy na 3. vlnu pandémie⁴⁵. Na medzispotrebu sa štandardne rozpočtuje viacero rezerv. Okrem výdavkov na krytie vplyvov pandémie ide o rezervu na riešenie vplyvov nových právnych predpisov (novela o pozemkových úpravách, podpora najmenej rozvinutých okresov, novela kompetenčného zákona, ukončenie exekučných konaní, novela o verejnom obstarávaní a podpora nájomného bývania). Dodatočné zdroje sú vyčlenené na flexibilnejšiu administráciu a rýchlejšiu realizáciu väčšieho počtu projektov financovaných primárne z EÚ zdrojov. Rezerva na výdavky v zdravotníctve bude slúžiť na prípadné dofinancovanie vyššieho objemu zákrokov (najmä odložená zdravotná starostlivosť), ak dôjde k posunu plnenia štrukturálnych opatrení či v prípade ďalších neočakávaných výdavkov v oblasti zdravotníctva. Výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky zahŕňajú krytie prípadných novozavedených opatrení v oblasti chystanej daňovo-odvodovej reformy. Priestor na tieto nové priority vytvorí najmä plánované tlmenie rastu výdavkov pod úroveň rastu inflácie v prípade samospráv a tiež ostatných subjektov verejnej správy (hlavne zdravotnícke zariadenia, NDS, ŽSR, od 2023 aj ŽSSK).

Konsolidačné opatrenia by sa mali dotknúť aj subvencií. Za plánovaný pokles voči NPC scenáru je zodpovedné najmä zníženie dotácií do poľnohospodárstva.

Na sociálnych transferoch sa oproti predošlej legislatíve nepredpokladajú nové opatrenia. V roku 2022 sa očakáva čiastočné pokračovanie vyplácania pandemických dávok nemocenského a ošetrovného⁴⁶. Tie slúžia na náhradu straty príjmu v prípade ochorenia na COVID-19, alebo v prípade nariadeného karanténneho opatrenia.

Nové hodnotové opatrenia v zdravotníctve čiastočne vykompenzujú plánované úspory. Úsporné opatrenia sa zamerajú najmä na zabezpečenie efektívnejšej liekovej politiky (centrálne obstarávanie liekov, efektívne predpisovanie liekov na výnimku, obmedzenie nadspotreby) a zníženie počtu vyšetrení u lekárov špecialistov či využitím špeciálnych vyšetrovacích a liečebných zložiek. Nové opatrenia sa sústredia na zlepšenie všeobecnej ambulantnej starostlivosti, zavedenie inovatívnej liečby, zvýšenie dostupnosti dlhodobej starostlivosti a starostlivosti o duševné zdravie a na zrušenie doplatkov pre dôchodcov a ŤZP.

⁴³ Pri verejných vysokých školách (VVŠ) bude mať na celkovú bilanciu vplyv aj zatiaľ nerozpočtované príjmy z podnikateľskej činnosti a zdroje prenesené z minulých rokov.

⁴⁴ Osobné výdavky na krytie zvýšených plátov ústavných činiteľov, sudcov, prokurátorov a verejných činiteľov. V rezerve sú ďalej alokované výdavky na posilnenie odmeňovania zamestnancov existujúcich analytických útvarov ministerstiev, výdavky na zabezpečenie zákonných nárokov na odchodné a výdavky na zákonné platové nároky zamestnancov odmeňovaných podľa Zákonníka práce odvíjajúce sa od úrovne minimálnej mzdy.

⁴⁵ Na financovanie opatrení v oblasti prvej pomoci, humanitárnej pomoci, SOS dotácií a iných pandemických príspevkov, na zakúpenie zakontrahovaných vakcín na očkovanie proti COVID-19 a na kompenzáciu zvýšených nákladov zdravotníckych zariadení kvôli reprofilizácii lôžok pre pacientov s COVID-19.

⁴⁶ Rozpočet Sociálnej poisťovne už uvažuje s týmito výdavkami. Zvyšné zdroje z rezervy na položke medzispotreby budú využité podľa skutočnej potreby.



Ostatné bežné transfery sú rozpočtované nad NPC na celom horizonte rozpočtu. V roku 2022 sa najvýraznejšie prejavuje rezerva na odvody do všeobecného rozpočtu EÚ⁴⁷. V rozpočte je naplánovaná aj rezerva na navýšený odvod do rozpočtu EÚ, v súvislosti s vyšetrovaním nezákonného preclievania čínskeho tovaru z minulosti, s očakávanou platbou za 0,3 % HDP. Okrem nej vplyvajú na rýchlejší rast aj rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien (návrhy v legislatívnom konaní) a na riešenie krízových situácií.

Kapitálové výdavky z národných zdrojov budú od roku 2023 rásť rýchlejšie v porovnaní s rastom ekonomiky a tým doplnia významný balík z EÚ zdrojov. Výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky sú vyčlenené na prípadné financovanie investícií Plánu obnovy a odolnosti, aby sa zabezpečilo plnenie mílnikov. Rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien bude slúžiť na krytie výdavkov spojených s elektronizáciou agendy verejnej správy a s novelou zákona o verejnom obstarávaní. Pri investíciách zo štátneho rozpočtu dochádza k spomaleniu rastu nových výdavkov na obranu. Na celom horizonte rozpočtu však budú zvýšené výdavky na špeciálny materiál ministerstva obrany v súvislosti s priebežným doručovaním už v minulosti objednanej vojenskej techniky. V roku 2023 sa plánuje predaj prebytočného majetku ŽSR. Kapitálové transfery vzrastú oproti NPC v roku 2022 kvôli zahraničnému grantu z modernizačného fondu pre Envirofond.

⁴⁷ Tento výdavok je zahrnutý do návrhu rozpočtu na rok 2022, keďže vzhľadom na absenciu relevantného rozhodnutia nebude realizovaný v roku 2021.



VI. Naviazanie rozpočtového plánu na ciele stratégie rastu a zamestnanosti a špecifické odporúčania Rady EÚ

V kontexte historicky najhorších hodnôt dlhodobej udržateľnosti je hlavnou prioritou presadiť pripravený ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Reforma zavádza výdavkové limity ako hlavné operatívne fiškálne pravidlo a spolu s ďalšími zmenami prispeje k väčšej proti-cyklickosti rozpočtovej politiky. Novelou súvisiaceho bežného zákona sa posilňuje kontrola nad riadením výdavkov a plne sa zavádzajú analytické nástroje pre strednodobé rozpočtovanie (základné scenáre prognózy výdavkov na úrovni rozpočtových kapitol). Pokračuje sa v reforme riadenia verejných investícií, vypracovaním analyticky podložených a verejných investičných plánov, vrátane nulového štartovacieho bodu pre investície, ktorým sú financované len pripravené a návratné projekty. Schválenie dôchodkovej reformy, vrátane obnovenia väzby dôchodkového veku na očakávanú dĺžku života, posilní dlhodobú udržateľnosť bez krátkodobých negatívnych dopadov na ekonomiku. Väčšina štrukturálnych priorít je priamo zadefinovaná v Pláne obnovy a odolnosti SR (POO) a cieľia na zdvihnutie rastového potenciálu ekonomiky. Kľúčovou je najmä oblasť školstva cez podporu inklúzie v predprimárnom vzdelávaní, kurikulárna reforma regionálneho školstva a reforma vysokoškolského prostredia. Zefektívni sa financovanie systému v oblasti výskumu, vývoja a inovácií. Reformy v dôchodkovom systéme sa zameriavajú aj na zlepšenie efektívnosti sporenia v II. pilieri. Plánované reformy v oblasti dohľadu a dostupnosti služieb prispejú ku kvalite a efektívnosti systému. K zlepšeniu výsledkov v oblasti zdravia prispeje vládou schválená reforma zdravotníctva zameraná na optimalizáciu siete nemocníc. Viaceré reformné iniciatívy adresujú výzvy kvality životného prostredia a nedostatočnej digitálnej infraštruktúry štátu. Prijatá ústavná reforma a pripravovaná súdna mapa má za cieľ zvýšiť efektívnosť a nezávislosť súdneho systému. Nad rámec POO sa opatrenia sústredia najmä na podporu zotavenia trhu práce z pandémie, zefektívnenie dobrovoľného sporenia na dôchodok, inklúziu Rómov, zrýchlenie stavebných konaní či odpadové hospodárstvo.

VI.1. Priority na zvýšenie fiškálnej disciplíny

Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, posilní dlhodobú udržateľnosť verejných financií, proti-cyklickosť rozpočtovej politiky a transparentnosť rozpočtového procesu. Medzi najväčšie zmeny patrí prechod na sledovanie čistého dlhu, úprava sankčných pásiem dlhovej brzdy, zavedenie výdavkových limitov, či rozšírenie pôsobnosti Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a Výborov pre makroekonomické a daňové prognózy (viac pozri v Programe stability na roky 2021 až 2024⁴⁸). O novele zákona by sa malo hlasovať v NR SR v týchto mesiacoch.

K zlepšeniu kvality verejných financií na strane výdavkov prispeje aj zapracovanie výdavkových limitov do zákona o rozpočtových pravidlách. Novela vykonávacieho zákona o rozpočtových pravidlách implementuje do rozpočtového procesu návrh výdavkových limitov z ústavného zákona. Bežný zákon bude po novom upravovať schvaľovanie výdavkových limitov aj na úrovni rozpočtových kapitol⁴⁹ NR SR. Strop pre výdavky tak nebude platiť už len pre štátny rozpočet, ale pre celú verejnú správu okrem samospráv. Transparentnosť rozpočtového procesu a kredibilitu limitov určených na úrovni kapitol posilnia scenáre nezmenených politík (NPC) určených rovnako na úrovni kapitol. Tie budú predstavovať prvý krok tvorby rozpočtu verejnej správy (viac **BOX 8**). Ukladá sa tiež povinnosť Ministerstvu financií monitorovať a vyhodnocovať prípadne odchýlenie od stanoveného limitu výdavkov. Prítom bude mať právo kapitolu vyzvať na zdôvodnenie prípadného odchýlenia a prijať opatrenia, ktoré povedú k dodržaniu celkového limitu výdavkov. Informácie o splnení, resp. prekročení stanovených limitov na úrovni rozpočtových kapitol budú dostupné v záverečnom účte kapitoly ako aj súhrnnej výročnej správe. Novela zákona o rozpočtových pravidlách by mala byť účinná od začiatku roka 2022.

⁴⁸ https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/program-stability/program-stability/program-stability-slovenska-roky-2021-2024_final_final_na_web.pdf

⁴⁹ Správcovia kapitol budú mať povinnosť určovať limit výdavkov pre svoje podriadené subjekty, ako aj zabezpečovať dodržiavanie limitu v rámci svojej kapitoly.

BOX 8 – NPC scenáre na úrovni rozpočtových kapitol⁵⁰ ako prvý krok tvorby rozpočtu

Zavedenie rezortných NPC scenárov doplní súčasné používanie agregátneho NPC scenára. NPC scenár sa v súčasnosti používa ako kvantifikácia nových opatrení vlády ex-post v už zostavenom rozpočte na agregátnej úrovni (pozri kapitolu V.). Zavedenie tzv. rezortných NPC scenárov tento stav dopĺňa, keď rozpočtový proces bude touto kvantifikáciou začínať (a ďalej sa bude len aktualizovať). Nad rámec aktuálneho prístupu sa zohľadnia aj špecifiká jednotlivých kapitol na dizagregovanej úrovni⁵¹. Porovnaním nákladov existujúcich politík v NPC a rozpočtových cieľov deficitov sa získa presná informácia o priestore na nové politiky vlády, prípadne o potrebe objemu konsolidácie. Povinnosť pravidelne zostavovať NPC scenáre, vrátane zverejnenia metodiky, vyplýva aj z legislatívy EÚ upravujúcej pravidlá fiškálneho dohľadu.

Dôležitosť prognóz výdavkov na existujúce politiky v jednotlivých rozpočtových kapitolách výrazne narastá aj vzhľadom na plánované zavedenie viacročných výdavkových stropov. Obmedzenie rozpočtovej voľnosti si s novým fiškálnym pravidlom vyžiada posilnenie dôrazu na presnosť strednodobého plánovania.

Výhody NPC scenárov:

- Tento prístup **zefektívňuje rozpočtové rokovania**, keďže ich zameriava primárne na nové politiky vlády, resp. podobu konkrétnych konsolidačných opatrení.
- Príprava rozpočtu cez NPC scenáre zabezpečuje **transparentný spôsob plánovania** výdavkov pre jednotlivé rezorty resp. rozpočtové kapitoly. Tie tak dokážu lepšie predpovedať zdroje na uskutočňovanie existujúcich politík na dlhšom horizonte.
- Používaním jednotných princípov je **postup rozdelenia zdrojov na existujúce politiky konzistentný a spravodlivý** z pohľadu umiestnenia zdrojov do jednotlivých rozpočtových kapitol.
- Cez NPC scenáre je zároveň možné **jednoducho sledovať zmeny v jednotlivých rozpočtových položkách** a rozdeliť ich transparentne na zmeny spôsobené:
 - revíziou odhadu východiskového roka,
 - zmeny makroveličín, ako je rast cien alebo miezd,
 - revíziou odhadu nákladov novo-prijatých opatrení.
- NPC scenáre sú **nevyhnutnosťou pre dôveryhodne stanovené limity výdavkov na úrovni rezortu**. Presná prognóza na udržanie už existujúcich politík tak zvyšuje primeranosť výšky limitu výdavkov určeného aj na úrovni rozpočtovej kapitoly.

Slovensko pokračuje v reforme riadenia investícií, ktorá má za cieľ zvýšiť spoločenskú návratnosť projektov a zrýchliť a sprehľadniť investičný proces. Reforma je založená na metodicky podložených investičných plánoch jednotlivých kapitol, ktoré zvyšujú transparentnosť a predvídateľnosť investičného procesu. Jej súčasťou je princíp nulového štartovacieho rozpočtu (tzv. zero-based budgeting) zavedeného od roku 2021. Financované sú iba pripravené a návratné projekty v súlade s prioritovanými investičnými plánmi a v rozsahu dostupných rozpočtových zdrojov v jednotlivých rokoch. Nepresné plánovania a časté zmeny priorit v minulosti spôsobovali, že nepripravené projekty dlhodobo blokovali veľký balík peňazí na úkor pripravených a lepších investícií naprieč sektormi.

VI.2. Priority v štrukturálnych politikách

Kvalita a inkluzívnosť vzdelávacieho systému, hlavná štrukturálna priorita Slovenska, sa podporí opatreniami v troch kľúčových oblastiach – inklúzia, kurikulárna reforma a reforma vysokoškolského prostredia. V rámci zvyšovania inklúzie sa podporí dostupnosť predprimárneho vzdelávania vrátane rannej starostlivosti. Posilnia sa podporné tímy v regionálnom školstve ako súčasť reformy poradenského systému. V rámci Plánu obnovy a odolnosti SR (POO) sa do roku 2026 dobudujú chýbajúce kapacity materských škôl pre

⁵⁰ Zjednodušene rezortné NPC scenáre.

⁵¹ Napr. použitie špecifických indexov na základe jednotlivých zložiek inflácie (ako determinant výdavkov na tovary a služby, ktoré sa naprieč jednotlivými rezortami líšia) alebo zohľadnenie špecifických mzdových automatov (lekári a podobne).



zabezpečenie právneho nároku na predprimárne vzdelávanie od 3 rokov. Kurikulárna reforma zlepší gramotnosť a zručnosti žiakov potrebné pre 21. storočie. Sprievodné opatrenia na podporu zmeny obsahu vzdelávania sa dotknú prípravy a profesijného rozvoja učiteľov a otvorenia trhu s učebnicami. 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 návrhy opatrení na zvýšenie flexibility a dostupnosti vzdelávacieho systému s cieľom lepšie reflektovať potreby vzdelávajúcich sa dospelých s dôrazom na nízkovzdelaných a efektívnejšie prepojenie vzdelávania s trhom práce. Na podporu motivácií zúčastňovať sa vzdelávania nad rámec formálneho získania stupňa vzdelania, stratégia zahŕňa aj návrh pilotnej schémy individuálnych vzdelávacích účtov.

V oblasti výskumu, vývoja a inovácii sa podpora zameria na zvýšenie kvality výstupov a zefektívnenie financovania systému. Zvýrazní sa úloha Rady vlády SR pre vedu, techniku a inovácie (RVVTI) ako strešného orgánu v riadení politiky výskumu, vývoja a inovácií, presunom na Úrad vlády SR. Vznikne profesionálny Sekretariát RVVTI zodpovedajúci za prípravu stratégií, analýz a schém podľa potreby inovačného ekosystému na Slovensku. S cieľom riešenia fragmentácie výskumných kapacít prebehne konsolidácia, štandardizácia a zjednodušenie procesov v podporných agentúrach. Do konca roka 2021 bude schválená aktualizácia *Stratégie inteligentnej špecializácie (RIS3)*⁵². Od nového roka sa ústavy SAV transformujú na verejné výskumné inštitúcie (VVI), čo im umožní viac sa zapájať do spolupráce so súkromným sektorom. Financovanie sa zameria do konca roka 2022 na podporné schémy na súťažnom princípe, podporu inovácií v súkromnom sektore, medzinárodnej spolupráce a spolupráce s vysokými školami. V priebehu roka 2022 sa vybuduje sieť 5 európskych centier digitálnych inovácií a centier digitálnych inovácií, ktoré budú poskytovať podnikom služby s cieľom podporiť nasadzovanie nových technológií a inovácií. Opatrenia sa v roku 2022 zamerajú aj na zjednodušenie získania povolenia pre vysokokvalifikovaných pracovníkov a uznávania dokladov o vzdelaní, keďže jednou z priorit bude zvrátiť trend odlivu mozgov.

Predstavená reforma I. piliera dôchodkového systému⁵³ sleduje cieľ zlepšenia dlhodobej udržateľnosti, avšak z krátkodobého hľadiska vytvára tlak na verejné financie. V rámci dôchodkovej reformy bola už v decembri 2020 prijatá zmena Ústavy SR⁵⁴, ktorou sa s účinnosťou od januára 2023 vypúšťa strop na dôchodkový vek⁵⁵. Bez reformovania systému by podľa najnovšej projekcie vzrástli výdavky na dôchodky najmä z dôvodu starnutia populácie z 8,3 % HDP v roku 2019 na 14,2 % HDP v roku 2070. Opätovné naviazanie dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života zníži očakávané výdavky v roku 2070 o 2,2 % HDP. Návrh však zároveň vytvára tlak na výdavky zavedením inštitútu rodičovského dôchodku (odvodovej asignácie detí rodičom) a predčasným odchodom do dôchodku po 40 rokoch. Takmer na celom horizonte projekcie zvyšujú tieto dve opatrenia výdavky na dôchodky o 0,7 % HDP.

Dopady starnutia populácie adresujú aj reformy dlhodobej starostlivosti zamerané na zvýšenie kvality a efektívnosť systému. S cieľom zvýšenia kvality a deinštitucionalizácie služieb dlhodobej starostlivosti⁵⁶ budú už v priebehu rokov 2021 a 2022 vyhlásované výzvy na rozširovanie, výstavbu a obnovu kapacít komunitnej, ošetrovateľskej a paliatívnej starostlivosti. Od roku 2022 bude spustený nový informačný systém sociálnych služieb, ktorý umožní lepšie sledovanie oblasti dlhodobej starostlivosti. V roku 2022 sa tiež posilní dohľad nad sociálnou starostlivosťou vytvorením nového orgánu dohľadu. S cieľom zabezpečenia dostatočného počtu posudkových lekárov pri stúpajúcom počte žiadateľov o kompenzáciu peňažnými príspevkami sa od roku 2022

⁵² Aktualizovaná stratégia RIS3 definuje nielen vertikálne prioritné oblasti pre inteligentnú špecializáciu (Inovatívny priemysel pre 21. storočie, Mobilita pre 21. storočie, Digitálna transformácia, Zdravá spoločnosť, Zdravé potraviny a životné prostredie), ale aj horizontálne výzvy (napr. ľudské zdroje, financovanie, spolupráca aktérov, právny rámec, internacionalizácia). Prijatie dokumentu je podmienkou čerpania prostriedkov z nového programového obdobia.

⁵³ [Návrh zákona, ktorým sa mení zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov](#)

⁵⁴ [Zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.](#)

⁵⁵ V rámci tejto novely boli do ústavy zároveň 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 dovršení dôchodkového veku, ale aj skôr – ak odpracuje stanovený počet rokov.

⁵⁶ V súlade s [Plánom obnovy a odolnosti SR](#) a [Národnou stratégiou deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti \(marec 2021\)](#).

zaviedla možnosť vykonávať lekársku posudkovú činnosť aj lekármi so špecializáciou na iný odbor než je posudkové lekárstvo⁵⁷. Pri posudkových lekároch sa tiež navrhlo dočasne zrušiť vekový cenzus⁵⁸.

Prioritou v II. a III. pilieri je zlepšenie efektívnosti, s cieľom zvýšenia výnosov všetkých sporiteľov a zabezpečenie dostatočného príjmu v starobe. Dôchodkové sporenie diverzifikuje zdroj príjmov jednotlivcov na dôchodku a rozkladá nárast nákladov dôchodkového systému. Dlhodobo však čelí problémom najmä z dôvodu neefektívnej alokácie úspor v nízko výnosných konzervatívnych fondoch a v rámci III. piliera aj vysokej nákladovosti produktu. V rámci POO sa s cieľom zlepšenia efektívnosti sporiacej fázy vláda zaviazala zaviesť predvolenú sporiacu stratégiu na báze princípu life-cycle⁵⁹ pre nových a postupne aj existujúcich sporiteľov v II. pilieri. Predstavená reforma III. piliera predpokladá zavedenie osobného dôchodkového produktu⁶⁰. Za účelom zvýšenia konkurencie a tým aj výnosnosti návrh otvára poskytovanie produktu dobrovoľného dôchodkového sporenia širšiemu okruhu poskytovateľov⁶¹. Definuje minimálne rámcové požiadavky, ktoré musí poskytovaný osobný dôchodkový produkt spĺňať, napr. pre zisk štátnej podpory. Zatiaľ čo návrh vhodne adresuje podmienky výplaty nasporených prostriedkov, na dosiahnutie zabezpečenia riešenia hlavných problémov III. piliera je potrebné posilniť regulačné požiadavky na zavedenie predvolenej investičnej life-cycle stratégie, riadenia rizík a investovania, nákladovej efektívnosti, či informačných povinností.

Viaceré iniciatívy sa zameriavajú na podporu zotavenia trhu práce z pandémie a zvýšenie zamestnanosti znevýhodnených skupín. Z dôvodu prebiehajúcej tretej vlny pandémie sa pokračuje v poskytovaní nástrojov na podporu zasiahnutých skupín na trhu práce. Prvá pomoc zamestnávateľom na udržanie pracovných miest sa od júla 2021 do konca roka nastavila podľa tzv. COVID automatu v regiónoch. Od januára 2022 nadobúda účinnosť nová legislatíva k podpore skrátenej práce (tzv. *Kurzarbeit*) v čase mimoriadnej udalosti. Naďalej pokračuje vyplácanie pandemických PN a OČR pri výpadku príjmu domácnosti z dôvodu ochorenia alebo pri starostlivosti o choré dieťa. Prebiehajúca podpora v rámci aktívnych opatrení trhu práce sa v roku 2021 sústreďuje 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 službách⁶². S cieľom zefektívnenia sociálnej a ekonomickej inklúzie Rómov bola v apríli 2021 schválená nová *Stratégia pre rovnosť, inklúziu a participáciu Rómov do roku 2030*⁶³. Prioritné oblasti stratégie sa zameriavajú na zamestnanosť, vzdelávanie, zdravie a bývanie. Schválenie nadväzujúcich akčných plánov s opatreniami sa predpokladá do konca roka 2021.

V oblasti zdravotníctva je hlavným cieľom reforiem a investícií do infraštruktúry zvyšovanie kvality a dostupnosti poskytovanej zdravotnej starostlivosti. K lepším výsledkom v oblasti ústavnej starostlivosti prispeje reforma zdravotníctva zameraná na optimalizáciu siete nemocníc. V septembri 2021 bola vládou schválená legislatíva⁶⁴, ktorá definuje poskytovanie zdravotnej starostlivosti v nemocniciach z hľadiska náročnosti, početnosti a blízkosti k pacientovi. V roku 2022 bude v súlade s návrhom predstavená prvá optimálna sieť nemocníc. V prechodnom období 2 až 8 rokov podľa určeného harmonogramu budú nemocnice postupne reprofelizované podľa novej legislatívy. V roku 2022 sa tiež plánuje schváliť nová sieť záchranej zdravotnej služby a v súlade s ňou nová definícia neodkladnej zdravotnej starostlivosti. V rámci reformy primárnej ambulantnej starostlivosti sa prijímu nové koncepcie všeobecného lekárstva, ktoré podporia rozširovanie kompetencií všeobecných lekárov a zriadi sa finančný nástroj na podporu vzniku nových poskytovateľov všeobecnej

⁵⁷ [Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch](#). Do konca roka 2021 môžu túto činnosť vykonávať len lekári so špecializáciou na posudkové lekárstvo.

⁵⁸ Podľa súčasného znenia zákona o štátnej službe v decembri 2021 by sa z dôvodu vekového cenzu musel ukončiť štátnozamestnanecký pomer v prípade viac ako 25 % posudkových lekárov, ktorým už bol štátnozamestnanecký pomer predĺžený podľa súčasnej právnej úpravy o tri roky po 65. roku veku. Navrhuje sa opätovne predĺžiť trvanie štátnozamestnaneckého pomeru posudkovým lekárom, ktorým by inak skončil štátnozamestnanecký pomer k 31.12. 2021, a to najviac do 31. decembra 2024. Zároveň sa navrhuje možnosť prijať na štátnozamestnanecké miesto aj posudkového lekára, ktorý už dosiahol vek 65 rokov, pričom jeho štátnozamestnanecký pomer bude ukončený najneskôr 31. decembra 2024.

⁵⁹ [Analýza IFP \(2019\): Default strategy in pension saving: The case of Slovakia](#).

⁶⁰ [Návrh zákona o osobnom dôchodkovom produkte](#).

⁶¹ Nad rámec tradičných doplnkových dôchodkových spoločností bude poskytovanie umožnené iným finančným inštitúciám, ako sú napríklad banky, poisťovne, či obchodníci s cennými papiermi.

⁶² Do začiatku pandémie sa podporovala zamestnanosť aj v oblasti kultúrneho dedičstva či vo vlastnej komunite (obec, škola).

⁶³ [Stratégia rovnosti, inklúzie a participácie Rómov do roku 2030 \(apríl 2021\)](#)

⁶⁴ [Návrh zákona o kategorizácii ústavnej zdravotnej starostlivosti](#).

ambulantnej starostlivosti podľa zónačných kritérií. S cieľom podporiť príchod zdravotníkov zo zahraničia sa zjednoduší uznávanie dokladov a kvalifikácií.

Iniciatívy v oblasti zlepšovania životného prostredia sa zameriavajú na odpadové hospodárstvo, obnoviteľné zdroje energie (OZE) 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. Novelizácia legislatívy v elektroenergetike do konca roku 2022 prinesie okrem nových subjektov na trhu s elektrinou aj nové obchodné modely, ktoré tak nepriamo podporia masívnejšiu integráciu OZE v elektroenergetike. Pre zvýšenie energetickej efektívnosti sa počnúc rokom 2022 urýchli komplexná obnova verejných i súkromných budov, a to aj pomocou garantovaných energetických služieb. *Národný program znižovania emisií* schválený v marci 2020 navrhuje opatrenia na dosiahnutie národných záväzkov v znižovaní emisií znečisťujúcich látok⁶⁵. Patrí medzi kľúčové dokumenty pripravovanej komplexnej *Stratégie ochrany ovzdušia Slovenskej republiky do roku 2030*. Od januára 2022 sa zavádza zálohový systém pre nápojové obaly. Podporí sa tým záväzok Slovenska zvýšiť aktuálne množstvo zberu tohto druhu odpadu zo 60 % na 90 % v roku 2025. Legislatíva o odpadoch schválená v septembri 2020 predpokladá 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. Prijatie záväznej metodiky v roku 2021 na posudzovanie a hodnotenie projektov v rámci investícií digitálnej ekonomiky umožní zvýšiť kvalitu služieb poskytovaných občanom ako aj nákladovú efektívnosť. S cieľom elektronizácie procesov na zníženie počtu krokov potrebných na vyriešenie životnej situácie bude schválená *Národná koncepcia informatizácie verejnej správy 2021 až 2030* s doplnením o investičný plán pripravovaných životných situácií. Na účely schvaľovania projektov bude v priebehu roka 2022 zriadená dotačná schéma určená pre orgány verejnej moci, aby mohli realizovať digitálne inovácie pri poskytovaní verejných služieb. Schéma bude slúžiť aj ako mechanizmus na spolufinancovanie projektov, ktoré uspejú v priamo riadených programoch EÚ. Do konca roka 2022 sa vytvorí Národná stratégia digitálnych zručností, ktorá definuje strategický prístup k vzdelávaniu v oblasti rozvoja digitálnych zručností populácie so zameraním aj na seniorov.

S cieľom zlepšenia podnikateľského prostredia sa viaceré reformné návrhy upriamujú na administratívne a regulačné prekážky podnikania. Za účelom zvýšenia podnikateľskej aktivity sa podľa POO budú postupne každoročne prijímať antibyrokratické balíky opatrení a zavedie sa pravidlo „one in – two out“. S cieľom digitalizácie procesov sa v roku 2022 prijme legislatíva upravujúca procesy insolvenčných konaní. Nový obchodný register a konkurzné a reštrukturalizačné konania sa skoncentrujú na menší počet súdov. S cieľom zrýchlenia, zjednodušenia a profesionalizácie verejného obstarávania sa v súlade s POO v októbri 2021 schválila novela zákona o verejnom obstarávaní. Pre zjednodušenie a urýchlenie výstavby sa v súlade s cieľom Programového vyhlásenia vlády SR implementuje reforma stavebného konania.

Za účelom boja proti korupcii a posilňovania integrity a nezávislosti súdnictva sa predpokladá implementácia viacerých legislatívnych zmien. Veľkou ústavnou reformou súdnictva schválenou v decembri 2020 sa posilnili 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). Predstavená reforma súdnej mapy s plánovanou účinnosťou od prvého kvartálu 2022 je jedným z nástrojov na dosiahnutie efektívnej justície a pretrhnutie korupčných väzieb v justícii. Výsledkom by mala byť nová sieť prvostupňových všeobecných a správnych súdov, odvolacích všeobecných súdov a Najvyššieho správneho súdu SR. Zároveň sa ňou vytvorí priestor na špecializáciu sudcov na hlavné agendy s cieľom zefektívnenia súdnictva. Od augusta 2021 začal oficiálne fungovať Úrad pre správu zaisteného majetku, ktorý zefektívni zaisťovanie majetku pri trestných činoch a jeho správu.

⁶⁵ [Národný program znižovania emisií SR](#)



PRÍLOHY

Príloha 1 - Porovnanie s Programom stability a prognózou Európskej komisie

Návrh rozpočtového plánu očakáva v porovnaní s Programom stability mierne horší výkon ekonomiky do roku 2022, čo sa prejavuje vo väčšine indikátorov. Makroekonomická prognóza z marca 2021, na základe ktorej bol zostavený Program stability na roky 2021 až 2024, predpokladala rast reálneho HDP na úrovni 3,3 % v roku 2021 a 6,3 % v roku 2022. Aktuálna prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy zo septembra 2021 mierne zvyšuje rast v roku 2021 a znižuje rast v roku 2022. Za lepším výkonom je slabší vplyv uzatvorenia ekonomiky v prvom štvrtroku 2021 a nižší reálny rast v nasledujúcom roku je spôsobený vysokými inflačnými tlakmi, ktoré budú tmiť reálne príjmy a spotrebu domácností.

TABUĽKA 10 - Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR

P.č.	Ukazovateľ	m.j.	Program stability				Návrh rozpočtu			
			2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
1	HDP, bežné ceny	mld, eur	95.4	103.5	109.3	112.4	97.4	105.5	113.9	117.2
2	HDP, stále ceny	%	3.3	6.3	2.8	0.3	3.7	4.2	5.0	0.7
3	Konečná spotreba domácností a NISD	%	-3.3	6.8	2.7	2.4	0.2	2.4	3.6	3.9
4	Konečná spotreba verejnej správy	%	3.6	0.9	3.7	-0.7	4.9	4.1	1.8	-0.4
5	Tvorba hrubého fixného kapitálu	%	0.8	11.9	8.4	-10.9	-0.3	16.7	15.2	-12.2
6	Export tovarov a služieb	%	10.6	4.8	4.2	3.6	10.5	3.1	6.0	4.0
7	Import tovarov a služieb	%	8.8	5.3	4.1	2.0	10.9	3.9	6.5	2.4
8	Produkčná medzera (podiel na potenciálnom produkte)	%	-2.6	0.9	0.9	-1.0	-1.7	-0.4	1.1	-1.4
9	Priemerná mesačná mzda za hospodárstvo (nominálny rast)	%	4.9	5.0	4.7	4.1	5.4	5.5	5.1	4.8
10	Priemerný rast zamestnanosti, podľa VZPS	%	-0.2	0.9	1.1	0.3	-1.3	0.9	1.0	0.4
11	Priemerný rast zamestnanosti, podľa ESA 2010	%	-0.4	0.9	1.2	0.3	-0.8	0.8	1.0	0.4
12	Priemerná miera nezamestnanosti, podľa VZPS	%	7.1	6.5	5.4	4.7	7.0	6.7	5.7	5.2
13	Priemerná evidovaná miera nezamestnanosti	%	7.6	7.0	5.9	5.2	8.3	8.0	6.9	6.3
14	Harmonizovaný index spotrebiteľských cien (HICP)	%	1.1	2.2	2.5	2.3	2.3	4.0	3.1	1.5
15	Bilancia bežného účtu (podiel na HDP)	%	-0.8	-0.8	-0.7	-0.3	0.3	0.2	0.1	0.4

Zdroj: MF SR

TABUĽKA 11 - Porovnanie rozpočtových cieľov s Programom stability

	ESA kód	2020 S	2021 OS	2022 NRVS	2023 NRVS	2024 NRVS
		% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP
Cieľové saldá verejnej správy	B,9					
Program stability (1)		-6,16	-9,93	-5,12	-4,11	-3,84
Návrh rozpočtového plánu (2)		-5,50	-7,92	-4,94	-2,68	-2,60
Rozdiel (2-1)		0,66	2,01	0,18	1,43	1,24

OS – Očakávaná skutočnosť

Zdroj: MF SR

NRVS – Návrh rozpočtu verejnej správy



Príloha 2 – Hodnotenie prognóz výbormi pre makroekonomické a daňové prognózy

Návrh rozpočtového plánu na roky 2022 až 2024 je založený na makroekonomických a daňových prognózach na horizonte rokov 2022 až 2024 zo septembra 2021. Makroekonomický scenár ako aj prognózované daňové príjmy podliehajú priebežnej diskusii, schváleniu a kontrole zo strany odbornej verejnosti prostredníctvom výborov, ktorých členmi sú národní experti z verejného a súkromného sektora. Termíny na zverejňovanie prognóz aj princípy činnosti výborov sú zakotvené v zákone o rozpočtovej zodpovednosti.

Makroekonomická prognóza Ministerstva financií (MF) zo septembra 2021 je vzhľadom na vplyv na rozpočtové príjmy na rok 2022 mierne vyššia ako medián ostatných členov Výboru pre makroekonomické prognózy. Tento vplyv je vyjadrený ako vážený priemer jednotlivých relevantných základní pre rozpočtové príjmy, pričom ako váhy sú použité podiely jednotlivých daní na celkových rozpočtových príjmoch. Rozdiel spočíva najmä vo vyššom odhade MF na rok 2022 pre rast nominálnej priemernej mzdy a nominálnej spotreby domácností. Na druhej strane je odhad MF nižší, pokiaľ ide o HDP, zamestnanosť a reálnu spotrebu. Prognóza MF bola všetkými prítomnými členmi Výboru (NBS, RRZ, SLSP, Tatrabanka, Infostat, SAV, Unicredit, ČSOB) zhodnotená ako realistická.

TABUĽKA 12 - Hodnotenie septembrovej prognózy MF SR vo Výbore pre makroekonomické prognózy

Člen výboru	Charakteristika prognózy
NBS, RRZ, SLSP, Tatrabanka, Infostat, SAV, Unicredit, ČSOB	realistická

Zdroj: Výbor pre makroekonomické prognózy

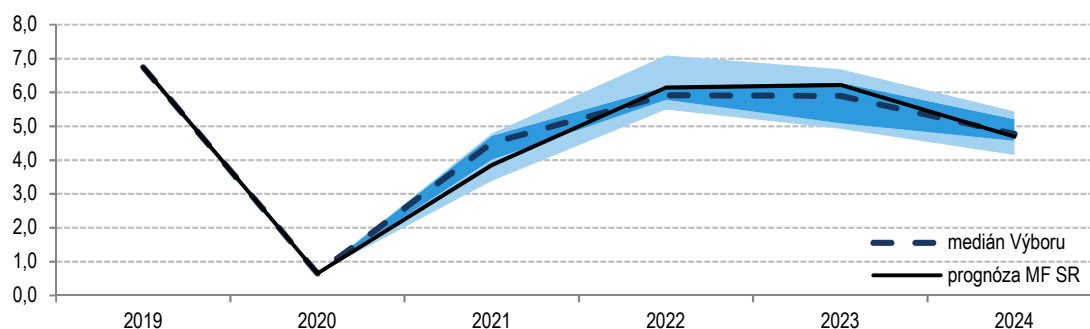
TABUĽKA 13 - Priemerná prognóza členov Výboru* (okrem MF SR) a prognóza MF SR

v %, ak nie je uvedené inak	2020	2021		2022		2023		2024	
		Výbor	MF SR	Výbor	MF SR	Výbor	MF SR	Výbor	MF SR
Hrubý domáci produkt; reálny rast	-4.8	4.2	3.7	5	4.2	4.1	5	2.1	0.7
Hrubý domáci produkt v bežných cenách; mld. eur	92.1	97.4	97.4	105.2	105.5	111.8	113.9	116.8	117.2
Konečná spotreba domácností; reálny rast	-1	1.3	0.2	3.5	2.4	3	3.6	3	3.9
Konečná spotreba domácností; nominálny rast	1.1	3.8	2.5	6.6	6.9	5.2	6.8	5.2	5.6
Priemerná mesačná mzda; reálny rast	1.8	2.8	3.1	1.3	1.7	1.9	2.9	3.2	2.8
Priemerná mesačná mzda; nominálny rast	3.8	5.6	5.4	4.9	5.5	5.4	5.1	4.9	4.8
Rast zamestnanosti (štát. výkazníctvo)	-1.8	-0.6	-0.8	1.1	0.6	0.8	1	0.4	0.4
Index spotrebiteľských cien; priemerný rast; CPI	1.9	2.7	2.5	3.3	4.2	2.3	3.1	2.2	1.5
Bilancia bežného účtu; podiel na HDP	-4.8	4.2	3.7	5	4.2	4.1	5	2.1	0.7

* Výbor pre makroekonomické prognózy

Zdroj: Výbor pre makroekonomické prognózy

GRAF 29 - Porovnanie prognóz makroekonomických základní⁶⁶ pre rozpočtové príjmy s členmi výboru



Zdroj: MF SR

⁶⁶ Makroekonomické základne pre rozpočtové príjmy (váha ukazovateľov závisí od podielu jednotlivých daní na celkových daňových a odvodových príjmoch); Mzdová báza (zamestnanosť + nominálna mzda) – 51,1 %, Nominálna súkromná spotreba – 25,7 %, Reálna súkromná spotreba – 6,6 %, Nominálny rast HDP – 9,9 %, Reálny rast HDP – 6,7 %.



BOX 9 – Nezávislé Výbory pre odhad makroekonomického vývoja a odhad vývoja daňových príjmov

Výbor pre makroekonomické prognózy a Výbor pre daňové prognózy sú zriadené v súlade ústavným zákonom 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti ako poradný orgán ministra financií. Cieľom výborov je dosiahnuť vyššiu transparentnosť, objektivnosť a kvalitu makroekonomických a daňových prognóz. Výbory podľa ústavného zákona vypracúvajú prognózy minimálne dvakrát ročne, do 15. februára a do 30. júna bežného rozpočtového roka. No bežne podľa dlhoročne zaužívanej praxe, pre účely rozpočtového procesu, vypracúvajú prognózy aj do konca septembra. V mimoriadnych prípadoch môže zasadnutie výboru zvolať predseda výboru, minister financií, alebo nadpolovičná väčšina členov výboru.

Členmi výborov sú okrem Ministerstva financií zástupcovia od vlády nezávislých inštitúcií (NBS, SAV, Infostat a súkromné banky). Členovia Výboru pre makroekonomické prognózy hodnotia makroekonomickú prognózu Ministerstva financií slovnými slovami *konzervatívna*, *optimistická* alebo *realistická*. Daňovú prognózu Ministerstva financií členovia Výboru pre daňové prognózy hodnotia zaslaním svojej prognózy, ich hodnotenie sa vypočíta automaticky na základe odchýlky. **Prognóza Ministerstva financií je prijatá za prognózu výboru, ak ju nadpolovičná väčšina členov označí za konzervatívnu alebo realistickú.** V prípade, že prognóza nedostane takéto hodnotenie, má Ministerstvo financií povinnosť prognózu prepracovať a znova predložiť výboru na posúdenie. Proces sa opakuje, až kým prognóza Ministerstva financií nie je prijatá za prognózu výboru.

V priebehu roka 2021 bol Výbor pre daňové prognózy rozšírený o prognózy vybraných nedaňových príjmov a výdavkov, ktoré v nemalej miere ovplyvňujú vývoj ekonomiky. Zohľadnenie hospodárskeho vývoja a hodnotenie ďalších špecifických predpokladov v prognózach cez komisiu odborníkov z verejného a súkromného sektora znamená transparentne konzultované odhady a presnejší rozpočet. V marci a septembri 2021 sa prognózy rozšírili o nedaňové príjmy za cca 1,1 mld. eur a výdavky za cca 7 až 8 mld. eur. Na príjmovej strane ide o príjmy z predaja emisných povoleniek, príjmy z mýta a diaľničných nálepiek, odvod z hazardných hier a dividendy štátnych podnikov. Na výdavkovej strane boli doplnené dávky v nezamestnanosti, nemocenské dávky a starobné dôchodky.

Výbor pre daňové prognózy

MF SR na zasadnutí Výboru pre daňové prognózy 23. septembra 2021 prezentovalo svoju aktualizovanú strednodobú prognózu daňových príjmov na roky 2020 až 2024. Strednodobá prognóza daňových príjmov a sociálnych odvodov MF SR bola všetkými členmi výboru označená ako **realistická**.

TABUĽKA 14 - Hodnotenie prognózy MF SR vo Výbore pre daňové prognózy

Člen výboru	Charakteristika prognózy
NBS, Infostat, Tatra banka, ČSOB, KRRZ, SLSP, UniCredit Bank, VÚB	realistická



Príloha 3 – Prognóza hrubého dlhu verejnej správy podľa hotovostných tokov

Z pohľadu hotovostných faktorov ovplyvňujúcich dlh bude na horizonte rozpočtu prevládať krytie hotovostného schodku štátneho rozpočtu. Emisie štátnych dlhopisov zvyšujúce dlh nebudú plne postačovať na splácanie istiny dlhu a zároveň krytie novovytvorených hotovostných schodkov ŠR. Vo vyššej miere sa preto na celom horizonte očakáva uvoľňovanie finančných prostriedkov naakumulovaných v Štátnej pokladnici (ŠP). Úverová aktivita ostatných subjektov verejnej správy bude prispievať k celkovému zadĺženiu negatívne vďaka previsu nových úverov nad objemom splácania istín.

TABUĽKA 15 - Hotovostné vplyvy na zmenu nominálneho hrubého dlhu verejnej správy (v mil. eur)

	2018	2019	2020	2021 OS	2022 N	2023 N	2024 N
A. Hrubý dlh verejnej správy (k 1.1.)	43 572	44 384	45 277	55 010	59 963	64 884	66 746
B. Celková medziročná zmena hrubého dlhu VS	811	893	9 733	4 953	4 921	1 862	2 031
- hotovostný deficit ŠR	1 182	2 201	7 758	8 742	5 474	3 399	3 180
- prostriedky ŠP využité na financovanie hotovostného deficitu ŠR	-498	-1 586	1 767	-4 235	-711	-1 684	-1 473
- zadĺženie ostatných subjektov VS	111	248	85	-100	38	41	22
z toho: ŽSR + ŽSSK	-3	27	21	-144	-38	-5	-9
z toho: NDS	-37	-42	-30	-37	-37	0	0
z toho: Dopravné podniky obcí	-4	-15	9	15	39	33	31
z toho: Samospráva (obce a VÚC)	-48	11	16	-4	7	-8	-17
- zmena záruk SR v EFSF	0	-21	0	0	0	0	0
- emisný diskont	7	4	28	22	134	156	305
- diskont pri splatnosti	-7	2	-16	-2	-11	-49	-6
- ostatné	16	24	110	526*	-2	-1	3
C. Hrubý dlh verejnej správy (k 31.12.)	44 384	45 277	55 010	59 963	64 884	66 746	68 778
v % HDP	49,6	48,1	59,7	61,5	61,5	58,6	58,7
D. Zmena hrubého dlhu oproti Programu stability (p.b.)	0,5	0,5	-0,8	-2,6	-4,0	-6,0	-7,2
z toho: príspevok zmeny prognózy nom. HDP	0,1	0,2	-0,6	-1,3	-1,2	-2,4	-2,5
príspevok zmeny prognózy nom. dlhu	0,3	0,3	-0,2	-1,2	-2,8	-3,6	-4,7
p.m. príspevok SR do ESM	0	0	134	0	0	0	0

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

Zdroj: MF SR

OS – očakávaná skutočnosť ku koncu roka; N – návrh rozpočtu verejnej správy



Príloha 4 - Štrukturálne saldo

Výpočet štrukturálneho salda

V prvom kroku sa nominálne saldo verejných financií očisťuje pomocou cyklickej zložky o vplyv hospodárskych výkyvov (odhadovaných pomocou produkčnej medzery, teda rozdielom medzi skutočnou a potenciálnou úrovňou HDP). Odhad produkčnej medzery vychádza z aktuálnej makroekonomickej prognózy Ministerstva financií SR zo septembra 2020 (BOX 2). Odhad senzitivity salda verejnej správy na zmeny v produkčnej medzere vychádzajúci z metodiky OECD⁶⁷ preberá MF SR v plnej miere od EK. V nasledujúcom kroku sa takto upravené saldo očisťuje o vplyv tzv. jednorazových a dočasných opatrení, ktorých fiškálnych vplyv sa neopakuje v ďalších rokoch. Pre potreby návrhu rozpočtového plánu postupuje MF SR pri ich identifikácii v súlade s metodikou EK.

Metodika EK⁶⁸ charakterizuje jednorazové opatrenie ako dočasné opatrenie, ktoré nemá trvalý charakter a vzniklo nezávisle od vládnych rozhodnutí. EK vytvorila direktíva postupu klasifikácie jednorazových opatrení:

- Princíp:** Iba dočasný, neopakovateľný dopad na príjmy alebo náklady VS sa môže klasifikovať ako jednorazový vplyv.
- Princíp:** Jednorazovosť opatrenia nemôže byť nariadená zákonom ani autonómnym rozhodnutím vlády.
- Princíp:** Komponenty príjmov alebo výdavkov vyznačujúce sa vysokou volatilitou by nemali byť posúdené ako jednorazové vplyvy. Na vyhladzovanie časových radov slúži cyklická zložka vo výpočte ŠS.
- Princíp:** Vedomé rozhodnutia vlády, ktoré vedú k navýšeniu deficitu, sa nemôžu klasifikovať ako jednorazové vplyvy.
- Princíp:** Len opatrenia s výraznejším dopadom na rozpočet VS (vyšším ako 0,05 % HDP), by mali byť posúdené ako jednorazové.

Všetky typické jednorazové opatrenia sú popísané v kapitole 3.3 (Report of Public Finances in EMU⁶⁹). 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. Viaceré opatrenia sú vplyvom pod úrovňou 0,05 % HDP ale vecne súvisia ako celok s korona-krizou, na základe čoho ich zaraďujeme do zoznamu jednorazových opatrení.

Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2022 počíta s nasledovnými jednorazovými opatreniami na horizonte rokov 2020 až 2024.

TABUĽKA 16 - Zoznam jednorazových opatrení

	2020	2021	2022	2023	2024
Spolu opatrenia 1 až 4B (Kurzarbeit)	-773	-1463	-330	-	-
Kurzarbeit pre materské školy a ZUŠ	-59	-24	-	-	-
Podpora podnikania v cestovnom ruchu a gastro	-6	-228	-	-	-
Podpora podnikania v oblasti kultúry a kreatívneho priemyslu	-	-35	-	-	-
Preplácanie nájmu	-40	-95	-	-	-
Podpora uchádzačov o zamestnanie	-49	-	-	-	-
SOS príspevok	-15	-74	-45	-	-
Rodičovský príspevok (predĺženie počas obdobia mimoriadneho stavu)	-13	-56	-50	-	-
Dávka v nezamestnanosti (predĺženie obdobia poberania)	-32	-40	-	-	-
Jednorazový príspevok na dieťa	-	-75	-	-	-
Nemocenské (PN) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	-106	-191	-27	-	-
Ošetrovné (OČR) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	-133	-68	-23	-	-

⁶⁷ Pôvodná metodika bola prezentovaná v Girouard, N., André, Ch. (2005): Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries. V roku 2014 prebehlo proces aktualizácie metodiky a zahrnutia nových údajov pre výpočet elasticít. Metodika bola schválená členskými štátmi v septembri 2014.

⁶⁸ Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2016 Edition – Guiding principles str.28.

⁶⁹ Report on Public Finances in EMU, December 2015.



Odpustenie sociálnych odvodov za apríl	-57	-	-	-	-
Odpočet firemných strát z rokov 2015-18	-28	-	-	-	-
Nesplatenie časti odložených odvodov	-3,6	-6	-	-	-
Nulová daň z pridanej hodnoty na respirátory FFP2/3	-	-10	-	-	-
Odmeny pracovníkom v zdravotníctve	-13	-49	-40	-	-
Platba doktorom špecialistom	-138	-	-	-	-
Zvýšené výdavky - ventilátory a iné	-39	-	-	-	-
Výdavky na testovanie	-124	-437	-	-	-
Náklady na lieky a vakcináciu	0	-155	-153	-	-
Zariadenie a iné výdavky ZZ	-63	-1	-	-	-
Tvorba pohotovostných zásob (mimo testov)	-33	-	-	-	-
Odmeny pracovníkom v prvej línii (mimo MZ)	-64	-	-	-	-
Tovary a služby súvisiace s COVID-19 (dezinfekcia, iné)	-22	-	-	-	-
Dotačné schémy rôznym sektorom / subjektom	-16	-33	-	-	-
Opatrenia hospodárskej mobilizácie	-24	-109	-90	-	-
Vklad do základného imania Slovenskej záručnej a rozvojovej banky	-50	-	-	-	-
Vklad do základného imania Letových prevádzkových služieb	-13	-	-	-	-
Očkovacia prémie a sprostredkovateľský bonus	-	-42	-	-	-
Vyvolané COVID záruky	-25	-	-	-	-
Ostatné	-18	-2	-9	-	-
Financovanie z EU zdrojov	343	148	-	-	-
Platba DPH koncesionára stavby D4/R7	71	130	-	-	-
Spolu	-1543	-2913	-767	0	0

Zdroj: MF SR

Príloha 5 - Výdavkové pravidlo

Revidovaný Pakt stability a rastu zaviedol výdavkové pravidlo ako dodatočný nástroj na analyzovanie fiškálnej pozície krajiny. Vyjadruje medziročný rast výdavkového agregátu očistený o príjmové opatrenia, čo v porovnaní s referenčnou hodnotou povoleného rastu výdavkov umožní posúdiť pokrok vo fiškálnej konsolidácii podobne ako v prípade vývoja štrukturálneho salda.

Podľa výdavkového pravidla by výdavky verejnej správy v reálnom vyjadrení nemali rásť rýchlejšie ako priemerný potenciálny rast ekonomiky. Tieto výdavky môžu rásť vyšším tempom jedine v prípade realizácie dodatočných príjmových opatrení, ktoré sú potvrdené kvantifikáciou nezávislého Výboru (hovoríme o diskrečných opatreniach)⁷⁰. Pre krajiny ktoré dosiahli svoj strednodobý rozpočtový cieľ (MTO), môže rast výdavkov presne kopírovať potenciál ekonomiky. Pre krajiny, ktoré ešte MTO nedosiahli, musí tempo rastu výdavkov reflektovať aj fiškálnu konsolidáciu potrebnú pre jeho dosiahnutie. V tomto prípade, je potenciálne tempo rastu ekonomiky korigované o potrebné konsolidačné úsilie.

Vývoj výdavkov sa očisťuje o faktory, ktoré sú mimo kontroly vlády. Ide o úrokové výdavky, zmeny vo výdavkoch na dávky v nezamestnanosti vyplývajúce z aktuálneho ekonomického cyklu a výdavky financované z fondov EÚ. Vzhľadom na vysokú volatilitu vládnych investícií sa ich výška vyhladzuje na priemernú úroveň za aktuálny a tri predchádzajúce roky⁷¹. Nominálny rast takto upravených výdavkov sa prostredníctvom deflátoru HDP prepočíta na reálny rast, aby bol porovnateľný s výdavkovým pravidlom.

⁷⁰ Pozitívne cyklické príjmy v čase konjunktúry (nerealizované skrz diskrečné opatrenia) umožňujú nárast výdavkov nad potenciál ekonomiky. Výdavkové pravidlo monitoruje tento neželaný fiškálny vplyv, nakoľko dočasné zvýšenie príjmov z nerealizovaných opatrení by sa malo využívať na dosiahnutie MTO.

⁷¹ Vade Mecum on Stability and Growth Pact, str. 30.



TABUĽKA 17 - Výdavkové pravidlo

		2019	2020	2021	2022
1. Celkové výdavky	mil. eur	39 973	43 816	48 531	49 387
2. Úrokové náklady	mil. eur	1 163	1 105	925	918
3. Výdavky kryté EU (kapitálové)	mil. eur	587	574	715	613
3a. Výdavky kryté EÚ zdrojmi (celkové)	mil. eur	890	931	1 205	1 568
4. Kapitálové výdavky kryté národnými zdrojmi	mil. eur	2 763	2 617	3 355	4 175
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	mil. eur	2 505	2 596	2 834	3 228
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	mil. eur	-27	52	25	6
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	mil. eur	0	0	0	0
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3a-4+5-6-7)	mil. eur	37 688	41 707	45 855	45 947
9. Medziročná zmena primárneho výdav. agregátu (8t-8t-1)	mil. eur	2 712	4 019	4 148	92
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení	mil. eur	177	-449	59	51
11. Jednorazové opatrenia na príjmovej strane (COVID19)	mil. eur	0	-89	73	16
12. Jednorazové opatrenia na výdav. strane (COVID19)	mil. eur	0	-1 525	-1 502	2 260
13. Metodické úpravy	mil. eur	0	0	0	0
14. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia ((9t-10t)/8t-1)	%	7,2	7,6	6,4	5,1
15. Reálny rast agregátu výdav. očisteného o príj. opatrenia	%	4,6	5,0	5,1	1,1
16. Výdav. pravidlo (znížená referenčná miera pot. rastu HDP)	p.b.	2,0	2,8	1,9	1,6
p. m. deflátor HDP	%	2,5	2,5	1,3	3,9

Pozn.: v roku 2023 bude Slovensko v korektívnej časti Paktu a výdavkové pravidlo sa neaplikuje.

Zdroj: MF SR



Príloha 6 - Diskrečné príjmové opatrenia (DRM)

Metodika EK definuje diskrečné príjmové opatrenia ako opatrenia legislatívneho charakteru s vplyvom na príjmy verejnej správy. Ich vyhodnocovanie sa uskutočňuje pomocou tzv. dodatočných vplyvov (marginálnych zmien) týchto opatrení. Rozlišuje sa, či sa jedná o trvalé alebo jednorazové opatrenie. Trvalé opatrenie sa zaznamená s vplyvom v prvom roku (v čase nadobudnutia účinnosti) a v ostatných rokoch bez vplyvu. Inými slovami, zmena vplyvu opatrenia v nasledujúcich rokoch z dôvodu makroekonomického vývoja sa nezohľadňuje. Ak dochádza k rozdielnym vplyvom kvôli posunutej platnosti opatrenia zaznamená sa len marginálna zmena.⁷² Pri jednorazových príjmových opatreniach sa zaznamenáva vplyv v jednom roku a v nasledujúcom výpadok v rovnakej sume, tzn. celkový vplyv opatrenia v dvoch po sebe idúcich rokoch je nulový.

TABUĽKA 18 - Diskrečné opatrenia – medziročné vplyvy opatrení (mil. eur, ESA2010)

Popis	2020	2021	2022	2023	2024
Zavedenie 13. a 14. platu (zavedenie od 2018, legislatívne zmeny od 2019), zrušenie od 2021	11,1	20,6	0,0	0	0
Oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov	-23	0	0	0	0
Súbor opatrení vedúci k zvýšeniu efektívnosti výberu DPH	-24	0	0	0	0
Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov	0	109	90	69	0
Ročné zúčtovanie sociálneho poistenia	0	0	0	49	-4
Postupný rast odvodu do II. piliera (automaticky od 2017 o 0,25 p.b./rok)	-49	-28	-66	-63	-69
Zdvojnásobenie sadzby osobitného odvodu v regulovaných odvetviach, a následné zníženie	0	-17	0	0	0
Navýšenie bankového odvodu a jeho zrušenie od 2. pol 2020	1	-120	0	0	0
Zvýšenie hranice platenia preddavkov (z 2500 na 5000 eur)	0	-11	0	0	0
Odpočítanie daňovej straty pre ostatné firmy (max. do 50 % ZD počas 5 rokov)	0	36	-6	0	0
Ľubovoľná doba odpisov pre mikropodniky	0	-15	0	0	0
15 % sadzba DPPO pre firmy s obratom do 100 tis. Eur, následná úprava do 49,79 tisíc eur	-38	19	0	0	0
Znížená sadzba SZČO na 15% pre obrat do 100 tis. eur, následná úprava do 49,79 tisíc eur	-19	0	0	0	0
Zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane na 21-násobok životného minima	-111	0	0	0	0
Znížená sadzba DPH na ďalšie potraviny	-81	0	0	0	0
Zavedenie paušálu na nepeň. benefit pre zamestnanca na dopravu (100 eur mesačne)	-6	-12	0	0	0
Opatrenia na podporu mobility práce	-34	0	0	0	0
Zmena sadzieb daní z nehnuteľností na úrovni VZN	74	2	0	0	0
Prerušenie daňových kontrol a daňových konaní, okrem kontrol s výsledkom vracania peňazí	-13	13	0	0	0
Odpustenie platby odvodov pre zavreté prevádzky	-58	58	0	0	0
Možnosť započítania doteraz neuplatnenej daňovej straty za roky 2015-2018	-28	28	0	0	0
Oprava základu dane DPH pri dodaní tovaru alebo služby	0	-22	0	0	0
Zrušenie oslobodenia od DPH pri zásielkach do 22 eur z 3. krajín	0	11	12	0	0
Zmeny v zdaňovaní motorových vozidiel	-23,7	0	0	0	0
Odklad soc. odvodov v roku 2021	0	-21	4	13	0
Presun termínu splatenia odkladov SP	-28	19	7	0	0
Dočasné oslobodenie respirátorov FFP2 a FFP3 od DPH	0	-10	10	0	0
Nešpecifikované opatrenia potrebné na dosiahnutie rozpočtových cieľov	0	0	0	408	384
Spolu	-449,4	58,8	50,9	476	312

⁷² Názorným príkladom ma vysvetlenie DRM môže byť prijaté legislatívne opatrenie s odhadovaným vplyvom 200. Opatrenie bolo zavedené v polovici roka, teda jeho celkový vplyv v danom roku predstavuje 100. V ďalšom roku narastie vplyv na celú sumu 200, ale marginálne sa zaznamená len rozdiel týchto dvoch vplyvov, t. j. 100. Kumulatívne je celkový vplyv 200, len je rozložený do dvoch rokov.



Príloha 7 – Popis jednotlivých opatrení prijatých v boji proti koronavírusu

	EKRK	ESA	2020		2021		2022		Spolu	
			v mil.	% HDP	v mil.	% HDP	v mil.	% HDP	v mil.	% HDP
Priama pomoc spolu			1959	2,13	3182	3,27	767	0,73	5908	6,12
Podpora udržania zamestnanosti			927	1,01	1844	1,86	330	0,31	3067	3,18
Spolu opatrenia 1 až 4B (Kurzarbeit)	642032	D.62	773	0,84	1463	1,49	330	0,31	2556	2,64
Kurzarbeit pre materské školy a ZUŠ	642032	D.62	59	0,06	24				59	0,06
Podpora podnikania v cestovnom ruchu a gastro	644	D.3p	6		228	0,23			234	0,23
Podpora podnikania v oblasti kultúry a kreatívneho priemyslu	644	D.3p			35	0,04			35	0,04
Preplácanie nájmu	644	D.3p	40	0,04	95	0,10			135	0,14
Podpora uchádzačov o zamestnanie	642	D.62	49	0,05					49	0,05
Sociálna pomoc (vrátane pandemických OČR a PN)			301	0,33	504	0,52	145	0,14	953	0,98
SOS príspevok	642032	D.62	15	0,02	74	0,08	45	0,04	138	0,14
Rodičovský príspevok (predĺženie obdobia poberania)	642041	D.62	13	0,01	56	0,06	50	0,05	119	0,12
Dávka v nezamestnanosti (predĺženie obdobia poberania)	642033	D.62	32	0,04	40	0,04			72	0,08
Jednorazový príspevok na dieťa					75	0,08			75	0,08
Nemocenské (PN) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	642015	D.62	106	0,12	191	0,20	27	0,03	324	0,34
Ošetrovné (OČR) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	642015	D.62	133	0,14	68	0,07	23	0,02	225	0,24
Odpustenie daní a odvodov			88	0,10	16	0,02			104	0,11
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	4	0,00	6				9	0,00
Nulová daň z pridanej hodnoty na respirátory FFP2/3		D.211			10	0,01			10	0,01
Zvýšené výdavky v zdravotníctve			377	0,41	641	0,66	193	0,18	1211	1,25
Odmeny pracovníkom v zdravotníctve	610, 620	D.1	13	0,01	49	0,05	40	0,04	102	0,10
Platba doktorom špecialistom		D.99	138	0,15					138	0,15
Zvýšené výdavky - ventilátory a iné	630	P.2	39	0,04					39	0,04
Výdavky na testovanie	630, 710	P.2, P.51	124	0,13	437	0,45			561	0,58
Náklady na lieky a vakcináciu	630	P.2		0,00	155	0,16	153	0,14	308	0,30
Zariadenie a iné výdavky ZZ	630	P.2	63	0,07	1				63	0,07
Iné opatrenia			266	0,29	187	0,21	99	0,09	572	0,60
Tvorba pohotovostných zásob (mimo testov)	630	P.2	33	0,04	0,00				33	0,04
Odmeny pracovníkom v prvej línii (mimo MZ)	610, 620	D.1	64	0,07					64	0,07
Tovary a služby súvisiace s COVID-19 (dezinfekcia, iné)	630	P.2	22	0,02					22	0,02
Dotačné schémy rôznym sektorom / subjektom	644	D.3p	16	0,02	33	0,03			49	0,05
Opatrenia hospodárskej mobilizácie	630	P.2	24	0,03	109	0,11	90	0,09	223	0,22
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
Očkovacia prémie a sprostredkovateľský bonus	640	D.7			42				42	0,00
Ostatné	630	P.2	43	0,05	3	0,02	9	0,01	75	0,08
Financovanie z EU zdrojov			343	0,37	148	0,14			481	0,51
Priama pomoc spolu bez EU fondov			1616	1,76	3043	3,12	767	0,73	5426	5,61
									0	0,00
p.m. Odklad daní a odvodov (bez vplyvu na deficit)			459	0,50	57	0,06			516	0,56
Odklad daňového priznania DPPO			187	0,20					187	0,20



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				24	0,02	24	0,02
p. m. Bankové záruky (bez priameho vplyvu na deficit)		1038	1,13	337	0,35	1375	1,47
SZRB - zazmluvnená schéma de minimis		65	0,07	41	0,04	106	0,11
Eximbanka - zazmluvnená schéma de minimis		81	0,09	15	0,01	96	0,10
SIH - zazmluvnená schéma de minimis		343	0,37	131	0,13	474	0,51
Veľká schéma		550	0,60	150	0,15	700	0,75
p.m. Odložené splátky (opatrenie bankového sektora)		489	0,53	96	0,10	585	0,63
p.m. Transfery v rámci verejnej správy		979	1,06	300	0,31	1 279	1,37
Transfery ŽSR, ŽSSK a NDS		120	0,13			120	0,13
Návratná fin. výpomoc obciam a mestám		152	0,16			152	0,16
Vklad do Všeobecnej zdrav. poisťovne		198	0,22			198	0,22
Transfer Sociálna poisťovňa		459	0,50	300	0,31	759	0,81
Rôzne zvýšené bežné transfery pre OSVS		50	0,05			50	0,05
Všetky opatrenia spolu		4 924	5,35	3 971	4,08	767	0,73
9 662						10,15	

**Vplyv PN a OČR je vyčíslený cez nárast dávok oproti roku 2019, pri indexovaní bázy pre výpočet na rok 2021 a 2022. Teda sú započítané aj niektoré PN a OČR, ktoré neboli klasifikované ako pandemické.

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 mzdy⁷³. Pre nemocenské sa zaviedla možnosť čerpania kvôli karanténe alebo domácej izolácii. Štát dočasne prepláca nemocenské od prvého dňa⁷⁴ vo výške 55 % predošlého príjmu. Pracujúci rodič s dieťaťom vo veku do 11 rokov môže čerpať ošetrovné počas celého obdobia zavretých škôl a škôlok⁷⁵. Na ošetrovné majú nárok aj rodičia chorých detí či detí v karanténe. Pri poberaní dávok zároveň poklesnú príjmy verejných financií z dane z príjmov fyzických osôb a odvodov. Počas apríla a mája 2021 došlo k navýšeniu miery náhrady na 75 % hrubej mzdy pri oboch dávkach.

Ostatné opatrenia sociálnej pomoci: 1. Predĺžovanie vyplácania dávky v nezamestnanosti aj po uplynutí maximálnej doby poberania. Prvé kolo prebehlo medzi marcom a augustom 2020, druhé prebehlo medzi marcom a májom 2021. 2. Predĺžovanie 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. 4. Jednorazovo zvýšený prídavok na dieťa vo výške 333 eur pre rodiny s deťmi v hmotnej núdzi. Rodičia ostatných nezaopatrených detí dostanú jednorazovo zvýšený prídavok vo výške 100 eur.

Príspevok na udržanie zamestnanosti pre podniky zasiahnuté krízou. Zamestnávateľia, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu, môžu požiadať o príspevok na preplatenie mzdových nákladov na zamestnancov⁷⁶. Do septembra 2021 bolo možné žiadať o paušálny príspevok, ktorého výška závisela od poklesu tržieb⁷⁷. Týkal

⁷³ S príslušným obmedzením maximálnej výšky denného vymeriavacieho základu.

⁷⁴ Predtým od 11. dňa – prvých 10 dní platil zamestnávateľ, pričom prvé tri dni len vo výške 25 % predošlého príjmu.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Od septembra 2021 sa zamestnávateľom, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu znížil príspevok na preplatenie 80 % hrubej mzdy zamestnanca (maximálne do výšky 880 eur).

⁷⁷ Paušálny príspevok pri poklese tržieb sa od septembra 2021 pre zamestnávateľov a SZČO, ktoré sú zamestnávateľmi, neuplatňuje.



sa zamestnávateľov (vrátane samostatne zárobkovo-činných osôb, ktoré sú zamestnávateľmi), ktorí udržali pracovné miesta aj v prípade prerušenia alebo obmedzenia svojej činnosti počas vyhlásenej mimoriadnej situácie.

Príspevok na udržanie zamestnanosti pre zatvorené prevádzky. Zamestnávatelia, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu bez ohľadu na veľkosť podniku, môžu požiadať o príspevok na preplatenie mzdových nákladov na zamestnancov⁷⁸. Ide o zamestnávateľov, ktorí museli svoje prevádzky zatvoriť alebo obmedziť svoju činnosť rozhodnutím Úradu verejného zdravotníctva SR.

Podpora pre jednoosobové spoločnosti a samostatne zárobkové osoby, ktoré nemajú príjem z podnikania. Poskytuje sa paušálny príspevok na náhradu straty príjmu zo zárobkovej činnosti⁷⁹.

Ostatné opatrenia na podporu udržania zamestnanosti: 1. Sektorové schémy sa zamerali na udržanie zamestnanosti v materských a základných umeleckých školách. Pomoc bola pre nich určená ak počas núdzového stavu udržali pracovné miesta. 2. Podpora podnikania bola poskytnutá 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 bolo poskytnúť dotáciu na nepokryté fixné náklady pre mikro, malé a stredné podniky pôsobiace v danej oblasti, počas sťažených podmienok vykonávania podnikateľskej činnosti. 3. Schéma preplácania nájomov podnikom bola určená pre podniky, ktoré uhrádzali 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.

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 aktuálny 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, aktuálne 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

⁷⁸ Od septembra 2021 sa zamestnávateľom, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu prepláca 80 % hrubej mzdy zamestnanca (maximálne do výšky 880 eur).

⁷⁹ Aktuálne paušálny príspevok dosahuje 210 eur, čo predstavuje návrat k nastaveniu z obdobia od apríla 2020 do septembra 2020.



možnosť čerpať pomoc cez tri inštitúcie. Prvou možnosťou je poskytnutie úveru so zárukou od štátnej akciovej spoločnosti Slovak Investment Holdingu (SIH). 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. Prostredníctvom uvedených programov sa majú alokovať úvery spolu v objeme približne 560 mil. eur, z toho 340 mil. bolo poskytnutých v roku 2020. 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 2 mld. eur.

Vláda sa dohodla s finančnými inštitúciami aj na odklade splátok úveru po dobu max 9 mesiacov⁸⁰.

O odklad splátok bolo možné požiadať do konca marca 2021 a to najdlhšie na 9 mesiacov. Cieľom opatrenia bolo poskytnúť finančnú úľavu do konca roka 2021. Opatrenie sa týkalo , ktorí boli poškodení aktuálnou pandémiou a požiadali o odklad. Odklad je bez poplatku, neznamená však odpustenie časti dlhu alebo úroku. Klienti, ktorí požiadali o odklad nebudú mať záznam v úverovom registri.

⁸⁰ 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 8 - Požadované tabuľky

Tabuľka 0a - Základné predpoklady

	2020	2021	2022
Krátkodobá úroková miera (ročný priemer) [1]	-0,4	-0,5	-0,5
Dlhodobá úroková miera (ročný priemer) [2]	0,1	-0,1	0,6
Výmenný kurz USD/EUR (priemer)	1,1	1,2	1,2
Nominálny efektívny výmenný kurz (% zmena)	-1,5	0,6	0,7
Rast svetového HDP bez EU			
Rast HDP EA			
Rast HDP významných obch. partnerov	-5,4	4,7	4,8
Rast importov vo svete v stálych cenách bez EU			
Cena ropy (Brent, EUR/barel)	37,8	57,5	57,3

Zdroj: MF SR

[1] 3-mesačný Euribor

[2] 10-ročný vládny dlhopis SR

Tabuľka 0b - Hlavné predpoklady

	2020	2021	2022
1. Vonkajšie prostredie			
Cena ropy (€)	37,8	57,5	57,3
Nemecké dlhopisy - spready	0,5	0,3	0,7
2. Fiškálna politika			
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté verejnej správy (% HDP)	-5,5	-7,9	-4,9
Hrubý dlh VS	59,7	61,5	61,5
3. Menová politika, finančný sektor			
Úrokové sadzby:			
Euribor 3M (priemer)	-0,4	-0,5	-0,5
Vklady	0,1	0,1	0,1
Úvery			
Výnos 10-ročného štátneho dlhopisu SR (priemer)	0,1	-0,1	0,6
Stav vkladov (mld. eur)	64,2	67,9	70,1
Stav úverov (mld. eur)			
NPL	0	0	0
4. Demografické trendy			
Vývoj obyvateľstva v produktívnom veku (rast)	3690,6	3662,8	3634,7
Celkový index závislosti	47,9	49,1	50,4

Zdroj: MF SR

Tabuľka 1a - Makroekonomický prehľad

	ESA kód	2020	2020	2021	2022
		Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Reálny HDP	B1*g	84912,6	-4,8	3,7	4,2
z toho					
1.1 Predpokladaný vplyv agregovaných rozpočtových opatrení na hospodársky rast	-	-	-	-	-
2. Potenciálny HDP	-	88117,8	0,7	1,6	2,8
príspevky:					
- práca	-	-	-0,3	-0,1	0,3
- kapitál	-	-	0,7	0,4	0,6
- celková produktivita faktorov	-	-	0,3	1,3	1,9
3. Nominálny HDP	B1*g	92079,0	-2,1	5,8	8,3
Zložky reálneho HDP					
3. Konečná spotreba domácností a NISD	P.3	49562,9	-1,0	0,2	2,4
4. Konečná spotreba verejnej správy	P.3	16109,6	0,3	4,9	4,1
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	17012,1	-12,0	-0,3	16,7



6. Zmena stavu zásob a čisté nadobudnutie cenností (% HDP)	P.52 + P.53	-377,2	-0,4	2,6	1,9
7. Vývoz výrobkov a služieb	P.6	78305,7	-7,5	10,5	3,1
8. Dovoz výrobkov a služieb	P.7	75889,8	-8,3	10,9	3,9
Príspevky k reálnemu rastu HDP					
9. Domáci dopyt spolu	-	-	-5,6	4,1	4,8
10. Zmena stavu zásob a čisté nadobudnutie cenností	P.52 + P.53	-	-2,5	3,1	-0,6
11. Saldo zahraničného obchodu s výrobkami a službami	B.11	-	0,6	-0,1	-0,7

Zdroj: MF SR

Tabuľka 1b - Cenový vývoj

	ESA kód	2020	2020	2021	2022
		Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Deflátor HDP	-	1,1	2,4	2,1	3,9
2. Deflátor súkromnej spotreby	-	1,1	2,2	2,3	4,3
3. HICP [1]	-	108,5	2,0	2,3	4,0
4. Deflátor verejnej spotreby	-	1,2	6,5	2,8	4,8
5. Deflátor investícií	-	1,1	0,7	1,9	2,5
6. Deflátor exportu tovarov a služieb	-	1,0	-2,2	3,1	3,1
7. Deflátor importu tovarov a služieb	-	1,0	-1,8	4,0	3,0

Zdroj: MF SR

[1] Index v 2015 = 100

Tabuľka 1c - Ukazovatele trhu práce

	ESA kód	2020	2020	2021	2022
		Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Počet zamestnaných (tis.) [1]	-	2 399,1	-1,9	-0,8	0,8
2. Počet odpracovaných hodín (mil.) [2]	-	3 771	-8,8	0,3	3,8
3. Miera nezamestnanosti (%) [3]	-	6,7	0,9	0,4	-0,3
4. Produktivita práce na osobu (eur) [4]	-	35 394,0	-2,9	4,5	3,4
5. Produktivita práce na hodinu (eur) [5]	-	22,5	4,5	3,4	0,4
6. Odmeny zamestnancov (mil. eur)	D.1	40 744	1,3	3,7	6,0
7. Odmeny na zamestnanca (eur)	-	19 631	3,3	4,9	5,2

Zdroj: MF SR

[1] Celková zamestnanosť podľa národných účtov, domáci koncept

[2] Podľa definície národných účtov

[3] Harmonizovaná miera podľa Eurostatu (úrovne)

[4] Reálne HDP na zamestnanú osobu

[5] Reálne HDP na odpracovanú hodinu

Tabuľka 1d - Sektorová bilancia

	ESA kód	2020	2021	2022
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté od zvyšku sveta	B.9	0,8	1,6	1,5
z toho:				
- Tovary a služby		1,8	1,4	0,8
- Primárne príjmy a transfery		-2,2	-1,0	-0,6
- Kapitálový účet		1,2	1,3	1,3
2. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté súkromného sektora	B.9	6,3	9,6	6,4
3. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté verejnej správy	EDP B.9	-5,5	-7,9	-4,9
4. Štatistický rozdiel		0,0	0,0	0,0

Zdroj: MF SR



Tabuľka 2a: Vývoj rozpočtov verejnej správy

	ESA kód	2021 % HDP	2022 % HDP
Čisté pôžičky (EDP B.9) podsektorov verejnej správy			
1. Verejná správa	S.13	-7,9	-4,9
2. Ústredná štátna správa	S.1311	-7,8	-4,7
3. Regionálna štátna správa	S.1312		
4. Miestna štátna správa	S.1313	-0,2	-0,2
5. Fondy sociálneho zabezpečenia	S.1314	0,1	0,0
6. Úrokové náklady	D.41	0,9	0,9
7. Primárne saldo VS		-7,0	-4,1
8. Jednorazové a dočasné efekty:		-3,0	-0,7
8.a. na príjmovej strane		0,1	0,0
8.b na výdavkovej strane		-3,1	-0,7
9. Reálny rast HDP (%)		3,7	4,2
10. Potenciálny rast HDP (%)		1,6	2,8
príspevky:			
- práca		-0,1	0,3
- kapitál		0,4	0,6
- celková produktivita faktorov		1,3	1,9
11. Produkčná medzera (% potenciálneho HDP)		-1,7	-0,4
12. Cyklická zložka (% potenciálneho HDP)		-0,7	-0,1
13. Cyklicky upravené saldo (1-12) (% potenciálneho HDP)		-7,3	-4,8
14. Cyklicky upravené primárne saldo (13+6) (% potenciálneho HDP)		-6,3	-3,9
15. Štrukturálne saldo (13-8) (% potenciálneho HDP)		-4,3	-4,1

[1] TR-TE= B.9.

[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

Tabuľka 2b: Vývoj dlhu verejnej správy (% HDP)

	ESA kód	2021	2022
1. Hrubý dlh		61,5	61,5
2. Zmena hrubého dlhu		1,8	-0,1
Príspevky k zmene hrubého dlhu			
3. Primárne saldo		7,0	4,0
4. Úrokové náklady	D.41	0,9	0,9
5. Zosúladenie dlhu a deficitu		-2,8	-0,3
z toho:			
- Rozdiely medzi cash a akruálom		0,1	-0,2
- Čistý nárast finančných aktív		-3,5	-0,3
z toho: príjmy z privatizácie		0,0	0,0
- Efekty zhodnotenia a iné		0,0	0,0
p.m. Implicitná úroková miera		1,7	1,6
Iné relevantné faktory			
6. Likvidné finančné aktíva		6,0	5,2
7. Čistý finančný dlh (1-6)		55,5	56,3
8. Splátky dlhu (existujúce dlhopisy) od konca predchádzajúceho roka		2,7	1,2
9. Podiel dlhu denominovaného v zahraničnej mene (% HDP)		3,4	2,4
10. Priemerná splatnosť*		8,4	8,4

Pozn.:* Ide o splatnosť štátneho dlhu ku koncu roka

Zdroj: MF SR



Tabuľka 2c: Podmienené záväzky (% HDP)

	2020	2021
Verejné záruky	12,0	-
z toho: spojené s EFSF a ESM	9,3	9,0
z toho: spojené s medzinárodnými inštitúciami	1,4	-
z toho: spojené s garanciami COVID-19	1,1	1,8
z toho: spojené s fin. inštitúciami s účasťou štátu	0,3	-

Zdroj: MF SR

Tabuľka 3: Bilancia výdavkov a príjmov verejnej správy podľa scenára nezmenených politík (členenie podľa komponentov)

Verejná správa (S13)	ESA kód	2021 OS % HDP	2022 NPC % HDP
1. Celkové príjmy	TR	41,9	41,9
z toho			
1.1. Dane z produkcie a dovozu	D.2	12,0	11,8
1.2. Bežné dane z dôchodkov, majetku atď.	D.5	7,4	7,4
1.3. Dane z kapitálu	D.91	-	-
1.4. Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	15,7	15,0
1.5. Dôchodky z majetku	D.4	0,6	0,5
1.6. Ostatné ¹		6,2	7,2
p.m.: Daňové zaťaženie (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		35,1	34,2
2. Celkové výdavky	TE	49,8	45,7
z toho			
2.1. Odmeny zamestnancov	D.1	10,9	10,3
2.2. Medzis potreba	P.2	7,0	6,4
2.3. Celkové sociálne transfery	D.62, D.632	22,1	19,2
z toho: dávky v nezamestnanosti		0,3	0,3
2.4. Úrokové náklady	D.41	0,9	0,9
2.5. Subvencie	D.3	1,7	1,1
2.6. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	4,2	4,6
2.7. Kapitálové transfery	D.9	0,5	0,2
2.8. Ostatné ²		2,5	2,9

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

[2] D.29p + D.4p (okrem D.41p) +D.5p +D.7p +P.52+P.53+NP+D.8.

2021 = priebežný monitoring

Zdroj: MF SR

Tabuľka 4a: Bilancia cieľových výdavkov a príjmov verejnej správy

Verejná správa (S13)	ESA kód	2021 % HDP	2022 % HDP
1. Celkové príjmy	TR	42,1	41,4
z toho			
1.1. Dane z produkcie a dovozu	D.2	12,0	11,8
1.2. Bežné dane z dôchodkov, majetku atď.	D.5	7,4	7,4
1.3. Dane z kapitálu	D.91	-	0,0
1.4. Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	15,7	15,0
1.5. Dôchodky z majetku	D.4	0,6	0,5
1.6. Ostatné ¹		6,2	7,2
p.m.: Daňové zaťaženie (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		35,1	34,2
2. Celkové výdavky	TE	49,8	46,8
z toho			
2.1. Odmeny zamestnancov	D.1	10,9	10,0
2.2. Medzis potreba	P.2	7,0	7,4
2.3. Celkové sociálne transfery	D.62, D.632	22,1	19,2
z toho: dávky v nezamestnanosti		0,3	0,3
2.4. Úrokové náklady	D.41	0,9	0,9
2.5. Subvencie	D.3	1,7	1,1
2.6. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	4,2	4,5
2.7. Kapitálové transfery	D.9	0,5	0,3
2.8. Ostatné ²		2,5	3,3

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

Zdroj: MF SR



[2] D.29p + D.4p (okrem D.41p) +D.5p +D.7p +P.52+P.53+NP+D.8.
Pozn.: 2021 = priebežný monitoring

Tabuľka 4b: Výdavky vylúčené z výdavkového agregátu

	2020	2020	2021	2022
	mil. eur	% HDP	% HDP	% HDP
1. Výdavky na programy EÚ plne kryté príjmami z fondov EÚ	931	0,6	0,7	0,6
1.a. z toho investície plne kryté z príjmami z fondov EÚ	574	0,6	0,6	0,2
2. Výdavky na dávky v nezamestnanosti nesúvisiace s opatreniami vlády (cyklická zložka)	52	0,1	0,0	0,0
3. Zmena príjmov z titulu opatrení (vplyv diskrečných príjmových opatrení)	-449	-0,5	0,1	0,0
4. Automatická zmena príjmov z dôvodu uplatňovania legislatívy	0	0	0	0

Zdroj: MF SR

Tabuľka 4c.i) Celkové verejné výdavky na vzdelávanie, zdravotníctvo a zamestnanosť

	2021		2022	
	% HDP	% CV	% HDP	% CV
Vzdelávanie	4,8	9,6	4,5	9,5
Zdravotníctvo	8,8	17,6	8,0	17,0
Zamestnanosť	1,4	2,8	0,1	0,1

Pozn: CV - Celkové výdavky verejnej správy.

Zdroj: MF SR

Tabuľka 4.c.ii) Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG

Funkcie	COFOG kód	2021		2022	
		% HDP	% CV	% HDP	% CV
1. Všeobecné verejné služby	1	6,1	12,3	8,2	17,5
2. Obrana	2	1,5	2,9	1,2	2,6
3. Verejný poriadok a bezpečnosť	3	2,5	5,0	2,4	5,1
4. Ekonomická oblasť	4	7,3	14,7	5,2	11,2
5. Ochrana životného prostredia	5	0,8	1,6	0,8	1,8
6. Bývanie a občianska vybavenosť	6	0,5	0,9	0,5	1,0
7. Zdravotníctvo	7	8,8	17,6	8,0	17,0
8. Rekreačia, kultúra a náboženstvo	8	1,3	2,7	1,1	2,3
9. Vzdelávanie	9	4,8	9,6	4,5	9,5
10. Sociálne zabezpečenie	10	16,3	32,6	15,0	32,1
Celkové výdavky	TE	49,8	100,0	46,8	100,0

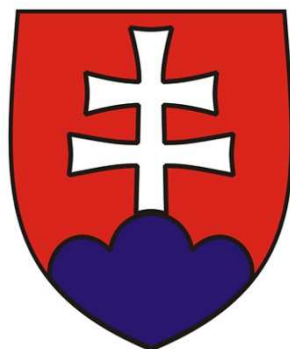
Pozn.: Metodika zaznamenávania výdavkov podľa funkčnej klasifikácie sa môže medzi jednotlivými krajinami líšiť. Toto môže spôsobiť, že v rámci rovnakej položky vystupujú v rôznych krajinách odlišné dáta (napr. zdaňované a nezdaňované dôchodky). Klasifikácia COFOG tiež nezohľadňuje výdavky realizované cez daňový systém (napr. daňové bonusy). CV – Celkové výdavky verejnej správy. Zdroj: MF SR

Tabuľka 9.a) Príjmy z RRF grantov a ich alokácia

	ESA	2020 (% of GDP)	2021 (% HDP)	2022 (% HDP)	2023 (% HDP)	2024 (% HDP)
1. RRF granty zahrnuté v projekciách			100,6	768,3	1057,9	950,8
2. Vyplatené RRF granty z EÚ			822,7	1107,5	1512,5	1493,5
Výdavky financované RRF grantami						
3. Celkové bežné výdavky			100,6	768,3	1057,9	950,8
Z toho:						
- Odmeny zamestnancov	D.1		14,4	41,8	45,9	42,2
- Medzispotreba	P.2		13,0	87,4	106,0	143,4
- Sociálne dávky	D.62+D.632		0,0	7,0	15,0	23,0
- Úrokové náklady	D.41					



- Dotácie	D.3				
- Bežné transfery	D.7		0,8	0,8	0,7
4. Celkové kapitálové výdavky		73,2	631,3	890,2	741,5
z toho:					
- Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	73,2	628,1	889,6	741,0
- Kapitálové transfery	D.9				
Iné výdavky financované z grantu					
5. Zníženie daňových príjmov					
6. Iné výdavky s vplyvom na príjmy					
7. Finančné transakcie					



Návrh rozpočtového plánu Slovenskej republiky na rok 2022

október 2021



Obsah

I.	Makroekonomické predpoklady návrhu rozpočtu	8
I.1.	Makroekonomická prognóza.....	8
I.2.	Alternatívne scenáre makroekonomickej prognózy.....	14
II.	Rozpočtové ciele	16
II.1.	Aktuálny vývoj verejných financií v roku 2021.....	16
II.2.	Rozpočtové ciele na roky 2022 až 2024.....	19
III.	Dlh verejnej správy a dlhodobá udržateľnosť verejných financií	23
III.1.	Dlhodobá udržateľnosť.....	25
IV.	Kvalita verejných financií	29
IV.1.	Príjmové ciele rozpočtu.....	29
IV.2.	Výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy podľa ich funkcie.....	30
V.	Scenár nezmenených politík a rozpočtové opatrenia	32
V.1.	Scenár nezmenených politík v rokoch 2022-2024.....	32
V.2.	Popis opatrení.....	32
VI.	Naviazanie rozpočtového plánu na ciele stratégie rastu a zamestnanosti a špecifické odporúčania Rady EÚ	36
VI.1.	Priority na zvýšenie fiškálnej disciplíny.....	36
VI.2.	Priority v štrukturálnych politikách.....	37
PRÍLOHY		41



ZOZNAM BOXOV, TABULIEK A GRAFOV

BOX 1 - Predpoklady externého prostredia	11
BOX 2 - Predpoklady o vývoji pandémie na Slovensku.....	12
BOX 3 – Odhad produkčnej medzery	12
BOX 4 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu v hotovostnom vyjadrení	17
BOX 5 – Požadované tempo konsolidácie v kontexte súčasných a plánovaných fiškálnych pravidiel	21
BOX 6 – Sankcie podľa platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti	24
BOX 7 – Plánovaná reforma dôchodkového systému	26
BOX 8 – NPC scenáre na úrovni rozpočtových kapitol ako prvý krok tvorby rozpočtu.....	37
BOX 9 – Nezávislé Výbory pre odhad makroekonomického vývoja a odhad vývoja daňových príjmov	43
TABUĽKA 1 – Porovnanie prognóz Európskej komisie a Ministerstva financií SR.....	10
TABUĽKA 2 – Produkčná medzera a príspevky faktorov k rastu potenciálneho produktu – národná metodika....	13
TABUĽKA 3 – Opätovné obmedzenie ekonomiky	14
TABUĽKA 4 – Pomalšie čerpanie prostriedkov z EÚ fondov	15
TABUĽKA 5 – Konsolidačné úsilie (ESA 2010, % HDP)	20
Tabuľka 6 – Rozklad indikátora dlhodobej udržateľnosti S2 k roku 2024 (% HDP).....	26
TABUĽKA 7 – Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG	31
TABUĽKA 8 – Porovnanie bilancie výdavkov a príjmov a NPC v 2022 až 2024 (% HDP)	32
TABUĽKA 9 – Výdavkové opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy (ESA 2010, porovnanie voči NPC).....	33
TABUĽKA 10 - Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR.....	41
TABUĽKA 11 - Porovnanie rozpočtových cieľov s Programom stability	41
TABUĽKA 12 - Hodnotenie septembrovej prognózy MF SR vo Výbore pre makroekonomické prognózy	42
TABUĽKA 13 - Priemerná prognóza členov Výboru* (okrem MF SR) a prognóza MF SR.....	42
TABUĽKA 14 - Hodnotenie prognózy MF SR vo Výbore pre daňové prognózy	43
TABUĽKA 15 - Hotovostné vplyvy na zmenu nominálneho hrubého dlhu verejnej správy (v mil. eur).....	44
TABUĽKA 16 - Zoznam jednorazových opatrení.....	45
TABUĽKA 17 - Výdavkové pravidlo.....	47
TABUĽKA 18 - Diskrečné opatrenia – medziročné vplyvy opatrení (mil. eur, ESA2010)	48
GRAF 1 - Príspevky k rastu HDP - prognóza (p.b.).....	8
GRAF 2 – Export tovarov po mesiacoch (mil. EUR).....	8
GRAF 3 – Predpokladaná realizácia investícií z EÚ fondov a plánu obnovy (v mil. eur, b. c.).....	9
GRAF 4 – Prognóza reálneho HDP (index 4Q2019=100, sezónne očistené)	9
GRAF 5 - Príspevky odvetví k rastu zamestnanosti (p. b.).....	10
GRAF 6 - Príspevky k inflácii (p. b.).....	10
GRAF 7 – HDP obchodných partnerov Slovenska podľa septembrovej prognózy IFP (% zmena).....	11
GRAF 8 - Akciové indexy sa po prudkom prepade rýchlo spamätali (15. jan 2016 = 1).....	11
GRAF 9 – Predpoklad o vývoji počtu nových prípadov (7-denný kĺzavý priemer)	12
GRAF 10 – Vplyv 3. vlny na spotrebu domácností (s. c. index 4Q2019=100, sezónne očistené).....	12
GRAF 11 - Vývoj produkčnej medzery (% pot. HDP): porovnanie MF SR, NBS, EK	13
GRAF 12 – Plnenie schváleného rozpočtu - rozdiely na hlavných položkách (príspevky v mil. eur, ESA2010)....	16
GRAF 13 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu (odhad do konca roka, v % HDP)	17
GRAF 14 – Faktory vedúce k nárastu štrukturálneho deficitu medzi rokmi 2020 a 2021 v % HDP.....	19
GRAF 15 – Nominálne saldo podľa jednotlivých vrstiev pravidiel (v % HDP).....	22
GRAF 16 – Štrukturálne saldo podľa jednotlivých vrstiev pravidiel (v % HDP)	22



GRAF 17 – Prognóza hrubého a čistého dlhu verejnej správy v rokoch 2021-2024 (% HDP)	23
GRAF 18 – Príspevky k zmene dlhu VS (% HDP).....	24
GRAF 19 – Dlhodobá prognóza dlhu v scenári nezmenených politík po roku 2024 (% HDP).....	25
GRAF 20 - Udržateľnosť S1 (% HDP)	26
GRAF 21 - Udržateľnosť S2 (% HDP)	26
GRAF 22 – Vplyv opatrení aktuálnej reformy I. piliera na výdavky citlivé na starnutie (v p. b. HDP)	27
GRAF 23 – Zmena indikátora S2 pri zavedení jednotlivých opatrení aktuálnej reformy (v p. b. HDP)	27
GRAF 24 – Medziročný rast HDP, daní a odvodov	29
GRAF 25 – Procyklický vývoj DPPO sa nezopakoval	29
GRAF 26 – DPH opätovne rastie.....	30
GRAF 27 - Daňová medzera na DPH (% potenciálneho výnosu)	30
GRAF 28 - Vývoj výdavkov VS (% HDP).....	30
GRAF 29 - Porovnanie prognóz makroekonomických základní pre rozpočtové príjmy s členmi výboru	42
SCHÉMA 1 - Časový harmonogram najprísnejších sankcií od roku 2023.....	25



Zhrnutie

Rozpočet na najbližšie roky je v znamení postupného posunu od krátkodobých urgentných potrieb k stredno- a dlhodobým výzvam Slovenska. Po stabilizácii situácie súvisiacej s negatívnymi dopadmi COVID-19 sa do popredia dostávajú podpora rozvoja Slovenska prostredníctvom naplňania Plánu obnovy a odolnosti a zodpovedný prístup k udržateľnosti verejných financií.

Rovnako ako 2020 aj rok 2021 je výrazne negatívne poznačený následkami pandémie COVID-19, vrátane nepriaznivých zdravotných a ekonomických dopadov na obyvateľov Slovenska. Prioritou bola ochrana zdravia obyvateľstva aj ekonomiky, čo sa prejavilo aj na náraste deficitu verejných financií a dlhu verejnej správy v týchto rokoch.

V roku 2022 sa predpokladá dobeh a odznievanie pandémie COVID-19, ktoré vláda v rozpočte na budúci rok pokrýva rezervami. Podporu ekonomiky tak v roku 2022 na seba vo väčšej miere preberie naplňanie Plánu obnovy. Aj vďaka tomu rozpočet predpokladá v roku 2022 zníženie deficitu verejnej správy.

V súlade s konsolidačnou stratégiou stanovenou v Programe stability začne aktívne ozdravovanie verejných financií od roku 2023, čo je v súlade s očakávaným obnovením európskych fiškálnych pravidiel. Splnením tohto plánu bude deficit verejných financií znížený pod 3 % HDP od roku 2023 a zadlženie sa stabilizuje pod 60 % HDP.

Aj po poklese dlhu pod 60 % HDP nie je ozdravenie verejných financií garantované. V prvom rade samotný verejný dlh bude stabilizovaný len na úrovni blízko historických maxim. Z dlhodobého hľadiska začne negatívny demografický výhľad už ku koncu tejto dekády zhoršovať zdravie verejných financií. Preto je kľúčové čo najskoršie presadenie pripravenej reformy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti spolu s dôchodkovou reformou. Viacročné výdavkové limity by posilnili mantinely na potrebnú konsolidáciu aj za rozpočtovým horizontom, zatiaľ čo dôchodková reforma by výrazne zlepšila udržateľnosť a to bez krátkodobo nepriaznivých efektov na ekonomiku. Základ pre konsolidačné opatrenia môžu tvoriť zatiaľ neuplatnené opatrenia z revízií výdavkov ako aj pokračujúce revízie vrátane revízie daňových výdavkov. Popri týchto opatreniach sú k dosiahnutiu dlhodobej udržateľnosti rovnako dôležité štrukturálne reformy predstavené v rámci Plánu obnovy a odolnosti, najmä v oblasti školstva.

Slovenská ekonomika sa po globálnej pandémie postupne zotavuje z recesie a svoj potenciál dosiahne v roku 2023. HDP Slovenska v roku 2021 stúpne o 3,7 %, keď jeho dynamiku stlmí tretia vlna pandémie. Aj keď vďaka vakcinácii budú vplyvy 3. vlny miernejšie v porovnaní s koncom roku 2020, zotavenie trhu práce sa preruší a ekonomika zostane podchladená dlhšie. Krátkodobo bude ekonomiku ovplyvňovať aj nesúlad medzi silným globálnym dopytom po tovaroch a nedostatočnou ponukou. Výsledkom budú dočasné inflačné tlaky a občasné prerušenia výroby. Po odznení tretej vlny pandémie v roku 2022 vzrastie HDP o 4,2 %, keď ho podporí oživená súkromná spotreba a najmä investície. Tie, aj vďaka množstvu zdrojov z Plánu obnovy EÚ a z ostatných EÚ fondov, dosiahnu historické hodnoty a budú dominantným faktorom ekonomického rastu v nasledujúcich dvoch rokoch. To povedie k obnoveniu tvorby pracovných miest, vďaka čomu zamestnanosť dobehne veľkú časť krízového poklesu.

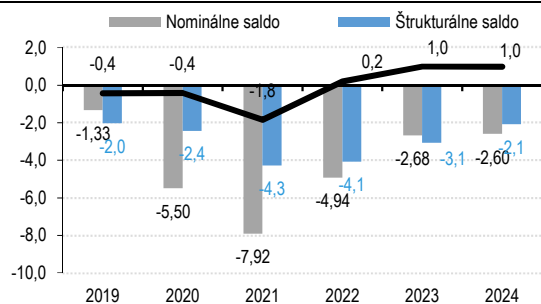
Na základe aktuálneho vývoja poznačeného pandemiou COVID-19 narastie schodok verejnej správy v roku 2021 na 7,9 %, z minuloročných 5,5 % HDP. Oproti predpokladom rozpočtu s plánovaným deficitom na úrovni 7,4 % HDP sa zvýšili hlavne výdavky na pandémiu COVID-19 (o 2,1 % HDP), na ktoré nestačila plošná miliardová rezerva. Negatívne dosahy pandémie na rozpočet kompenzuje najmä navýšenie daňovo-odvodových príjmov (1,4 % HDP), čo súvisí s menej výraznou reakciou daní na prepád ekonomiky v porovnaní s globálnou finančnou krízou. **V roku 2021 pokračuje štrukturálny deficit vo výraznom raste o 1,8 p. b. na úroveň 4,3 % HDP.**

Pri postupnom odznievaní proti-pandemických opatrení sa deficit v roku 2022 zníži pod hranicu 5 % HDP a už v roku 2023 sa dostane mimo hranicu nadmerného deficitu 3 %. Pandémia bude ovplyvňovať verejné financie aj v roku 2022, pričom sa očakáva ustupovanie tretej vlny do polovice roka. Celkovo sa v roku 2022 počíta s výdavkami súvisiacimi s pandemiou na úrovni 0,7 % HDP, pri celkovom schodku hospodárenia 4,9 % HDP.

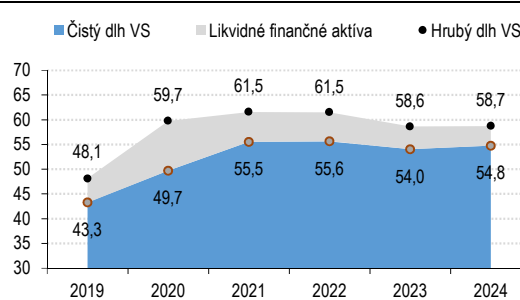


Rozpočet v roku 2022 uvažuje aj s realizáciou zatiaľ nerozpísaných priorit vlády podporujúcich ekonomický rast na úrovni 0,5 % HDP. V súlade s ambíciou v Programe stability sa v rokoch 2023 a 2024 plánuje zníženie štrukturálneho deficitu o 1 % HDP v oboch rokoch. Takto stanovenej konsolidácii zodpovedajú nominálne rozpočtové ciele na úrovni 2,7 % HDP v roku 2023, resp. 2,6 % HDP v 2024¹. Konkrétny konsolidačný plán bude predstavený v priebehu budúceho roka, keď sa vyjasní situácia ohľadom ďalšieho priebehu pandémie. Rozpočet zatiaľ orientačne uvažuje najmä s tmením výdavkov na prevádzke štátu, predovšetkým v oblasti miezd. Rovnako uvažuje s reštriktívnymi opatreniami v prípade väčších štátnych podnikov. **Bez schválenia novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti bude potrebné predložiť pre rok 2024 vyrovnaný rozpočet.**

Plánované konsolidačné úsilie (% HDP)



Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)



Poznámka: roky 2019 a 2020 sú podľa údajov ŠU SR zaslaných do notifikácie Eurostatu, ktorá bude zverejnená v druhej polovici októbra. Finálne údaje sa môžu mierne líšiť. Hodnoty v pomere HDP vychádzajú z predbežných údajov zaslaných do jesennej notifikácie Eurostatu. Časový rad očakávaných úrovni HDP pre roky 2021 až 2024 bol prepočítaný pomocou reŕazeni nominálnych medziročných rastov z poslednej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy. Tieto predpoklady sú použité aj pri iných ukazovateľoch.

Zdroj: MF SR

Zdroj: MF SR

Hrubý dlh sa na horizonte prognózy stabilizuje pod 60 % HDP, k čomu okrem konsolidácie pomáha ekonomické zotavenie a aj postupné využitie naakumulovanej hotovostnej rezervy. Dlh v roku 2021 a 2022 medziročne vzrastie na historicky najvyššiu úroveň 61,5 % HDP. Hlavným dôvodom rastúceho zadĺženia je pokračujúca pandémia koronavírusu a potrebné opatrenia prejavujúce sa vo vysokom deficite verejných financií. V nasledujúcich rokoch by v dôsledku ukončenia proti-pandemických opatrení a priaznivého makroekonomického prostredia, podporeného zdrojmi z Fondu obnovy a odolnosti mal dlh pozvoľna klesať. Zníženiu pod 60 % HDP dopomáha okrem poklesu schodku hospodárenia pod 3 % HDP aj rýchlejšia rast ekonomiky a dočasne zvýšená inflácia. K stabilizácii zadĺženia pomôže aj využitie likvidných aktív verejnej správy, ktoré v minulom roku prekročili až 10 % HDP a na konci rozpočtového horizontu sa vrátia späť k predkrízovým hodnotám. Čistý dlh dosiahne v roku 2024 takmer 56 % HDP a oproti aktuálnemu roku tak ostane takmer stabilný.

Pre dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti sú kľúčové viaceré reformné iniciatívy v oblasti verejných financií a štrukturálnych politík. V kontexte historicky najhorších hodnôt dlhodobej udržateľnosti je hlavnou prioritou presadiť pripravený ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Reforma zavádza výdavkové limity ako hlavné operatívne fiškálne pravidlo a spolu s ďalšími zmenami prispeje k väčšej proti-cyklickosti. Novelou súvisiaceho bežného zákona sa posilňuje kontrola nad riadením výdavkov a zavedú sa aj analytické nástroje pre strednodobé rozpočtovanie, tzv. základné scenáre prognózy výdavkov na úrovni rozpočtových kapitol. Legislatívne sa ukotvuje tzv. nulové rozpočtovanie investícií s cieľom posilniť efektivitu výdavkov. Schválenie dôchodkovej reformy, vrátane obnovenia väzby dôchodkového veku na očakávanú dĺžku života, posilní dlhodobú udržateľnosť bez krátkodobých negatívnych dopadov na ekonomiku. Väčšina štrukturálnych priorit je už priamo zadaná v Pláne obnovy a odolnosti a cieľa zvýšenie rastového potenciálu ekonomiky. Kľúčovou je najmä oblasť školstva cez podporu inklúzie v predprimárnom vzdelávaní, kurikulárna reforma regionálneho školstva a reforma vysokoškolského prostredia.

¹ Cieleny pokles nominálneho salda v 2024 len o 0,1 p.b. HDP pri plánovanom znížení štrukturálneho salda 1 % HDP vychádza z opätovného podchlazovania ekonomiky spôsobeného ukončením III. programového obdobia EÚ fondov.



Návrh rozpočtového plánu vychádza z návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024. Príprava materiálu je súčasťou požiadaviek vyplývajúcich z legislatívy Európskej únie. Prezentuje vývoj fiškálnej pozície, predpokladaný vývoj ekonomiky a popis opatrení rozpočtovej politiky na dosiahnutie stanovených cieľov v strednodobom horizonte. Európska komisia následne vydá k rozpočtovému plánu stanovisko.

I. Makroekonomické predpoklady návrhu rozpočtu

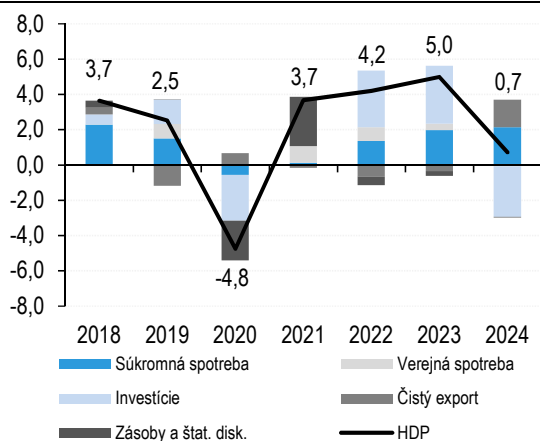
Slovenská ekonomika sa po globálnej pandémie postupne zotavuje z recesie a svoj potenciál dosiahne v roku 2023. HDP Slovenska v roku 2021 stúpne o 3,7 %, keď jeho dynamiku stlmí tretia vlna pandémie. Aj keď vďaka vakcinácii budú vplyvy 3. vlny miernejšie v porovnaní s koncom roku 2020, zotavenie trhu práce sa preruší a ekonomika zostane podchladená dlhšie. Krátkodobo bude ekonomiku ovplyvňovať aj nesúlad medzi silným globálnym dopytom po tovaroch a nedostatočnou ponukou. Výsledkom budú dočasné inflačné tlaky a občasné prerušenia výroby. Po odznení tretej vlny pandémie v roku 2022 vzrastie HDP o 4,2 %, keď ho podporí oživená súkromná spotreba a najmä investície. Množstvo zdrojov z Plánu obnovy EÚ a z ostatných EÚ fondov dosiahne historické hodnoty a bude dominantným faktorom ekonomického rastu v nasledujúcich dvoch rokoch. To povedie k obnoveniu tvorby pracovných miest, vďaka čomu zamestnanosť dobehne veľkú časť krízového poklesu.

I.1. Makroekonomická prognóza²

Po prepade ekonomiky v dôsledku globálnej pandémie sa HDP Slovenska v roku 2021 čiastočne zotaví a stúpne o 3,7 %. Uvoľnenie opatrení po druhej vlny sa pretavilo do vyššej spotreby domácností, avšak ekonomika zostane podchladená. **Oživenie ekonomiky koncom roku stlmí tretia vlna pandémie.** Predpokladom je, že vďaka vakcinácii budú dopady tretej vlny miernejšie ako v predchádzajúcich dvoch. Tretia vlna spomalí prijímanie nových zamestnancov v druhej polovici tohto roka, zamestnaných tak bude za celý rok stále v priemere o 66 tisíc menej než v roku 2019. **Export bude brzdený nedostatkom vstupov v priemyselnej výrobe.** Globálny dopyt po tovaroch zostane vysoký a ponuka ho nedokáže nasýtiť. Výsledkom budú rastúce inflačné tlaky a občasné prerušenia výroby.

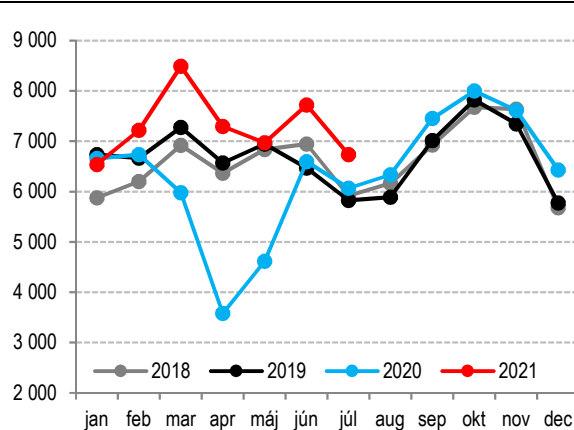
V roku 2022 dosiahne rast HDP 4,2 %, hnaný najmä investíciami. Pandémia začiatkom roku ustúpi, neistota sa zníži a firmy opäť začnú investovať. S blížiacim sa koncom tretieho programového obdobia sa začne zrýchľovať čerpanie EÚ fondov. K týmto zdrojom sa pridá aj čerpanie prostriedkov z Plánu obnovy EÚ. Celkové investície v ekonomike tak stúpnu medziročne o takmer 17 %. To prispeje nielen k menšiemu podchladeniu slovenskej ekonomiky, ale aj k zrýchleniu tvorby potenciálu slovenskej ekonomiky v ďalších rokoch.

GRAF 1 - Príspevky k rastu HDP - prognóza (p.b.)



Zdroj: MF SR

GRAF 2 – Export tovarov po mesiacoch (mil. EUR)



Zdroj: ŠÚSR

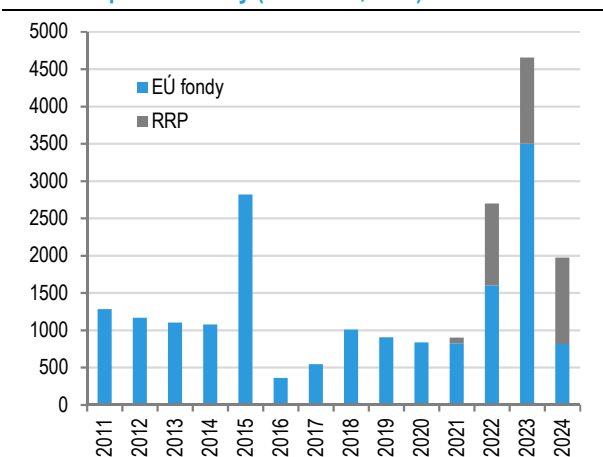
² Časový rad očakávaných úrovní HDP pre roky 2021 až 2024 vychádza z revidovaných údajov o HDP za rok 2020 zaslaných do jesennej notifikácie Eurostatu a prepočítaný reťazením nominálnych medziročných rastov zo septembrovej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy. Tieto predpoklady sú použité aj pri iných ukazovateľoch vyjadrených v pomere k HDP. Prognóza zahŕňa predpoklad znižovania štrukturálneho deficitu verejných financií o 1 % HDP v rokoch 2023-2024.

Po odznení tretej vlny sa obnoví zotavenie trhu práce. Očakávame, že ekonomika a zamestnanosť začnú výraznejšie rásť začiatkom roku 2022, keď pandémia ustúpi. Za celý rok 2022 na trhu práce pribudne približne 18 tisíc pracovných miest, najmä v sektore služieb, ktoré boli najviac zasiahnuté. Miera nezamestnanosti začne postupne klesať a v roku 2022 by mala dosiahnuť v priemere 6,7 %. Následný výraznejší pokles počtu nezamestnaných bude podporený investíciami z Plánu obnovy EÚ.

Rast cien v roku 2022 prekročí štyri percentá. Opätovné oživenie dopytu na svetových trhoch, vyššie ceny emisných povoleniek, ako aj iné globálne faktory prudko zdvihli ceny budúcich kontraktov energetických komodít. To povedie k zvýšeniu regulovaných cien v rokoch 2022 a 2023. Predpokladáme, že rast cien surovín v druhej polovici budúceho roka zvoľní a ceny vstupov sa tak stabilizujú. Stabilná bude aj dopytová inflácia, keďže zamestnanosť sa len postupne bude vracaať na predkrízovú úroveň. V rokoch 2022 a 2023 sa do cien premietne aj schválené ďalšie zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov.

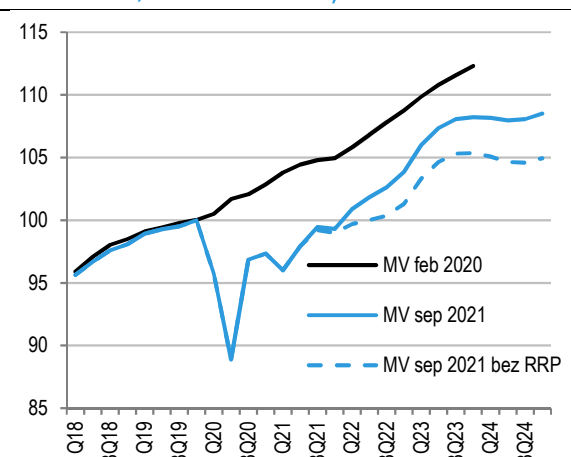
Nominálne mzdy budú s pokračujúcim ekonomickým oživením aj naďalej stúpať rýchlejšie než ceny. Priemerná nominálna mzda sa v roku 2021 zvýši o 5,4 %. Výška miezd bude do veľkej miery ovplyvnená nízkou porovnávacou bázou z roka 2020, ale aj pandemickými vlnami. Vysoká chorobnosť zvyšuje počet poberateľov PN a OČR, čo sa prejavuje v nižších vyplácaných mzdách a vykazovanej priemernej mzde.³ V roku 2022 sa vyšší rast cien čiastočne premietne do nominálnych miezd, ktoré sa zvýšia o 5,5 %, a reálne mzdy (zohľadňujúce infláciu) tak stúpnu o 1,3 %. Priemerná mzda si udrží stabilné tempo rastu aj v nasledujúcich rokoch spolu s oživením ekonomiky a tvorbou pracovných miest.

GRAF 3 – Predpokladaná realizácia investícií z EÚ fondov a plánu obnovy (v mil. eur, b. c.)



Zdroj: MF SR

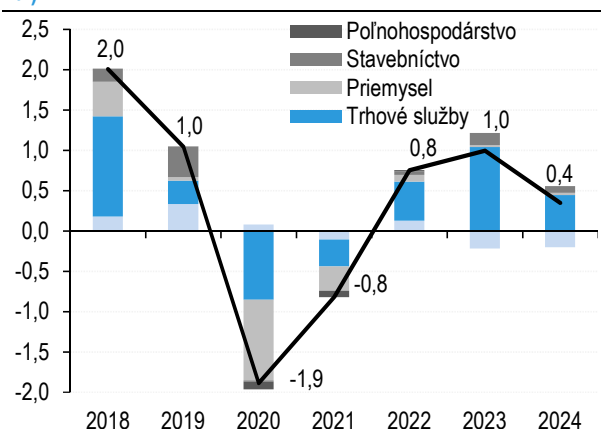
GRAF 4 – Prognóza reálneho HDP (index 4Q2019=100, sezónne očistené)



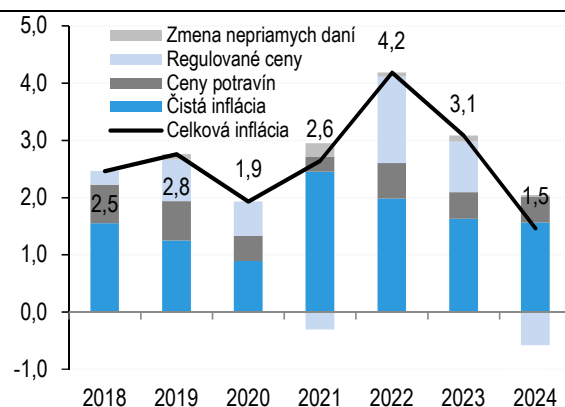
Zdroj: MF SR

V roku 2023 rast ekonomiky zrýchli na 5 % s vplyvom dočerpávania zdrojov z EÚ z končiaceho programového obdobia, podobne ako v roku 2015. Táto akcelerácia bude znamenať mierne prehrievanie ekonomiky a ďalšie zotavenie trhu práce. Následne v roku 2024 ekonomika zvoľní, keďže očakávame, že čerpanie zdrojov z nového štvrtého programového obdobia bude len postupné.

³ Nemocenské dávky sa do miezd nezarátavajú, no ich poberatelia sú stále vedení ako zamestnaní. Tento fakt potom znižuje vykazovanú priemernú mzdu zamestnancov.

GRAF 5 - Príspevky odvetví k rastu zamestnanosti (p. b.)


Zdroj: MF SR

GRAF 6 - Príspevky k inflácii (p. b.)


Zdroj: MF SR

Prognóza MF SR je v porovnaní s jarnou aj letnou prognózou EK pesimistickejšia⁴. Hlavným dôvodom je fakt, že v septembrovej prognóze MF SR je premietnutý vplyv nastupujúcej tretej vlny pandémie. MF SR taktiež uvažuje s rýchlejším rastom cien a s výpadkami súčiastok v priemysle, čo sú faktory tlmiace spotrebu domácností a export. Z tohto dôvodu je aj odhad produkčnej medzery pod odhadom EK a ekonomika je tak, podľa MF SR, viac podchladená.

TABUĽKA 1 – Porovnanie prognóz Európskej komisie a Ministerstva financií SR

Ukazovateľ (rast v % ak nie je uvedené inak)		2021	2022
Reálne HDP	Prognóza EK (jar)	4,8	5,2
	Prognóza EK (leto)	4,9	5,3
	Prognóza MF SR (sept)	3,7	4,2
Súkromná spotreba	Prognóza EK (jar)	0,8	5,2
	Prognóza MF SR (sept)	0,2	2,4
Verejná spotreba	Prognóza EK (jar)	2,5	-0,2
	Prognóza MF SR (sept)	4,9	4,1
Celkové investície	Prognóza EK (jar)	8,6	12,5
	Prognóza MF SR (sept)	-0,3	16,7
Export tovarov a služieb	Prognóza EK (jar)	12,2	5,3
	Prognóza MF SR (sept)	10,5	3,1
Import tovarov a služieb	Prognóza EK (jar)	10,9	5,6
	Prognóza MF SR (sept)	10,9	3,9
Inflácia (HICP)	Prognóza EK (jar)	1,5	1,9
	Prognóza EK (leto)	2,1	2,2
	Prognóza MF SR (sept)	2,3	4,0
Zamestnanosť (ESA)	Prognóza EK (jar)	-0,6	0,8
	Prognóza MF SR (sept)	-0,8	0,8
Produkčná medzera (% z pot, HDP)	Prognóza EK (jar)	-1,4	0,8
	Prognóza MF SR (sept)	-1,7	-0,4

Zdroj: MF SR

⁴ Porovnanie prognózy MF SR s prognózou EK vychádza z požiadavky smernice Rady 2011/85/EÚ z 8. novembra 2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov.

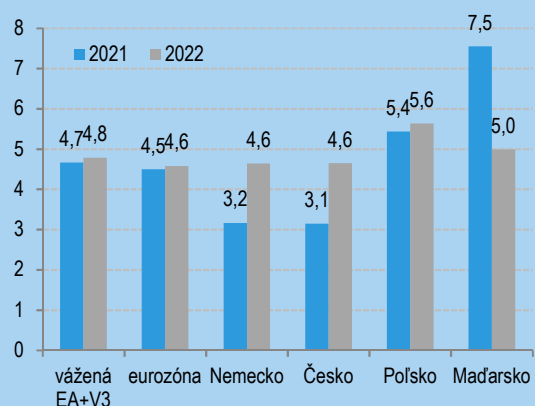
BOX 1 - Predpoklady externého prostredia

Ekonomika eurozóny sa v závere roka 2020 ponorila do recesie spôsobenej pandémie a súvisiacimi opatreniami. Aj keď boli ekonomické náklady druhej vlny pre jednotlivé krajiny miernejšie v porovnaní s prvou vlnou, spomalenie sa prenieslo aj do 1. štvrťroka 2021, kedy väčšina krajín eurozóny mierne poklesla. Jarné uvoľnenie opatrení so sebou prinieslo ekonomické oživenie v druhom štvrťroku, kedy sa k relatívne dynamickému globálnemu obchodu a silnej priemyselnej výrobe pridali aj služby. Kým letná sezóna podporila rast služieb v oblasti hotelierstva, reštaurácií aj turizmu, sektor stavebníctva sa v prvej polovici roka nestihol zotaviť. Ekonomický vývoj v nasledujúcom období bude do veľkej miery závisieť od priebehu jesennej vlny pandémie, ktorej by mal dominovať infekčnejší delta variant vírusu COVID-19. Vďaka očkovaníu by však mala byť táto vlna pandémie miernejšia.

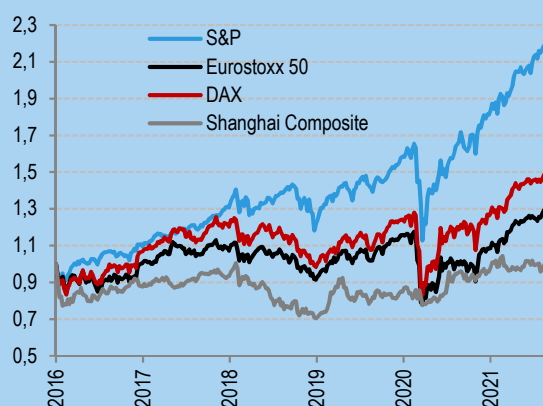
Rast cien energií spolu s drahšími pohonnými látkami, nesúlalom medzi silným dopytom po tovaroch a nedostatočnou ponukou vstupov, vyvolávajú silné dočasné inflačné tlaky. Keďže vyššia inflácia je spôsobená skôr ponukovými faktormi a nie je dôsledkom prehrievania sa ekonomík, očakáva sa, že rast cien je len dočasný. V roku 2022 sa však ceny pravdepodobne ešte udržia na vysokých úrovniach. Silnejšia inflácia je dôsledkom drahších vstupných surovín, ktoré spolu s chýbajúcimi vstupmi vytvárajú tzv. úzke hrdlá, čo sa prejavilo v poklese dokončených výrobkov.

Vlna pandémie z jesene 2020 zasiahla aj krajiny regiónu V3, kde však boli negatívne ekonomické dôsledky v miernejšom rozsahu v porovnaní s veľkými krajinami eurozóny. V druhej polovici roka 2021 by malo pomôcť aj čerpanie prostriedkov z Plánu obnovy a odolnosti (GRAF 7). Jednotlivé ekonomiky podporí v roku 2022 aj čerpanie z fondov EÚ.

Aktiové indexy počas leta pokračovali v raste a prekonávali historické maximá (GRAF 8). Záujem o akcie je podporený pozitívnymi náladami v súvislosti s mierou zaočkovanosti vo veľkých ekonomikách a s tým spojené menšie obavy z ďalšej vlny pandémie. Investori zároveň rátajú s pokračujúcimi monetárnymi a fiškálnymi stimulmi, čo prispieva k rastu na akciových trhoch a zároveň k poklesu výnosov vládnych dlhopisov. **Cena ropy Brent reflektuje vyššie ceny energií a emisných povoleniek.** Na horizonte prognózy by sa cena komodity mala ustáliť na úrovni 60 USD/bl.

GRAF 7 – HDP obchodných partnerov Slovenska podľa septembrovej prognózy IFP (% zmena)

Zdroj: IFP

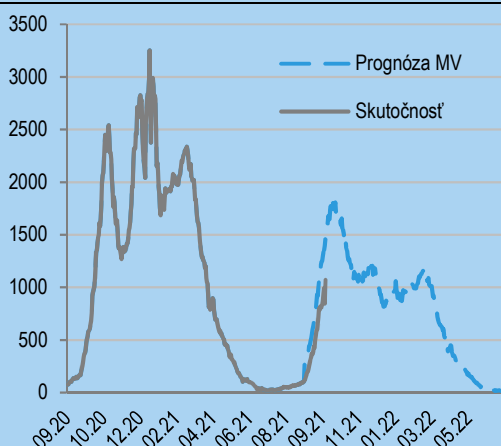
GRAF 8 - Aktiové indexy sa po prudkom prepade rýchlo spamätali (15. jan 2016 = 1)

Zdroj: IFP, Bloomberg

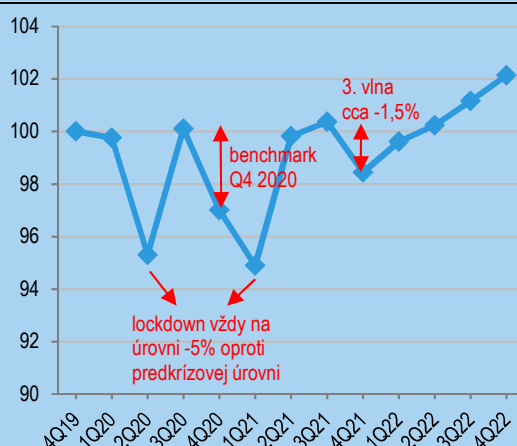
BOX 2 - Predpoklady o vývoji pandémie na Slovensku

Tretia vlna prinesie menej nakazených než druhá. Vrchol tretej vlny je predpokladaný v polovici októbra, keď sa počet nových pozitívne testovaných priblíži hranici 1800. Následne sa 3. vlna zastabilizuje na úrovni zhruba 1000 nakazených. Kvôli sezónnosti vírusu sa bude počet pozitívne testovaných pohybovať na podobných úrovniach približne do polovice marca, keď spolu s postupným oteplením nastane aj pokles incidence (**GRAF 9**). Priemerný počet pacientov v nemocniciach je odhadovaný na zhruba 500 v období od septembra do konca roka, pričom na vrchole 3. vlny ide zhruba o 700 hospitalizácií. Modelovaný priebeh epidemickej situácie predpokladá mieru plnej zaočkovanosti na úrovni 51 % (aktuálne 42,6 %). Zahnutý je tiež vplyv opatrení Covid automatu (verzia z 10.8.), ktoré sa aktivujú na základe vývoja incidence v jednotlivých okresoch. Aktuálny vývoj nových prípadov je zatiaľ v súlade s predpokladmi v prognóze, zatiaľ čo vývoj hospitalizovaných je vyšší.

Tretia vlna zasiahne ekonomiku miernejšie než predchádzajúce. Vplyv 3. vlny pandémie na ekonomiku vychádza z predpokladov prísnosti regionálnych opatrení na základe Covid automatu. Okrem reštrikčných opatrení je tiež zohľadnená rôzna miera zaočkovanosti, kumulatívny počet pozitívne testovaných (ako indikátor pre osoby s prekonaným ochorením) a ekonomická dôležitosť regiónu meraná podielom na vyplatených mzdách v hospodárstve. Vplyv 3. vlny stiahne nadol reálnu spotrebu o 0,23 % HDP v 4. kvartáli (**GRAF 10**). Pandémia zasiahne ekonomiku menej ako v druhej vlnе najmä vďaka vakcinácii a regionálnemu charakteru opatrení. Pri výrazne horšom epidemickom vývoji sa však ekonomický vývoj bude približovať alternatívnemu scenáriu s lockdownom. Ten uvažuje s prepadom spotreby domácnosti o 0,45 % HDP, čo sú asi 2/3 vplyvu predchádzajúcich lockdownov.

GRAF 9 – Predpoklad o vývoji počtu nových prípadov (7-denný kĺzavý priemer)

Zdroj: OWID, IFP

GRAF 10 – Vplyv 3. vlny na spotrebu domácností (s. c. index 4Q2019=100, sezónne očistené)

Zdroj: ŠÚ SR, IFP

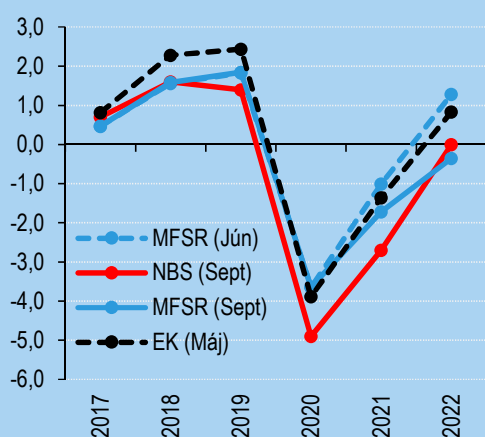
BOX 3 – Odhad produkčnej medzery

Tretia vlna pandémie spomalí oživenie ekonomiky a ekonomika ostane podchladená na úrovni – 1,7 % pod svojim potenciálom. V nasledujúcom roku ekonomika hnaná investíciami z Plánu obnovy prekoná predkrízové úrovne a produkčná medzera sa takmer úplne zavrie na -0,4 % potenciálu. Tento odhad sa opiera o národnú metodiku Ministerstva financií Slovenskej republiky (MF SR). Odhad MF SR sa výrazne

nelíši od prognózy EK z mája roku 2021. Národná metodika MF SR je v tomto dokumente využitá pre odhad cyklickej zložky potrebnej k výpočtu štrukturálneho salda verejných financií.

Podľa národnej metodiky MF SR dosiahne v roku 2021 produkčná medzera **-1,7 % potenciálneho HDP**. Nedostatok vstupov spolu s 3. vlnou pandémie pribrzdia rast ekonomiky v tomto roku, čo vyústi do miernejšieho zatvorenia produkčnej medzery ako sa očakávalo v júni. V ďalšom roku ekonomiku výrazne podporia investície z Plánu obnovy, ktoré budú zvyšovať produkčné kapacity najmä cez kapitálovú zásobu a vyššiu produktivitu výrobných faktorov. Spolu s oživeným dopytom a zamestnanosťou po pandémii sa v roku 2022 produkčná medzera zníži na **-0,4 % potenciálneho HDP**. Plán obnovy a dočerpávanie zdrojov z EÚ fondov v roku 2023 bude stimulovať vysoký rast dopytovej aj ponukovej časti ekonomiky, čo vyústi do pozitívnej produkčnej medzery, ktorá sa však kvôli koncu programového obdobia EÚ fondov v roku 2024 opäť roztvorí.

GRAF 11 - Vývoj produkčnej medzery (% pot. HDP): porovnanie MF SR, NBS, EK



Zdroj: MF SR, NBS, AMECO

TABUĽKA 2 – Produkčná medzera a príspevky faktorov k rastu potenciálneho produktu – národná metodika

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

*Celková produktivita výrobných faktorov

Zdroj: MF SR

Rozdiel v odhadoch produkčnej medzery EK a MF SR (národná metodika) spôsobuje rozdielny horizont prognóz a rozdielna produktivita výrobných faktorov (TFP). Kým metodika EK odhaduje produkčnú medzeru na dva roky dopredu, prognóza MF SR robí odhad až na štyri roky. Metodika EK je postavená na trendoch a filtrácii premenných, takže predĺženie horizontu prognózy môže mať za následok rozdielne odhady produkčnej medzery na kratšom horizonte, hoci je vstupná makroekonomická prognóza v daných rokoch nezmenená. Ďalším rozdielom je úprava TFP o vplyv investícií z Plánu obnovy, ktorý sme odhadli na základe panelových údajov o 34 krajinách (EÚ, UK, USA, Island, Nórsko, Švajčiarsko, Kanada a Japonsko) počas rokov 2010 až 2019. Nárast tempa rastu investícií o 1 p. b. je spojený s nárastom tempa rastu celkovej produktivity o 0,061 p. b. Rast celkovej produktivity faktorov sme následne upravili na základe objemu naplánovaných investícií v jednotlivých rokoch a odhadnutého vplyvu na TFP.

MF SR pri odhade potenciálneho produktu zároveň zohľadňuje aj vývoj produkčnej medzery, ktorá ovplyvňuje dynamiku domácej inflácie, obchodnej bilancie a trhu práce. Výsledný rozklad HDP je preto založený nielen na odhade štrukturálnej zložky, ale simultánne aj na odhade cyklickej zložky. V prípade metodiky EK sa nezohľadňuje vplyv spomínanej cyklickej zložky na ekonomiku, čo môže viesť k menej presnému odhadu produkčnej medzery. Ako príklad uvádzame tlmený rast spotrebiteľských cien a pozitívnu obchodnú bilanciu (indikujúcu prebytok zahraničného dopytu nad domácim), čo v posledných rokoch naznačuje len nízke prehrievanie slovenskej ekonomiky.

I.2. Alternatívne scenáre makroekonomickej prognózy

Pre lepšiu informovanosť verejnej diskusie a politiky na Slovensku slúžia alternatívne scenáre, ktoré tentokrát modelujú ekonomický vývoj v prípade lockdownu a nízkeho čerpania EÚ fondov. Napriek vysokej zaočkovanosti sa s príchodom 3. vlny pandémie v niektorých štátoch diskutovala potreba ďalšieho lockdownu, vid' napr. Izrael. V prvom alternatívnom scenári bol modelovaný vplyv prípadného lockdownu počas 3. vlny na slovenskú ekonomiku. Zavedenie prísnejších opatrení nad rámec aktuálneho automatu v podobe lockdownu ešte v tomto roku by znížilo HDP o dodatočných 0,3 p.b. Hlavným faktorom podporujúcim rast ekonomiky v roku 2023 bude dočerpanie EÚ fondov z končiacieho programového obdobia. Druhý alternatívny scenár modeluje situáciu nižšieho čerpania na úrovni 70 % a jeho vplyv na ekonomiku. Nižšie, 70 %-né čerpanie, by v roku 2023 znížilo rast o 1,7 percentuálneho bodu.

Scenár 1: Opätovné obmedzenie ekonomiky

V prvom scenári simulujeme vplyv opätovného zavedenia lockdownu, t.j. sprísnenia protipandemických opatrení nad rámec COVID automatu platného k septembru 2021. Scenár predpokladá horší priebeh 3. vlny pandémie (vrchol 3. vlny počas novembra pri 3600 nových prípadoch a 2800 hospitalizovaných) a lockdown počas dvoch mesiacov vo štvrtom kvartáli, čo bude znamenať obmedzenie obchodov a služieb na predaj pre základné potreby, zatvorenie škôl, reštaurácií, hotelov a obmedzenie pohybu. Ekonomické vplyvy lockdownu sú odhadnuté na základe výpadku spotreby domácností v predchádzajúcich vlnách pandémie.

Sprísnenie opatrení by stlmilo výkon ekonomiky v štvrtom kvartáli a HDP by celoročne vzrástlo o 3,4 %, čo je o 0,3 p.b. menej než v základnom scenári prognózy MF SR. Scenár predpokladá, že pandémia sa po novom roku úplne nevytratí, ale jej intenzita a vplyvy na ekonomiku nebudú zásadné, čo bude viesť k rýchlemu návratu ekonomiky na pôvodnú trajektóriu. Zamestnanosť by v poslednom kvartáli tohto roka poklesla o 17 tisíc osôb oproti prognóze. Trh práce by sa zotavil počas prvej polovice roka 2022. Daňové príjmy poklesnú najmä v závere roka 2021 vplyvom výpadku príjmov naviazaných na spotrebu.

TABUĽKA 3 – Opätovné obmedzenie ekonomiky

Kumulatívna zmena rastu jednotlivých premenných oproti základnému scenáru je v p.b.
Zmena daňových príjmov sa uvádza ako zmena oproti zákl. scenáru, hrubý dlh VS sa uvádza ako zmena oproti základnej prognóze

	Reálne HDP	Spotrebné ceny	Produkčná medzera	Súkromná spotreba	Vládna spotreba	Reálne investície	Reálny export	Zamestnanosť	Nominálne mzdy	Daňové príjmy (% HDP)	Dlh VS (% HDP)
2021	-0,3	0,2	-0,3	-0,5	0,0	-0,3	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	0,3
2022	-0,1	0,4	-0,4	0,0	0,4	-0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,2
2023	-0,1	0,4	-0,4	-0,1	0,3	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,3
2024	-0,1	0,4	-0,5	-0,2	0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,4

Zdroj: MF SR

Scenár 2: Nižšie čerpanie zdrojov z EÚ

V druhom scenári modelujeme potenciálne efekty zníženého čerpania prostriedkov z EÚ. Základný scenár prognózy v súlade s väčšinovými očakávaniami členov Výboru pre makroekonomické prognózy predpokladá do roku 2024 vyčerpanie takmer celého dostupného balíka zdrojov EÚ (v objeme viac než 11 mld. eur). Z toho väčšinu tvoria zdroje programového obdobia EÚ fondov končiacieho v 2023. Pre ilustráciu dôležitosti úspešného dočerpania zdrojov aktuálneho programového obdobia pre ekonomický vývoj druhý scenár modeluje situáciu, v ktorej čerpanie dosiahne úroveň len 70 % dostupného objemu. To zodpovedá minimálnej hodnote z prieskumu medzi členmi Výboru. Množstvo zdrojov je v tomto prípade do roku 2024 nižšie o 2,5 mld. eur, pričom sa rozdiely najviac prejavajú v roku 2023, keď je objem čerpania nižší až o 2 mld. eur.

Nižšie čerpanie zdrojov by ekonomický vývoj v rokoch 2021 a 2022 ovplyvnilo iba veľmi mierne. V roku 2023 by však HDP vzrástlo len o 3,3 %, čo je o 1,7 p.b. menej ako v prognóze. Opticky vyšší rast v roku 2024 by bol výsledkom bázičného efektu z predchádzajúceho roku, ale úroveň HDP by stále bola nižšia ako v prognóze. Trh



práce by reagoval na výpadok zdrojov s oneskorením a najväčšie rozdiely by sa prejavili až v roku 2024, keď by bolo zamestnaných o 22 tisíc osôb menej v porovnaní s vývojom pri plnom čerpaní zdrojov EÚ. Daňové príjmy reagujú od roku 2023 výpadkom okolo 0,4 až 0,6 % HDP.

TABUĽKA 4 – Pomalšie čerpanie prostriedkov z EÚ fondov

Kumulatívna zmena rastu jednotlivých premenných oproti základnému scenáru je v p.b.

Zmena daňových príjmov sa uvádza ako zmena oproti zákl. scenáru, hrubý dlh VS sa uvádza ako zmena oproti základnej prognóze

	Reálne HDP	Spotrebné ceny	Produkčná medzera	Súkromná spotreba	Vládna spotreba	Reálne investície	Reálny export	Zamestnanosť	Nominálne mzdy	Daňové príjmy (% HDP)	Dlh VS (% HDP)
2021	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2022	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,6	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1
2023	-1,8	-0,3	-1,8	-0,7	-2,2	-9,2	0,0	-0,3	-1,3	-0,6	1,9
2024	-0,6	-0,6	-2,1	-0,4	-0,8	-3,8	0,0	-0,9	-0,3	-0,4	1,7

Zdroj: MF SR



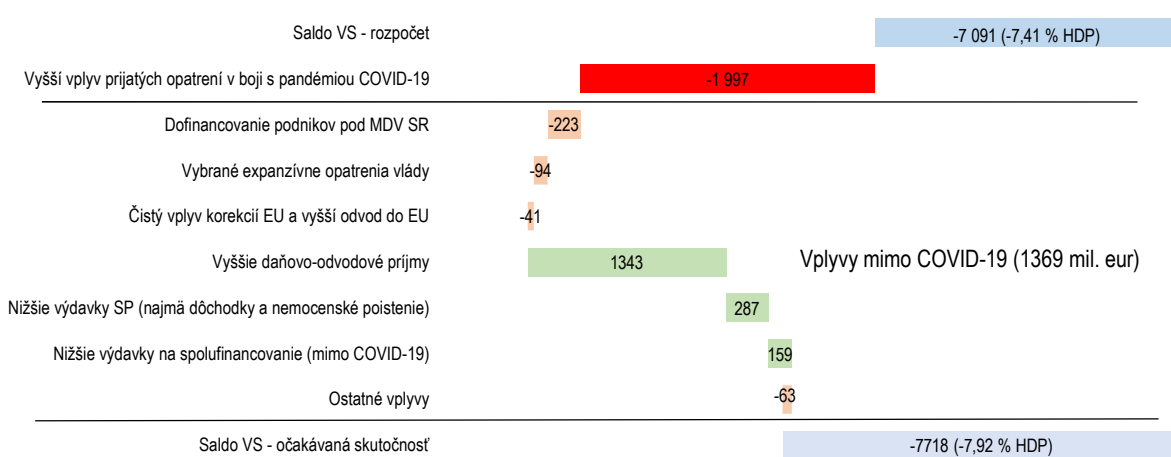
II. Rozpočtové ciele

Deficit dosiahne v tomto roku 7,9 % HDP. Prioritou je aj v roku 2021 boj s dôsledkami pandémie COVID-19. K nárastu deficitu tak prispieva najmä navýšenie prostriedkov na podporu ekonomiky počas pandémie, na ktoré nestačila pôvodná plošná miliardová rezerva v rozpočte. Mimo priamych vplyvov spôsobených prepuknutím pandémie COVID-19 sa na zvýšení deficitu podieľajú najmä dofinancovanie prevádzky a kapitálových výdavkov dopravných podnikov pod Ministerstvom dopravy a výstavby. Naopak, oproti predpokladom rozpočtu deficit výrazne znižujú najmä vyššie daňovo-odvodové príjmy najmä vďaka tomu, že korporátna daň napriek pandémie poklesla len minimálne. Od roka 2022 sa v zdravotnej oblasti aj v ekonomike predpokladá už stabilnejšia situácia. Tomu zodpovedá aj nižšia rezerva na podporné proti-pandemické opatrenia v porovnaní s minuloročnými výdavkami na úrovni 0,7 % HDP. Mimo nej sa v rozpočte plánuje približne neutrálna fiškálna politika. Deficit verejných financií sa tak v budúcom roku zníži na úroveň 4,9 % HDP. Od roku 2022 preberú úlohu podpory ekonomiky nové prostriedky z Fondu obnovy a končiaceho programového obdobia EÚ fondov. Obozretné sťahovanie fiškálneho stimulu zodpovedá aj odporúčaniam ostatných medzinárodných inštitúcií. Od roku 2023 je v kontexte historicky najvyššej úrovne verejného dlhu a rizík dlhodobej udržateľnosti plánované pokračovanie ozdravenia verejných financií, znižovaním štrukturálneho deficitu o 1 % HDP ročne. Vďaka tomu sa nominálny deficit už v roku 2023 dostane pod hranicu nadmerného deficitu 3 % HDP. Bez novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je potrebné pre rok 2024 cieľiť už vyrovnaný rozpočet, čo by znamenalo výrazne reštriktívnu fiškálnu politiku.

II.1. Aktuálny vývoj verejných financií v roku 2021

Na základe aktuálneho vývoja poznačeného pandemiou COVID-19 narastie schodok VS v roku 2021 na 7,9 % HDP z minuloročných 5,5 % HDP. Oproti predpokladom rozpočtu s plánovaným deficitom na úrovni 7,4 % HDP sa zvýšili hlavne výdavky na pandémiu COVID-19 (navýšenie o 2,1 p. b. HDP nad rámec miliardovej rezervy zapracovanej v schválenom rozpočte). Výrazný nárast výdavkov potrebných na boj s pandemiou viedol k potrebe novely zákona o Štátnom rozpočte na tento rok. Pozitívne na deficit pôsobia najmä vyššie ako rozpočtované daňovo-odvodové príjmy (1,4 % HDP) a nižšie výdavky Sociálnej poisťovne mimo dávok spojených s COVID-19 (0,3 % HDP).

GRAF 12 – Plnenie schváleného rozpočtu - rozdiely na hlavných položkách (príspevky v mil. eur, ESA2010)



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

Zdroj: MF SR

Vývoj verejných financií spôsobený koronavírusom

Na boj s pandemiou COVID-19 sa tento rok očakávajú o 2,1 p. b. HDP väčšie výdavky s vplyvom na deficit, ako sa predpokladalo v rozpočte pri tvorbe rezervy na tento účel (1,1 % HDP)⁵. Celkové náklady prijatých

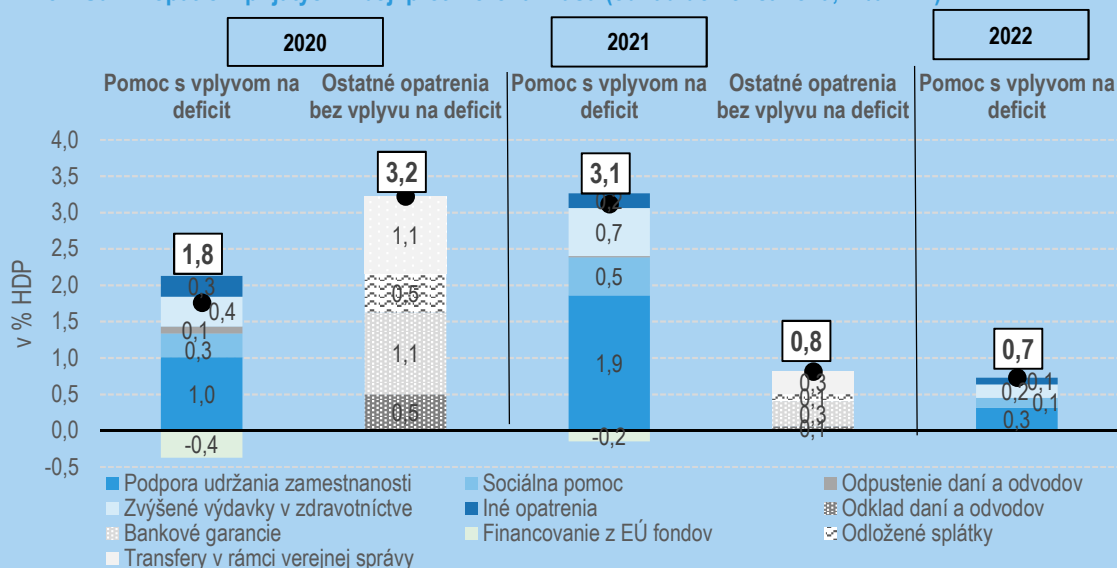
⁵ Pri tvorbe rozpočtu sa vytvorila rezerva na tento účel vo výške 1 041 mil. eur.

opatrení (s vplyvom na aktuálny deficit v metodike ESA2010), ktoré zaviedla vláda v reakcii na koronavírus, sa do konca roka odhadujú v objeme 3,1 % HDP.⁶ (BOX 4 a Príloha 7). Vláda v roku 2021 rozšírila podporu zamestnanosti cez navýšenie limitov, ktoré je možné poberať na jedno pracovné miesto. Nemocenské dávky, ako aj ošetrovné o člena rodiny, boli navýšené tak, aby počas apríla a mája nahrádzali čistú mzdu zamestnancov. Opätovné predĺženie nároku na dávku v nezamestnanosti počas marca až mája malo nahradiť príjem ľuďom, ktorí si v dôsledku zhoršenej situácie na trhu práce stále nemohli nájsť zamestnanie. Vytvorili sa aj nové schémy na podporu najviac postihnutých sektorov. Cielená finančná pomoc smerovala najmä na podporu pracovníkov a podnikateľov v kultúre a na základných umeleckých školách. Významné dotácie prúdili aj na podporu gastronómie a cestovného ruchu. Vytvorila sa aj schéma na kompenzáciu strát v cestnej doprave. Jednorazový príspevok vo výške 333 eur bol vyplatený rodinám s deťmi, ktoré sa vplyvom situácie s COVID-19 ocitli v hmotnej núdzi. Ostatným rodinám s deťmi sa počas októbra doplatí prídavok na dieťa, tak aby dosahoval výšku 100 eur.

BOX 4 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu v hotovostnom vyjadrení

Opatrenia prijaté v boji proti koronavírusu majú charakter priamej pomoci s priamym vplyvom na deficit a bez priameho vplyvu na deficit, kam patria odklady daňových a odvodových povinností, bankové záruky pre podnikateľské úvery a transfery v rámci verejnej správy. Odklad daní a odvodov mal pomôcť firmám s likviditou a jeho vplyv na aktuálny deficit bude zanedbateľný. V strednodobom horizonte sa minimalizuje aj hotovostný vplyv⁷. Garancie za úvery, ktoré tiež pomáhajú preklenúť nepriaznivé obdobie, majú vplyv na deficit a dlh iba v prípade, ak časť dlžníkov prestane splácať poskytnuté úvery, resp. v prípade štandardizovaných záruk podľa metodiky ESA2010 je nutné zohľadniť mieru rizika nesplatenia na aktuálnom princípe⁸. Transfery v rámci verejnej správy majú vplyv na aktuálny deficit, len ak subjekt prijatý transfer zrealizuje na výdavkoch⁹. Odklad splátok úverov realizujú komerčné banky po dohode s vládou, čím pomáhajú likvidite domácností bez vplyvu na vládny deficit hospodárenia.

GRAF 13 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu (odhad do konca roka, v % HDP)



Zdroj: MF SR

* 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.

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

⁶ V tomto odhade je zahrnuté financovanie časti výdavkov z EÚ fondov. Ide o financovanie v objeme 138 mil. eur (0,2 % HDP), toto prefinancovanie nemá vplyv na deficit.

⁷ V časti sociálnych odvodov predpokladáme aktuálny vplyv -3,6 mil. eur v 2020 z dôvodu nesplatenia odložených odvodov vo vybraných rizikových sektoroch. V roku 2021 očakávame vplyv na aktuálne saldo vo výške -5,5 mil. eur.

⁸ Potenciálne negatívne riziko sa odhaduje 47 mil. zo záruk poskytnutých v roku 2020 (z toho 25 mil. je už zahrnutých v deficite v rámci jesennej notifikácie EUROSTATU), resp. riziko 32 mil. zo záruk poskytnutých v roku 2021.

⁹ Napríklad Sociálna poisťovňa dostáva transfer zo ŠR, ktorý je do veľkej miery využitý na krytie pandemických OČR a PN.



Pomoc s vplyvom na deficit sa v aktuálnom roku očakáva v takmer dvojnásobnej hodnote ako v minulom roku. Tento medziročný nepomer je spôsobený okrem navyšovania a rozširovania pomoci popísanej vyššie, aj zaznamenávaním tzv. Kurzarbeitu, keďže do roku 2021 je zahrnutá pomoc aj za posledné mesiace roku 2020¹⁰. Ďalším faktorom je aj objem preplatených výdavkov z EÚ fondov, kým v roku 2020 bol v objeme 0,4 % HDP, tento rok sa očakáva len približne polovica. V aktuálnom roku je navyše dostatočná rezerva aj pre prípad výraznejšej 3. vlny.

Ďalšie faktory mimo koronavírusu

Daňovo-odvodové príjmy rozpočtu prispievajú popri rýchlejšom zotavení ekonomiky k zlepšeniu hospodárenia na úrovni 1,4 % HDP. Hlavným faktorom je zvýšenie daňových príjmov, z toho najmä pozitívne prekvapenie na dani z príjmov právnických osôb vo výške 0,8 % HDP. Zvyčajne procyklická korporátne daň napriek pandémie poklesla len minimálne, na rozdiel od skúseností počas globálnej finančnej krízy, kedy došlo k medziročnému prepadu korporátnej dane o cca 24 %. Za udržaním výnosu sú najmä vybrané sektory ekonomiky, dôležité z hľadiska výberu korporátnej dane, ktorým sa aj napriek kríze darilo. Ide o sektor dodávok vody a energií, financií, malo- a veľkoobchodu. Taktiež sa predpokladá pozitívny vývoj pri dani z pridanej hodnoty, kde sa očakáva prekročenie rozpočtu o 0,4 % HDP vďaka rastu úspešnosti výberu, s ktorým sa v predpokladoch rozpočtu nepočítalo. Vyšší výnos dane z príjmu fyzických osôb ako aj odvodové príjmy (spolu za 0,3 % HDP) ťahá hlavne pozitívnejší vývoj na trhu práce v tomto roku. Ide najmä o silnejší rast miezd, ktorý bude v druhom polroku podporený aj nárastom nových pracovných miest.

Výdavky Sociálnej poisťovne, ktoré nesúvisia priamo s vplyvom pandémie, sú oproti rozpočtu nižšie o 0,3 % HDP. Pokles výdavkov sa očakáva najmä pri dôchodkových dávkach (0,2 % HDP) a nepandemických dávkach nemocenského poistenia (0,1 % HDP). Na pokles dôchodkových dávok oproti rozpočtu vplyva vyšší počet a vyššia priemerná dávka zaniknutých dôchodkov, než sa očakávalo (nepriamy vplyv COVID-19). Ďalší dôvod je nižšia priemerná výška novopriznaných dôchodkov¹¹. Výdavky na štandardné nemocenské a ošetrovné dávky klesajú kvôli výraznejšiemu čerpaniu pandemických dávok PN a OČR¹². Znižujú sa aj výdavky na ostatné nemocenské dávky z dôvodu nižšieho čerpania materského otcami či pomalšieho nábehu poberateľov tehotenských dávok. Výdavky na dávky v nezamestnanosti oproti rozpočtu mierne rastú v dôsledku zhoršeného stavu na trhu práce, ktorý je spôsobený pandemiou.

Výdavky súvisiace s európskym rozpočtom rovnako znižujú očakávaný deficit oproti rozpočtu. Slabšie čerpanie prostriedkov spolufinancovania európskych projektov prispieva vyše 0,2 p. b. HDP. Malá úspora sa očakáva aj na odvode do EÚ. Naopak, celkový pozitívny vplyv mierne kompenzujú korekcie¹³ z nezrovnalostí pri čerpaní EÚ fondov.

Dofinancovanie vybraných spoločností pod ministerstvom dopravy zo štátneho rozpočtu sa podieľa na vyššom než rozpočtovanom deficite 0,2 p. b. HDP¹⁴. Železnice SR zvyšujú výdavky najmä kvôli prevádzke a obnove železničnej siete. Dofinancovanie Železničnej spoločnosti Slovensko je za účelom pokrytia výdavkov zvýšenej potreby opráv železničných koľajových vozidiel a zvýšením dopravných výkonov.

Ostatné negatívne vplyvy spôsobené rozhodnutiami vlády majú negatívny vplyv na deficit na úrovni 0,1 % HDP. Ide najmä o dofinancovanie Zboru väzenskej a justičnej stráže pod Ministerstvom spravodlivosti, odchodné

¹⁰ Výdavky sú zaznamenané podľa toho kedy boli vyplatené, nie na základe toho kedy vznikol nárok na podporu.

¹¹ A pravdepodobne nedostatočné zohľadnenie medziročného presunu výdavkov z 2021 do 2020. Kvôli pripadajúcemu väčšiemu počtu termínov splatnosti na dni pracovného pokoja začiatkom roka 2021, sa vyplatilo o 71 mil. eur viac než štandardne už v roku 2020. Celkový počet výplacných termínov v roku 2020 tak bol 145, zatiaľ čo v roku 2021 len 143. Štandardne sa v bežnom roku vyplatí 144 termínov splatnosti, k nadmernému presunu dochádza každých 5-6 rokov. Tento efekt pravdepodobne nebol naplno zohľadnený pri tvorbe rozpočtu na rok 2021. Zároveň boli značne navýšené očakávané výdavky v roku 2020, ktoré boli bázou pre rok 2021.

¹² Na pokles výdavkov na štandardné nemocenské dávky má vplyv aj rast výdavkov na pandemické dávky (PN a OČR), ktoré sú zobrazené v rámci zúčtovania pandemickej pomoci. Ľudia, ktorí by aj počas bežného roka ochoreli na inú chorobu a následne poberali štandardnú PN či OČR, sú tak zobrazení v pandemických výdavkoch a štandardné výdavky na ostatné nemocenské preto klesnú.

¹³ Korekcie sú očistené o príjmy platobnej jednotky.

¹⁴ Ide o dofinancovanie podnikov ŽSSK a ŽSR.



pre príslušníkov policajného zboru ako aj dofinancovanie regionálneho rozvoja v gescii Ministerstva pre investície a regionálny rozvoj.

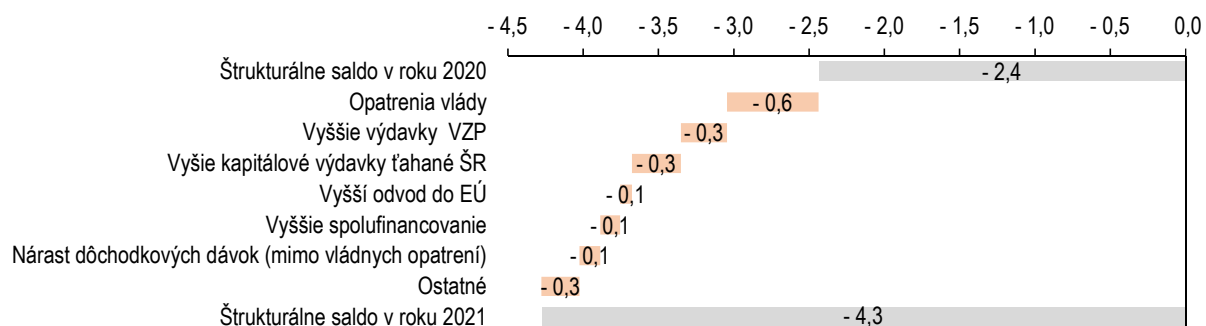
Pozitívne a negatívne riziká

Zvýšená neistota ohľadne vývoja ekonomiky sa prejavuje vo vyššej volatilité pri odhadoch nominálneho deficitu. Prípadná 3. vlna, ktorá by si vyžiadala lockdown ekonomiky, by mala odhadovaný negatívny vplyv na príjmy vo výške 0,2 % HDP¹⁵. Za rok 2021 už dostupné údaje za plnenie výdavkov poukazuje na pozitívne riziko najmä pri kapitálových výdavkoch štátneho rozpočtu a na úrovni samospráv.

II.2. Rozpočtové ciele na roky 2022 až 2024

V roku 2021 pokračuje štrukturálny deficit vo výraznom raste o 1,8 p. b. na úroveň 4,3 % HDP. Vzhľadom na negatívnu produkčnú medzeru pôsobí fiškálna expanzia v roku 2020 a 2021 na ekonomiku 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. Ak sa potvrdia predpoklady očakávanej skutočnosti do konca roka, na expanzii sa môžu podieľať aj vyššie investície štátneho rozpočtu vo výške 0,3 % HDP. Rastúce výdavky verejného zdravotného poistenia prispievajú mimo vplyvov pandémie k zvýšeniu štrukturálneho deficitu tiež o 0,3 p. b. HDP¹⁶. Nad rámec vyššie uvedených zmien vplyvajú na štrukturálne saldo aj vplyvy, ktoré sú v menšej miere pod priamou kontrolou vlády. Sem patrí najmä rastúci odvod do Európskej únie z dôvodu Brexitu (0,1 % HDP), nárast výdavkov na spolufinancovanie EÚ fondov (0,1 % HDP) a narastajúci počet poberateľov dôchodkov (0,1 % HDP). Medzi ostatné vplyvy patrí napríklad rast bežných výdavkov miestnych samospráv.

GRAF 14 – Faktory vedúce k nárastu štrukturálneho deficitu medzi rokmi 2020 a 2021 v % HDP



Zdroj: MF SR

Na budúci rok je plánovaná približne neutrálna fiškálna politika, tak ako bola ukotvená v Programe stability. Rozpočet cieľi pre rok 2022 nominálny deficit na úrovni 4,9 % HDP, nakoľko v budúcom roku sa predpokladá stabilnejšia situácia v zdravotnej oblasti aj v ekonomike. To sa prejaví v nižšej rezerve na podporné proti-pandemické opatrenia (0,7 % HDP). Rezerva má pokryť predovšetkým dobeh výdavkov určených na *Prvú pomoc++* za nároky z konca roka 2021, prípadné náklady z intenzívnejšej 3. vlny pandémie a zakontrahované vakcíny a iné výdavky súvisiace s pandemiou (BOX 4). Plán mierne znížiť štrukturálne saldo v roku 2022 kompenzuje vplyv expanzívnych výdavkových opatrení vlády v roku 2021 prijatých od schválenia Programu

¹⁵ Pre použité predpoklady pozri komentár k makroekonomickej prognóze: https://www.mfsr.sk/files/archiv/66/Komentar_MV_sept2021.pdf V scenári je predpokladaný kratší lockdown s približne dvojitým efektom na spotrebu oproti predchádzajúcim vlnám, vzhľadom na vyššiu zaočkovanosť.

¹⁶ Pomere vysoký rast je spôsobený najmä naviazaním miezd v zdravotníctve na rast priemernej mzdy v hospodárstve spred dvoch rokov na úrovni 7,8 %, čo je výraznejšie nad potenciálnym rastom HDP. Mzdy tvoria v zdravotníctve vyše tretinu výdavkov.



stability¹⁷. Okolo aktuálneho odhadu deficitu v roku 2021 však existuje značná neistota a v prípade dosiahnutia nižšieho schodku verejnej správy by mohlo ísť o neutrálnu až mierne expanzívnu fiškálnu politiku.

Od roku 2023 je v súlade s ambíciou v Programe stability plánovaná konsolidácia na úrovni 1 % HDP ročne, s cieľom postupného ozdravenia verejných financií pod hranicu nadmerného deficitu. Štandardné fiškálne pravidlá Paktu stability a rastu majú byť podľa komunikácie EK opäť aplikované v roku 2022 s dosahom na prípravu rozpočtu na rok 2023. Slovensko na základe nominálneho deficitu nad 3 % HDP zrejme vstúpi do procedúry nadmerného deficitu (EDP), kde EK určí tempo konsolidácie pre návrat k strednodobému rozpočtovému cieľu (MTO). V aktuálnom Návrhu rozpočtového plánu je konsolidačné úsilie stanovené podľa požiadaviek z predchádzajúcej procedúry nadmerného deficitu¹⁸. Základom pre rozpočtové ciele je stanovenie medziročnej konsolidácie, pričom 1 %-ná štrukturálna konsolidácia zodpovedá nominálnemu saldu na úrovni 2,7 % HDP v roku 2023, resp. 2,6 % HDP v 2024¹⁹. Nepriaznivý vplyv konsolidácie na ekonomiku bude zmierňovaný množstvom dodatočných zdrojov z Plánu obnovy a ostatných EÚ fondov.

Konkrétne konsolidačné opatrenia budú predstavené v rozpočtovom procese budúci rok. Dosiahnutie nominálnych cieľov v roku 2023 a 2024 si vyžaduje špecifikáciu nových konsolidačných opatrení v objeme 812 resp. 768 mil. eur v porovnaní so zostaveným rozpočtom. Rozpočet na horizonte do roku 2024 zároveň už uvažuje so znížením resp. tlmením výdavkov viacerých subjektov verejnej správy, ako sú NDS, ŽSR, VVŠ, samospráv a resp. aj s nulovým rastom mzdového balíka v štátnom rozpočte (viď kapitola NPC). V porovnaní s vývojom v analytickom scenári nezmenených politík bude potrebné na dosiahnutie tohto plánovaného vývoja v rozpočte nájsť ďalšie opatrenia (pozri **TABUĽKU 9**). Celkový objem opatrení bude teda vyšší.

TABUĽKA 5 – Konsolidačné úsilie (ESA 2010, % HDP)

	2019 S	2020 S	2021 OS	2022 NRVS	2023 NRVS	2024 NRVS
Nominálne saldo – rozpočtový cieľ	-1,3***	-5,5***	-7,9	-4,9	-2,7	-2,6 (0,0*)
Cyklická zložka	0,7	-1,4	-0,7	-0,1	0,4	-0,5
Jednorazové vplyvy	0,0	-1,7	-3,0	-0,7	0,0	0,0
Štrukturálne saldo	-2,0	-2,4	-4,3	-4,1	-3,1	-2,1 (0,5*)
Konsolidačné úsilie	-0,4	-0,4	-1,8	0,2	1,0	1,0 (3,6*)
<i>p. m. Štrukturálne saldo bez zarátania COVID opatrení do jednorazových vplyvov</i>		-4,0	-7,1	-4,8	-3,1	-2,1 (0,5*)
<i>p.m. potrebné opatrenia na dosiahnutie rozpočtových cieľov (mil. eur)**</i>					812	768 (3 815*)

* V zátvorke sú uvedené ciele, ktoré zodpovedajú návrhu sankcii aktuálnej dlhovej brzdy. V roku 2024 si aktuálne znenie dlhovej brzdy žiada už nominálne vyrovnaný rozpočet.

** Opatrenia potrebné oproti aktuálnemu fiškálnemu rámcu rozpočtu verejnej správy, ktorý už pracuje s predpokladom úsporných opatrení (napr. predpokladá tlmenie výdavkov na viacerých subjektov ako sú NDS, ŽSR či VVŠ). Reálne bude treba prijať opatrenia, ktoré budú vyššie.

*** Podľa údajov ŠÚ SR zaslaných do notifikácie Eurostatu, ktorá bude zverejnená v druhej polovici októbra. Údaje sa môžu meniť. Rovnaký prístup je zvolený pri prognóze hrubého dlhu.

Plánovanej konsolidácii môžu významne napomôcť doteraz neimplementované úsporné opatrenia z revízií výdavkov a revízia daňových výdavkov. Revízie výdavkov identifikovali od roku 2017 úsporné opatrenia s celkovým potenciálom 2 mld. eur (2,1 % HDP). Časť z nich už bola zapracovaná do rozpočtu verejnej správy najmä v minulosti²⁰. Zvyšná časť by po dodatočnej analýze aktuálnosti návrhov revízií mohla tvoriť základ pre potrebnú konsolidáciu v ďalších rokoch. Rovnako je dôležité sa pozrieť na príjmovú stranu rozpočtu. Napríklad v oblasti daňových výdavkov, analogicky ako v prípade revízie výdavkov, by malo dochádzať k priebežnému vyhodnocovaniu opodstatnenosti a efektivity existujúcich výnimiek v zdanení z hľadiska dosahovania svojho účelu.

¹⁷ Ide predovšetkým o dofinancovanie ŽSR a ZSSK. V menšej miere aj o odchodné pre príslušníkov policajného zboru, dofinancovanie zboru väzenskej a justičnej stráže a regionálneho rozvoja.

¹⁸ Podrobnejšie na strane 42: https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sqp/pdf/30_edps/communication_to_the_council/2010-06-15_be_cz_de_ie_es_fr_it_nl_at_pt_si_sk_communication_on_action_taken_en.pdf

¹⁹ Cielový pokles nominálneho salda v 2024 len o 0,1 p.b. HDP pri plánovanom znížení štrukturálneho salda o 1 % HDP vychádza z opätovného podchládzovania ekonomiky spôsobeného ukončením III. programového obdobia EÚ fondov, kedy sa spomalí rast príjmov

²⁰ Do rozpočtu verejnej správy už boli zapracované opatrenia s potenciálom približne 1 mld. eur, z čoho sa asi 750 mil. eur má prejavíť do roku 2023.



Dodatočnú identifikáciu úspor je možné dosiahnuť pokračujúcimi revíziami výdavkovej obálky. Pokračovanie revízií výdavkov verejnej správy je podporené aj legislatívou, ktorá stanovuje povinnosť vykonať revíziu aspoň 50 % výdavkov verejnej správy za štandardné volebné obdobie²¹. Alternatívou k postupným revíziám po jednotlivých rezortoch alebo tematických oblastiach by mohla byť komplexná revízia výdavkov (comprehensive spending review). Komplexné revízie výdavkov nemusia nevyhnutne zhodnotiť všetky výdavky, ich výhodou však môže byť nadrezortný prístup a uľahčenie realokácie výdavkov medzi oblasťami presmerovaním výdavkov do prioritných oblastí. Komplexná revízia výdavkov by mala zahŕňať predovšetkým aktualizáciu identifikovaných, ale len čiastočne realizovaných opatrení, vyhodnotenie výdavkových politík vlád z minulých rokov, prehodnotenie mandatórných výdavkov, predovšetkým parametrických politík (napr. nárok a indexácia dávok) a prehodnotenie fakultatívnych výdavkov štátu (napr. investičná pomoc podnikom).

BOX 5 – Požadované tempo konsolidácie v kontexte súčasných a plánovaných fiškálnych pravidiel

Určenie strednodobej rozpočtovej stratégie sa deje v kontexte vyvíjajúcich sa európskych aj národných fiškálnych pravidiel. Na základe oboch sa však dá očakávať požiadavka na znižovanie deficitu od roku 2023 smerom k vyrovnanému rozpočtu.

Európske fiškálne pravidlá (Pakt stability a rastu)

Na základe historických skúseností je možné predpokladať, že Európska Komisia bude odporúčať pre Slovensko zníženie štrukturálneho deficitu o 2 % HDP do roku 2024. Aktuálne nie je možné s istotou povedať, aké konsolidačné úsilie bude Európska komisia v rokoch 2023 a 2024 požadovať. Na základe odporúčania po predošlej kríze pre roky 2010-2023 sa očakáva požiadavka znižovať štrukturálne saldo o 1 % HDP od roku 2023, s ktorou počíta aj návrh rozpočtu.

Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (novela ÚZoRZ vrátane výdavkových limitov)

Ak NR SR na jeseň schváli novelu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti bude do roku 2024 potrebná konsolidácia pravdepodobne vyššia ako 2 % HDP (bez dôchodkovej reformy). Podľa novely, ktorej súčasťou sú aj výdavkové limity, sa požaduje zlepšovanie stavu dlhodobej udržateľnosti o 1 % HDP v čase vysokých rizík a 0,5 % HDP v čase nízkych rizík dlhodobej udržateľnosti. Nakoľko aktuálne je dlhodobá udržateľnosť vo vysokom riziku bolo by potrebné znížiť štrukturálne saldo za 2 roky kumulatívne o viac ako 2 % HDP (bez dôchodkovej reformy)²². Konsolidácia sa v tomto prípade stanovuje ako konkrétne úsporné opatrenia nad rámec základného scenára – teda prognózovaného vývoja stanoveného legislatívou²³. Úsporné opatrenia však môžu byť nahradené aj dôchodkovou reformou, príp. inými reformami, ak ich Rada pre rozpočtovú zodpovednosť uzná ako opatrenia zlepšujúce dlhodobú udržateľnosť.

Platný zákon o rozpočtovej zodpovednosti (platný ÚZoRZ)

Pri absencii zmien v dlhovej brzde sa spustia od roku 2023 bezprecedentne prísne sankcie k vyrovnanému rozpočtu do roku 2024, čo by znamenalo približne až 4-percentnú konsolidáciu. Ide najmä o požiadavku vyrovnaného rozpočtu, resp. nerastúcich výdavkov už od roku 2024. Zároveň už v roku 2023 by sa museli viazať 3 % upravených²⁴ výdavkov štátneho rozpočtu (podrobnejšie BOX 6).

²¹ Ministerstvo financií je povinné predkladať revíziu výdavkov tak, aby počas štyroch po sebe nasledujúcich kalendárnych rokov od roku, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády došlo k revízií výdavkov v rozsahu najmenej 50 % výdavkov verejnej správy

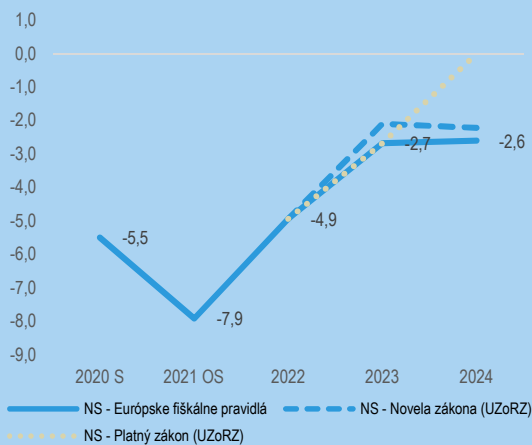
²² Podľa posledných údajov z aktuálnej Správy o dlhodobej udržateľnosti (apríl 2021) by bolo potrebné zníženie štrukturálneho deficitu o 2,4 p.b.

²³ Nejde teda o zaužívané meranie konsolidácie cez medziročnú zmenu štrukturálneho salda. V tomto koncepte sa ako konsolidácia vyčísľujú len vplyvy konkrétnych opatrení vlády oproti vývoju verejných financií na základe aktuálnej legislatívy. Nie je tak možné zahrnúť zníženie štrukturálneho salda, ktoré vychádza z predošlej legislatívy, resp. z ekonomického oživenia. (napr. pomalšia indexácia sociálnych dávok ako je rast výkonu ekonomiky alebo rýchle oživenie ekonomiky a príjmov po kríze).

²⁴ Celkové výdavkov štátneho rozpočtu schválených zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok znížené o výdavky na správu štátneho dlhu, o prostriedky Európskej únie, prostriedky štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, odvody do Európskej únie, transfery Sociálnej poisťovni a o výdavky na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami.

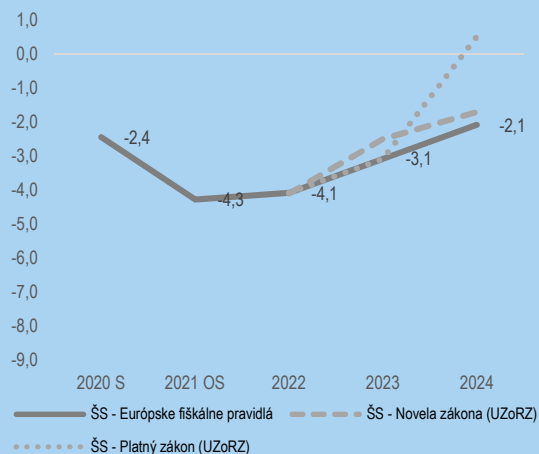


GRAF 15 – Nominálne saldo podľa jednotlivých vrstiev pravidiel (v % HDP)



Zdroj: MF SR

GRAF 16 – Štrukturálne saldo podľa jednotlivých vrstiev pravidiel (v % HDP)



Zdroj: MF SR

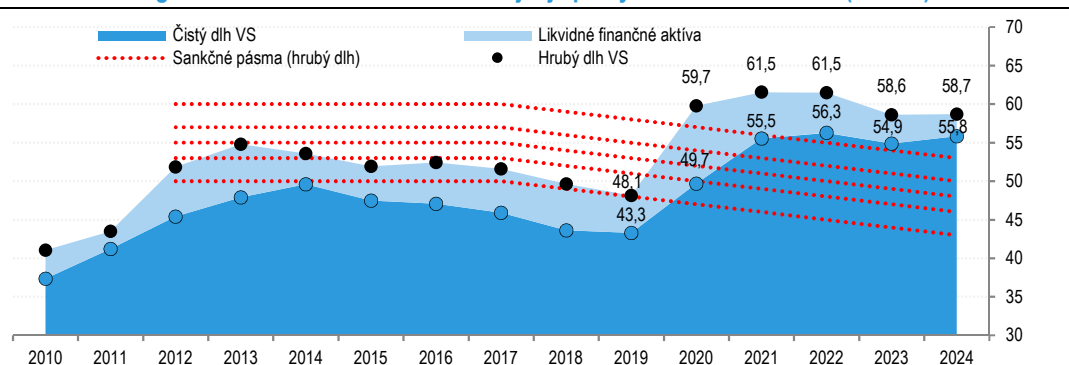
III. Dlh verejnej správy a dlhodobá udržateľnosť verejných financií

Verejný dlh v roku 2020 vzrástol na historicky najvyššiu úroveň, no po aktuálnej revízii údajov nakoniec nepresiahol hranicu 60 % HDP. Naďalej vysoké očakávané deficity povedú v tomto aj budúcom roku k ďalšiemu rastu hrubého dlhu nad 60 % HDP. V roku 2022 však už bude dlh kulminovať na úrovni 61,5 % HDP a po plánovanom znížení schodku hospodárenia pod 3 % HDP v roku 2023 začne opäť klesať. Pokles dlhu potiahne aj ekonomické oživenie podporené zdrojmi z Plánu obnovy, vyššia inflácia a postupné znižovanie hotovostnej rezervy štátu na úrovne pred krízy. Čistý dlh, ktorý abstrahuje od zmien v likvidných prostriedkoch, ostane takmer nezmenený a v roku 2024 dosiahne 56 % HDP. Dlhodobejší pohľad na zadlženosť cez optiku scenára nezmenených politík, teda bez reakcie vlády po roku 2024, poukazuje na možný nárast dlhu nad 90 % HDP. Zároveň sú indikátory strednodobej a dlhodobej udržateľnosti na maximálnych hodnotách, indikujúcich vysoké riziká. Oba tieto faktory zdôrazňujú dôležitosť dôchodkových reforiem. Aktuálne predložená reforma z dielne ministerstva práce zlepšuje dlhodobú udržateľnosť hodnotenú cez indikátor S2 o 2,6 % HDP, zároveň by však znamenala výrazné zvýšenie deficitu v najbližších dvoch dekádach.

Východiskom pre prognózu hrubého dlhu verejnej správy je zadlženie vo výške 59,7 %²⁵ HDP za rok 2020. Hrubý dlh Slovenska v minulom roku nepresiahol maastrichtskú hranicu 60 % HDP, no aj tak predstavuje historicky najvyššiu dosiahnutú úroveň. Zároveň došlo k prekročeniu všetkých sankčných pásiem aktuálne platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.²⁶ V porovnaní s odhadom v Programe stability (PS) na základe jarnej notifikácie Eurostatu je dlh revidovaný smerom nadol o 0,8 p.b. HDP²⁷. Medziročne dlh v pomere k HDP vzrástol o 11,6 p.b.. Pod nárast sa podpísali predovšetkým negatívne vplyvy pandémie COVID-19 – nárast deficitu rozpočtu verejnej správy a pokles ekonomiky - ale aj predzásobenie sa hotovosťou z dôvodu neistoty vývoja pandémie.

V roku 2021 hrubý dlh vzrastie nad 60 %-nú hranicu a podľa aktuálnych predpokladov dosiahne 61,5 % HDP. Hlavným zdrojom medziročného rastu zadlženia je vysoký očakávaný deficit verejnej správy na úrovni takmer 8 % HDP, ktorý reflektuje stále nepriaznivú situáciu ohľadom 3. vlny pandémie koronavírusu.²⁸ Hrubý dlh vzrastie vplyvom vysokého schodku medziročne o 1,8 p.b. a presiahne 60 % HDP napriek využitiu vyše tretiny naakumulovanej hotovosti verejnej správy a príspevku inflácie. Tempo nárastu dlhu však bude pomalšie, ako sa predpokladalo v Programe stability aj minuloročnom rozpočte verejnej správy. Súčasťou nárastu zadlženia sú aj záväzky štátu voči subjektom mimo sektora verejnej správy, ktoré v aktuálnom období výraznejšie ukladajú voľné finančné zdroje na účtoch Štátnej pokladnice, a to v objeme asi 0,5 % HDP.

GRAF 17 – Prognóza hrubého a čistého dlhu verejnej správy v rokoch 2021-2024 (% HDP)



Pozn.: Sankčné pásma predstavujú aktuálne platný ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti.

Zdroj: MF SR

²⁵ Hodnota vychádza z predbežných údajov zaslaných do jesennej notifikácie Eurostatu. Časový rad očakávaných úrovní HDP pre roky 2021 až 2024 bol prepočítaný pomocou reťazení nominálnych medziročných rastov z poslednej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy. Tieto predpoklady sú použité aj pri iných ukazovateľoch.

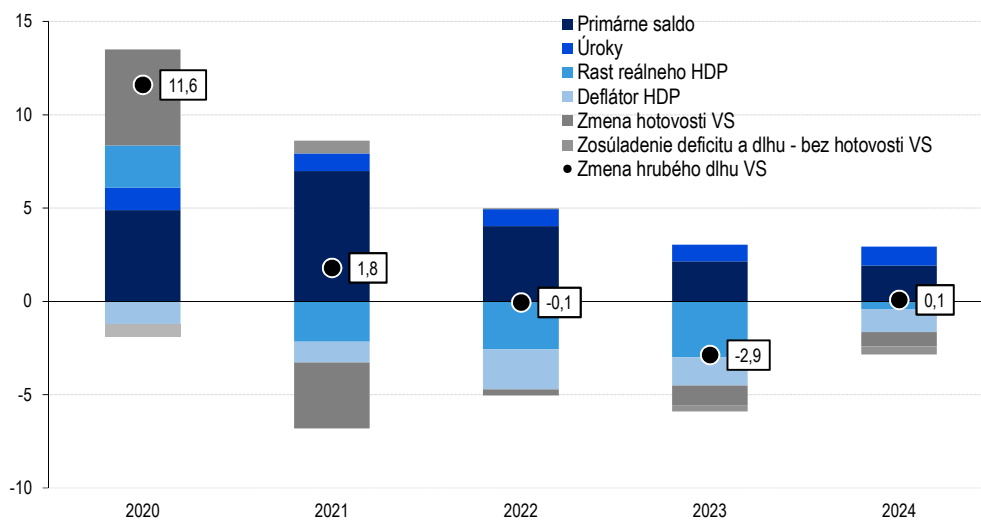
²⁶ Podľa platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti 493/2011 bolo pre rok 2020 najvyššie 5. sankčné pásmo stanovené od 57 % HDP.

²⁷ Hlavnými dôvodmi revízie je pozitívnejší vplyv HDP na dlh cez efekt menovateľa (0,6 p.b.) a zníženie nominálneho zadlženia o 0,2 p.b. z dôvodu vyňatia záruky za Kubu z verejného dlhu.

²⁸ Súčasťou deficitu sú pozitívne riziká na kapitálových investíciách v objeme asi 1 % HDP vysvetlené v kapitole 2.

Na horizonte rozpočtu verejnej správy by mal verejný dlh kulminovať v rokoch 2021 a 2022, následne do 2024 klesnúť pod 59 % HDP. K poklesu dlhu prispeje priaznivý vývoj ekonomiky podporený zdrojmi z Plánu obnovy sprevádzaný globálne vyššou mierou inflácie, ktorá aj v roku 2022 dočasne presiahne cieľ Európskej centrálnej banky. K poklesu hrubého dlhu prispeje aj postupné rozpúšťanie hotovostnej rezervy. Celkové finančné aktíva verejnej správy sa v nasledujúcom období vrátia na úroveň približne 4 % HDP, čo zníži rozdiel medzi hrubým a čistým dlhom. Čistý dlh na trojročnom horizonte rozpočtu klesne pod 56 % HDP. Na dynamiku hrubého dlhu bude mať stále nepriaznivý vplyv klesajúci, ale pretrvávajúci primárny deficit verejnej správy a úrokové náklady, ktoré budú pôsobiť na zvýšenie zadĺženia. Úrokové náklady z existujúceho dlhu by však nemali výraznejšie vzrásť ani pri raste inflácie, keďže takmer celá časť štátneho dlhu má zafixované úročenie na niekoľko rokov vpred.

GRAF 18 – Príspevky k zmene dlhu VS (% HDP)



Zdroj: MF SR

Verejný dlh do roku 2024 neklesne pod najvyššie sankčné pásmo dlhovej brzdy a jej súčasné znenie si bude vyžadovať predloženie vyrovnaného rozpočtu. Rekonštrukcia vlády so schválením nového programového vyhlásenia vlády na jar 2021 aktivovala 24-mesačnú výnimku na uplatňovanie sankcií z prekročenia najvyšších pásiem dlhovej brzdy. Po uplynutí tohto obdobia by si aktivovanie súčasne platných sankcií pre rozpočtový rok 2024 vyžadovalo prijatie vyrovnaného rozpočtu. Do tohto obdobia bude vláda povinná predkladať na rokovanie NR SR návrhy opatrení na zníženie dlhu a platy členov vlády sa znížia na úroveň predchádzajúceho roka (viď **BOX 6**).

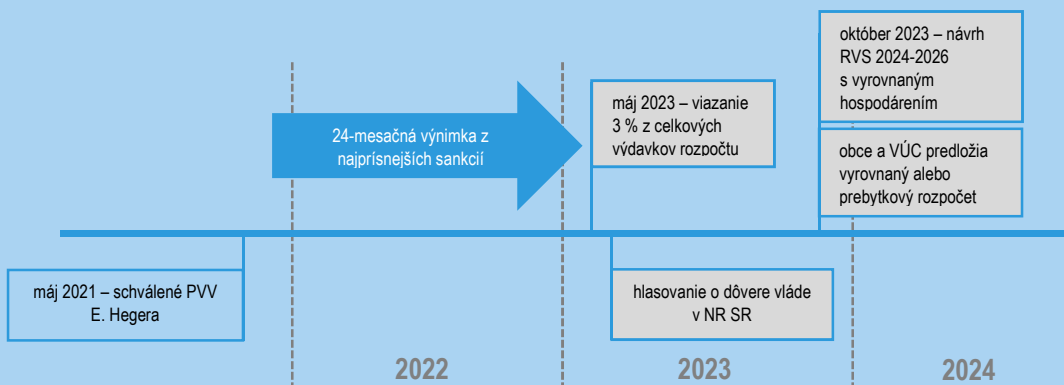
BOX 6 – Sankcie podľa platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

Bez schválenia novely dlhovej brzdy si aktuálne platný zákon vyžiada pre rok 2024 najprísnejšie sankcie. Ministerstvo financií vo svojej strednodobej prognóze dlhu vychádza z plánovanej medziročnej štrukturálnej konsolidácie 1 % HDP od roku 2023. Tento postup stojí na predpoklade schválenia novely dlhovej brzdy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (ÚZoRZ), ktorej vládny návrh je predložený na rokovanie NR SR. V prípade jej neschválenia by bolo potrebné postupovať v súlade s platným ústavným zákonom č. 493/2011 a jeho sankčnými mechanizmami, ktoré budú od 2023 požadovať najprísnejšie sankcie.

Hrubý dlh sa na horizonte rozpočtu udrží nad najvyššími sankčnými pásmami dlhovej brzdy, ktorá si v roku 2023 vyžiada hlasovanie o dôvere vlády a predloženie vyrovnaného rozpočtu. Hrubý dlh verejnej správy na úrovni 59,7 % HDP v roku 2020 presiahol všetky sankčné pásma súčasne platnej dlhovej brzdy. Napriek prekročeniu najvyšších pásiem sa najprísnejšie sankcie kvôli nástupu novej vlády neuplatňujú. Vláda je v tomto čase povinná predkladať na rokovanie NR SR návrhy opatrení na zníženie dlhu a znížia sa platy členov vlády na úroveň predchádzajúceho roka. Na jar 2023, kedy výnimka skončí, bude najvyššie platné sankčné pásmo verejného dlhu na úrovni 55 % HDP (za rok 2022). Prognóza hrubého dlhu v roku 2022 predpokladá zadĺženie nad 60 % HDP, čo by si pre roky 2023 a 2024 vyžiadalo spustenie nasledujúcich sankcií dlhovej brzdy:

- vláda musí predložiť do NR SR návrh budúročného rozpočtu s vyrovnaným schodkom (a medziročne nerastúcim výdavkami) a požiadať o hlasovanie o dôvere vláde,
- MF SR začne už mesiac po oznámení výšky dlhu viazať výdavky v objeme 3 % celkových výdavkov štátneho rozpočtu,
- znižia sa platy členov vlády na úroveň predchádzajúceho roka a zmrazia sa prostriedky z rezervy vlády a predsedu vlády,
- samosprávy sú povinné schváliť budúročné vyrovnané alebo prebytkové rozpočty.

SCHÉMA 1 – Časový harmonogram najprísnejších sankcií od roku 2023



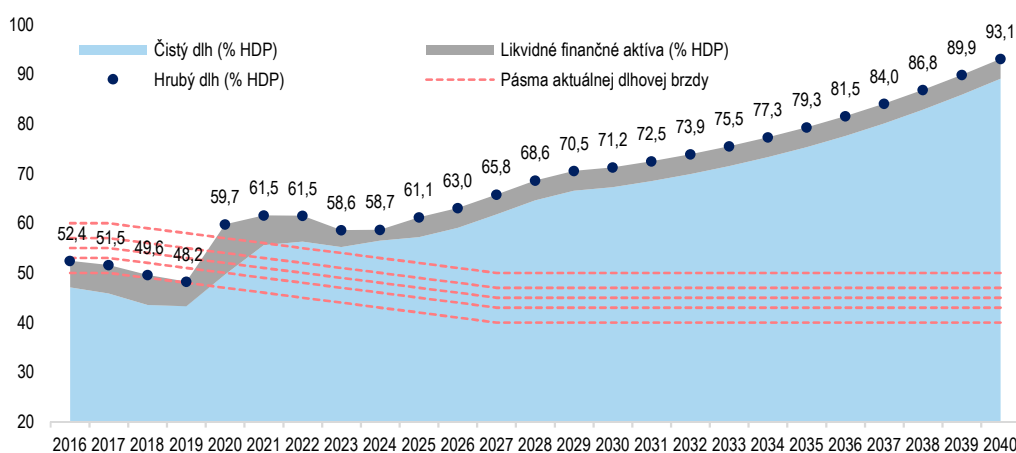
Pozn.: PVV – Programové vyhlásenie vlády, RVS – rozpočet verejnej správy.

Zdroj: MF SR

III.1. Dlhodobá udržateľnosť

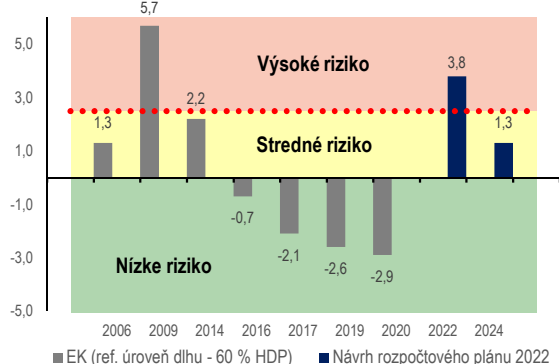
Verejný dlh bez pokračovania v konsolidácii za rozpočtovým horizontom a pri absencii dôchodkových reforiem môže narásť nad 90 % HDP do roku 2040. Prognóza dlhu počíta s poklesom deficitu pod 3 % HDP do roku 2024, čo je úroveň, pri ktorej sa dlh stabilizuje pod úrovňou 60 % HDP. Po roku 2024 by sa však deficit opäť prehlboval a dlh zahájil rastúci trend, ktorý by nebolo možné bez konsolidácie stabilizovať. Dôvodom sú predpokladané výdavky spojené so starnutím populácie, ktoré v nasledujúcich dvadsiatich rokoch vzrastú z 19,3 na 23,5 % HDP. Na horizonte do roku 2040 by v scenári nezmenených politík verejné zadlženie dosiahlo vyše 90 % HDP a v ďalších rokoch rástlo ešte výraznejšie. K rastu zadlženia by prispel aj v priemere pomalší rast nominálneho HDP (7,3 % v rokoch 2000-2020 vs. 3,9 % v 2021 až 2040).

GRAF 19 – Dlhodobá prognóza dlhu v scenári nezmenených politík po roku 2024 (% HDP)

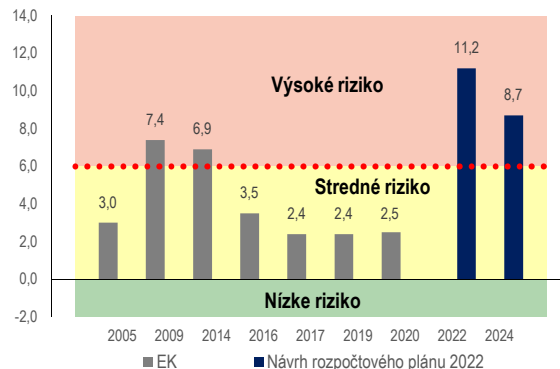


Pozn.: Scenár nezmenených politík predpokladá do roku 2024 dosiahnutie rozpočtových cieľov a po roku 2024 vývoj bez dodatočných konsolidačných opatrení a s vplyvom starnutia populácie. Makroekonomický výhľad je prebratý z makroprognózy a AWG. Likvidné finančné aktíva sa očakávajú konštantné vo výške 4 % HDP. Sankčné pásmo predstavujú aktuálne platný ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti.

Zdroj: MF SR

GRAF 20 - Udržateľnosť S1 (% HDP)


Zdroj: EK, MF SR

GRAF 21 - Udržateľnosť S2 (% HDP)


Zdroj: EK, MF SR

Nepriaznivú situáciu potvrdzujú aj historicky najvyššie hodnoty indikátorov strednodobej a dlhodobej udržateľnosti. Napriek priaznivejšiemu vývoju oproti Programu stability, oba ukazovatele strednodobej a dlhodobej udržateľnosti (S1 a S2)²⁹ ostávajú pre rok 2022 vo vysokom riziku, a to aj po zohľadnení aktuálnej fiškálnej pozície SR. Odhadovaná hodnota indikátora S2 sa nedostane z pásma vysokého rizika ani do roku 2024.

Návrat indikátorov S1 a S2 do pásiem stredného až nízkeho rizika si bude vyžadovať pokračujúcu konsolidáciu popri reformách aj po roku 2024. Zlepšenie dlhodobej udržateľnosti by mohla priniesť pripravovaná reforma penzijného systému. Jej obsahom by malo byť predovšetkým opätovné naviazanie veku odchodu do dôchodku na strednú dĺžku života, ktoré by malo mať najpozitívnejší dopad na udržateľnosť (BOX 7). Indikátor S2 sa však nevráti do pásiem stredného či nízkeho rizika ani v roku 2024, a to ani po zohľadnení vplyvu zatiaľ neschválenej reformy penzijného systému. Kombinácia ďalších reforiem a konsolidácie sú preto potrebné aj za horizontom rozpočtu (TABUĽKA 6).

Tabuľka 6 – Rozklad indikátora dlhodobej udržateľnosti S2 k roku 2024 (% HDP)

S2 indikátor (% HDP)	
Celková hodnota	8,7 (vysoké riziko)
z toho:	
Počiatočná rozpočtová pozícia štrukturálneho salda a dlhu (v roku 2024)	1,3
Výdavky na penzie	4,1
Zdravotná starostlivosť	1,6
Dlhodobá starostlivosť	1,6
Výdavky na vzdelanie	0,4
Ostatné	-0,4
Reforma I. piliera z dielne MPSVaR (viac BOX 7)	-2,6
*Predpokladaná hodnota S2 v 2024 po zohľadnení vplyvov reformy	6,1 (vysoké riziko)

Zdroj: MF SR

BOX 7 – Plánovaná reforma dôchodkového systému

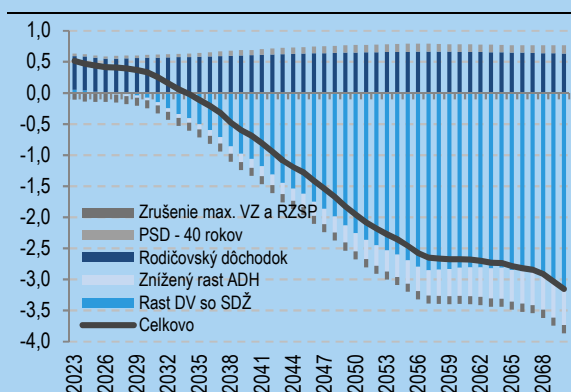
Predstavená reforma I. piliera má za cieľ zlepšiť dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému a posilniť väzbu dôchodkových výdavkov na demografický vývoj. Aktuálny návrh novely zákona

²⁹ Indikátor S1 prezentuje hodnotu, o ktorú sa musí trvalo zmeniť aktuálne primárne štrukturálne saldo, aby hrubý dlh verejnej správy do roku 2034 nepresiahol úroveň 60 % HDP. Indikátor S2 prezentuje hodnotu, o ktorú sa musí trvalo zmeniť primárne štrukturálne saldo, aby dlh ostal na svojej súčasnej úrovni. Na rozdiel od S1, indikátor S2 berie do úvahy projekcie súvisiace so starnutím populácie v nekonečnom horizonte. MF SR pri svojich kvantifikáciách aj pri tomto indikátore uvažuje s vplyvom druhého piliera na príjmovej aj výdavkovej strane.

o sociálnom poistení navrhuje spôsob implementácie cieľov stanovených v Pláne obnovy³⁰ a úpravu podrobností o ústavných právach na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, ktoré boli doplnené do Ústavy SR v decembri 2020³¹, s účinnosťou od 1. januára 2023. Novela zahŕňa opätovné naviazanie dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života (SDŽ), možnosť odchodu do predčasného dôchodku po odpracovaní 40 rokov, rodičovský dôchodok, zníženie rastu aktuálnej dôchodkovej hodnoty (ADH), odstránenie maximálneho vymeriavacieho základu (VZ) na platenie poistného a zrušenie ročného zúčtovania sociálneho poistenia (RZSP).

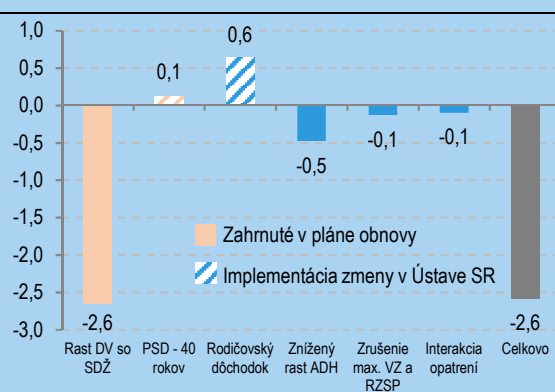
Reforma I. piliera výrazne zlepšuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií, saldo dôchodkového systému však do polovice nasledujúcej dekády zväčšuje. Slovenské verejné financie čelia vysokému riziku udržateľnosti. Vláda SR sa preto v Pláne obnovy zaviazala prijať také zmeny v I. dôchodkovom pilieri, ktoré povedú k zlepšeniu indikátora dlhodobej udržateľnosti verejných financií S2 minimálne na úrovni 1,8 p. b. HDP. Prijatie plánovanej reformy v jej aktuálnom znení tento cieľ zabezpečí, pričom najvýraznejší pozitívny efekt má naviazanie rastu dôchodkového veku na vývoj SDŽ. Zvyšné opatrenia majú na dlhodobú udržateľnosť protichodné efekty, ktoré sa v konečnom výsledku navzájom takmer neutralizujú. Z opatrení obsiahnutých v reforme zhoršuje aktuálne saldo dôchodkového systému (a rozpočtu) aj jeho dlhodobú udržateľnosť najmä návrh implementácie ústavou zavedeného rodičovského bonusu. Zatiaľ čo negatívny dopad tohto opatrenia na dlhodobú udržateľnosť takmer plne kompenzuje navrhované zníženie rastu ADH, celkové saldo dôchodkového systému bude oproti súčasnému stavu po reforme až do roku 2034 vyššie. Spomalenie rastu ADH zároveň zníži výšku priznávaných dôchodkov v roku 2070 približne o 10 %.

GRAF 22 – Vplyv opatrení aktuálnej reformy I. piliera na výdavky citlivé na starnutie (v p. b. HDP)



Zdroj: IFP

GRAF 23 – Zmena indikátora S2 pri zavedení jednotlivých opatrení aktuálnej reformy (v p. b. HDP)



Zdroj: IFP

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

Pozn.: Zmena príjmov dôchodkového systému je v grafe prezentovaná ako zmena výdavkov v opačnom smere.

Efektívne fungujúci II. a III. dôchodkový pilier môžu pomôcť znížiť tlak na I. priebežný pilier, ktorého celkové saldo bude z dôvodu zhoršujúcej sa demografie aj naďalej narastať. Napriek tomu, že aktuálna reforma I. piliera výrazne prispieva k zlepšeniu jeho dlhodobej udržateľnosti, deficit v priebežne financovaných dôchodkoch z dôvodu starnutia populácie do budúcnosti naďalej porastie. Saldo priebežne financovaného dôchodkového systému tak i po realizácii reformy I. piliera vzrastie z predpandemickej úrovne 0,9 % HDP v roku 2019 až na 4,5 % HDP v roku 2070.³² Na dofinancovanie dôchodkov tak budeme v budúcnosti stále potrebovať prostriedky približne v objeme vynakladanom na školstvo. Efektívne fungujúci kapitalizačný II. a III. pilier generujúci vyššie dôchodky by mohli ďalej pomôcť znížiť tlak na priebežne financovaný I. pilier. Je preto dôležité výrazne zlepšiť výnosnosť dôchodkových fondov a zvýšiť participáciu v oboch sporivých pilieroch. Možnými riešeniami sú zavedenie výnosnejšej predvolenej investičnej life-cycle stratégie, či automatický vstup

³⁰ Plán obnovy: Komponent 18 - Zdravé verejné financie. Opatrenia zahŕňajú naviazanie zvyšovania dôchodkového veku na predlžovanie strednej dĺžky života a zabezpečenie nároku na aktuálne neutrálné plnenie z I. piliera po zákonom určenom minimálnom počte odpracovaných rokov.

³¹ V rámci tejto novely bol z Ústavy SR odstránený strop na dôchodkový vek a boli zavedené 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 dôchodok) a 3) osoba môže odísť do dôchodku nie len pri dovŕšení dôchodkového veku, ale aj skôr – ak odpracuje stanovený počet rokov.

³² V prípade nerealizovania navrhovanej reformy I. piliera by saldo v roku 2070 stúplo až na 6,7 % HDP.



do II. piliera. Ide o opatrenia, ku ktorým sa vláda zaviazala v Pláne obnovy³³ a v Programovom vyhlásení vlády³⁴. Novely oboch kapitalizačných pilierov riešiacie predmetné otázky sú aktuálne v legislatívnom procese.

³³ [Plán obnovy: Komponent 18 - Zdravé verejné financie](#), reforma č. 1: S cieľom zvýšenia efektívnosti sporiacej fázy starobného dôchodkového sporenia sa zavedie predvolená sporiaca stratégia na báze princípu life-cycle pre nových a postupne aj pre súčasných sporiteľov v II. pilieri (s možnosťou odmietnutia tejto predvolenej stratégie).

³⁴ Vláda sa v [Programovom vyhlásení vlády na roky 2021-2024](#) (PVV) zaviazala zaviesť automatický vstup do druhého piliera pre poistencov do 35 rokov s možnosťou participácie len v prvom pilieri, ak sa tak poistenec aktívne rozhodne. Rovnako sa v PVV zaviazala reformou všetkých pilierov dôchodkového systému zlepšiť finančnú udržateľnosť dôchodkového systému a zvýšiť dôchodky pre občanov

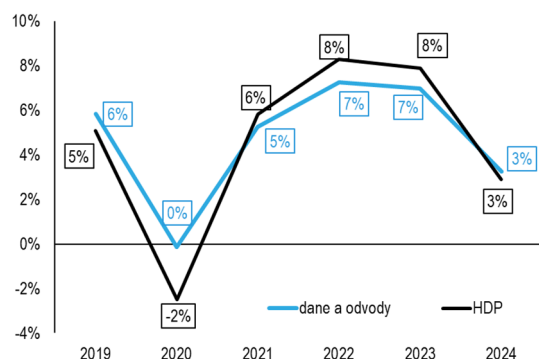
IV. Kvalita verejných financií

IV.1. Príjmové ciele rozpočtu

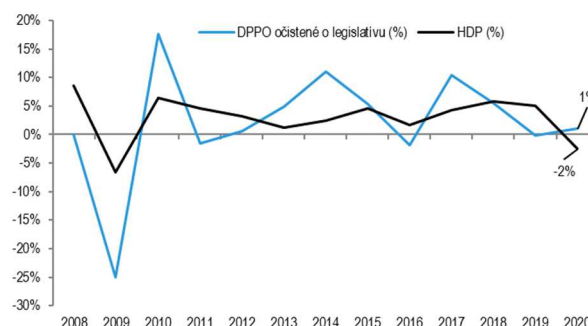
Pokles výkonu ekonomiky v roku 2020 bol výraznejší ako pokles daňovo-odvodových príjmov, ktoré sa takmer vôbec neprepadli (GRAF 24). Úroveň výnosu v porovnaní s rokom 2019 si udržali všetky hlavné dane. Najväčším prekvapením je zvyčajne procyklická korporátna daň, kde sa neopakoval scenár z roku 2009 (Graf 25) vďaka stabilným príjmom zo silných sektorov (obchod, energetika, financie), ktoré tvoria gro pridanej hodnoty v ekonomike. Napriek pandémie a miernemu poklesu zamestnanosti prevážil rast miezd, ktorý udržal príjmy z daní z práce, čo prispelo aj k stabilnému vývoju spotreby domácností. Tá sa na rozdiel od vývoja v susedných krajinách neprepadla. Aj v prípade DPH sa paralela s krízovým rokom 2009 nepotvrdila. Silná spotreba a len krátkodobý pokles úspešnosti výberu na DPH (Graf 26), udržal silnú úroveň príjmov z DPH. Počnúc rokom 2022 dynamika príjmov ešte zrýchli vďaka prostriedkom z EÚ fondov a Plánu obnovy. K spomaleniu rastu dôjde až v roku 2024 z dôvodu plánovej konsolidácie rozpočtu.

Pokračujúci rast efektívnej daňovej sadzby (EDS) na DPH je pozitívnym rizikom pre budúci odhad daňovej medzery (GRAF 27). Ten by sa mal pretaviť do pokračujúceho trendu znižovania daňovej medzery, ktorý potvrdzuje aj pravidelné hodnotenia Slovenska v rámci EÚ³⁵. Podľa Komisie klesla medzera na DPH v roku 2018 na úroveň 20 %. Rýchly odhad EK na rok 2019 signalizuje pokles až na úroveň 16,6 %, čo by bol pokles o viac ako polovicu v porovnaní s rokom 2012. Napriek významnému zlepšeniu má Slovensko naďalej priestor na ďalšie uzatváranie medzery smerom k európskemu priemeru, ktorý by mal podľa rýchleho odhadu EK dosiahnuť okolo 10 % za rok 2019. Nad rámec legislatívnych opatrení budú pre znižovanie daňových únikov kľúčové aj organizačné a procesné zmeny plánované novým manažmentom Finančnej správy. Tie by mali byť založené na odporúčaní Medzinárodného menového fondu v rámci projektu TADAT³⁶ a ďalších „best practices“ vyplývajúcich z medzinárodných skúseností.

GRAF 24 – Medziročný rast HDP, daní a odvodov



GRAF 25 – Procyklický vývoj DPPO sa nezopakoval



Zdroj: Eurostat, MF SR, AMECO

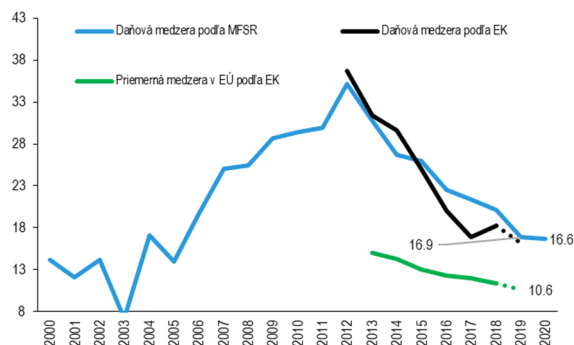
³⁵ Metodika Európskej komisie je zverejnená na nasledovnej [webstránke](#).

³⁶ Viac informácií o hodnotení je zverejnených na [webe](#) projektu. TADAT hodnotenie bolo vypracované pre Slovensko v júni 2018.

GRAF 26 – DPH opätovne rastie



GRAF 27 - Daňová medzera na DPH (% potenciálneho výnosu)

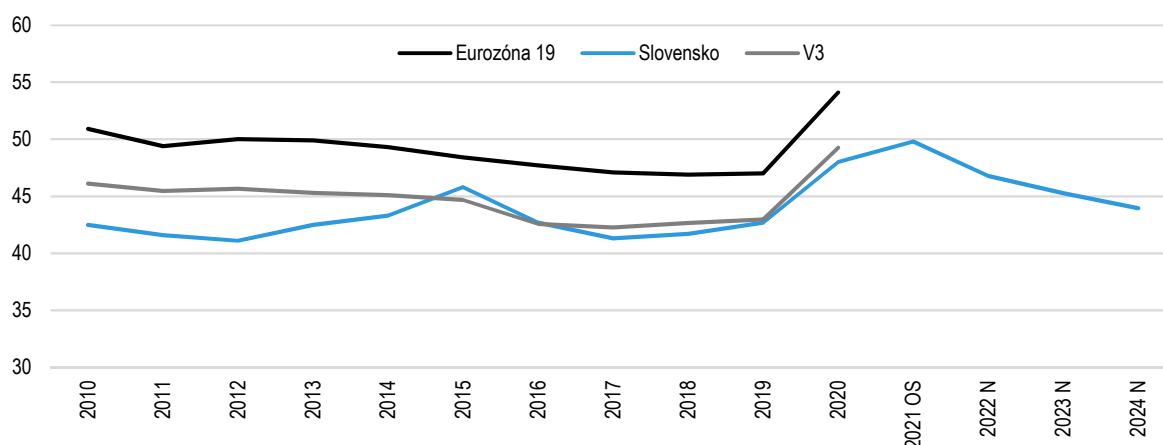


Zdroj: EK, MF SR

IV.2. Výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy podľa ich funkcie

Dočerpávanie eurofondov a financie z Plánu obnovy a odolnosti udržia podiel verejných výdavkov na HDP nad predkrízovou úroveň. Od roku 2017 podiel výdavkov na HDP mierne rastie, následný výrazný skok v rokoch 2020 a 2021 spôsobila najmä pandémia COVID-19. Nárast bol zapríčinený nielen podpornými opatreniami na zvládnutie krízy, ale tiež silným prepadom HDP. Podiel verejných výdavkov od 2022 priebežne klesá najmä kvôli rýchlejšiemu rastu HDP, aj keď výdavky nominálne rastú.

Výdavky na projekty v rámci Plánu obnovy a odolnosti vo verejnom sektore budú v roku 2022 vo výške 0,9 % HDP, suma s DPH.³⁷ V nasledujúcich rokoch dostupná alokácia ešte vzrastie na 1,2 % HDP v 2023 a následne bude tvoriť 1 % HDP v 2024 (pozri **TABUĽKA 8**). Projekty z Plánu obnovy predstavujú komplexnú odpoveď na dôsledky krízy spojené s pandémiou COVID-19, ako aj reakciu na identifikované hlavné výzvy a systémové nedostatky. Prevažná väčšina zdrojov bude využitá na tvorbu nových investícií. Financie z Plánu obnovy sa prejavujú najmä v oblasti zelenej ekonomiky, vzdelávania, zdravotníctva, vedy, výskumu a inovácií a za účelom zvyšovania kvality verejných inštitúcií. Viac o konkrétnych opatreniach v kapitole VI.

GRAF 28 - Vývoj výdavkov VS (% HDP)³⁸

* Pozn.: EA19 (priemer Eurozóny), V3 (V4 bez SR)

Zdroj: Eurostat, MF SR

³⁷ Celkové zdroje v ekonomike budú ešte vyššie o projekty a investície v súkromnom sektore. V roku 2022 by malo byť dostupných 1,3 mld. eur (bez DPH). Vyvolané výdavky budú pokryté zo zdrojov, ktoré sa nachádzajú v rezerve na výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky.

³⁸ Výdavky tiež nezohľadňujú zatiaľ nešpecifikované konsolidačné opatrenia.



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. V súčasnosti patríme medzi krajiny eurozóny s priaznivejšou demografiou, preto 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 sa javí 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 V3.

Podiel výdavkov na HDP bude na horizonte rozpočtu rásť v oblasti všeobecných verejných služieb a v oblasti obrany. V rámci všeobecných verejných služieb sa výdavky zvyšujú z titulu rezervy na nové legislatívne zámery a nové investičné projekty. Výdavky na obranu taktiež rastú v nadväznosti na doručenie veľkej časti už objednanej techniky. Podiely ostatných položiek na HDP budú klesať najmä z titulu výrazného rastu HDP, aj napriek ich nominálnemu rastu.

TABUĽKA 7 – Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG

Funkcie	COFOG kód	SK (2019)	NRVS SK (2022)	NRVS SK (2023)	NRVS SK (2024)	V3 (2019)	EA 19 (2019)
		% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP
1. Všeobecné verejné služby	1	5,4	8,2	7,6	7,8	5,6	5,8
2. Obrana	2	1,1	1,2*	1,8	1,9	1,2	1,2
3. Verejný poriadok a bezpečnosť	3	2,3	2,4	2,2	2,1	2,0	1,7
4. Ekonomická oblasť	4	5,1	5,2	5,0	3,6	6,3	4,3
5. Ochrana životného prostredia	5	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,8
6. Bývanie a občianska vybavenosť	6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,7	0,6
7. Zdravotníctvo ³⁹	7	7,7	8,0	7,9	7,9	5,7	7,2
8. Rekreácia, kultúra a náboženstvo	8	1,2	1,1	1,0	1,0	1,9	1,1
9. Vzdelávanie	9	4,2	4,5	4,1	3,7	4,9	4,6
10. Sociálne zabezpečenie	10	14,4	15,0	14,5	14,7	14,0	19,8
Celkové výdavky	TE	42,7	46,8	45,3	43,9	42,9	47,0

Pozn.: NRVS – návrh rozpočtu verejnej správy

Zdroj: MF SR, Eurostat

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

* COFOG klasifikácia sa vykazuje v ESA 2010 metodike (teda aktuálne). Kde sa výdavky zaznamenávajú podľa momentu dodania. Veľké investičné projekty v obrane v roku 2022 sú preto zohľadnené v ďalších rokoch.

³⁹ 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.



V. Scenár nezmenených politík a rozpočtové opatrenia

Rozpočet verejnej správy na rok 2022 si zachováva priestor na riešenie dôsledkov pandémie, ale aj na nové výdavkové politiky. Na výdavkovej strane dochádza už v budúcom roku k nárastu výdavkov oproti NPC scenáru vo výške 1,1 % HDP, zatiaľ čo v ďalších rokoch preváži vplyv plánovaného spomalenia rastu miezd. Rezerva na úrovni 0,7 % HDP spolu s pokračujúcimi výdavkami na pandemické ošetrovné by mala poskytnúť dostatočný priestor na reakciu na prípadný negatívnejší priebeh tretej vlny pandémie. Plánované tlmenie rastu mzdového balíka v štátnom rozpočte a bežných výdavkov ostatných subjektov verejnej správy vytvorí priestor na zatiaľ nealokované pro-rastové výdavkové tituly v objeme 0,5 % HDP. V ďalších rokoch by pokračovanie v plánovanom tmení kompenzácií malo prispievať k postupnému poklesu deficitu pod 3 % HDP. Na implementáciu plánovaných úspor v rozpočte v porovnaní s NPC bude potrebné identifikovať konkrétne opatrenia. Nad rámec toho sú potrebné nešpecifikované opatrenia voči cieľom v objeme 0,7 % HDP.

V.1. Scenár nezmenených politík v rokoch 2022-2024

Scenár nezmenených politík (NPC) znázorňuje referenčný vývoj verejných financií, za predpokladu nezmenenej legislatívy od roku 2021 a pri aktuálnom odhade makroekonomického vývoja. Jeho prínosom je kvantifikácia približného objemu, ktorým nové aktívne opatrenia vlády v rozpočte 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 7,9 % HDP. V tejto kapitole sú v zmysle metodiky NPC scenára⁴⁰ popisované ako rozpočtové opatrenia vlády len novo-prijaté opatrenia od roku 2021.

TABUĽKA 8 – Porovnanie bilancie výdavkov a príjmov a NPC v 2022 až 2024 (% HDP)

	ESA kód	S		OS			NRVS			NPC			NRVS-NPC		
		2020	2021	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024			
Príjmy spolu		42,1	41,9	41,9	41,9	40,7	41,9	41,9	40,7	0,0	0,0	0,0			
Dane z produkcie a dovozu	D.2	12,1	12,0	11,8	11,7	11,6	11,8	11,7	11,6	0,00	0,00	0,00			
Bežné dane z dôchodkov, majetku	D.5	7,2	7,4	7,4	7,4	7,5	7,4	7,4	7,5	0,0	0,0	0,0			
Dane z kapitálu	D.91	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	15,7	15,7	15,0	14,7	14,9	15,0	14,7	14,9	0,0	0,0	0,0			
Dôchodky z majetku	D.4R	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0			
Ostatné*		6,5	6,2	7,2	7,5	6,3	7,2	7,5	6,3	0,0	0,0	0,0			
Výdavky spolu		47,6	49,8	46,8	45,3	43,9	45,7	45,2	44,2	-1,1	0,0	0,2			
Kompenzácie zamestnancov	D.1P	11,4	10,9	10,0	9,5	9,5	10,3	10,1	10,4	0,3	0,6	0,9			
Medzispotreba	P.2	6,0	7,0	7,4	7,5	7,0	6,4	7,1	6,6	-1,0	-0,4	-0,4			
Subvencie	D.3P	1,3	1,7	1,1	1,1	0,9	1,1	1,2	1,0	0,0	0,1	0,1			
Úrokové náklady	D.41P	1,2	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0			
Celkové sociálne transfery	D.6P,D632	20,2	22,1	19,2	18,6	18,9	19,2	18,7	18,9	0,0	0,0	0,0			
z toho: Dávky v nezamestnanosti		0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0			
Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51G	3,5	4,2	4,5	4,5	4,0	4,6	4,3	3,9	0,0	-0,2	-0,1			
Kapitálové transfery	D.9P	0,6	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	-0,1	0,0	0,0			
Ostatné**		3,3	2,5	3,3	2,9	2,6	2,9	2,8	2,3	-0,4	-0,1	-0,3			
Saldo verejnej správy	B.9	5,5	7,9	4,9	3,4	3,3	3,8	3,3	3,5	-1,1	0,0	0,2			
Nešpecifikované opatrenia v RVS voči rozp. cieľom					0,7	0,7									
p.m. EÚ fondy (mimo Plánu obnovy)		1,0	1,2	1,5	2,1	1,0									
p.m. Plán obnovy			0,1	0,9	1,2	1,0									

Pozn.: * P.11+P.12+P131+D.39rec+D.7rec+D.9rec (iné ako D.91rec)

** D.29p+D.5p+D.7p+P.5M+NP

Zdroj: MF SR

V.2. Popis opatrení

Opatrenia vlády v porovnaní so scenárom nezmenených politík sa týkajú výlučne výdavkovej strany rozpočtu. V prípade daňovo-odvodových príjmov je rozpočet postavený na základe aktuálnej prognózy vývoja

⁴⁰ Metodika NPC je zverejnená na [webstránke](#) ministerstva financií.



ekonomiky a novšie odhady vplyvov prijatej legislatívy v predchádzajúcich rokoch. Pri nedaňových príjmoch síce vzniká rozdiel medzi rozpočtom a odhadom v scenári bez zmeny politik, avšak ten je ovplyvnený ekonomickým prepacom v roku 2021, ktorý mal za následok pokles nedaňových príjmov⁴¹. Mechanická aplikácia metodiky by tak podhodnotila nedaňové príjmy na ďalšie roky, kvôli nižšiemu základnému roku 2021. NPC scenár na nedaňových príjmoch je preto analyticky upravený tak aby zodpovedal rozpočtu, podobne ako je to v prípade daňovo-odvodových príjmov.

Opatrenia na výdavkoch

Na výdavkovej strane dochádza už v budúcom roku k nárastu výdavkov oproti NPC scenáru vo výške 1,1 % HDP, zatiaľ čo od roku 2023 preváži vplyv plánovaného spomalenia rastu miezd. K navýšeniu výdavkov nad rámec vývoja makroekonomických fundamentov⁴² prispievajú v roku 2022 najmä vytvorené rezervy na výdavky spojené s 3. vlnou pandémie COVID-19. V menšej miere navyšujú výdavky aj zatiaľ neurčené nové vládne priority. Priestor na nové výdavkové tituly vytvára v rozpočte predpokladaný nízky rast bežných výdavkov subjektov mimo štátneho rozpočtu a predpokladané zamrzenie rastu mzdového balíka v štátnom rozpočte, ktorého vplyv bude citeľný najmä na konci rozpočtového horizontu.

TABUĽKA 9 – Výdavkové opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy (ESA 2010, porovnanie voči NPC)

	ESA2010	2022	2023	2024
Kompenzácie, z toho:	D.1	0,31	0,61	0,89
rezerva na mzdy a poistné		-0,17	-0,13	-0,18
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien		-0,03	-0,04	-0,04
vplyv nulovej valorizácie na ŠR		0,17	0,35	0,54
nižší rast výdavkov obcí		0,18	0,18	0,21
nižší rast výdavkov verejných vysokých škôl		0,14	0,18	0,20
Medzispotreba, z toho:	P.2	-0,98	-0,43	-0,37
Vplyv rezerv a účelových výdavkov, z toho:		-1,34	-0,88	-0,75
rezerva na vplyv pandémie		-0,68		
výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky		-0,26	-0,43	-0,29
rezerva na výdavky v zdravotníctve		-0,21	-0,21	-0,21
rezerva na financovanie spoločných programov		-0,15	-0,15	-0,15
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien		-0,03	-0,08	-0,09
vývoj na ŠR bez rezerv a výdavkov na ekonomické opatrenia		0,05	0,00	-0,08
nižší rast výdavkov na obciach, VÚC a OSVS (hlavne ZZ, NDS, ŽSSK)		0,31	0,41	0,42
Subvencie, z toho:	D.3P	0,04	0,06	0,07
zníženie dotácií do poľnohospodárstva		0,04	0,04	0,04
Celkové sociálne transfery, z toho:	D.6P	-0,03	0,02	0,02
pandemické PN a OČR	D.62P	-0,05		
Výdavky poistenia na zdravotníctvo, z toho:	D.632	0,02	0,02	0,02
úsporné opatrenia		0,24	0,28	0,29
nové a hodnotové opatrenia		-0,17	-0,25	-0,30
Ostatné bežné transfery, z toho:	D.7p	-0,38	-0,08	-0,18
rezerva na odvody vo všeobecného rozpočtu EÚ		-0,31	0,00	0,00
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien		-0,04	-0,04	-0,07
rezerva na riešenie krízových situácií mimo času vojny		-0,01	-0,01	-0,01
Kapitálové investície, z toho:	P.5L	0,01	-0,24	-0,22
výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky	P.51g	-0,22	-0,20	-0,19
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien	P.51g	-0,03	-0,02	-0,01

⁴¹ NPC má ambíciu identifikovať opatrenia vlády. V prípade nedaňových príjmov sú najviac ovplyvnené tržby na administratívnych poplatkoch, najmä pre NDS, ŽSR a ZSSK (napríklad výpadok z tržieb z mýta pri NDS, či objem prepravy v prípade ŽSR), ktoré sú dôsledkom ekonomického prepadu. Na grantoch a transferoch tiež nevzniká žiadny rozdiel z dôvodu opatrení vlády.

⁴² Rast inflácie, miezd v súkromnom sektore, či rast ekonomiky, na základe ktorých sa indexujú výdavky v NPC scenári.



vývoj THFK bez rezerv a výdavkov na ekonomické opatrenia (ŠR)	P.51g	0,27	0,04	0,15
špeciálny materiál (MO SR)	P.5M	-0,02	-0,09	-0,15
predaj prebytočného majetku ŽSR	NP	0,00	0,04	0,00
Kapitálové transfery, z toho:	D.9P	-0,09	0,01	0,01
zahraničný transfer Envirofóndu z modernizačného fondu		-0,09	0,00	0,00
Spolu výdavky		-1,12	-0,05	0,22

Pozn.: (+) zvýšenie príjmov a zníženie výdavkov

Vláda plánuje tlmieť rast kompenzácií v porovnaní s očakávaným vývojom v súkromnom sektore najmä zmrazením mzdového balíka v štátnom rozpočte. Najvýraznejšie sa záväzok zefektívnenia vynakladania mzdových výdavkov prejaví na výdavkoch štátneho rozpočtu a jeho príspevkových organizáciách. Znižovanie výdavkov oproti očakávanému rastu miezd v súkromnom sektore sa vo väčšej miere očakáva aj pri obciach a verejných vysokých školách⁴³ (najmä kvôli optimalizácii počtu nepedagogických pracovníkov a zníženiu počtu vysokoškolských učiteľov). V menšej miere sa predpokladá spomalenie rastu miezd zamestnancov ŽSR, ŽSSK, NDS, JAVYS a od 2023 aj pri vyšších územných celkoch. Tlmenie veľkého rastu mzdového balíka umožní vytvorenie rezervy na mzdy a poisťné skupín, kde je vývoj daný sčasti zo zákona⁴⁴ a na riešenie vplyvov legislatívnych zmien (novela kompetenčného zákona, zavedenie postupov pri elektronizácii agendy verejnej správy, novela zákona o výkone detencie).

Výdavky na medzispotrebu rastú nad tempom inflácie na celom horizonte rozpočtu, najvýraznejšie však v roku 2022 z titulu rezervy na 3. vlnu pandémie⁴⁵. Na medzispotrebu sa štandardne rozpočtuje viacero rezerv. Okrem výdavkov na krytie vplyvov pandémie ide o rezervu na riešenie vplyvov nových právnych predpisov (novela o pozemkových úpravách, podpora najmenej rozvinutých okresov, novela kompetenčného zákona, ukončenie exekučných konaní, novela o verejnom obstarávaní a podpora nájomného bývania). Dodatočné zdroje sú vyčlenené na flexibilnejšiu administráciu a rýchlejšiu realizáciu väčšieho počtu projektov financovaných primárne z EÚ zdrojov. Rezerva na výdavky v zdravotníctve bude slúžiť na prípadné dofinancovanie vyššieho objemu zákrokov (najmä odložená zdravotná starostlivosť), ak dôjde k posunu plnenia štrukturálnych opatrení či v prípade ďalších neočakávaných výdavkov v oblasti zdravotníctva. Výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky zahŕňajú krytie prípadných novozavedených opatrení v oblasti chystanej daňovo-odvodovej reformy. Priestor na tieto nové priority vytvorí najmä plánované tlmenie rastu výdavkov pod úroveň rastu inflácie v prípade samospráv a tiež ostatných subjektov verejnej správy (hlavne zdravotnícke zariadenia, NDS, ŽSR, od 2023 aj ŽSSK).

Konsolidačné opatrenia by sa mali dotknúť aj subvencií. Za plánovaný pokles voči NPC scenáru je zodpovedné najmä zníženie dotácií do poľnohospodárstva.

Na sociálnych transferoch sa oproti predošlej legislatíve nepredpokladajú nové opatrenia. V roku 2022 sa očakáva čiastočné pokračovanie vyplácania pandemických dávok nemocenského a ošetrovného⁴⁶. Tie slúžia na náhradu straty príjmu v prípade ochorenia na COVID-19, alebo v prípade nariadeného karanténneho opatrenia.

Nové hodnotové opatrenia v zdravotníctve čiastočne vykompenzujú plánované úspory. Úsporné opatrenia sa zamerajú najmä na zabezpečenie efektívnejšej liekovej politiky (centrálne obstarávanie liekov, efektívne predpisovanie liekov na výnimku, obmedzenie nadspotreby) a zníženie počtu vyšetrení u lekárov špecialistov či využitím špeciálnych vyšetrovacích a liečebných zložiek. Nové opatrenia sa sústredia na zlepšenie všeobecnej ambulantnej starostlivosti, zavedenie inovatívnej liečby, zvýšenie dostupnosti dlhodobej starostlivosti a starostlivosti o duševné zdravie a na zrušenie doplatkov pre dôchodcov a ŤZP.

⁴³ Pri verejných vysokých školách (VVŠ) bude mať na celkovú bilanciu vplyv aj zatiaľ nerozpočtované príjmy z podnikateľskej činnosti a zdroje prenesené z minulých rokov.

⁴⁴ Osobné výdavky na krytie zvýšených plátov ústavných činiteľov, sudcov, prokurátorov a verejných činiteľov. V rezerve sú ďalej alokované výdavky na posilnenie odmeňovania zamestnancov existujúcich analytických útvarov ministerstiev, výdavky na zabezpečenie zákonných nárokov na odchodné a výdavky na zákonné platové nároky zamestnancov odmeňovaných podľa Zákonníka práce odvíjajúce sa od úrovne minimálnej mzdy.

⁴⁵ Na financovanie opatrení v oblasti prvej pomoci, humanitárnej pomoci, SOS dotácií a iných pandemických príspevkov, na zakúpenie zakontrahovaných vakcín na očkovanie proti COVID-19 a na kompenzáciu zvýšených nákladov zdravotníckych zariadení kvôli reprofilizácii lôžok pre pacientov s COVID-19.

⁴⁶ Rozpočet Sociálnej poisťovne už uvažuje s týmito výdavkami. Zvyšné zdroje z rezervy na položke medzispotreby budú využité podľa skutočnej potreby.



Ostatné bežné transfery sú rozpočtované nad NPC na celom horizonte rozpočtu. V roku 2022 sa najvýraznejšie prejavuje rezerva na odvody do všeobecného rozpočtu EÚ⁴⁷. V rozpočte je naplánovaná aj rezerva na navýšený odvod do rozpočtu EÚ, v súvislosti s vyšetrovaním nezákonného preclievania čínskeho tovaru z minulosti, s očakávanou platbou za 0,3 % HDP. Okrem nej vplyvajú na rýchlejší rast aj rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien (návrhy v legislatívnom konaní) a na riešenie krízových situácií.

Kapitálové výdavky z národných zdrojov budú od roku 2023 rásť rýchlejšie v porovnaní s rastom ekonomiky a tým doplnia významný balík z EÚ zdrojov. Výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky sú vyčlenené na prípadné financovanie investícií Plánu obnovy a odolnosti, aby sa zabezpečilo plnenie mílnikov. Rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien bude slúžiť na krytie výdavkov spojených s elektronizáciou agendy verejnej správy a s novelou zákona o verejnom obstarávaní. Pri investíciách zo štátneho rozpočtu dochádza k spomaleniu rastu nových výdavkov na obranu. Na celom horizonte rozpočtu však budú zvýšené výdavky na špeciálny materiál ministerstva obrany v súvislosti s priebežným doručovaním už v minulosti objednanej vojenskej techniky. V roku 2023 sa plánuje predaj prebytočného majetku ŽSR. Kapitálové transfery vzrastú oproti NPC v roku 2022 kvôli zahraničnému grantu z modernizačného fondu pre Envirofond.

⁴⁷ Tento výdavok je zahrnutý do návrhu rozpočtu na rok 2022, keďže vzhľadom na absenciu relevantného rozhodnutia nebude realizovaný v roku 2021.



VI. Naviazanie rozpočtového plánu na ciele stratégie rastu a zamestnanosti a špecifické odporúčania Rady EÚ

V kontexte historicky najhorších hodnôt dlhodobej udržateľnosti je hlavnou prioritou presadiť pripravený ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Reforma zavádza výdavkové limity ako hlavné operatívne fiškálne pravidlo a spolu s ďalšími zmenami prispeje k väčšej proti-cyklickosti rozpočtovej politiky. Novelou súvisiaceho bežného zákona sa posilňuje kontrola nad riadením výdavkov a plne sa zavádzajú analytické nástroje pre strednodobé rozpočtovanie (základné scenáre prognózy výdavkov na úrovni rozpočtových kapitol). Pokračuje sa v reforme riadenia verejných investícií, vypracovaním analyticky podložených a verejných investičných plánov, vrátane nulového štartovacieho bodu pre investície, ktorým sú financované len pripravené a návratné projekty. Schválenie dôchodkovej reformy, vrátane obnovenia väzby dôchodkového veku na očakávanú dĺžku života, posilní dlhodobú udržateľnosť bez krátkodobých negatívnych dopadov na ekonomiku. Väčšina štrukturálnych priorít je priamo zadefinovaná v Pláne obnovy a odolnosti SR (POO) a cieľia na zdvihnutie rastového potenciálu ekonomiky. Kľúčovou je najmä oblasť školstva cez podporu inklúzie v predprimárnom vzdelávaní, kurikulárna reforma regionálneho školstva a reforma vysokoškolského prostredia. Zefektívni sa financovanie systému v oblasti výskumu, vývoja a inovácií. Reformy v dôchodkovom systéme sa zameriavajú aj na zlepšenie efektívnosti sporenia v II. pilieri. Plánované reformy v oblasti dohľadu a dostupnosti služieb prispejú ku kvalite a efektívnosti systému. K zlepšeniu výsledkov v oblasti zdravia prispeje vládou schválená reforma zdravotníctva zameraná na optimalizáciu siete nemocníc. Viaceré reformné iniciatívy adresujú výzvy kvality životného prostredia a nedostatočnej digitálnej infraštruktúry štátu. Prijatá ústavná reforma a pripravovaná súdna mapa má za cieľ zvýšiť efektívnosť a nezávislosť súdneho systému. Nad rámec POO sa opatrenia sústredia najmä na podporu zotavenia trhu práce z pandémie, zefektívnenie dobrovoľného sporenia na dôchodok, inklúziu Rómov, zrýchlenie stavebných konaní či odpadové hospodárstvo.

VI.1. Priority na zvýšenie fiškálnej disciplíny

Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, posilní dlhodobú udržateľnosť verejných financií, proti-cyklickosť rozpočtovej politiky a transparentnosť rozpočtového procesu. Medzi najväčšie zmeny patrí prechod na sledovanie čistého dlhu, úprava sankčných pásiem dlhovej brzdy, zavedenie výdavkových limitov, či rozšírenie pôsobnosti Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a Výborov pre makroekonomické a daňové prognózy (viac pozri v Programe stability na roky 2021 až 2024⁴⁸). O novele zákona by sa malo hlasovať v NR SR v týchto mesiacoch.

K zlepšeniu kvality verejných financií na strane výdavkov prispeje aj zapracovanie výdavkových limitov do zákona o rozpočtových pravidlách. Novela vykonávacieho zákona o rozpočtových pravidlách implementuje do rozpočtového procesu návrh výdavkových limitov z ústavného zákona. Bežný zákon bude po novom upravovať schvaľovanie výdavkových limitov aj na úrovni rozpočtových kapitol⁴⁹ NR SR. Strop pre výdavky tak nebude platiť už len pre štátny rozpočet, ale pre celú verejnú správu okrem samospráv. Transparentnosť rozpočtového procesu a kredibilitu limitov určených na úrovni kapitol posilnia scenáre nezmenených politík (NPC) určených rovnako na úrovni kapitol. Tie budú predstavovať prvý krok tvorby rozpočtu verejnej správy (viac **BOX 8**). Ukladá sa tiež povinnosť Ministerstvu financií monitorovať a vyhodnocovať prípadne odchýlenie od stanoveného limitu výdavkov. Prítom bude mať právo kapitolu vyzvať na zdôvodnenie prípadného odchýlenia a prijať opatrenia, ktoré povedú k dodržaniu celkového limitu výdavkov. Informácie o splnení, resp. prekročení stanovených limitov na úrovni rozpočtových kapitol budú dostupné v záverečnom účte kapitoly ako aj súhrnnej výročnej správe. Novela zákona o rozpočtových pravidlách by mala byť účinná od začiatku roka 2022.

⁴⁸ https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/program-stability/program-stability/program-stability-slovenska-roky-2021-2024_final_final_na_web.pdf

⁴⁹ Správcovia kapitol budú mať povinnosť určovať limit výdavkov pre svoje podriadené subjekty, ako aj zabezpečovať dodržiavanie limitu v rámci svojej kapitoly.

BOX 8 – NPC scenáre na úrovni rozpočtových kapitol⁵⁰ ako prvý krok tvorby rozpočtu

Zavedenie rezortných NPC scenárov doplní súčasné používanie agregátneho NPC scenára. NPC scenár sa v súčasnosti používa ako kvantifikácia nových opatrení vlády ex-post v už zostavenom rozpočte na agregátnej úrovni (pozri kapitolu V.). Zavedenie tzv. rezortných NPC scenárov tento stav dopĺňa, keď rozpočtový proces bude touto kvantifikáciou začínať (a ďalej sa bude len aktualizovať). Nad rámec aktuálneho prístupu sa zohľadnia aj špecifiká jednotlivých kapitol na dizagregovanej úrovni⁵¹. Porovnaním nákladov existujúcich politík v NPC a rozpočtových cieľov deficitov sa získa presná informácia o priestore na nové politiky vlády, prípadne o potrebe objemu konsolidácie. Povinnosť pravidelne zostavovať NPC scenáre, vrátane zverejnenia metodiky, vyplýva aj z legislatívy EÚ upravujúcej pravidlá fiškálneho dohľadu.

Dôležitosť prognóz výdavkov na existujúce politiky v jednotlivých rozpočtových kapitolách výrazne narastá aj vzhľadom na plánované zavedenie viacročných výdavkových stropov. Obmedzenie rozpočtovej voľnosti si s novým fiškálnym pravidlom vyžiada posilnenie dôrazu na presnosť strednodobého plánovania.

Výhody NPC scenárov:

- Tento prístup **zefektívňuje rozpočtové rokovania**, keďže ich zameriava primárne na nové politiky vlády, resp. podobu konkrétnych konsolidačných opatrení.
- Príprava rozpočtu cez NPC scenáre zabezpečuje **transparentný spôsob plánovania** výdavkov pre jednotlivé rezorty resp. rozpočtové kapitoly. Tie tak dokážu lepšie predpovedať zdroje na uskutočňovanie existujúcich politík na dlhšom horizonte.
- Používaním jednotných princípov je **postup rozdelenia zdrojov na existujúce politiky konzistentný a spravodlivý** z pohľadu umiestnenia zdrojov do jednotlivých rozpočtových kapitol.
- Cez NPC scenáre je zároveň možné **jednoducho sledovať zmeny v jednotlivých rozpočtových položkách** a rozdeliť ich transparentne na zmeny spôsobené:
 - revíziou odhadu východiskového roka,
 - zmeny makroveličín, ako je rast cien alebo miezd,
 - revíziou odhadu nákladov novo-prijatých opatrení.
- NPC scenáre sú **nevyhnutnosťou pre dôveryhodne stanovené limity výdavkov na úrovni rezortu**. Presná prognóza na udržanie už existujúcich politík tak zvyšuje primeranosť výšky limitu výdavkov určeného aj na úrovni rozpočtovej kapitoly.

Slovensko pokračuje v reforme riadenia investícií, ktorá má za cieľ zvýšiť spoločenskú návratnosť projektov a zrýchliť a sprehľadniť investičný proces. Reforma je založená na metodicky podložených investičných plánoch jednotlivých kapitol, ktoré zvyšujú transparentnosť a predvídateľnosť investičného procesu. Jej súčasťou je princíp nulového štartovacieho rozpočtu (tzv. zero-based budgeting) zavedeného od roku 2021. Financované sú iba pripravené a návratné projekty v súlade s prioritizovanými investičnými plánmi a v rozsahu dostupných rozpočtových zdrojov v jednotlivých rokoch. Nepresné plánovania a časté zmeny priorit v minulosti spôsobovali, že nepripravené projekty dlhodobo blokovali veľký balík peňazí na úkor pripravených a lepších investícií naprieč sektormi.

VI.2. Priority v štrukturálnych politikách

Kvalita a inkluzívnosť vzdelávacieho systému, hlavná štrukturálna priorita Slovenska, sa podporí opatreniami v troch kľúčových oblastiach – inklúzia, kurikulárna reforma a reforma vysokoškolského prostredia. V rámci zvyšovania inklúzie sa podporí dostupnosť predprimárneho vzdelávania vrátane rannej starostlivosti. Posilnia sa podporné tímy v regionálnom školstve ako súčasť reformy poradenského systému. V rámci Plánu obnovy a odolnosti SR (POO) sa do roku 2026 dobudujú chýbajúce kapacity materských škôl pre

⁵⁰ Zjednodušene rezortné NPC scenáre.

⁵¹ Napr. použitie špecifických indexov na základe jednotlivých zložiek inflácie (ako determinant výdavkov na tovary a služby, ktoré sa naprieč jednotlivými rezortami líšia) alebo zohľadnenie špecifických mzdových automatov (lekári a podobne).



zabezpečenie právneho nároku na predprimárne vzdelávanie od 3 rokov. Kurikulárna reforma zlepší gramotnosť a zručnosti žiakov potrebné pre 21. storočie. Sprievodné opatrenia na podporu zmeny obsahu vzdelávania sa dotknú prípravy a profesionálneho rozvoja učiteľov a otvorenia trhu s učebnicami. 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 návrhy opatrení na zvýšenie flexibility a dostupnosti vzdelávacieho systému s cieľom lepšie reflektovať potreby vzdelávajúcich sa dospelých s dôrazom na nízkovzdelaných a efektívnejšie prepojenie vzdelávania s trhom práce. Na podporu motivácií zúčastňovať sa vzdelávania nad rámec formálneho získania stupňa vzdelania, stratégia zahŕňa aj návrh pilotnej schémy individuálnych vzdelávacích účtov.

V oblasti výskumu, vývoja a inovácii sa podpora zameria na zvýšenie kvality výstupov a zefektívnenie financovania systému. Zvýrazní sa úloha Rady vlády SR pre vedu, techniku a inovácie (RVVTI) ako strešného orgánu v riadení politiky výskumu, vývoja a inovácií, presunom na Úrad vlády SR. Vznikne profesionálny Sekretariát RVVTI zodpovedajúci za prípravu stratégií, analýz a schém podľa potreby inovačného ekosystému na Slovensku. S cieľom riešenia fragmentácie výskumných kapacít prebehne konsolidácia, štandardizácia a zjednodušenie procesov v podporných agentúrach. Do konca roka 2021 bude schválená aktualizácia *Stratégie inteligentnej špecializácie (RIS3)*⁵². Od nového roka sa ústavy SAV transformujú na verejné výskumné inštitúcie (VVI), čo im umožní viac sa zapájať do spolupráce so súkromným sektorom. Financovanie sa zameria do konca roka 2022 na podporné schémy na súťažnom princípe, podporu inovácií v súkromnom sektore, medzinárodnej spolupráce a spolupráce s vysokými školami. V priebehu roka 2022 sa vybuduje sieť 5 európskych centier digitálnych inovácií a centier digitálnych inovácií, ktoré budú poskytovať podnikom služby s cieľom podporiť nasadzovanie nových technológií a inovácií. Opatrenia sa v roku 2022 zamerajú aj na zjednodušenie získania povolenia pre vysokokvalifikovaných pracovníkov a uznávania dokladov o vzdelaní, keďže jednou z priorit bude zvrátiť trend odlivu mozgov.

Predstavená reforma I. piliera dôchodkového systému⁵³ sleduje cieľ zlepšenia dlhodobej udržateľnosti, avšak z krátkodobého hľadiska vytvára tlak na verejné financie. V rámci dôchodkovej reformy bola už v decembri 2020 prijatá zmena Ústavy SR⁵⁴, ktorou sa s účinnosťou od januára 2023 vypúšťa strop na dôchodkový vek⁵⁵. Bez reformovania systému by podľa najnovšej projekcie vzrástli výdavky na dôchodky najmä z dôvodu starnutia populácie z 8,3 % HDP v roku 2019 na 14,2 % HDP v roku 2070. Opätovné naviazanie dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života zníži očakávané výdavky v roku 2070 o 2,2 % HDP. Návrh však zároveň vytvára tlak na výdavky zavedením inštitútu rodičovského dôchodku (odvodovej asignácie detí rodičom) a predčasným odchodom do dôchodku po 40 rokoch. Takmer na celom horizonte projekcie zvyšujú tieto dve opatrenia výdavky na dôchodky o 0,7 % HDP.

Dopady starnutia populácie adresujú aj reformy dlhodobej starostlivosti zamerané na zvýšenie kvality a efektívnosť systému. S cieľom zvýšenia kvality a deinštitucionalizácie služieb dlhodobej starostlivosti⁵⁶ budú už v priebehu rokov 2021 a 2022 vyhlásené výzvy na rozširovanie, výstavbu a obnovu kapacít komunitnej, ošetrovateľskej a paliatívnej starostlivosti. Od roku 2022 bude spustený nový informačný systém sociálnych služieb, ktorý umožní lepšie sledovanie oblasti dlhodobej starostlivosti. V roku 2022 sa tiež posilní dohľad nad sociálnou starostlivosťou vytvorením nového orgánu dohľadu. S cieľom zabezpečenia dostatočného počtu posudkových lekárov pri stúpajúcom počte žiadateľov o kompenzáciu peňažnými príspevkami sa od roku 2022

⁵² Aktualizovaná stratégia RIS3 definuje nielen vertikálne prioritné oblasti pre inteligentnú špecializáciu (Inovatívny priemysel pre 21. storočie, Mobilita pre 21. storočie, Digitálna transformácia, Zdravá spoločnosť, Zdravé potraviny a životné prostredie), ale aj horizontálne výzvy (napr. ľudské zdroje, financovanie, spolupráca aktérov, právny rámec, internacionalizácia). Prijatie dokumentu je podmienkou čerpania prostriedkov z nového programového obdobia.

⁵³ [Návrh zákona, ktorým sa mení zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov](#)

⁵⁴ [Zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.](#)

⁵⁵ V rámci tejto novely boli do ústavy zároveň 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 dovršení dôchodkového veku, ale aj skôr – ak odpracuje stanovený počet rokov.

⁵⁶ V súlade s [Plánom obnovy a odolnosti SR](#) a [Národnou stratégiou deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti \(marec 2021\)](#).

zaviedla možnosť vykonávať lekársku posudkovú činnosť aj lekármi so špecializáciou na iný odbor než je posudkové lekárstvo⁵⁷. Pri posudkových lekároch sa tiež navrhlo dočasne zrušiť vekový cenzus⁵⁸.

Prioritou v II. a III. pilieri je zlepšenie efektívnosti, s cieľom zvýšenia výnosov všetkých sporiteľov a zabezpečenie dostatočného príjmu v starobe. Dôchodkové sporenie diverzifikuje zdroj príjmov jednotlivcov na dôchodku a rozkladá nárast nákladov dôchodkového systému. Dlhodobo však čelí problémom najmä z dôvodu neefektívnej alokácie úspor v nízko výnosných konzervatívnych fondoch a v rámci III. piliera aj vysokej nákladovosti produktu. V rámci POO sa s cieľom zlepšenia efektívnosti sporiacej fázy vláda zaviazala zaviesť predvolenú sporiacu stratégiu na báze princípu life-cycle⁵⁹ pre nových a postupne aj existujúcich sporiteľov v II. pilieri. Predstavená reforma III. piliera predpokladá zavedenie osobného dôchodkového produktu⁶⁰. Za účelom zvýšenia konkurencie a tým aj výnosnosti návrh otvára poskytovanie produktu dobrovoľného dôchodkového sporenia širšiemu okruhu poskytovateľov⁶¹. Definuje minimálne rámcové požiadavky, ktoré musí poskytovaný osobný dôchodkový produkt spĺňať, napr. pre zisk štátnej podpory. Zatiaľ čo návrh vhodne adresuje podmienky výplaty nasporených prostriedkov, na dosiahnutie zabezpečenia riešenia hlavných problémov III. piliera je potrebné posilniť regulačné požiadavky na zavedenie predvolenej investičnej life-cycle stratégie, riadenia rizík a investovania, nákladovej efektívnosti, či informačných povinností.

Viaceré iniciatívy sa zameriavajú na podporu zotavenia trhu práce z pandémie a zvýšenie zamestnanosti znevýhodnených skupín. Z dôvodu prebiehajúcej tretej vlny pandémie sa pokračuje v poskytovaní nástrojov na podporu zasiahnutých skupín na trhu práce. Prvá pomoc zamestnávateľom na udržanie pracovných miest sa od júla 2021 do konca roka nastavila podľa tzv. COVID automatu v regiónoch. Od januára 2022 nadobúda účinnosť nová legislatíva k podpore skrátenej práce (tzv. *Kurzarbeit*) v čase mimoriadnej udalosti. Naďalej pokračuje vyplácanie pandemických PN a OČR pri výpadku príjmu domácnosti z dôvodu ochorenia alebo pri starostlivosti o choré dieťa. Prebiehajúca podpora v rámci aktívnych opatrení trhu práce sa v roku 2021 sústreďuje 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 službách⁶². S cieľom zefektívnenia sociálnej a ekonomickej inklúzie Rómov bola v apríli 2021 schválená nová *Stratégia pre rovnosť, inklúziu a participáciu Rómov do roku 2030*⁶³. Prioritné oblasti stratégie sa zameriavajú na zamestnanosť, vzdelávanie, zdravie a bývanie. Schválenie nadväzujúcich akčných plánov s opatreniami sa predpokladá do konca roka 2021.

V oblasti zdravotníctva je hlavným cieľom reforiem a investícií do infraštruktúry zvyšovanie kvality a dostupnosti poskytovanej zdravotnej starostlivosti. K lepším výsledkom v oblasti ústavnej starostlivosti prispeje reforma zdravotníctva zameraná na optimalizáciu siete nemocníc. V septembri 2021 bola vládou schválená legislatíva⁶⁴, ktorá definuje poskytovanie zdravotnej starostlivosti v nemocniciach z hľadiska náročnosti, početnosti a blízkosti k pacientovi. V roku 2022 bude v súlade s návrhom predstavená prvá optimálna sieť nemocníc. V prechodnom období 2 až 8 rokov podľa určeného harmonogramu budú nemocnice postupne reprofelizované podľa novej legislatívy. V roku 2022 sa tiež plánuje schváliť nová sieť záchranej zdravotnej služby a v súlade s ňou nová definícia neodkladnej zdravotnej starostlivosti. V rámci reformy primárnej ambulantnej starostlivosti sa prijímu nové koncepcie všeobecného lekárstva, ktoré podporia rozširovanie kompetencií všeobecných lekárov a zriadi sa finančný nástroj na podporu vzniku nových poskytovateľov všeobecnej

⁵⁷ [Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch](#). Do konca roka 2021 môžu túto činnosť vykonávať len lekári so špecializáciou na posudkové lekárstvo.

⁵⁸ Podľa súčasného znenia zákona o štátnej službe v decembri 2021 by sa z dôvodu vekového cenzu musel ukončiť štátnozamestnanecký pomer v prípade viac ako 25 % posudkových lekárov, ktorým už bol štátnozamestnanecký pomer predĺžený podľa súčasnej právnej úpravy o tri roky po 65. roku veku. Navrhuje sa opätovne predĺžiť trvanie štátnozamestnaneckého pomeru posudkovým lekárom, ktorým by inak skončil štátnozamestnanecký pomer k 31.12. 2021, a to najviac do 31. decembra 2024. Zároveň sa navrhuje možnosť prijať na štátnozamestnanecké miesto aj posudkového lekára, ktorý už dosiahol vek 65 rokov, pričom jeho štátnozamestnanecký pomer bude ukončený najneskôr 31. decembra 2024.

⁵⁹ [Analýza IFP \(2019\): Default strategy in pension saving: The case of Slovakia](#).

⁶⁰ [Návrh zákona o osobnom dôchodkovom produkte](#).

⁶¹ Nad rámec tradičných doplnkových dôchodkových spoločností bude poskytovanie umožnené iným finančným inštitúciám, ako sú napríklad banky, poisťovne, či obchodníci s cennými papiermi.

⁶² Do začiatku pandémie sa podporovala zamestnanosť aj v oblasti kultúrneho dedičstva či vo vlastnej komunite (obec, škola).

⁶³ [Stratégia rovnosti, inklúzie a participácie Rómov do roku 2030 \(apríl 2021\)](#)

⁶⁴ [Návrh zákona o kategorizácii ústavnej zdravotnej starostlivosti](#).

ambulantnej starostlivosti podľa zónačných kritérií. S cieľom podporiť príchod zdravotníkov zo zahraničia sa zjednoduší uznávanie dokladov a kvalifikácií.

Iniciatívy v oblasti zlepšovania životného prostredia sa zameriavajú na odpadové hospodárstvo, obnoviteľné zdroje energie (OZE) 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. Novelizácia legislatívy v elektroenergetike do konca roku 2022 prinesie okrem nových subjektov na trhu s elektrinou aj nové obchodné modely, ktoré tak nepriamo podporia masívnejšiu integráciu OZE v elektroenergetike. Pre zvýšenie energetickej efektívnosti sa počnúc rokom 2022 urýchli komplexná obnova verejných i súkromných budov, a to aj pomocou garantovaných energetických služieb. *Národný program znižovania emisií* schválený v marci 2020 navrhuje opatrenia na dosiahnutie národných záväzkov v znižovaní emisií znečisťujúcich látok⁶⁵. Patrí medzi kľúčové dokumenty pripravovanej komplexnej *Stratégie ochrany ovzdušia Slovenskej republiky do roku 2030*. Od januára 2022 sa zavádza zálohový systém pre nápojové obaly. Podporí sa tým záväzok Slovenska zvýšiť aktuálne množstvo zberu tohto druhu odpadu zo 60 % na 90 % v roku 2025. Legislatíva o odpadoch schválená v septembri 2020 predpokladá 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. Prijatie záväznej metodiky v roku 2021 na posudzovanie a hodnotenie projektov v rámci investícií digitálnej ekonomiky umožní zvýšiť kvalitu služieb poskytovaných občanom ako aj nákladovú efektívnosť. S cieľom elektronizácie procesov na zníženie počtu krokov potrebných na vyriešenie životnej situácie bude schválená *Národná koncepcia informatizácie verejnej správy 2021 až 2030* s doplnením o investičný plán pripravovaných životných situácií. Na účely schvaľovania projektov bude v priebehu roka 2022 zriadená dotačná schéma určená pre orgány verejnej moci, aby mohli realizovať digitálne inovácie pri poskytovaní verejných služieb. Schéma bude slúžiť aj ako mechanizmus na spolufinancovanie projektov, ktoré uspejú v priamo riadených programoch EÚ. Do konca roka 2022 sa vytvorí Národná stratégia digitálnych zručností, ktorá definuje strategický prístup k vzdelávaniu v oblasti rozvoja digitálnych zručností populácie so zameraním aj na seniorov.

S cieľom zlepšenia podnikateľského prostredia sa viaceré reformné návrhy upriamujú na administratívne a regulačné prekážky podnikania. Za účelom zvýšenia podnikateľskej aktivity sa podľa POO budú postupne každoročne prijímať antibyrokratické balíky opatrení a zavedie sa pravidlo „one in – two out“. S cieľom digitalizácie procesov sa v roku 2022 prijme legislatíva upravujúca procesy insolvenčných konaní. Nový obchodný register a konkurzné a reštrukturalizačné konania sa skoncentrujú na menší počet súdov. S cieľom zrýchlenia, zjednodušenia a profesionalizácie verejného obstarávania sa v súlade s POO v októbri 2021 schválila novela zákona o verejnom obstarávaní. Pre zjednodušenie a urýchlenie výstavby sa v súlade s cieľom Programového vyhlásenia vlády SR implementuje reforma stavebného konania.

Za účelom boja proti korupcii a posilňovania integrity a nezávislosti súdnictva sa predpokladá implementácia viacerých legislatívnych zmien. Veľkou ústavnou reformou súdnictva schválenou v decembri 2020 sa posilnili 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). Predstavená reforma súdnej mapy s plánovanou účinnosťou od prvého kvartálu 2022 je jedným z nástrojov na dosiahnutie efektívnej justície a pretrhnutie korupčných väzieb v justícii. Výsledkom by mala byť nová sieť prvostupňových všeobecných a správnych súdov, odvolacích všeobecných súdov a Najvyššieho správneho súdu SR. Zároveň sa ňou vytvorí priestor na špecializáciu sudcov na hlavné agendy s cieľom zefektívnenia súdnictva. Od augusta 2021 začal oficiálne fungovať Úrad pre správu zaisteného majetku, ktorý zefektívni zaistenie majetku pri trestných činoch a jeho správu.

⁶⁵ [Národný program znižovania emisií SR](#)



PRÍLOHY

Príloha 1 - Porovnanie s Programom stability a prognózou Európskej komisie

Návrh rozpočtového plánu očakáva v porovnaní s Programom stability mierne horší výkon ekonomiky do roku 2022, čo sa prejavuje vo väčšine indikátorov. Makroekonomická prognóza z marca 2021, na základe ktorej bol zostavený Program stability na roky 2021 až 2024, predpokladala rast reálneho HDP na úrovni 3,3 % v roku 2021 a 6,3 % v roku 2022. Aktuálna prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy zo septembra 2021 mierne zvyšuje rast v roku 2021 a znižuje rast v roku 2022. Za lepším výkonom je slabší vplyv uzatvorenia ekonomiky v prvom štvrtroku 2021 a nižší reálny rast v nasledujúcom roku je spôsobený vysokými inflačnými tlakmi, ktoré budú tmiť reálne príjmy a spotrebu domácností.

TABUĽKA 10 - Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR

P.č.	Ukazovateľ	m.j.	Program stability				Návrh rozpočtu			
			2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
1	HDP, bežné ceny	mld, eur	95.4	103.5	109.3	112.4	97.4	105.5	113.9	117.2
2	HDP, stále ceny	%	3.3	6.3	2.8	0.3	3.7	4.2	5.0	0.7
3	Konečná spotreba domácností a NISD	%	-3.3	6.8	2.7	2.4	0.2	2.4	3.6	3.9
4	Konečná spotreba verejnej správy	%	3.6	0.9	3.7	-0.7	4.9	4.1	1.8	-0.4
5	Tvorba hrubého fixného kapitálu	%	0.8	11.9	8.4	-10.9	-0.3	16.7	15.2	-12.2
6	Export tovarov a služieb	%	10.6	4.8	4.2	3.6	10.5	3.1	6.0	4.0
7	Import tovarov a služieb	%	8.8	5.3	4.1	2.0	10.9	3.9	6.5	2.4
8	Produkčná medzera (podiel na potenciálnom produkte)	%	-2.6	0.9	0.9	-1.0	-1.7	-0.4	1.1	-1.4
9	Priemerná mesačná mzda za hospodárstvo (nominálny rast)	%	4.9	5.0	4.7	4.1	5.4	5.5	5.1	4.8
10	Priemerný rast zamestnanosti, podľa VZPS	%	-0.2	0.9	1.1	0.3	-1.3	0.9	1.0	0.4
11	Priemerný rast zamestnanosti, podľa ESA 2010	%	-0.4	0.9	1.2	0.3	-0.8	0.8	1.0	0.4
12	Priemerná miera nezamestnanosti, podľa VZPS	%	7.1	6.5	5.4	4.7	7.0	6.7	5.7	5.2
13	Priemerná evidovaná miera nezamestnanosti	%	7.6	7.0	5.9	5.2	8.3	8.0	6.9	6.3
14	Harmonizovaný index spotrebiteľských cien (HICP)	%	1.1	2.2	2.5	2.3	2.3	4.0	3.1	1.5
15	Bilancia bežného účtu (podiel na HDP)	%	-0.8	-0.8	-0.7	-0.3	0.3	0.2	0.1	0.4

Zdroj: MF SR

TABUĽKA 11 - Porovnanie rozpočtových cieľov s Programom stability

	ESA kód	2020 S	2021 OS	2022 NRVS	2023 NRVS	2024 NRVS
		% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP
Cieľové saldá verejnej správy	B,9					
Program stability (1)		-6,16	-9,93	-5,12	-4,11	-3,84
Návrh rozpočtového plánu (2)		-5,50	-7,92	-4,94	-2,68	-2,60
Rozdiel (2-1)		0,66	2,01	0,18	1,43	1,24

OS – Očakávaná skutočnosť

Zdroj: MF SR

NRVS – Návrh rozpočtu verejnej správy



Príloha 2 – Hodnotenie prognóz výbormi pre makroekonomické a daňové prognózy

Návrh rozpočtového plánu na roky 2022 až 2024 je založený na makroekonomických a daňových prognózach na horizonte rokov 2022 až 2024 zo septembra 2021. Makroekonomický scenár ako aj prognózované daňové príjmy podliehajú priebežnej diskusii, schváleniu a kontrole zo strany odbornej verejnosti prostredníctvom výborov, ktorých členmi sú národní experti z verejného a súkromného sektora. Termíny na zverejňovanie prognóz aj princípy činnosti výborov sú zakotvené v zákone o rozpočtovej zodpovednosti.

Makroekonomická prognóza Ministerstva financií (MF) zo septembra 2021 je vzhľadom na vplyv na rozpočtové príjmy na rok 2022 mierne vyššia ako medián ostatných členov Výboru pre makroekonomické prognózy. Tento vplyv je vyjadrený ako vážený priemer jednotlivých relevantných základní pre rozpočtové príjmy, pričom ako váhy sú použité podiely jednotlivých daní na celkových rozpočtových príjmoch. Rozdiel spočíva najmä vo vyššom odhade MF na rok 2022 pre rast nominálnej priemernej mzdy a nominálnej spotreby domácností. Na druhej strane je odhad MF nižší, pokiaľ ide o HDP, zamestnanosť a reálnu spotrebu. Prognóza MF bola všetkými prítomnými členmi Výboru (NBS, RRZ, SLSP, Tatrabanka, Infostat, SAV, Unicredit, ČSOB) zhodnotená ako realistická.

TABUĽKA 12 - Hodnotenie septembrovej prognózy MF SR vo Výbore pre makroekonomické prognózy

Člen výboru	Charakteristika prognózy
NBS, RRZ, SLSP, Tatrabanka, Infostat, SAV, Unicredit, ČSOB	realistická

Zdroj: Výbor pre makroekonomické prognózy

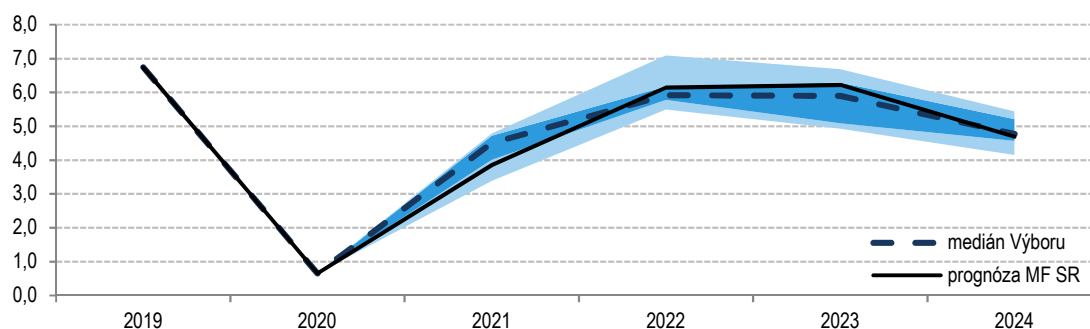
TABUĽKA 13 - Priemerná prognóza členov Výboru* (okrem MF SR) a prognóza MF SR

v %, ak nie je uvedené inak	2020	2021		2022		2023		2024	
		Výbor	MF SR	Výbor	MF SR	Výbor	MF SR	Výbor	MF SR
Hrubý domáci produkt; reálny rast	-4.8	4.2	3.7	5	4.2	4.1	5	2.1	0.7
Hrubý domáci produkt v bežných cenách; mld. eur	92.1	97.4	97.4	105.2	105.5	111.8	113.9	116.8	117.2
Konečná spotreba domácností; reálny rast	-1	1.3	0.2	3.5	2.4	3	3.6	3	3.9
Konečná spotreba domácností; nominálny rast	1.1	3.8	2.5	6.6	6.9	5.2	6.8	5.2	5.6
Priemerná mesačná mzda; reálny rast	1.8	2.8	3.1	1.3	1.7	1.9	2.9	3.2	2.8
Priemerná mesačná mzda; nominálny rast	3.8	5.6	5.4	4.9	5.5	5.4	5.1	4.9	4.8
Rast zamestnanosti (štát. výkazníctvo)	-1.8	-0.6	-0.8	1.1	0.6	0.8	1	0.4	0.4
Index spotrebiteľských cien; priemerný rast; CPI	1.9	2.7	2.5	3.3	4.2	2.3	3.1	2.2	1.5
Bilancia bežného účtu; podiel na HDP	-4.8	4.2	3.7	5	4.2	4.1	5	2.1	0.7

* Výbor pre makroekonomické prognózy

Zdroj: Výbor pre makroekonomické prognózy

GRAF 29 - Porovnanie prognóz makroekonomických základní⁶⁶ pre rozpočtové príjmy s členmi výboru



Zdroj: MF SR

⁶⁶ Makroekonomické základne pre rozpočtové príjmy (váha ukazovateľov závisí od podielu jednotlivých daní na celkových daňových a odvodových príjmoch); Mzdová báza (zamestnanosť + nominálna mzda) – 51,1 %, Nominálna súkromná spotreba – 25,7 %, Reálna súkromná spotreba – 6,6 %, Nominálny rast HDP – 9,9 %, Reálny rast HDP – 6,7 %.



BOX 9 – Nezávislé Výbory pre odhad makroekonomického vývoja a odhad vývoja daňových príjmov

Výbor pre makroekonomické prognózy a Výbor pre daňové prognózy sú zriadené v súlade ústavným zákonom 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti ako poradný orgán ministra financií. Cieľom výborov je dosiahnuť vyššiu transparentnosť, objektivnosť a kvalitu makroekonomických a daňových prognóz. Výbory podľa ústavného zákona vypracúvajú prognózy minimálne dvakrát ročne, do 15. februára a do 30. júna bežného rozpočtového roka. No bežne podľa dlhoročne zaužívanej praxe, pre účely rozpočtového procesu, vypracúvajú prognózy aj do konca septembra. V mimoriadnych prípadoch môže zasadnutie výboru zvolať predseda výboru, minister financií, alebo nadpolovičná väčšina členov výboru.

Členmi výborov sú okrem Ministerstva financií zástupcovia od vlády nezávislých inštitúcií (NBS, SAV, Infostat a súkromné banky). Členovia Výboru pre makroekonomické prognózy hodnotia makroekonomickú prognózu Ministerstva financií slovnými slovami *konzervatívna*, *optimistická* alebo *realistická*. Daňovú prognózu Ministerstva financií členovia Výboru pre daňové prognózy hodnotia zaslaním svojej prognózy, ich hodnotenie sa vypočíta automaticky na základe odchýlky. **Prognóza Ministerstva financií je prijatá za prognózu výboru, ak ju nadpolovičná väčšina členov označí za konzervatívnu alebo realistickú.** V prípade, že prognóza nedostane takéto hodnotenie, má Ministerstvo financií povinnosť prognózu prepracovať a znova predložiť výboru na posúdenie. Proces sa opakuje, až kým prognóza Ministerstva financií nie je prijatá za prognózu výboru.

V priebehu roka 2021 bol Výbor pre daňové prognózy rozšírený o prognózy vybraných nedaňových príjmov a výdavkov, ktoré v nemalej miere ovplyvňujú vývoj ekonomiky. Zohľadnenie hospodárskeho vývoja a hodnotenie ďalších špecifických predpokladov v prognózach cez komisiu odborníkov z verejného a súkromného sektora znamená transparentne konzultované odhady a presnejší rozpočet. V marci a septembri 2021 sa prognózy rozšírili o nedaňové príjmy za cca 1,1 mld. eur a výdavky za cca 7 až 8 mld. eur. Na príjmovej strane ide o príjmy z predaja emisných povoleniek, príjmy z mýta a diaľničných nálepiek, odvod z hazardných hier a dividendy štátnych podnikov. Na výdavkovej strane boli doplnené dávky v nezamestnanosti, nemocenské dávky a starobné dôchodky.

Výbor pre daňové prognózy

MF SR na zasadnutí Výboru pre daňové prognózy 23. septembra 2021 prezentovalo svoju aktualizovanú strednodobú prognózu daňových príjmov na roky 2020 až 2024. Strednodobá prognóza daňových príjmov a sociálnych odvodov MF SR bola všetkými členmi výboru označená ako **realistická**.

TABUĽKA 14 - Hodnotenie prognózy MF SR vo Výbore pre daňové prognózy

Člen výboru	Charakteristika prognózy
NBS, Infostat, Tatra banka, ČSOB, KRRZ, SLSP, UniCredit Bank, VÚB	realistická



Príloha 3 – Prognóza hrubého dlhu verejnej správy podľa hotovostných tokov

Z pohľadu hotovostných faktorov ovplyvňujúcich dlh bude na horizonte rozpočtu prevládať krytie hotovostného schodku štátneho rozpočtu. Emisie štátnych dlhopisov zvyšujúce dlh nebudú plne postačovať na splácanie istiny dlhu a zároveň krytie novovytvorených hotovostných schodkov ŠR. Vo vyššej miere sa preto na celom horizonte očakáva uvoľňovanie finančných prostriedkov naakumulovaných v Štátnej pokladnici (ŠP). Úverová aktivita ostatných subjektov verejnej správy bude prispievať k celkovému zadĺženiu negatívne vďaka previsu nových úverov nad objemom splácania istín.

TABUĽKA 15 - Hotovostné vplyvy na zmenu nominálneho hrubého dlhu verejnej správy (v mil. eur)

	2018	2019	2020	2021 OS	2022 N	2023 N	2024 N
A. Hrubý dlh verejnej správy (k 1.1.)	43 572	44 384	45 277	55 010	59 963	64 884	66 746
B. Celková medziročná zmena hrubého dlhu VS	811	893	9 733	4 953	4 921	1 862	2 031
- hotovostný deficit ŠR	1 182	2 201	7 758	8 742	5 474	3 399	3 180
- prostriedky ŠP využité na financovanie hotovostného deficitu ŠR	-498	-1 586	1 767	-4 235	-711	-1 684	-1 473
- zadĺženie ostatných subjektov VS	111	248	85	-100	38	41	22
z toho: ŽSR + ŽSSK	-3	27	21	-144	-38	-5	-9
z toho: NDS	-37	-42	-30	-37	-37	0	0
z toho: Dopravné podniky obcí	-4	-15	9	15	39	33	31
z toho: Samospráva (obce a VÚC)	-48	11	16	-4	7	-8	-17
- zmena záruk SR v EFSF	0	-21	0	0	0	0	0
- emisný diskont	7	4	28	22	134	156	305
- diskont pri splatnosti	-7	2	-16	-2	-11	-49	-6
- ostatné	16	24	110	526*	-2	-1	3
C. Hrubý dlh verejnej správy (k 31.12.)	44 384	45 277	55 010	59 963	64 884	66 746	68 778
v % HDP	49,6	48,1	59,7	61,5	61,5	58,6	58,7
D. Zmena hrubého dlhu oproti Programu stability (p.b.)	0,5	0,5	-0,8	-2,6	-4,0	-6,0	-7,2
z toho: príspevok zmeny prognózy nom. HDP	0,1	0,2	-0,6	-1,3	-1,2	-2,4	-2,5
príspevok zmeny prognózy nom. dlhu	0,3	0,3	-0,2	-1,2	-2,8	-3,6	-4,7
p.m. príspevok SR do ESM	0	0	134	0	0	0	0

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

Zdroj: MF SR

OS – očakávaná skutočnosť ku koncu roka; N – návrh rozpočtu verejnej správy



Príloha 4 - Štrukturálne saldo

Výpočet štrukturálneho salda

V prvom kroku sa nominálne saldo verejných financií očisťuje pomocou cyklickej zložky o vplyv hospodárskych výkyvov (odhadovaných pomocou produkčnej medzery, teda rozdielom medzi skutočnou a potenciálnou úrovňou HDP). Odhad produkčnej medzery vychádza z aktuálnej makroekonomickej prognózy Ministerstva financií SR zo septembra 2020 (BOX 2). Odhad senzitivity salda verejnej správy na zmeny v produkčnej medzere vychádzajúci z metodiky OECD⁶⁷ preberá MF SR v plnej miere od EK. V nasledujúcom kroku sa takto upravené saldo očisťuje o vplyv tzv. jednorazových a dočasných opatrení, ktorých fiškálnych vplyv sa neopakuje v ďalších rokoch. Pre potreby návrhu rozpočtového plánu postupuje MF SR pri ich identifikácii v súlade s metodikou EK.

Metodika EK⁶⁸ charakterizuje jednorazové opatrenie ako dočasné opatrenie, ktoré nemá trvalý charakter a vzniklo nezávisle od vládnych rozhodnutí. EK vytvorila direktíva postupu klasifikácie jednorazových opatrení:

- Princíp:** Iba dočasný, neopakovateľný dopad na príjmy alebo náklady VS sa môže klasifikovať ako jednorazový vplyv.
- Princíp:** Jednorazovosť opatrenia nemôže byť nariadená zákonom ani autonómnym rozhodnutím vlády.
- Princíp:** Komponenty príjmov alebo výdavkov vyznačujúce sa vysokou volatilitou by nemali byť posúdené ako jednorazové vplyvy. Na vyhladzovanie časových radov slúži cyklická zložka vo výpočte ŠS.
- Princíp:** Vedomé rozhodnutia vlády, ktoré vedú k navýšeniu deficitu, sa nemôžu klasifikovať ako jednorazové vplyvy.
- Princíp:** Len opatrenia s výraznejším dopadom na rozpočet VS (vyšším ako 0,05 % HDP), by mali byť posúdené ako jednorazové.

Všetky typické jednorazové opatrenia sú popísané v kapitole 3.3 (Report of Public Finances in EMU⁶⁹). 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. Viaceré opatrenia sú vplyvom pod úrovňou 0,05 % HDP ale vecne súvisia ako celok s korona-krizou, na základe čoho ich zaraďujeme do zoznamu jednorazových opatrení.

Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2022 počíta s nasledovnými jednorazovými opatreniami na horizonte rokov 2020 až 2024.

TABUĽKA 16 - Zoznam jednorazových opatrení

	2020	2021	2022	2023	2024
Spolu opatrenia 1 až 4B (Kurzarbeit)	-773	-1463	-330	-	-
Kurzarbeit pre materské školy a ZUŠ	-59	-24	-	-	-
Podpora podnikania v cestovnom ruchu a gastro	-6	-228	-	-	-
Podpora podnikania v oblasti kultúry a kreatívneho priemyslu	-	-35	-	-	-
Preplácanie nájmu	-40	-95	-	-	-
Podpora uchádzačov o zamestnanie	-49	-	-	-	-
SOS príspevok	-15	-74	-45	-	-
Rodičovský príspevok (predĺženie počas obdobia mimoriadneho stavu)	-13	-56	-50	-	-
Dávka v nezamestnanosti (predĺženie obdobia poberania)	-32	-40	-	-	-
Jednorazový príspevok na dieťa	-	-75	-	-	-
Nemocenské (PN) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	-106	-191	-27	-	-
Ošetrovné (OČR) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	-133	-68	-23	-	-

⁶⁷ Pôvodná metodika bola prezentovaná v Girouard, N., André, Ch. (2005): Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries. V roku 2014 prebehlo proces aktualizácie metodiky a zahrnutia nových údajov pre výpočet elasticít. Metodika bola schválená členskými štátmi v septembri 2014.

⁶⁸ Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2016 Edition – Guiding principles str.28.

⁶⁹ Report on Public Finances in EMU, December 2015.



Odpustenie sociálnych odvodov za apríl	-57	-	-	-	-
Odpočet firemných strát z rokov 2015-18	-28	-	-	-	-
Nesplatenie časti odložených odvodov	-3,6	-6	-	-	-
Nulová daň z pridanej hodnoty na respirátory FFP2/3	-	-10	-	-	-
Odmeny pracovníkom v zdravotníctve	-13	-49	-40	-	-
Platba doktorom špecialistom	-138	-	-	-	-
Zvýšené výdavky - ventilátory a iné	-39	-	-	-	-
Výdavky na testovanie	-124	-437	-	-	-
Náklady na lieky a vakcináciu	0	-155	-153	-	-
Zariadenie a iné výdavky ZZ	-63	-1	-	-	-
Tvorba pohotovostných zásob (mimo testov)	-33	-	-	-	-
Odmeny pracovníkom v prvej línii (mimo MZ)	-64	-	-	-	-
Tovary a služby súvisiace s COVID-19 (dezinfekcia, iné)	-22	-	-	-	-
Dotačné schémy rôznym sektorom / subjektom	-16	-33	-	-	-
Opatrenia hospodárskej mobilizácie	-24	-109	-90	-	-
Vklad do základného imania Slovenskej záručnej a rozvojovej banky	-50	-	-	-	-
Vklad do základného imania Letových prevádzkových služieb	-13	-	-	-	-
Očkovacia prémie a sprostredkovateľský bonus	-	-42	-	-	-
Vyvolané COVID záruky	-25	-	-	-	-
Ostatné	-18	-2	-9	-	-
Financovanie z EU zdrojov	343	148	-	-	-
Platba DPH koncesionára stavby D4/R7	71	130	-	-	-
Spolu	-1543	-2913	-767	0	0

Zdroj: MF SR

Príloha 5 - Výdavkové pravidlo

Revidovaný Pakt stability a rastu zaviedol výdavkové pravidlo ako dodatočný nástroj na analyzovanie fiškálnej pozície krajiny. Vyjadruje medziročný rast výdavkového agregátu očistený o príjmové opatrenia, čo v porovnaní s referenčnou hodnotou povoleného rastu výdavkov umožní posúdiť pokrok vo fiškálnej konsolidácii podobne ako v prípade vývoja štrukturálneho salda.

Podľa výdavkového pravidla by výdavky verejnej správy v reálnom vyjadrení nemali rásť rýchlejšie ako priemerný potenciálny rast ekonomiky. Tieto výdavky môžu rásť vyšším tempom jedine v prípade realizácie dodatočných príjmových opatrení, ktoré sú potvrdené kvantifikáciou nezávislého Výboru (hovoríme o diskrečných opatreniach)⁷⁰. Pre krajiny ktoré dosiahli svoj strednodobý rozpočtový cieľ (MTO), môže rast výdavkov presne kopírovať potenciál ekonomiky. Pre krajiny, ktoré ešte MTO nedosiahli, musí tempo rastu výdavkov reflektovať aj fiškálnu konsolidáciu potrebnú pre jeho dosiahnutie. V tomto prípade, je potenciálne tempo rastu ekonomiky korigované o potrebné konsolidačné úsilie.

Vývoj výdavkov sa očisťuje o faktory, ktoré sú mimo kontroly vlády. Ide o úrokové výdavky, zmeny vo výdavkoch na dávky v nezamestnanosti vyplývajúce z aktuálneho ekonomického cyklu a výdavky financované z fondov EÚ. Vzhľadom na vysokú volatilitu vládnych investícií sa ich výška vyhladzuje na priemernú úroveň za aktuálny a tri predchádzajúce roky⁷¹. Nominálny rast takto upravených výdavkov sa prostredníctvom deflátoru HDP prepočíta na reálny rast, aby bol porovnateľný s výdavkovým pravidlom.

⁷⁰ Pozitívne cyklické príjmy v čase konjunktúry (nerealizované skrz diskrečné opatrenia) umožňujú nárast výdavkov nad potenciál ekonomiky. Výdavkové pravidlo monitoruje tento neželaný fiškálny vplyv, nakoľko dočasné zvýšenie príjmov z nerealizovaných opatrení by sa malo využívať na dosiahnutie MTO.

⁷¹ Vade Mecum on Stability and Growth Pact, str. 30.



TABUĽKA 17 - Výdavkové pravidlo

		2019	2020	2021	2022
1. Celkové výdavky	mil. eur	39 973	43 816	48 531	49 387
2. Úrokové náklady	mil. eur	1 163	1 105	925	918
3. Výdavky kryté EU (kapitálové)	mil. eur	587	574	715	613
3a. Výdavky kryté EÚ zdrojmi (celkové)	mil. eur	890	931	1 205	1 568
4. Kapitálové výdavky kryté národnými zdrojmi	mil. eur	2 763	2 617	3 355	4 175
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	mil. eur	2 505	2 596	2 834	3 228
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	mil. eur	-27	52	25	6
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	mil. eur	0	0	0	0
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3a-4+5-6-7)	mil. eur	37 688	41 707	45 855	45 947
9. Medziročná zmena primárneho výdav. agregátu (8t-8t-1)	mil. eur	2 712	4 019	4 148	92
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení	mil. eur	177	-449	59	51
11. Jednorazové opatrenia na príjmovej strane (COVID19)	mil. eur	0	-89	73	16
12. Jednorazové opatrenia na výdav. strane (COVID19)	mil. eur	0	-1 525	-1 502	2 260
13. Metodické úpravy	mil. eur	0	0	0	0
14. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia ((9t-10t)/8t-1)	%	7,2	7,6	6,4	5,1
15. Reálny rast agregátu výdav. očisteného o príj. opatrenia	%	4,6	5,0	5,1	1,1
16. Výdav. pravidlo (znížená referenčná miera pot. rastu HDP)	p.b.	2,0	2,8	1,9	1,6
p. m. deflátor HDP	%	2,5	2,5	1,3	3,9

Pozn.: v roku 2023 bude Slovensko v korektívnej časti Paktu a výdavkové pravidlo sa neaplikuje.

Zdroj: MF SR



Príloha 6 - Diskrečné príjmové opatrenia (DRM)

Metodika EK definuje diskrečné príjmové opatrenia ako opatrenia legislatívneho charakteru s vplyvom na príjmy verejnej správy. Ich vyhodnocovanie sa uskutočňuje pomocou tzv. dodatočných vplyvov (marginálnych zmien) týchto opatrení. Rozlišuje sa, či sa jedná o trvalé alebo jednorazové opatrenie. Trvalé opatrenie sa zaznamená s vplyvom v prvom roku (v čase nadobudnutia účinnosti) a v ostatných rokoch bez vplyvu. Inými slovami, zmena vplyvu opatrenia v nasledujúcich rokoch z dôvodu makroekonomického vývoja sa nezohľadňuje. Ak dochádza k rozdielnym vplyvom kvôli posunutej platnosti opatrenia zaznamená sa len marginálna zmena.⁷² Pri jednorazových príjmových opatreniach sa zaznamenáva vplyv v jednom roku a v nasledujúcom výpadok v rovnakej sume, tzn. celkový vplyv opatrenia v dvoch po sebe idúcich rokoch je nulový.

TABUĽKA 18 - Diskrečné opatrenia – medziročné vplyvy opatrení (mil. eur, ESA2010)

Popis	2020	2021	2022	2023	2024
Zavedenie 13. a 14. platu (zavedenie od 2018, legislatívne zmeny od 2019), zrušenie od 2021	11,1	20,6	0,0	0	0
Oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov	-23	0	0	0	0
Súbor opatrení vedúci k zvýšeniu efektívnosti výberu DPH	-24	0	0	0	0
Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov	0	109	90	69	0
Ročné zúčtovanie sociálneho poistenia	0	0	0	49	-4
Postupný rast odvodu do II. piliera (automaticky od 2017 o 0,25 p.b./rok)	-49	-28	-66	-63	-69
Zdvojnásobenie sadzby osobitného odvodu v regulovaných odvetviach, a následné zníženie	0	-17	0	0	0
Navýšenie bankového odvodu a jeho zrušenie od 2. pol 2020	1	-120	0	0	0
Zvýšenie hranice platenia preddavkov (z 2500 na 5000 eur)	0	-11	0	0	0
Odpočítanie daňovej straty pre ostatné firmy (max. do 50 % ZD počas 5 rokov)	0	36	-6	0	0
Ľubovoľná doba odpisov pre mikropodniky	0	-15	0	0	0
15 % sadzba DPPO pre firmy s obratom do 100 tis. Eur, následná úprava do 49,79 tisíc eur	-38	19	0	0	0
Znížená sadzba SZČO na 15% pre obrat do 100 tis. eur, následná úprava do 49,79 tisíc eur	-19	0	0	0	0
Zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane na 21-násobok životného minima	-111	0	0	0	0
Znížená sadzba DPH na ďalšie potraviny	-81	0	0	0	0
Zavedenie paušálu na nepeň. benefit pre zamestnanca na dopravu (100 eur mesačne)	-6	-12	0	0	0
Opatrenia na podporu mobility práce	-34	0	0	0	0
Zmena sadzieb daní z nehnuteľností na úrovni VZN	74	2	0	0	0
Prerušenie daňových kontrol a daňových konaní, okrem kontrol s výsledkom vracania peňazí	-13	13	0	0	0
Odpustenie platby odvodov pre zavreté prevádzky	-58	58	0	0	0
Možnosť započítania doteraz neuplatnenej daňovej straty za roky 2015-2018	-28	28	0	0	0
Oprava základu dane DPH pri dodaní tovaru alebo služby	0	-22	0	0	0
Zrušenie oslobodenia od DPH pri zásielkach do 22 eur z 3. krajín	0	11	12	0	0
Zmeny v zdaňovaní motorových vozidiel	-23,7	0	0	0	0
Odklad soc. odvodov v roku 2021	0	-21	4	13	0
Presun termínu splatenia odkladov SP	-28	19	7	0	0
Dočasné oslobodenie respirátorov FFP2 a FFP3 od DPH	0	-10	10	0	0
Nešpecifikované opatrenia potrebné na dosiahnutie rozpočtových cieľov	0	0	0	408	384
Spolu	-449,4	58,8	50,9	476	312

⁷² Názorným príkladom ma vysvetlenie DRM môže byť prijaté legislatívne opatrenie s odhadovaným vplyvom 200. Opatrenie bolo zavedené v polovici roka, teda jeho celkový vplyv v danom roku predstavuje 100. V ďalšom roku narastie vplyv na celú sumu 200, ale marginálne sa zaznamená len rozdiel týchto dvoch vplyvov, t. j. 100. Kumulatívne je celkový vplyv 200, len je rozložený do dvoch rokov.



Príloha 7 – Popis jednotlivých opatrení prijatých v boji proti koronavírusu

	EKRK	ESA	2020		2021		2022		Spolu	
			v mil.	% HDP	v mil.	% HDP	v mil.	% HDP	v mil.	% HDP
Priama pomoc spolu			1959	2,13	3182	3,27	767	0,73	5908	6,12
Podpora udržania zamestnanosti			927	1,01	1844	1,86	330	0,31	3067	3,18
Spolu opatrenia 1 až 4B (Kurzarbeit)	642032	D.62	773	0,84	1463	1,49	330	0,31	2556	2,64
Kurzarbeit pre materské školy a ZUŠ	642032	D.62	59	0,06	24				59	0,06
Podpora podnikania v cestovnom ruchu a gastro	644	D.3p	6		228	0,23			234	0,23
Podpora podnikania v oblasti kultúry a kreatívneho priemyslu	644	D.3p			35	0,04			35	0,04
Preplácanie nájmu	644	D.3p	40	0,04	95	0,10			135	0,14
Podpora uchádzačov o zamestnanie	642	D.62	49	0,05					49	0,05
Sociálna pomoc (vrátane pandemických OČR a PN)			301	0,33	504	0,52	145	0,14	953	0,98
SOS príspevok	642032	D.62	15	0,02	74	0,08	45	0,04	138	0,14
Rodičovský príspevok (predĺženie obdobia poberania)	642041	D.62	13	0,01	56	0,06	50	0,05	119	0,12
Dávka v nezamestnanosti (predĺženie obdobia poberania)	642033	D.62	32	0,04	40	0,04			72	0,08
Jednorazový príspevok na dieťa					75	0,08			75	0,08
Nemocenské (PN) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	642015	D.62	106	0,12	191	0,20	27	0,03	324	0,34
Ošetrovné (OČR) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	642015	D.62	133	0,14	68	0,07	23	0,02	225	0,24
Odpustenie daní a odvodov			88	0,10	16	0,02			104	0,11
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	4	0,00	6				9	0,00
Nulová daň z pridanej hodnoty na respirátory FFP2/3		D.211			10	0,01			10	0,01
Zvýšené výdavky v zdravotníctve			377	0,41	641	0,66	193	0,18	1211	1,25
Odmeny pracovníkom v zdravotníctve	610, 620	D.1	13	0,01	49	0,05	40	0,04	102	0,10
Platba doktorom špecialistom		D.99	138	0,15					138	0,15
Zvýšené výdavky - ventilátory a iné	630	P.2	39	0,04					39	0,04
Výdavky na testovanie	630, 710	P.2, P.51	124	0,13	437	0,45			561	0,58
Náklady na lieky a vakcináciu	630	P.2		0,00	155	0,16	153	0,14	308	0,30
Zariadenie a iné výdavky ZZ	630	P.2	63	0,07	1				63	0,07
Iné opatrenia			266	0,29	187	0,21	99	0,09	572	0,60
Tvorba pohotovostných zásob (mimo testov)	630	P.2	33	0,04	0,00				33	0,04
Odmeny pracovníkom v prvej línii (mimo MZ)	610, 620	D.1	64	0,07					64	0,07
Tovary a služby súvisiace s COVID-19 (dezinfekcia, iné)	630	P.2	22	0,02					22	0,02
Dotačné schémy rôznym sektorom / subjektom	644	D.3p	16	0,02	33	0,03			49	0,05
Opatrenia hospodárskej mobilizácie	630	P.2	24	0,03	109	0,11	90	0,09	223	0,22
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
Očkovacia prémie a sprostredkovateľský bonus	640	D.7			42				42	0,00
Ostatné	630	P.2	43	0,05	3	0,02	9	0,01	75	0,08
Financovanie z EU zdrojov			343	0,37	148	0,14			481	0,51
Priama pomoc spolu bez EU fondov			1616	1,76	3043	3,12	767	0,73	5426	5,61
									0	0,00
p.m. Odklad daní a odvodov (bez vplyvu na deficit)			459	0,50	57	0,06			516	0,56
Odklad daňového priznania DPP			187	0,20					187	0,20



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				24	0,02	24	0,02
p. m. Bankové záruky (bez priameho vplyvu na deficit)		1038	1,13	337	0,35	1375	1,47
SZRB - zazmluvnená schéma de minimis		65	0,07	41	0,04	106	0,11
Eximbanka - zazmluvnená schéma de minimis		81	0,09	15	0,01	96	0,10
SIH - zazmluvnená schéma de minimis		343	0,37	131	0,13	474	0,51
Veľká schéma		550	0,60	150	0,15	700	0,75
p.m. Odložené splátky (opatrenie bankového sektora)		489	0,53	96	0,10	585	0,63
p.m. Transfery v rámci verejnej správy		979	1,06	300	0,31	1 279	1,37
Transfery ŽSR, ŽSSK a NDS		120	0,13			120	0,13
Návratná fin. výpomoc obciam a mestám		152	0,16			152	0,16
Vklad do Všeobecnej zdrav. poisťovne		198	0,22			198	0,22
Transfer Sociálna poisťovňa		459	0,50	300	0,31	759	0,81
Rôzne zvýšené bežné transfery pre OSVS		50	0,05			50	0,05
Všetky opatrenia spolu		4 924	5,35	3 971	4,08	767	0,73

**Vplyv PN a OČR je vyčíslený cez nárast dávok oproti roku 2019, pri indexovaní bázy pre výpočet na rok 2021 a 2022. Teda sú započítané aj niektoré PN a OČR, ktoré neboli klasifikované ako pandemické.

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 mzdy⁷³. Pre nemocenské sa zaviedla možnosť čerpania kvôli karanténe alebo domácej izolácii. Štát dočasne prepláca nemocenské od prvého dňa⁷⁴ vo výške 55 % predošlého príjmu. Pracujúci rodič s dieťaťom vo veku do 11 rokov môže čerpať ošetrovné počas celého obdobia zavretých škôl a škôlok⁷⁵. Na ošetrovné majú nárok aj rodičia chorých detí či detí v karanténe. Pri poberaní dávok zároveň poklesnú príjmy verejných financií z dane z príjmov fyzických osôb a odvodov. Počas apríla a mája 2021 došlo k navýšeniu miery náhrady na 75 % hrubej mzdy pri oboch dávkach.

Ostatné opatrenia sociálnej pomoci: 1. Predĺžovanie vyplácania dávky v nezamestnanosti aj po uplynutí maximálnej doby poberania. Prvé kolo prebehlo medzi marcom a augustom 2020, druhé prebehlo medzi marcom a májom 2021. 2. Predĺžovanie nároku na rodičovský príspevok aj po dovršení 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. 4. Jednorazovo zvýšený prídavok na dieťa vo výške 333 eur pre rodiny s deťmi v hmotnej núdzi. Rodičia ostatných nezaopatrených detí dostanú jednorazovo zvýšený prídavok vo výške 100 eur.

Príspevok na udržanie zamestnanosti pre podniky zasiahnuté krízou. Zamestnávateľia, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu, môžu požiadať o príspevok na preplatenie mzdových nákladov na zamestnancov⁷⁶. Do septembra 2021 bolo možné žiadať o paušálny príspevok, ktorého výška závisela od poklesu tržieb⁷⁷. Týkal

⁷³ S príslušným obmedzením maximálnej výšky denného vymeriavacieho základu.

⁷⁴ Predtým od 11. dňa – prvých 10 dní platil zamestnávateľ, pričom prvé tri dni len vo výške 25 % predošlého príjmu.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Od septembra 2021 sa zamestnávateľom, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu znížil príspevok na preplatenie 80 % hrubej mzdy zamestnanca (maximálne do výšky 880 eur).

⁷⁷ Paušálny príspevok pri poklese tržieb sa od septembra 2021 pre zamestnávateľov a SZČO, ktoré sú zamestnávateľmi, neuplatňuje.



sa zamestnávateľov (vrátane samostatne zárobkovo-činných osôb, ktoré sú zamestnávateľmi), ktorí udržali pracovné miesta aj v prípade prerušenia alebo obmedzenia svojej činnosti počas vyhlásenej mimoriadnej situácie.

Príspevok na udržanie zamestnanosti pre zatvorené prevádzky. Zamestnávatelia, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu bez ohľadu na veľkosť podniku, môžu požiadať o príspevok na preplatenie mzdových nákladov na zamestnancov⁷⁸. Ide o zamestnávateľov, ktorí museli svoje prevádzky zatvoriť alebo obmedziť svoju činnosť rozhodnutím Úradu verejného zdravotníctva SR.

Podpora pre jednoosobové spoločnosti a samostatne zárobkové osoby, ktoré nemajú príjem z podnikania. Poskytuje sa paušálny príspevok na náhradu straty príjmu zo zárobkovej činnosti⁷⁹.

Ostatné opatrenia na podporu udržania zamestnanosti: 1. Sektorové schémy sa zamerali na udržanie zamestnanosti v materských a základných umeleckých školách. Pomoc bola pre nich určená ak počas núdzového stavu udržali pracovné miesta. 2. Podpora podnikania bola poskytnutá 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 bolo poskytnúť dotáciu na nepokryté fixné náklady pre mikro, malé a stredné podniky pôsobiace v danej oblasti, počas sťažených podmienok vykonávania podnikateľskej činnosti. 3. Schéma preplácania nájomov podnikom bola určená pre podniky, ktoré uhrádzali 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.

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 aktuálny 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, aktuálne 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

⁷⁸ Od septembra 2021 sa zamestnávateľom, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu prepláca 80 % hrubej mzdy zamestnanca (maximálne do výšky 880 eur).

⁷⁹ Aktuálne paušálny príspevok dosahuje 210 eur, čo predstavuje návrat k nastaveniu z obdobia od apríla 2020 do septembra 2020.



možnosť čerpať pomoc cez tri inštitúcie. Prvou možnosťou je poskytnutie úveru so zárukou od štátnej akciovej spoločnosti Slovak Investment Holdingu (SIH). 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. Prostredníctvom uvedených programov sa majú alokovať úvery spolu v objeme približne 560 mil. eur, z toho 340 mil. bolo poskytnutých v roku 2020. 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 2 mld. eur.

Vláda sa dohodla s finančnými inštitúciami aj na odklade splátok úveru po dobu max 9 mesiacov⁸⁰.

O odklad splátok bolo možné požiadať do konca marca 2021 a to najdlhšie na 9 mesiacov. Cieľom opatrenia bolo poskytnúť finančnú úľavu do konca roka 2021. Opatrenie sa týkalo , ktorí boli poškodení aktuálnou pandémiou a požiadali o odklad. Odklad je bez poplatku, neznamená však odpustenie časti dlhu alebo úroku. Klienti, ktorí požiadali o odklad nebudú mať záznam v úverovom registri.

⁸⁰ 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 8 - Požadované tabuľky

Tabuľka 0a - Základné predpoklady

	2020	2021	2022
Krátkodobá úroková miera (ročný priemer) [1]	-0,4	-0,5	-0,5
Dlhodobá úroková miera (ročný priemer) [2]	0,1	-0,1	0,6
Výmenný kurz USD/EUR (priemer)	1,1	1,2	1,2
Nominálny efektívny výmenný kurz (% zmena)	-1,5	0,6	0,7
Rast svetového HDP bez EU			
Rast HDP EA			
Rast HDP významných obch. partnerov	-5,4	4,7	4,8
Rast importov vo svete v stálych cenách bez EU			
Cena ropy (Brent, EUR/barel)	37,8	57,5	57,3

Zdroj: MF SR

[1] 3-mesačný Euribor

[2] 10-ročný vládny dlhopis SR

Tabuľka 0b - Hlavné predpoklady

	2020	2021	2022
1. Vonkajšie prostredie			
Cena ropy (€)	37,8	57,5	57,3
Nemecké dlhopisy - spready	0,5	0,3	0,7
2. Fiškálna politika			
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté verejnej správy (% HDP)	-5,5	-7,9	-4,9
Hrubý dlh VS	59,7	61,5	61,5
3. Menová politika, finančný sektor			
Úrokové sadzby:			
Euribor 3M (priemer)	-0,4	-0,5	-0,5
Vklady	0,1	0,1	0,1
Úvery			
Výnos 10-ročného štátneho dlhopisu SR (priemer)	0,1	-0,1	0,6
Stav vkladov (mld. eur)	64,2	67,9	70,1
Stav úverov (mld. eur)			
NPL	0	0	0
4. Demografické trendy			
Vývoj obyvateľstva v produktívnom veku (rast)	3690,6	3662,8	3634,7
Celkový index závislosti	47,9	49,1	50,4

Zdroj: MF SR

Tabuľka 1a - Makroekonomický prehľad

	ESA kód	2020	2020	2021	2022
		Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Reálny HDP	B1*g	84912,6	-4,8	3,7	4,2
z toho					
1.1 Predpokladaný vplyv agregovaných rozpočtových opatrení na hospodársky rast	-	-	-	-	-
2. Potenciálny HDP	-	88117,8	0,7	1,6	2,8
príspevky:					
- práca	-	-	-0,3	-0,1	0,3
- kapitál	-	-	0,7	0,4	0,6
- celková produktivita faktorov	-	-	0,3	1,3	1,9
3. Nominálny HDP	B1*g	92079,0	-2,1	5,8	8,3
Zložky reálneho HDP					
3. Konečná spotreba domácností a NISD	P.3	49562,9	-1,0	0,2	2,4
4. Konečná spotreba verejnej správy	P.3	16109,6	0,3	4,9	4,1
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	17012,1	-12,0	-0,3	16,7



6. Zmena stavu zásob a čisté nadobudnutie cenností (% HDP)	P.52 + P.53	-377,2	-0,4	2,6	1,9
7. Vývoz výrobkov a služieb	P.6	78305,7	-7,5	10,5	3,1
8. Dovoz výrobkov a služieb	P.7	75889,8	-8,3	10,9	3,9
Príspevky k reálnemu rastu HDP					
9. Domáci dopyt spolu	-	-	-5,6	4,1	4,8
10. Zmena stavu zásob a čisté nadobudnutie cenností	P.52 + P.53	-	-2,5	3,1	-0,6
11. Saldo zahraničného obchodu s výrobkami a službami	B.11	-	0,6	-0,1	-0,7

Zdroj: MF SR

Tabuľka 1b - Cenový vývoj

	ESA kód	2020	2020	2021	2022
		Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Deflátor HDP	-	1,1	2,4	2,1	3,9
2. Deflátor súkromnej spotreby	-	1,1	2,2	2,3	4,3
3. HICP [1]	-	108,5	2,0	2,3	4,0
4. Deflátor verejnej spotreby	-	1,2	6,5	2,8	4,8
5. Deflátor investícií	-	1,1	0,7	1,9	2,5
6. Deflátor exportu tovarov a služieb	-	1,0	-2,2	3,1	3,1
7. Deflátor importu tovarov a služieb	-	1,0	-1,8	4,0	3,0

Zdroj: MF SR

[1] Index v 2015 = 100

Tabuľka 1c - Ukazovatele trhu práce

	ESA kód	2020	2020	2021	2022
		Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Počet zamestnaných (tis.) [1]	-	2 399,1	-1,9	-0,8	0,8
2. Počet odpracovaných hodín (mil.) [2]	-	3 771	-8,8	0,3	3,8
3. Miera nezamestnanosti (%) [3]	-	6,7	0,9	0,4	-0,3
4. Produktivita práce na osobu (eur) [4]	-	35 394,0	-2,9	4,5	3,4
5. Produktivita práce na hodinu (eur) [5]	-	22,5	4,5	3,4	0,4
6. Odmeny zamestnancov (mil. eur)	D.1	40 744	1,3	3,7	6,0
7. Odmeny na zamestnanca (eur)	-	19 631	3,3	4,9	5,2

Zdroj: MF SR

[1] Celková zamestnanosť podľa národných účtov, domáci koncept

[2] Podľa definície národných účtov

[3] Harmonizovaná miera podľa Eurostatu (úrovne)

[4] Reálne HDP na zamestnanú osobu

[5] Reálne HDP na odpracovanú hodinu

Tabuľka 1d - Sektorová bilancia

	ESA kód	2020	2021	2022
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté od zvyšku sveta	B.9	0,8	1,6	1,5
z toho:				
- Tovary a služby		1,8	1,4	0,8
- Primárne príjmy a transfery		-2,2	-1,0	-0,6
- Kapitálový účet		1,2	1,3	1,3
2. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté súkromného sektora	B.9	6,3	9,6	6,4
3. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté verejnej správy	EDP B.9	-5,5	-7,9	-4,9
4. Štatistický rozdiel		0,0	0,0	0,0

Zdroj: MF SR



Tabuľka 2a: Vývoj rozpočtov verejnej správy

	ESA kód	2021 % HDP	2022 % HDP
Čisté pôžičky (EDP B.9) podsektorov verejnej správy			
1. Verejná správa	S.13	-7,9	-4,9
2. Ústredná štátna správa	S.1311	-7,8	-4,7
3. Regionálna štátna správa	S.1312		
4. Miestna štátna správa	S.1313	-0,2	-0,2
5. Fondy sociálneho zabezpečenia	S.1314	0,1	0,0
6. Úrokové náklady	D.41	0,9	0,9
7. Primárne saldo VS		-7,0	-4,1
8. Jednorazové a dočasné efekty:		-3,0	-0,7
8.a. na príjmovej strane		0,1	0,0
8.b na výdavkovej strane		-3,1	-0,7
9. Reálny rast HDP (%)		3,7	4,2
10. Potenciálny rast HDP (%)		1,6	2,8
príspevky:			
- práca		-0,1	0,3
- kapitál		0,4	0,6
- celková produktivita faktorov		1,3	1,9
11. Produkčná medzera (% potenciálneho HDP)		-1,7	-0,4
12. Cyklická zložka (% potenciálneho HDP)		-0,7	-0,1
13. Cyklicky upravené saldo (1-12) (% potenciálneho HDP)		-7,3	-4,8
14. Cyklicky upravené primárne saldo (13+6) (% potenciálneho HDP)		-6,3	-3,9
15. Štrukturálne saldo (13-8) (% potenciálneho HDP)		-4,3	-4,1

[1] TR-TE= B.9.

[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

Tabuľka 2b: Vývoj dlhu verejnej správy (% HDP)

	ESA kód	2021	2022
1. Hrubý dlh		61,5	61,5
2. Zmena hrubého dlhu		1,8	-0,1
Príspevky k zmene hrubého dlhu			
3. Primárne saldo		7,0	4,0
4. Úrokové náklady	D.41	0,9	0,9
5. Zosúladenie dlhu a deficitu		-2,8	-0,3
z toho:			
- Rozdiely medzi cash a akruálom		0,1	-0,2
- Čistý nárast finančných aktív		-3,5	-0,3
z toho: príjmy z privatizácie		0,0	0,0
- Efekty zhodnotenia a iné		0,0	0,0
p.m. Implicitná úroková miera		1,7	1,6
Iné relevantné faktory			
6. Likvidné finančné aktíva		6,0	5,2
7. Čistý finančný dlh (1-6)		55,5	56,3
8. Splátky dlhu (existujúce dlhopisy) od konca predchádzajúceho roka		2,7	1,2
9. Podiel dlhu denominovaného v zahraničnej mene (% HDP)		3,4	2,4
10. Priemerná splatnosť*		8,4	8,4

Pozn.:* Ide o splatnosť štátneho dlhu ku koncu roka

Zdroj: MF SR



Tabuľka 2c: Podmienené záväzky (% HDP)

	2020	2021
Verejné záruky	12,0	-
z toho: spojené s EFSF a ESM	9,3	9,0
z toho: spojené s medzinárodnými inštitúciami	1,4	-
z toho: spojené s garanciami COVID-19	1,1	1,8
z toho: spojené s fin. inštitúciami s účasťou štátu	0,3	-

Zdroj: MF SR

Tabuľka 3: Bilancia výdavkov a príjmov verejnej správy podľa scenára nezmenených politík (členenie podľa komponentov)

Verejná správa (S13)	ESA kód	2021 OS % HDP	2022 NPC % HDP
1. Celkové príjmy	TR	41,9	41,9
z toho			
1.1. Dane z produkcie a dovozu	D.2	12,0	11,8
1.2. Bežné dane z dôchodkov, majetku atď.	D.5	7,4	7,4
1.3. Dane z kapitálu	D.91	-	-
1.4. Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	15,7	15,0
1.5. Dôchodky z majetku	D.4	0,6	0,5
1.6. Ostatné ¹		6,2	7,2
p.m.: Daňové zaťaženie (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		35,1	34,2
2. Celkové výdavky	TE	49,8	45,7
z toho			
2.1. Odmeny zamestnancov	D.1	10,9	10,3
2.2. Medzis potreba	P.2	7,0	6,4
2.3. Celkové sociálne transfery	D.62, D.632	22,1	19,2
z toho: dávky v nezamestnanosti		0,3	0,3
2.4. Úrokové náklady	D.41	0,9	0,9
2.5. Subvencie	D.3	1,7	1,1
2.6. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	4,2	4,6
2.7. Kapitálové transfery	D.9	0,5	0,2
2.8. Ostatné ²		2,5	2,9

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

[2] D.29p + D.4p (okrem D.41p) +D.5p +D.7p +P.52+P.53+NP+D.8.

2021 = priebežný monitoring

Zdroj: MF SR

Tabuľka 4a: Bilancia cieľových výdavkov a príjmov verejnej správy

Verejná správa (S13)	ESA kód	2021 % HDP	2022 % HDP
1. Celkové príjmy	TR	42,1	41,4
z toho			
1.1. Dane z produkcie a dovozu	D.2	12,0	11,8
1.2. Bežné dane z dôchodkov, majetku atď.	D.5	7,4	7,4
1.3. Dane z kapitálu	D.91	-	0,0
1.4. Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	15,7	15,0
1.5. Dôchodky z majetku	D.4	0,6	0,5
1.6. Ostatné ¹		6,2	7,2
p.m.: Daňové zaťaženie (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		35,1	34,2
2. Celkové výdavky	TE	49,8	46,8
z toho			
2.1. Odmeny zamestnancov	D.1	10,9	10,0
2.2. Medzis potreba	P.2	7,0	7,4
2.3. Celkové sociálne transfery	D.62, D.632	22,1	19,2
z toho: dávky v nezamestnanosti		0,3	0,3
2.4. Úrokové náklady	D.41	0,9	0,9
2.5. Subvencie	D.3	1,7	1,1
2.6. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	4,2	4,5
2.7. Kapitálové transfery	D.9	0,5	0,3
2.8. Ostatné ²		2,5	3,3

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

Zdroj: MF SR



[2] D.29p + D.4p (okrem D.41p) +D.5p +D.7p +P.52+P.53+NP+D.8.
Pozn.: 2021 = priebežný monitoring

Tabuľka 4b: Výdavky vylúčené z výdavkového agregátu

	2020	2020	2021	2022
	mil. eur	% HDP	% HDP	% HDP
1. Výdavky na programy EÚ plne kryté príjmami z fondov EÚ	931	0,6	0,7	0,6
1.a. z toho investície plne kryté z príjmami z fondov EÚ	574	0,6	0,6	0,2
2. Výdavky na dávky v nezamestnanosti nesúvisiace s opatreniami vlády (cyklická zložka)	52	0,1	0,0	0,0
3. Zmena príjmov z titulu opatrení (vplyv diskrečných príjmových opatrení)	-449	-0,5	0,1	0,0
4. Automatická zmena príjmov z dôvodu uplatňovania legislatívy	0	0	0	0

Zdroj: MF SR

Tabuľka 4c.i) Celkové verejné výdavky na vzdelávanie, zdravotníctvo a zamestnanosť

	2021		2022	
	% HDP	% CV	% HDP	% CV
Vzdelávanie	4,8	9,6	4,5	9,5
Zdravotníctvo	8,8	17,6	8,0	17,0
Zamestnanosť	1,4	2,8	0,1	0,1

Pozn: CV - Celkové výdavky verejnej správy.

Zdroj: MF SR

Tabuľka 4.c.ii) Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG

Funkcie	COFOG kód	2021		2022	
		% HDP	% CV	% HDP	% CV
1. Všeobecné verejné služby	1	6,1	12,3	8,2	17,5
2. Obrana	2	1,5	2,9	1,2	2,6
3. Verejný poriadok a bezpečnosť	3	2,5	5,0	2,4	5,1
4. Ekonomická oblasť	4	7,3	14,7	5,2	11,2
5. Ochrana životného prostredia	5	0,8	1,6	0,8	1,8
6. Bývanie a občianska vybavenosť	6	0,5	0,9	0,5	1,0
7. Zdravotníctvo	7	8,8	17,6	8,0	17,0
8. Rekreačia, kultúra a náboženstvo	8	1,3	2,7	1,1	2,3
9. Vzdelávanie	9	4,8	9,6	4,5	9,5
10. Sociálne zabezpečenie	10	16,3	32,6	15,0	32,1
Celkové výdavky	TE	49,8	100,0	46,8	100,0

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). CV – Celkové výdavky verejnej správy. Zdroj: MF SR

Tabuľka 9.a) Príjmy z RRF grantov a ich alokácia

	ESA	2020 (% of GDP)	2021 (% HDP)	2022 (% HDP)	2023 (% HDP)	2024 (% HDP)
1. RRF granty zahrnuté v projekciách			100,6	768,3	1057,9	950,8
2. Vyplatené RRF granty z EÚ			822,7	1107,5	1512,5	1493,5
Výdavky financované RRF grantami						
3. Celkové bežné výdavky			100,6	768,3	1057,9	950,8
Z toho:						
- Odmeny zamestnancov	D.1		14,4	41,8	45,9	42,2
- Medzispotreba	P.2		13,0	87,4	106,0	143,4
- Sociálne dávky	D.62+D.632		0,0	7,0	15,0	23,0
- Úrokové náklady	D.41					



- Dotácie	D.3				
- Bežné transfery	D.7		0,8	0,8	0,7
4. Celkové kapitálové výdavky		73,2	631,3	890,2	741,5
z toho:					
- Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	73,2	628,1	889,6	741,0
- Kapitálové transfery	D.9				
Iné výdavky financované z grantu					
5. Zníženie daňových príjmov					
6. Iné výdavky s vplyvom na príjmy					
7. Finančné transakcie					



Návrh rozpočtového plánu Slovenskej republiky na rok 2022

október 2021



Obsah

I.	Makroekonomické predpoklady návrhu rozpočtu	8
I.1.	Makroekonomická prognóza	8
I.2.	Alternatívne scenáre makroekonomickej prognózy.....	14
II.	Rozpočtové ciele	16
II.1.	Aktuálny vývoj verejných financií v roku 2021	16
II.2.	Rozpočtové ciele na roky 2022 až 2024	19
III.	Dlh verejnej správy a dlhodobá udržateľnosť verejných financií	23
III.1.	Dlhodobá udržateľnosť.....	25
IV.	Kvalita verejných financií	29
IV.1.	Príjmové ciele rozpočtu.....	29
IV.2.	Výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy podľa ich funkcie	30
V.	Scenár nezmenených politík a rozpočtové opatrenia	32
V.1.	Scenár nezmenených politík v rokoch 2022-2024	32
V.2.	Popis opatrení.....	32
VI.	Naviazanie rozpočtového plánu na ciele stratégie rastu a zamestnanosti a špecifické odporúčania Rady EÚ	36
VI.1.	Priority na zvýšenie fiškálnej disciplíny	36
VI.2.	Priority v štrukturálnych politikách.....	37
PRÍLOHY		41



ZOZNAM BOXOV, TABULIEK A GRAFOV

BOX 1 - Predpoklady externého prostredia	11
BOX 2 - Predpoklady o vývoji pandémie na Slovensku.....	12
BOX 3 – Odhad produkčnej medzery	12
BOX 4 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu v hotovostnom vyjadrení	17
BOX 5 – Požadované tempo konsolidácie v kontexte súčasných a plánovaných fiškálnych pravidiel	21
BOX 6 – Sankcie podľa platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti	24
BOX 7 – Plánovaná reforma dôchodkového systému	26
BOX 8 – NPC scenáre na úrovni rozpočtových kapitol ako prvý krok tvorby rozpočtu.....	37
BOX 9 – Nezávislé Výbory pre odhad makroekonomického vývoja a odhad vývoja daňových príjmov	43
TABUĽKA 1 – Porovnanie prognóz Európskej komisie a Ministerstva financií SR.....	10
TABUĽKA 2 – Produkčná medzera a príspevky faktorov k rastu potenciálneho produktu – národná metodika....	13
TABUĽKA 3 – Opätovné obmedzenie ekonomiky	14
TABUĽKA 4 – Pomalšie čerpanie prostriedkov z EÚ fondov	15
TABUĽKA 5 – Konsolidačné úsilie (ESA 2010, % HDP)	20
Tabuľka 6 – Rozklad indikátora dlhodobej udržateľnosti S2 k roku 2024 (% HDP).....	26
TABUĽKA 7 – Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG	31
TABUĽKA 8 – Porovnanie bilancie výdavkov a príjmov a NPC v 2022 až 2024 (% HDP)	32
TABUĽKA 9 – Výdavkové opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy (ESA 2010, porovnanie voči NPC).....	33
TABUĽKA 10 - Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR.....	41
TABUĽKA 11 - Porovnanie rozpočtových cieľov s Programom stability	41
TABUĽKA 12 - Hodnotenie septembrovej prognózy MF SR vo Výbore pre makroekonomické prognózy	42
TABUĽKA 13 - Priemerná prognóza členov Výboru* (okrem MF SR) a prognóza MF SR.....	42
TABUĽKA 14 - Hodnotenie prognózy MF SR vo Výbore pre daňové prognózy	43
TABUĽKA 15 - Hotovostné vplyvy na zmenu nominálneho hrubého dlhu verejnej správy (v mil. eur).....	44
TABUĽKA 16 - Zoznam jednorazových opatrení.....	45
TABUĽKA 17 - Výdavkové pravidlo.....	47
TABUĽKA 18 - Diskrečné opatrenia – medzročné vplyvy opatrení (mil. eur, ESA2010)	48
GRAF 1 - Príspevky k rastu HDP - prognóza (p.b.).....	8
GRAF 2 – Export tovarov po mesiacoch (mil. EUR).....	8
GRAF 3 – Predpokladaná realizácia investícií z EÚ fondov a plánu obnovy (v mil. eur, b. c.).....	9
GRAF 4 – Prognóza reálneho HDP (index 4Q2019=100, sezónne očistené).....	9
GRAF 5 - Príspevky odvetví k rastu zamestnanosti (p. b.).....	10
GRAF 6 - Príspevky k inflácii (p. b.).....	10
GRAF 7 – HDP obchodných partnerov Slovenska podľa septembrovej prognózy IFP (% zmena).....	11
GRAF 8 - Akciové indexy sa po prudkom prepade rýchlo spamätali (15. jan 2016 = 1).....	11
GRAF 9 – Predpoklad o vývoji počtu nových prípadov (7-denný kĺzavý priemer)	12
GRAF 10 – Vplyv 3. vlny na spotrebu domácností (s. c. index 4Q2019=100, sezónne očistené).....	12
GRAF 11 - Vývoj produkčnej medzery (% pot. HDP): porovnanie MF SR, NBS, EK	13
GRAF 12 – Plnenie schváleného rozpočtu - rozdiely na hlavných položkách (príspevky v mil. eur, ESA2010)....	16
GRAF 13 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu (odhad do konca roka, v % HDP)	17
GRAF 14 – Faktory vedúce k nárastu štrukturálneho deficitu medzi rokmi 2020 a 2021 v % HDP.....	19
GRAF 15 – Nominálne saldo podľa jednotlivých vrstiev pravidiel (v % HDP).....	22
GRAF 16 – Štrukturálne saldo podľa jednotlivých vrstiev pravidiel (v % HDP)	22



GRAF 17 – Prognóza hrubého a čistého dlhu verejnej správy v rokoch 2021-2024 (% HDP)	23
GRAF 18 – Príspevky k zmene dlhu VS (% HDP).....	24
GRAF 19 – Dlhodobá prognóza dlhu v scenári nezmenených politík po roku 2024 (% HDP).....	25
GRAF 20 - Udržateľnosť S1 (% HDP)	26
GRAF 21 - Udržateľnosť S2 (% HDP)	26
GRAF 22 – Vplyv opatrení aktuálnej reformy I. piliera na výdavky citlivé na starnutie (v p. b. HDP)	27
GRAF 23 – Zmena indikátora S2 pri zavedení jednotlivých opatrení aktuálnej reformy (v p. b. HDP)	27
GRAF 24 – Medziročný rast HDP, daní a odvodov	29
GRAF 25 – Procyklický vývoj DPPO sa nezopakoval	29
GRAF 26 – DPH opätovne rastie.....	30
GRAF 27 - Daňová medzera na DPH (% potenciálneho výnosu)	30
GRAF 28 - Vývoj výdavkov VS (% HDP).....	30
GRAF 29 - Porovnanie prognóz makroekonomických základní pre rozpočtové príjmy s členmi výboru	42
SCHÉMA 1 - Časový harmonogram najprísnejších sankcií od roku 2023.....	25



Zhrnutie

Rozpočet na najbližšie roky je v znamení postupného posunu od krátkodobých urgentných potrieb k stredno- a dlhodobým výzvam Slovenska. Po stabilizácii situácie súvisiacej s negatívnymi dopadmi COVID-19 sa do popredia dostávajú podpora rozvoja Slovenska prostredníctvom naplňania Plánu obnovy a odolnosti a zodpovedný prístup k udržateľnosti verejných financií.

Rovnako ako 2020 aj rok 2021 je výrazne negatívne poznačený následkami pandémie COVID-19, vrátane nepriaznivých zdravotných a ekonomických dopadov na obyvateľov Slovenska. Prioritou bola ochrana zdravia obyvateľstva aj ekonomiky, čo sa prejavilo aj na náraste deficitu verejných financií a dlhu verejnej správy v týchto rokoch.

V roku 2022 sa predpokladá dobeh a odznievanie pandémie COVID-19, ktoré vláda v rozpočte na budúci rok pokrýva rezervami. Podporu ekonomiky tak v roku 2022 na seba vo väčšej miere preberie naplňanie Plánu obnovy. Aj vďaka tomu rozpočet predpokladá v roku 2022 zníženie deficitu verejnej správy.

V súlade s konsolidačnou stratégiou stanovenou v Programe stability začne aktívne ozdravovanie verejných financií od roku 2023, čo je v súlade s očakávaným obnovením európskych fiškálnych pravidiel. Splnením tohto plánu bude deficit verejných financií znížený pod 3 % HDP od roku 2023 a zadlženie sa stabilizuje pod 60 % HDP.

Aj po poklese dlhu pod 60 % HDP nie je ozdravenie verejných financií garantované. V prvom rade samotný verejný dlh bude stabilizovaný len na úrovni blízko historických maxim. Z dlhodobého hľadiska začne negatívny demografický výhľad už ku koncu tejto dekády zhoršovať zdravie verejných financií. Preto je kľúčové čo najskôršie presadenie pripravenej reformy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti spolu s dôchodkovou reformou. Viacročné výdavkové limity by posilnili mantinely na potrebnú konsolidáciu aj za rozpočtovým horizontom, zatiaľ čo dôchodková reforma by výrazne zlepšila udržateľnosť a to bez krátkodobých nepriaznivých efektov na ekonomiku. Základ pre konsolidačné opatrenia môžu tvoriť zatiaľ neuplatnené opatrenia z revízií výdavkov ako aj pokračujúce revízie vrátane revízie daňových výdavkov. Popri týchto opatreniach sú k dosiahnutiu dlhodobej udržateľnosti rovnako dôležité štrukturálne reformy predstavené v rámci Plánu obnovy a odolnosti, najmä v oblasti školstva.

Slovenská ekonomika sa po globálnej pandémii postupne zotavuje z recesie a svoj potenciál dosiahne v roku 2023. HDP Slovenska v roku 2021 stúpne o 3,7 %, keď jeho dynamiku stlmí tretia vlna pandémie. Aj keď vďaka vakcinácii budú vplyvy 3. vlny miernejšie v porovnaní s koncom roku 2020, zotavenie trhu práce sa preruší a ekonomika zostane podchladená dlhšie. Krátkodobo bude ekonomiku ovplyvňovať aj nesúlad medzi silným globálnym dopytom po tovaroch a nedostatočnou ponukou. Výsledkom budú dočasné inflačné tlaky a občasné prerušenia výroby. Po odznení tretej vlny pandémie v roku 2022 vzrastie HDP o 4,2 %, keď ho podporí oživená súkromná spotreba a najmä investície. Tie, aj vďaka množstvu zdrojov z Plánu obnovy EÚ a z ostatných EÚ fondov, dosiahnu historické hodnoty a budú dominantným faktorom ekonomického rastu v nasledujúcich dvoch rokoch. To povedie k obnoveniu tvorby pracovných miest, vďaka čomu zamestnanosť dobehne veľkú časť krízového poklesu.

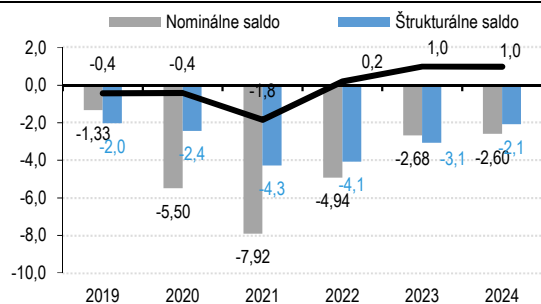
Na základe aktuálneho vývoja poznačeného pandemiou COVID-19 narastie schodok verejnej správy v roku 2021 na 7,9 %, z minuloročných 5,5 % HDP. Oproti predpokladom rozpočtu s plánovaným deficitom na úrovni 7,4 % HDP sa zvýšili hlavne výdavky na pandémiu COVID-19 (o 2,1 % HDP), na ktoré nestačila plošná miliardová rezerva. Negatívne dosahy pandémie na rozpočet kompenzuje najmä navýšenie daňovo-odvodových príjmov (1,4 % HDP), čo súvisí s menej výraznou reakciou daní na prepád ekonomiky v porovnaní s globálnou finančnou krízou. **V roku 2021 pokračuje štrukturálny deficit vo výraznom raste o 1,8 p. b. na úroveň 4,3 % HDP.**

Pri postupnom odznievaní proti-pandemických opatrení sa deficit v roku 2022 zníži pod hranicu 5 % HDP a už v roku 2023 sa dostane mimo hranicu nadmerného deficitu 3 %. Pandémia bude ovplyvňovať verejné financie aj v roku 2022, pričom sa očakáva ustupovanie tretej vlny do polovice roka. Celkovo sa v roku 2022 počíta s výdavkami súvisiacimi s pandemiou na úrovni 0,7 % HDP, pri celkovom schodku hospodárenia 4,9 % HDP.

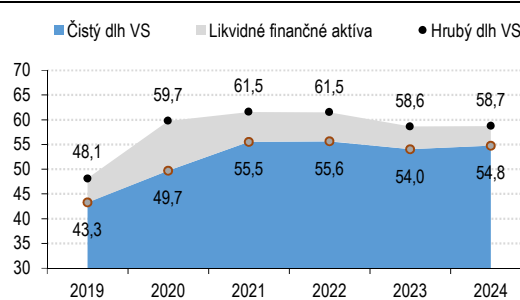


Rozpočet v roku 2022 uvažuje aj s realizáciou zatiaľ nerozpísaných priorit vlády podporujúcich ekonomický rast na úrovni 0,5 % HDP. V súlade s ambíciou v Programe stability sa v rokoch 2023 a 2024 plánuje zníženie štrukturálneho deficitu o 1 % HDP v oboch rokoch. Takto stanovenej konsolidácii zodpovedajú nominálne rozpočtové ciele na úrovni 2,7 % HDP v roku 2023, resp. 2,6 % HDP v 2024¹. Konkrétny konsolidačný plán bude predstavený v priebehu budúceho roka, keď sa vyjasní situácia ohľadom ďalšieho priebehu pandémie. Rozpočet zatiaľ orientačne uvažuje najmä s tmením výdavkov na prevádzke štátu, predovšetkým v oblasti miezd. Rovnako uvažuje s reštriktívnymi opatreniami v prípade väčších štátnych podnikov. **Bez schválenia novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti bude potrebné predložiť pre rok 2024 vyrovnaný rozpočet.**

Plánované konsolidačné úsilie (% HDP)



Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)



Poznámka: roky 2019 a 2020 sú podľa údajov ŠU SR zaslaných do notifikácie Eurostatu, ktorá bude zverejnená v druhej polovici októbra. Finálne údaje sa môžu mierne líšiť. Hodnoty v pomere HDP vychádzajú z predbežných údajov zaslaných do jesennej notifikácie Eurostatu. Časový rad očakávaných úrovni HDP pre roky 2021 až 2024 bol prepočítaný pomocou rešazeni nominálnych medziročných rastov z poslednej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy. Tieto predpoklady sú použité aj pri iných ukazovateľoch.

Zdroj: MF SR

Zdroj: MF SR

Hrubý dlh sa na horizonte prognózy stabilizuje pod 60 % HDP, k čomu okrem konsolidácie pomáha ekonomické zotavenie a aj postupné využitie naakumulovanej hotovostnej rezervy. Dlh v roku 2021 a 2022 medziročne vzrastie na historicky najvyššiu úroveň 61,5 % HDP. Hlavným dôvodom rastúceho zadĺženia je pokračujúca pandémia koronavírusu a potrebné opatrenia prejavujúce sa vo vysokom deficite verejných financií. V nasledujúcich rokoch by v dôsledku ukončenia proti-pandemických opatrení a priaznivého makroekonomického prostredia, podporeného zdrojmi z Fondu obnovy a odolnosti mal dlh pozvoľna klesať. Zníženiu pod 60 % HDP dopomáha okrem poklesu schodku hospodárenia pod 3 % HDP aj rýchlejšia rast ekonomiky a dočasne zvýšená inflácia. K stabilizácii zadĺženia pomôže aj využitie likvidných aktív verejnej správy, ktoré v minulom roku prekročili až 10 % HDP a na konci rozpočtového horizontu sa vrátia späť k predkrízovým hodnotám. Čistý dlh dosiahne v roku 2024 takmer 56 % HDP a oproti aktuálnemu roku tak ostane takmer stabilný.

Pre dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti sú kľúčové viaceré reformné iniciatívy v oblasti verejných financií a štrukturálnych politík. V kontexte historicky najhorších hodnôt dlhodobej udržateľnosti je hlavnou prioritou presadiť pripravený ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Reforma zavádza výdavkové limity ako hlavné operatívne fiškálne pravidlo a spolu s ďalšími zmenami prispeje k väčšej proti-cyklickosti. Novelou súvisiaceho bežného zákona sa posilňuje kontrola nad riadením výdavkov a zavedú sa aj analytické nástroje pre strednodobé rozpočtovanie, tzv. základné scenáre prognózy výdavkov na úrovni rozpočtových kapitol. Legislatívne sa ukotvuje tzv. nulové rozpočtovanie investícií s cieľom posilniť efektivitu výdavkov. Schválenie dôchodkovej reformy, vrátane obnovenia väzby dôchodkového veku na očakávanú dĺžku života, posilní dlhodobú udržateľnosť bez krátkodobých negatívnych dopadov na ekonomiku. Väčšina štrukturálnych priorit je už priamo zadaná v Pláne obnovy a odolnosti a cieľa zvýšenie rastového potenciálu ekonomiky. Kľúčovou je najmä oblasť školstva cez podporu inklúzie v predprimárnom vzdelávaní, kurikulárna reforma regionálneho školstva a reforma vysokoškolského prostredia.

¹ Cieleny pokles nominálneho salda v 2024 len o 0,1 p.b. HDP pri plánovanom znížení štrukturálneho salda 1 % HDP vychádza z opätovného podchlazovania ekonomiky spôsobeného ukončením III. programového obdobia EÚ fondov.



Návrh rozpočtového plánu vychádza z návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024. Príprava materiálu je súčasťou požiadaviek vyplývajúcich z legislatívy Európskej únie. Prezentuje vývoj fiškálnej pozície, predpokladaný vývoj ekonomiky a popis opatrení rozpočtovej politiky na dosiahnutie stanovených cieľov v strednodobom horizonte. Európska komisia následne vydá k rozpočtovému plánu stanovisko.

I. Makroekonomické predpoklady návrhu rozpočtu

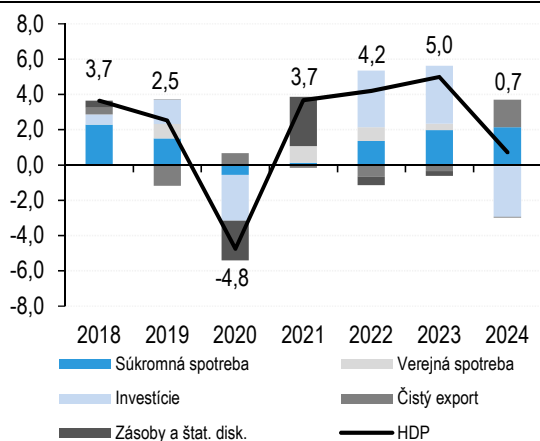
Slovenská ekonomika sa po globálnej pandémie postupne zotavuje z recesie a svoj potenciál dosiahne v roku 2023. HDP Slovenska v roku 2021 stúpne o 3,7 %, keď jeho dynamiku stlmí tretia vlna pandémie. Aj keď vďaka vakcinácii budú vplyvy 3. vlny miernejšie v porovnaní s koncom roku 2020, zotavenie trhu práce sa preruší a ekonomika zostane podchladená dlhšie. Krátkodobo bude ekonomiku ovplyvňovať aj nesúlad medzi silným globálnym dopytom po tovaroch a nedostatočnou ponukou. Výsledkom budú dočasné inflačné tlaky a občasné prerušenia výroby. Po odznení tretej vlny pandémie v roku 2022 vzrastie HDP o 4,2 %, keď ho podporí oživená súkromná spotreba a najmä investície. Množstvo zdrojov z Plánu obnovy EÚ a z ostatných EÚ fondov dosiahne historické hodnoty a bude dominantným faktorom ekonomického rastu v nasledujúcich dvoch rokoch. To povedie k obnoveniu tvorby pracovných miest, vďaka čomu zamestnanosť dobehne veľkú časť krízového poklesu.

I.1. Makroekonomická prognóza²

Po prepade ekonomiky v dôsledku globálnej pandémie sa HDP Slovenska v roku 2021 čiastočne zotaví a stúpne o 3,7 %. Uvoľnenie opatrení po druhej vlny sa pretavilo do vyššej spotreby domácností, avšak ekonomika zostane podchladená. **Oživenie ekonomiky koncom roku stlmí tretia vlna pandémie.** Predpokladom je, že vďaka vakcinácii budú dopady tretej vlny miernejšie ako v predchádzajúcich dvoch. Tretia vlna spomalí prijímanie nových zamestnancov v druhej polovici tohto roka, zamestnaných tak bude za celý rok stále v priemere o 66 tisíc menej než v roku 2019. **Export bude brzdený nedostatkom vstupov v priemyselnej výrobe.** Globálny dopyt po tovaroch zostane vysoký a ponuka ho nedokáže nasýtiť. Výsledkom budú rastúce inflačné tlaky a občasné prerušenia výroby.

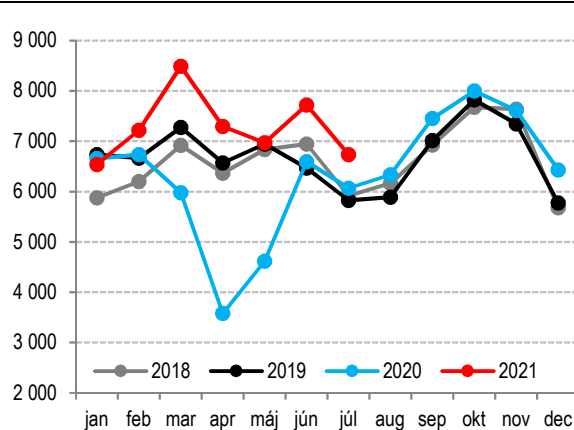
V roku 2022 dosiahne rast HDP 4,2 %, hnaný najmä investíciami. Pandémia začiatkom roku ustúpi, neistota sa zníži a firmy opäť začnú investovať. S blížiacim sa koncom tretieho programového obdobia sa začne zrýchľovať čerpanie EÚ fondov. K týmto zdrojom sa pridá aj čerpanie prostriedkov z Plánu obnovy EÚ. Celkové investície v ekonomike tak stúpnu medziročne o takmer 17 %. To prispeje nielen k menšiemu podchladeniu slovenskej ekonomiky, ale aj k zrýchleniu tvorby potenciálu slovenskej ekonomiky v ďalších rokoch.

GRAF 1 - Príspevky k rastu HDP - prognóza (p.b.)



Zdroj: MF SR

GRAF 2 – Export tovarov po mesiacoch (mil. EUR)



Zdroj: ŠÚSR

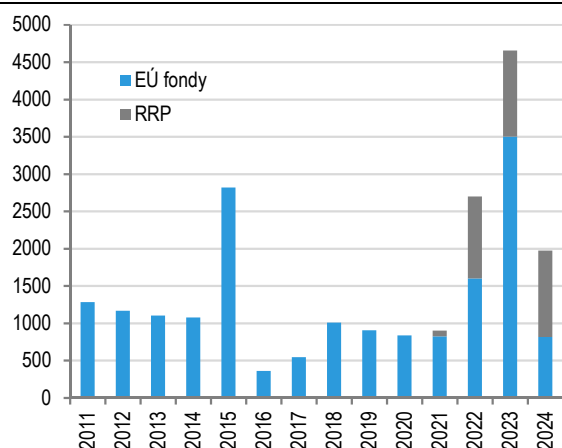
² Časový rad očakávaných úrovní HDP pre roky 2021 až 2024 vychádza z revidovaných údajov o HDP za rok 2020 zaslaných do jesennej notifikácie Eurostatu a prepočítaný reťazením nominálnych medziročných rastov zo septembrovej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy. Tieto predpoklady sú použité aj pri iných ukazovateľoch vyjadrených v pomere k HDP. Prognóza zahŕňa predpoklad znižovania štrukturálneho deficitu verejných financií o 1 % HDP v rokoch 2023-2024.

Po odznení tretej vlny sa obnoví zotavenie trhu práce. Očakávame, že ekonomika a zamestnanosť začnú výraznejšie rásť začiatkom roku 2022, keď pandémia ustúpi. Za celý rok 2022 na trhu práce pribudne približne 18 tisíc pracovných miest, najmä v sektore služieb, ktoré boli najviac zasiahnuté. Miera nezamestnanosti začne postupne klesať a v roku 2022 by mala dosiahnuť v priemere 6,7 %. Následný výraznejší pokles počtu nezamestnaných bude podporený investíciami z Plánu obnovy EÚ.

Rast cien v roku 2022 prekročí štyri percentá. Opätovné oživenie dopytu na svetových trhoch, vyššie ceny emisných povoleniek, ako aj iné globálne faktory prudko zdvihli ceny budúcich kontraktov energetických komodít. To povedie k zvýšeniu regulovaných cien v rokoch 2022 a 2023. Predpokladáme, že rast cien surovín v druhej polovici budúceho roka zvoľní a ceny vstupov sa tak stabilizujú. Stabilná bude aj dopytová inflácia, keďže zamestnanosť sa len postupne bude vraciäť na predkrízovú úroveň. V rokoch 2022 a 2023 sa do cien premietne aj schválené ďalšie zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov.

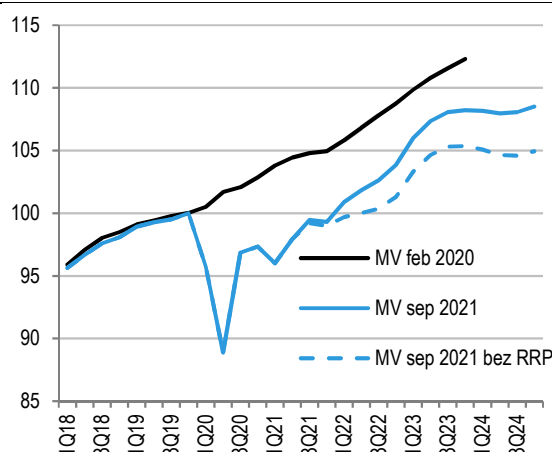
Nominálne mzdy budú s pokračujúcim ekonomickým oživením aj naďalej stúpať rýchlejšie než ceny. Priemerná nominálna mzda sa v roku 2021 zvýši o 5,4 %. Výška miezd bude do veľkej miery ovplyvnená nízkou porovnávacou bázou z roka 2020, ale aj pandemickými vlnami. Vysoká chorobnosť zvyšuje počet poberateľov PN a OČR, čo sa prejavuje v nižších vyplácaných mzdách a vykazovanej priemernej mzde.³ V roku 2022 sa vyšší rast cien čiastočne premietne do nominálnych miezd, ktoré sa zvýšia o 5,5 %, a reálne mzdy (zohľadňujúce infláciu) tak stúpnu o 1,3 %. Priemerná mzda si udrží stabilné tempo rastu aj v nasledujúcich rokoch spolu s oživením ekonomiky a tvorbou pracovných miest.

GRAF 3 – Predpokladaná realizácia investícií z EÚ fondov a plánu obnovy (v mil. eur, b. c.)



Zdroj: MF SR

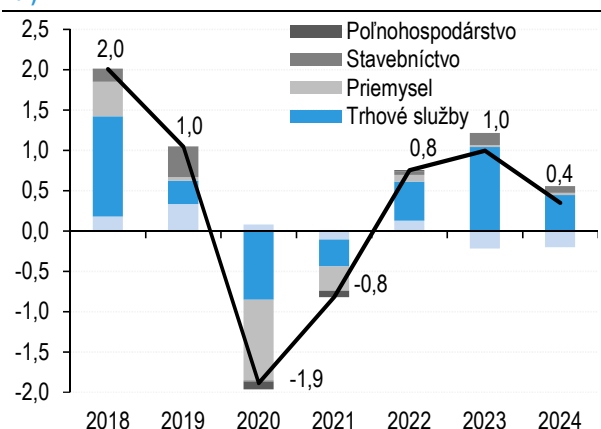
GRAF 4 – Prognóza reálneho HDP (index 4Q2019=100, sezónne očistené)



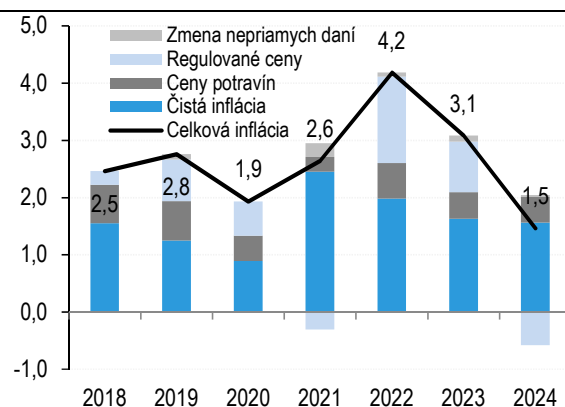
Zdroj: MF SR

V roku 2023 rast ekonomiky zrýchli na 5 % s vplyvom dočerpávania zdrojov z EÚ z končiaceho programového obdobia, podobne ako v roku 2015. Táto akcelerácia bude znamenať mierne prehrievanie ekonomiky a ďalšie zotavenie trhu práce. Následne v roku 2024 ekonomika zvoľní, keďže očakávame, že čerpanie zdrojov z nového štvrtého programového obdobia bude len postupné.

³ Nemocenské dávky sa do miezd nezarátavajú, no ich poberatelia sú stále vedení ako zamestnaní. Tento fakt potom znižuje vykazovanú priemernú mzdu zamestnancov.

GRAF 5 - Príspevky odvetví k rastu zamestnanosti (p. b.)


Zdroj: MF SR

GRAF 6 - Príspevky k inflácii (p. b.)


Zdroj: MF SR

Prognóza MF SR je v porovnaní s jarnou aj letnou prognózou EK pesimistickejšia⁴. Hlavným dôvodom je fakt, že v septembrovej prognóze MF SR je premietnutý vplyv nastupujúcej tretej vlny pandémie. MF SR taktiež uvažuje s rýchlejším rastom cien a s výpadkami súčiastok v priemysle, čo sú faktory tlmiace spotrebu domácností a export. Z tohto dôvodu je aj odhad produkčnej medzery pod odhadom EK a ekonomika je tak, podľa MF SR, viac podchladená.

TABUĽKA 1 – Porovnanie prognóz Európskej komisie a Ministerstva financií SR

Ukazovateľ (rast v % ak nie je uvedené inak)		2021	2022
Reálne HDP	Prognóza EK (jar)	4,8	5,2
	Prognóza EK (leto)	4,9	5,3
	Prognóza MF SR (sept)	3,7	4,2
Súkromná spotreba	Prognóza EK (jar)	0,8	5,2
	Prognóza MF SR (sept)	0,2	2,4
Verejná spotreba	Prognóza EK (jar)	2,5	-0,2
	Prognóza MF SR (sept)	4,9	4,1
Celkové investície	Prognóza EK (jar)	8,6	12,5
	Prognóza MF SR (sept)	-0,3	16,7
Export tovarov a služieb	Prognóza EK (jar)	12,2	5,3
	Prognóza MF SR (sept)	10,5	3,1
Import tovarov a služieb	Prognóza EK (jar)	10,9	5,6
	Prognóza MF SR (sept)	10,9	3,9
Inflácia (HICP)	Prognóza EK (jar)	1,5	1,9
	Prognóza EK (leto)	2,1	2,2
	Prognóza MF SR (sept)	2,3	4,0
Zamestnanosť (ESA)	Prognóza EK (jar)	-0,6	0,8
	Prognóza MF SR (sept)	-0,8	0,8
Produkčná medzera (% z pot, HDP)	Prognóza EK (jar)	-1,4	0,8
	Prognóza MF SR (sept)	-1,7	-0,4

Zdroj: MF SR

⁴ Porovnanie prognózy MF SR s prognózou EK vychádza z požiadavky smernice Rady 2011/85/EÚ z 8. novembra 2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov.

BOX 1 - Predpoklady externého prostredia

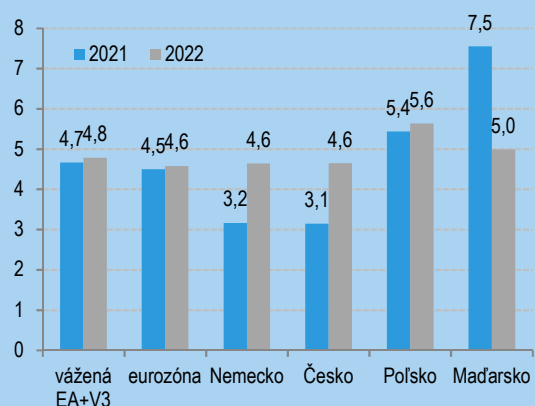
Ekonomika eurozóny sa v závere roka 2020 ponorila do recesie spôsobenej pandémie a súvisiacimi opatreniami. Aj keď boli ekonomické náklady druhej vlny pre jednotlivé krajiny miernejšie v porovnaní s prvou vlnou, spomalenie sa prenieslo aj do 1. štvrťroka 2021, kedy väčšina krajín eurozóny mierne poklesla. Jarné uvoľnenie opatrení so sebou prinieslo ekonomické oživenie v druhom štvrťroku, kedy sa k relatívne dynamickému globálnemu obchodu a silnej priemyselnej výrobe pridali aj služby. Kým letná sezóna podporila rast služieb v oblasti hotelierstva, reštaurácií aj turizmu, sektor stavebníctva sa v prvej polovici roka nestihol zotaviť. Ekonomický vývoj v nasledujúcom období bude do veľkej miery závisieť od priebehu jesennej vlny pandémie, ktorej by mal dominovať infekčnejší delta variant vírusu COVID-19. Vďaka očkovaniu by však mala byť táto vlna pandémie miernejšia.

Rast cien energií spolu s drahšími pohonnými látkami, nesúlalom medzi silným dopytom po tovaroch a nedostatočnou ponukou vstupov, vyvolávajú silné dočasné inflačné tlaky. Keďže vyššia inflácia je spôsobená skôr ponukovými faktormi a nie je dôsledkom prehrievania sa ekonomík, očakáva sa, že rast cien je len dočasný. V roku 2022 sa však ceny pravdepodobne ešte udržia na vysokých úrovniach. Silnejšia inflácia je dôsledkom drahších vstupných surovín, ktoré spolu s chýbajúcimi vstupmi vytvárajú tzv. úzke hrdlá, čo sa prejavilo v poklese dokončených výrobkov.

Vlna pandémie z jesene 2020 zasiahla aj krajiny regiónu V3, kde však boli negatívne ekonomické dôsledky v miernejšom rozsahu v porovnaní s veľkými krajinami eurozóny. V druhej polovici roka 2021 by malo pomôcť aj čerpanie prostriedkov z Plánu obnovy a odolnosti (GRAF 7). Jednotlivé ekonomiky podporí v roku 2022 aj čerpanie z fondov EÚ.

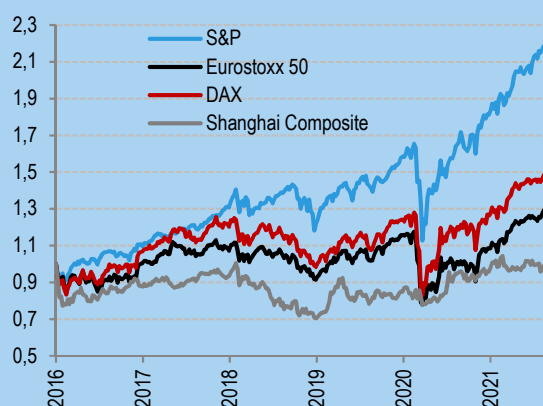
Aktiové indexy počas leta pokračovali v raste a prekonávali historické maximá (GRAF 8). Záujem o akcie je podporený pozitívnymi náladami v súvislosti s mierou zaočkovanosti vo veľkých ekonomikách a s tým spojené menšie obavy z ďalšej vlny pandémie. Investori zároveň rátajú s pokračujúcimi monetárnymi a fiškálnymi stimulmi, čo prispieva k rastu na akciových trhoch a zároveň k poklesu výnosov vládnych dlhopisov. **Cena ropy Brent reflektuje vyššie ceny energií a emisných povoleniek.** Na horizonte prognózy by sa cena komodity mala ustáliť na úrovni 60 USD/bl.

GRAF 7 – HDP obchodných partnerov Slovenska podľa septembrovej prognózy IFP (% zmena)



Zdroj: IFP

GRAF 8 - Aktiové indexy sa po prudkom prepade rýchlo spamätali (15. jan 2016 = 1)

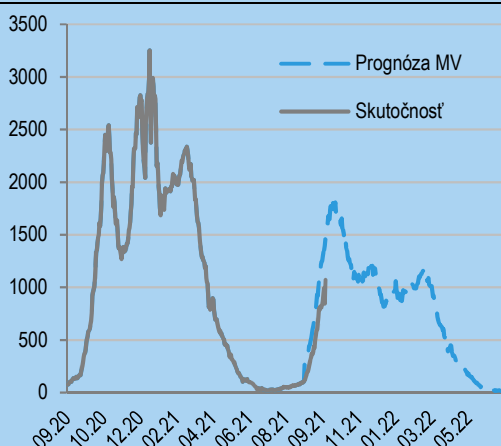


Zdroj: IFP, Bloomberg

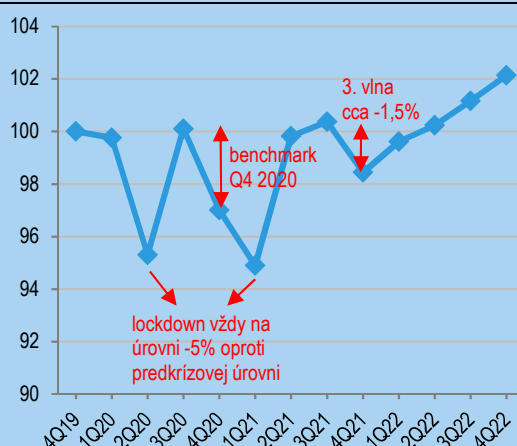
BOX 2 - Predpoklady o vývoji pandémie na Slovensku

Tretia vlna prinesie menej nakazených než druhá. Vrchol tretej vlny je predpokladaný v polovici októbra, keď sa počet nových pozitívne testovaných priblíži hranici 1800. Následne sa 3. vlna zastabilizuje na úrovni zhruba 1000 nakazených. Kvôli sezónnosti vírusu sa bude počet pozitívne testovaných pohybovať na podobných úrovniach približne do polovice marca, keď spolu s postupným oteplením nastane aj pokles incidence (**GRAF 9**). Priemerný počet pacientov v nemocniciach je odhadovaný na zhruba 500 v období od septembra do konca roka, pričom na vrchole 3. vlny ide zhruba o 700 hospitalizácií. Modelovaný priebeh epidemickej situácie predpokladá mieru plnej zaočkovanosti na úrovni 51 % (aktuálne 42,6 %). Zahnutý je tiež vplyv opatrení Covid automatu (verzia z 10.8.), ktoré sa aktivujú na základe vývoja incidence v jednotlivých okresoch. Aktuálny vývoj nových prípadov je zatiaľ v súlade s predpokladmi v prognóze, zatiaľ čo vývoj hospitalizovaných je vyšší.

Tretia vlna zasiahne ekonomiku miernejšie než predchádzajúce. Vplyv 3. vlny pandémie na ekonomiku vychádza z predpokladov prísnosti regionálnych opatrení na základe Covid automatu. Okrem reštrikčných opatrení je tiež zohľadnená rôzna miera zaočkovanosti, kumulatívny počet pozitívne testovaných (ako indikátor pre osoby s prekonaným ochorením) a ekonomická dôležitosť regiónu meraná podielom na vyplatených mzdách v hospodárstve. Vplyv 3. vlny stiahne nadol reálnu spotrebu o 0,23 % HDP v 4. kvartáli (**GRAF 10**). Pandémia zasiahne ekonomiku menej ako v druhej vlnе najmä vďaka vakcinácii a regionálnemu charakteru opatrení. Pri výrazne horšom epidemickom vývoji sa však ekonomický vývoj bude približovať alternatívnejmu scenáru s lockdownom. Ten uvažuje s prepacom spotreby domácnosti o 0,45 % HDP, čo sú asi 2/3 vplyvu predchádzajúcich lockdownov.

GRAF 9 – Predpoklad o vývoji počtu nových prípadov (7-denný kĺzavý priemer)

Zdroj: OWID, IFP

GRAF 10 – Vplyv 3. vlny na spotrebu domácností (s. c. index 4Q2019=100, sezónne očistené)

Zdroj: ŠÚ SR, IFP

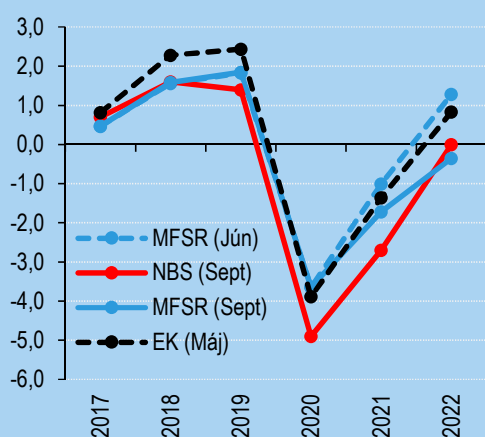
BOX 3 – Odhad produkčnej medzery

Tretia vlna pandémie spomalí oživenie ekonomiky a ekonomika ostane podchladená na úrovni – 1,7 % pod svojim potenciálom. V nasledujúcom roku ekonomika hnaná investíciami z Plánu obnovy prekoná predkrízové úrovne a produkčná medzera sa takmer úplne zavrie na -0,4 % potenciálu. Tento odhad sa opiera o národnú metodiku Ministerstva financií Slovenskej republiky (MF SR). Odhad MF SR sa výrazne

nelíši od prognózy EK z mája roku 2021. Národná metodika MF SR je v tomto dokumente využitá pre odhad cyklickej zložky potrebnej k výpočtu štrukturálneho salda verejných financií.

Podľa národnej metodiky MF SR dosiahne v roku 2021 produkčná medzera **-1,7 % potenciálneho HDP**. Nedostatok vstupov spolu s 3. vlnou pandémie pribrzdia rast ekonomiky v tomto roku, čo vyústi do miernejšieho zatvorenia produkčnej medzery ako sa očakávalo v júni. V ďalšom roku ekonomiku výrazne podporia investície z Plánu obnovy, ktoré budú zvyšovať produkčné kapacity najmä cez kapitálovú zásobu a vyššiu produktivitu výrobných faktorov. Spolu s oživeným dopytom a zamestnanosťou po pandémii sa v roku 2022 produkčná medzera zníži na **-0,4 % potenciálneho HDP**. Plán obnovy a dočerpávanie zdrojov z EÚ fondov v roku 2023 bude stimulovať vysoký rast dopytovej aj ponukovej časti ekonomiky, čo vyústi do pozitívnej produkčnej medzery, ktorá sa však kvôli koncu programového obdobia EÚ fondov v roku 2024 opäť roztvorí.

GRAF 11 - Vývoj produkčnej medzery (% pot. HDP): porovnanie MF SR, NBS, EK



Zdroj: MF SR, NBS, AMECO

TABUĽKA 2 – Produkčná medzera a príspevky faktorov k rastu potenciálneho produktu – národná metodika

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

*Celková produktivita výrobných faktorov

Zdroj: MF SR

Rozdiel v odhadoch produkčnej medzery EK a MF SR (národná metodika) spôsobuje rozdielny horizont prognóz a rozdielna produktivita výrobných faktorov (TFP). Kým metodika EK odhaduje produkčnú medzeru na dva roky dopredu, prognóza MF SR robí odhad až na štyri roky. Metodika EK je postavená na trendoch a filtrácii premenných, takže predĺženie horizontu prognózy môže mať za následok rozdielne odhady produkčnej medzery na kratšom horizonte, hoci je vstupná makroekonomická prognóza v daných rokoch nezmenená. Ďalším rozdielom je úprava TFP o vplyv investícií z Plánu obnovy, ktorý sme odhadli na základe panelových údajov o 34 krajinách (EÚ, UK, USA, Island, Nórsko, Švajčiarsko, Kanada a Japonsko) počas rokov 2010 až 2019. Nárast tempa rastu investícií o 1 p. b. je spojený s nárastom tempa rastu celkovej produktivity o 0,061 p. b. Rast celkovej produktivity faktorov sme následne upravili na základe objemu naplánovaných investícií v jednotlivých rokoch a odhadnutého vplyvu na TFP.

MF SR pri odhade potenciálneho produktu zároveň zohľadňuje aj vývoj produkčnej medzery, ktorá ovplyvňuje dynamiku domácej inflácie, obchodnej bilancie a trhu práce. Výsledný rozklad HDP je preto založený nielen na odhade štrukturálnej zložky, ale simultánne aj na odhade cyklickej zložky. V prípade metodiky EK sa nezohľadňuje vplyv spomínanej cyklickej zložky na ekonomiku, čo môže viesť k menej presnému odhadu produkčnej medzery. Ako príklad uvádzame tlmený rast spotrebiteľských cien a pozitívnu obchodnú bilanciu (indikujúcu prebytok zahraničného dopytu nad domácim), čo v posledných rokoch naznačuje len nízke prehrievanie slovenskej ekonomiky.

I.2. Alternatívne scenáre makroekonomickej prognózy

Pre lepšiu informovanosť verejnej diskusie a politiky na Slovensku slúžia alternatívne scenáre, ktoré tentokrát modelujú ekonomický vývoj v prípade lockdownu a nízkeho čerpania EÚ fondov. Napriek vysokej zaočkovanosti sa s príchodom 3. vlny pandémie v niektorých štátoch diskutovala potreba ďalšieho lockdownu, vid' napr. Izrael. V prvom alternatívnom scenári bol modelovaný vplyv prípadného lockdownu počas 3. vlny na slovenskú ekonomiku. Zavedenie prísnejších opatrení nad rámec aktuálneho automatu v podobe lockdownu ešte v tomto roku by znížilo HDP o dodatočných 0,3 p.b. Hlavným faktorom podporujúcim rast ekonomiky v roku 2023 bude dočerpanie EÚ fondov z končiacieho programového obdobia. Druhý alternatívny scenár modeluje situáciu nižšieho čerpania na úrovni 70 % a jeho vplyv na ekonomiku. Nižšie, 70 %-né čerpanie, by v roku 2023 znížilo rast o 1,7 percentuálneho bodu.

Scenár 1: Opätovné obmedzenie ekonomiky

V prvom scenári simulujeme vplyv opätovného zavedenia lockdownu, t.j. sprísnenia protipandemických opatrení nad rámec COVID automatu platného k septembru 2021. Scenár predpokladá horší priebeh 3. vlny pandémie (vrchol 3. vlny počas novembra pri 3600 nových prípadoch a 2800 hospitalizovaných) a lockdown počas dvoch mesiacov vo štvrtom kvartáli, čo bude znamenať obmedzenie obchodov a služieb na predaj pre základné potreby, zatvorenie škôl, reštaurácií, hotelov a obmedzenie pohybu. Ekonomické vplyvy lockdownu sú odhadnuté na základe výpadku spotreby domácností v predchádzajúcich vlnách pandémie.

Sprísnenie opatrení by stlmilo výkon ekonomiky v štvrtom kvartáli a HDP by celoročne vzrástlo o 3,4 %, čo je o 0,3 p.b. menej než v základnom scenári prognózy MF SR. Scenár predpokladá, že pandémia sa po novom roku úplne nevytratí, ale jej intenzita a vplyvy na ekonomiku nebudú zásadné, čo bude viesť k rýchlemu návratu ekonomiky na pôvodnú trajektóriu. Zamestnanosť by v poslednom kvartáli tohto roka poklesla o 17 tisíc osôb oproti prognóze. Trh práce by sa zotavil počas prvej polovice roka 2022. Daňové príjmy poklesnú najmä v závere roka 2021 vplyvom výpadku príjmov naviazaných na spotrebu.

TABUĽKA 3 – Opätovné obmedzenie ekonomiky

Kumulatívna zmena rastu jednotlivých premenných oproti základnému scenáru je v p.b.
Zmena daňových príjmov sa uvádza ako zmena oproti zákl. scenáru, hrubý dlh VS sa uvádza ako zmena oproti základnej prognóze

	Reálne HDP	Spotrebné ceny	Produkčná medzera	Súkromná spotreba	Vládna spotreba	Reálne investície	Reálny export	Zamestnanosť	Nominálne mzdy	Daňové príjmy (% HDP)	Dlh VS (% HDP)
2021	-0,3	0,2	-0,3	-0,5	0,0	-0,3	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	0,3
2022	-0,1	0,4	-0,4	0,0	0,4	-0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,2
2023	-0,1	0,4	-0,4	-0,1	0,3	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,3
2024	-0,1	0,4	-0,5	-0,2	0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,4

Zdroj: MF SR

Scenár 2: Nižšie čerpanie zdrojov z EÚ

V druhom scenári modelujeme potenciálne efekty zníženého čerpania prostriedkov z EÚ. Základný scenár prognózy v súlade s väčšinovými očakávaniami členov Výboru pre makroekonomické prognózy predpokladá do roku 2024 vyčerpanie takmer celého dostupného balíka zdrojov EÚ (v objeme viac než 11 mld. eur). Z toho väčšinu tvoria zdroje programového obdobia EÚ fondov končiacieho v 2023. Pre ilustráciu dôležitosti úspešného dočerpania zdrojov aktuálneho programového obdobia pre ekonomický vývoj druhý scenár modeluje situáciu, v ktorej čerpanie dosiahne úroveň len 70 % dostupného objemu. To zodpovedá minimálnej hodnote z prieskumu medzi členmi Výboru. Množstvo zdrojov je v tomto prípade do roku 2024 nižšie o 2,5 mld. eur, pričom sa rozdiely najviac prejavajú v roku 2023, keď je objem čerpania nižší až o 2 mld. eur.

Nižšie čerpanie zdrojov by ekonomický vývoj v rokoch 2021 a 2022 ovplyvnilo iba veľmi mierne. V roku 2023 by však HDP vzrástlo len o 3,3 %, čo je o 1,7 p.b. menej ako v prognóze. Opticky vyšší rast v roku 2024 by bol výsledkom bázičného efektu z predchádzajúceho roku, ale úroveň HDP by stále bola nižšia ako v prognóze. Trh



práce by reagoval na výpadok zdrojov s oneskorením a najväčšie rozdiely by sa prejavili až v roku 2024, keď by bolo zamestnaných o 22 tisíc osôb menej v porovnaní s vývojom pri plnom čerpaní zdrojov EÚ. Daňové príjmy reagujú od roku 2023 výpadkom okolo 0,4 až 0,6 % HDP.

TABUĽKA 4 – Pomalšie čerpanie prostriedkov z EÚ fondov

Kumulatívna zmena rastu jednotlivých premenných oproti základnému scenáru je v p.b.

Zmena daňových príjmov sa uvádza ako zmena oproti zákl. scenáru, hrubý dlh VS sa uvádza ako zmena oproti základnej prognóze

	Reálne HDP	Spotrebné ceny	Produkčná medzera	Súkromná spotreba	Vládna spotreba	Reálne investície	Reálny export	Zamestnanosť	Nominálne mzdy	Daňové príjmy (% HDP)	Dlh VS (% HDP)
2021	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2022	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,6	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1
2023	-1,8	-0,3	-1,8	-0,7	-2,2	-9,2	0,0	-0,3	-1,3	-0,6	1,9
2024	-0,6	-0,6	-2,1	-0,4	-0,8	-3,8	0,0	-0,9	-0,3	-0,4	1,7

Zdroj: MF SR



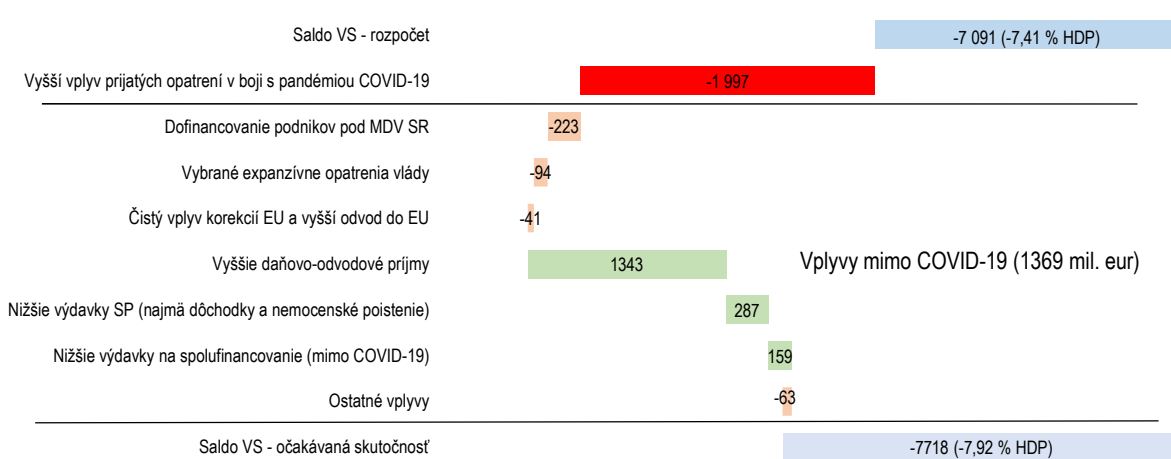
II. Rozpočtové ciele

Deficit dosiahne v tomto roku 7,9 % HDP. Prioritou je aj v roku 2021 boj s dôsledkami pandémie COVID-19. K nárastu deficitu tak prispieva najmä navýšenie prostriedkov na podporu ekonomiky počas pandémie, na ktoré nestačila pôvodná plošná miliardová rezerva v rozpočte. Mimo priamych vplyvov spôsobených prepuknutím pandémie COVID-19 sa na zvýšení deficitu podieľajú najmä dofinancovanie prevádzky a kapitálových výdavkov dopravných podnikov pod Ministerstvom dopravy a výstavby. Naopak, oproti predpokladom rozpočtu deficit výrazne znižujú najmä vyššie daňovo-odvodové príjmy najmä vďaka tomu, že korporátna daň napriek pandémie poklesla len minimálne. Od roka 2022 sa v zdravotnej oblasti aj v ekonomike predpokladá už stabilnejšia situácia. Tomu zodpovedá aj nižšia rezerva na podporné proti-pandemické opatrenia v porovnaní s minuloročnými výdavkami na úrovni 0,7 % HDP. Mimo nej sa v rozpočte plánuje približne neutrálna fiškálna politika. Deficit verejných financií sa tak v budúcom roku zníži na úroveň 4,9 % HDP. Od roku 2022 preberú úlohu podpory ekonomiky nové prostriedky z Fondu obnovy a končiaceho programového obdobia EÚ fondov. Obozretné sťahovanie fiškálneho stimulu zodpovedá aj odporúčaniam ostatných medzinárodných inštitúcií. Od roku 2023 je v kontexte historicky najvyššej úrovne verejného dlhu a rizík dlhodobej udržateľnosti plánované pokračovanie ozdravenia verejných financií, znižovaním štrukturálneho deficitu o 1 % HDP ročne. Vďaka tomu sa nominálny deficit už v roku 2023 dostane pod hranicu nadmerného deficitu 3 % HDP. Bez novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je potrebné pre rok 2024 cieľiť už vyrovnaný rozpočet, čo by znamenalo výrazne reštriktívnu fiškálnu politiku.

II.1. Aktuálny vývoj verejných financií v roku 2021

Na základe aktuálneho vývoja poznačeného pandemiou COVID-19 narastie schodok VS v roku 2021 na 7,9 % HDP z minuloročných 5,5 % HDP. Oproti predpokladom rozpočtu s plánovaným deficitom na úrovni 7,4 % HDP sa zvýšili hlavne výdavky na pandémiu COVID-19 (navýšenie o 2,1 p. b. HDP nad rámec miliardovej rezervy zapracovanej v schválenom rozpočte). Výrazný nárast výdavkov potrebných na boj s pandemiou viedol k potrebe novely zákona o Štátnom rozpočte na tento rok. Pozitívne na deficit pôsobia najmä vyššie ako rozpočtované daňovo-odvodové príjmy (1,4 % HDP) a nižšie výdavky Sociálnej poisťovne mimo dávok spojených s COVID-19 (0,3 % HDP).

GRAF 12 – Plnenie schváleného rozpočtu - rozdiely na hlavných položkách (príspevky v mil. eur, ESA2010)



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

Zdroj: MF SR

Vývoj verejných financií spôsobený koronavírusom

Na boj s pandemiou COVID-19 sa tento rok očakávajú o 2,1 p. b. HDP väčšie výdavky s vplyvom na deficit, ako sa predpokladalo v rozpočte pri tvorbe rezervy na tento účel (1,1 % HDP)⁵. Celkové náklady prijatých

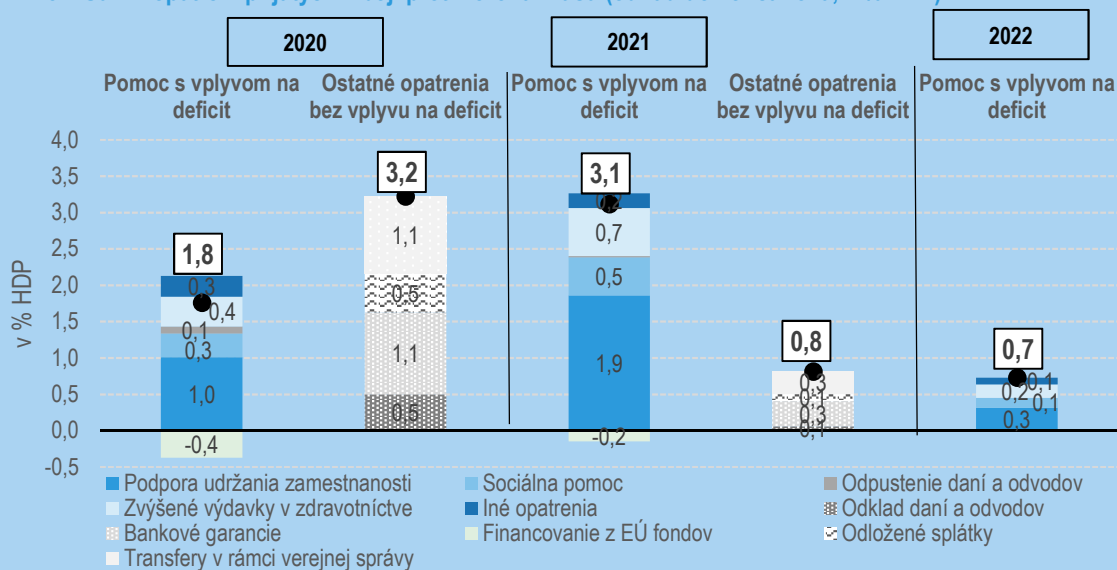
⁵ Pri tvorbe rozpočtu sa vytvorila rezerva na tento účel vo výške 1 041 mil. eur.

opatrení (s vplyvom na aktuálny deficit v metodike ESA2010), ktoré zaviedla vláda v reakcii na koronavírus, sa do konca roka odhadujú v objeme 3,1 % HDP.⁶ (BOX 4 a Príloha 7). Vláda v roku 2021 rozšírila podporu zamestnanosti cez navýšenie limitov, ktoré je možné poberať na jedno pracovné miesto. Nemocenské dávky, ako aj ošetrovné o člena rodiny, boli navýšené tak, aby počas apríla a mája nahrádzali čistú mzdu zamestnancov. Opätovné predĺženie nároku na dávku v nezamestnanosti počas marca až mája malo nahradiť príjem ľuďom, ktorí si v dôsledku zhoršenej situácie na trhu práce stále nemohli nájsť zamestnanie. Vytvorili sa aj nové schémy na podporu najviac postihnutých sektorov. Cielená finančná pomoc smerovala najmä na podporu pracovníkov a podnikateľov v kultúre a na základných umeleckých školách. Významné dotácie prúdili aj na podporu gastronómie a cestovného ruchu. Vytvorila sa aj schéma na kompenzáciu strát v cestnej doprave. Jednorazový príspevok vo výške 333 eur bol vyplatený rodinám s deťmi, ktoré sa vplyvom situácie s COVID-19 ocitli v hmotnej núdzi. Ostatným rodinám s deťmi sa počas októbra doplatí prídavok na dieťa, tak aby dosahoval výšku 100 eur.

BOX 4 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu v hotovostnom vyjadrení

Opatrenia prijaté v boji proti koronavírusu majú charakter priamej pomoci s priamym vplyvom na deficit a bez priameho vplyvu na deficit, kam patria odklady daňových a odvodových povinností, bankové záruky pre podnikateľské úvery a transfery v rámci verejnej správy. Odklad daní a odvodov mal pomôcť firmám s likviditou a jeho vplyv na aktuálny deficit bude zanedbateľný. V strednodobom horizonte sa minimalizuje aj hotovostný vplyv⁷. Garancie za úvery, ktoré tiež pomáhajú preklenúť nepriaznivé obdobie, majú vplyv na deficit a dlh iba v prípade, ak časť dlžníkov prestane splácať poskytnuté úvery, resp. v prípade štandardizovaných záruk podľa metodiky ESA2010 je nutné zohľadniť mieru rizika nesplatenia na aktuálnom princípe⁸. Transfery v rámci verejnej správy majú vplyv na aktuálny deficit, len ak subjekt prijatý transfer zrealizuje na výdavkoch⁹. Odklad splátok úverov realizujú komerčné banky po dohode s vládou, čím pomáhajú likvidite domácností bez vplyvu na vládny deficit hospodárenia.

GRAF 13 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu (odhad do konca roka, v % HDP)



Zdroj: MF SR

* 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.

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

⁶ V tomto odhade je zahrnuté financovanie časti výdavkov z EÚ fondov. Ide o financovanie v objeme 138 mil. eur (0,2 % HDP), toto prefinancovanie nemá vplyv na deficit.

⁷ V časti sociálnych odvodov predpokladáme aktuálny vplyv -3,6 mil. eur v 2020 z dôvodu nesplatenia odložených odvodov vo vybraných rizikových sektoroch. V roku 2021 očakávame vplyv na aktuálne saldo vo výške -5,5 mil. eur.

⁸ Potenciálne negatívne riziko sa odhaduje 47 mil. zo záruk poskytnutých v roku 2020 (z toho 25 mil. je už zahrnutých v deficite v rámci jesennej notifikácie EUROSTATU), resp. riziko 32 mil. zo záruk poskytnutých v roku 2021.

⁹ Napríklad Sociálna poisťovňa dostáva transfer zo ŠR, ktorý je do veľkej miery využitý na krytie pandemických OČR a PN.



Pomoc s vplyvom na deficit sa v aktuálnom roku očakáva v takmer dvojnásobnej hodnote ako v minulom roku. Tento medziročný nepomer je spôsobený okrem navyšovania a rozširovania pomoci popísanej vyššie, aj zaznamenávaním tzv. Kurzarbeitu, keďže do roku 2021 je zahrnutá pomoc aj za posledné mesiace roku 2020¹⁰. Ďalším faktorom je aj objem preplatených výdavkov z EÚ fondov, kým v roku 2020 bol v objeme 0,4 % HDP, tento rok sa očakáva len približne polovica. V aktuálnom roku je navyše dostatočná rezerva aj pre prípad výraznejšej 3. vlny.

Ďalšie faktory mimo koronavírusu

Daňovo-odvodové príjmy rozpočtu prispievajú popri rýchlejšom zotavení ekonomiky k zlepšeniu hospodárenia na úrovni 1,4 % HDP. Hlavným faktorom je zvýšenie daňových príjmov, z toho najmä pozitívne prekvapenie na dani z príjmov právnických osôb vo výške 0,8 % HDP. Zvyčajne procyklická korporátne daň napriek pandémie poklesla len minimálne, na rozdiel od skúseností počas globálnej finančnej krízy, kedy došlo k medziročnému prepadu korporátnej dane o cca 24 %. Za udržaním výnosu sú najmä vybrané sektory ekonomiky, dôležité z hľadiska výberu korporátnej dane, ktorým sa aj napriek kríze darilo. Ide o sektor dodávok vody a energií, financií, malo- a veľkoobchodu. Taktiež sa predpokladá pozitívny vývoj pri dani z pridanej hodnoty, kde sa očakáva prekročenie rozpočtu o 0,4 % HDP vďaka rastu úspešnosti výberu, s ktorým sa v predpokladoch rozpočtu nepočítalo. Vyšší výnos dane z príjmu fyzických osôb ako aj odvodové príjmy (spolu za 0,3 % HDP) ťahá hlavne pozitívnejší vývoj na trhu práce v tomto roku. Ide najmä o silnejší rast miezd, ktorý bude v druhom polroku podporený aj nárastom nových pracovných miest.

Výdavky Sociálnej poisťovne, ktoré nesúvisia priamo s vplyvom pandémie, sú oproti rozpočtu nižšie o 0,3 % HDP. Pokles výdavkov sa očakáva najmä pri dôchodkových dávkach (0,2 % HDP) a nepandemických dávkach nemocenského poistenia (0,1 % HDP). Na pokles dôchodkových dávok oproti rozpočtu vplyva vyšší počet a vyššia priemerná dávka zaniknutých dôchodkov, než sa očakávalo (nepriamy vplyv COVID-19). Ďalší dôvod je nižšia priemerná výška novopriznaných dôchodkov¹¹. Výdavky na štandardné nemocenské a ošetrovné dávky klesajú kvôli výraznejšiemu čerpaniu pandemických dávok PN a OČR¹². Znižujú sa aj výdavky na ostatné nemocenské dávky z dôvodu nižšieho čerpania materského otcami či pomalšieho nábehu poberateľov tehotenských dávok. Výdavky na dávky v nezamestnanosti oproti rozpočtu mierne rastú v dôsledku zhoršeného stavu na trhu práce, ktorý je spôsobený pandemiou.

Výdavky súvisiace s európskym rozpočtom rovnako znižujú očakávaný deficit oproti rozpočtu. Slabšie čerpanie prostriedkov spolufinancovania európskych projektov prispieva vyše 0,2 p. b. HDP. Malá úspora sa očakáva aj na odvode do EÚ. Naopak, celkový pozitívny vplyv mierne kompenzujú korekcie¹³ z nezrovnalostí pri čerpaní EÚ fondov.

Dofinancovanie vybraných spoločností pod ministerstvom dopravy zo štátneho rozpočtu sa podieľa na vyššom než rozpočtovanom deficite 0,2 p. b. HDP¹⁴. Železnice SR zvyšujú výdavky najmä kvôli prevádzke a obnove železničnej siete. Dofinancovanie Železničnej spoločnosti Slovensko je za účelom pokrytia výdavkov zvýšenej potreby opráv železničných koľajových vozidiel a zvýšením dopravných výkonov.

Ostatné negatívne vplyvy spôsobené rozhodnutiami vlády majú negatívny vplyv na deficit na úrovni 0,1 % HDP. Ide najmä o dofinancovanie Zboru väzenskej a justičnej stráže pod Ministerstvom spravodlivosti, odchodné

¹⁰ Výdavky sú zaznamenané podľa toho kedy boli vyplatené, nie na základe toho kedy vznikol nárok na podporu.

¹¹ A pravdepodobne nedostatočné zohľadnenie medziročného presunu výdavkov z 2021 do 2020. Kvôli pripadajúcemu väčšiemu počtu termínov splatnosti na dni pracovného pokoja začiatkom roka 2021, sa vyplatilo o 71 mil. eur viac než štandardne už v roku 2020. Celkový počet výplacných termínov v roku 2020 tak bol 145, zatiaľ čo v roku 2021 len 143. Štandardne sa v bežnom roku vyplatí 144 termínov splatnosti, k nadmernému presunu dochádza každých 5-6 rokov. Tento efekt pravdepodobne nebol naplno zohľadnený pri tvorbe rozpočtu na rok 2021. Zároveň boli značne navýšené očakávané výdavky v roku 2020, ktoré boli bázou pre rok 2021.

¹² Na pokles výdavkov na štandardné nemocenské dávky má vplyv aj rast výdavkov na pandemické dávky (PN a OČR), ktoré sú zobrazené v rámci zúčtovania pandemickej pomoci. Ľudia, ktorí by aj počas bežného roka ochoreli na inú chorobu a následne poberali štandardnú PN či OČR, sú tak zobrazení v pandemických výdavkoch a štandardné výdavky na ostatné nemocenské preto klesnú.

¹³ Korekcie sú očistené o príjmy platobnej jednotky.

¹⁴ Ide o dofinancovanie podnikov ŽSSK a ŽSR.



pre príslušníkov policajného zboru ako aj dofinancovanie regionálneho rozvoja v gescii Ministerstva pre investície a regionálny rozvoj.

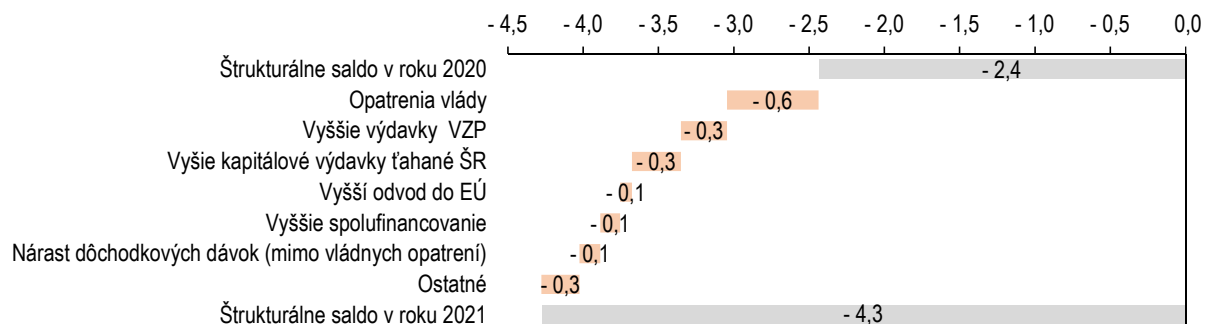
Pozitívne a negatívne riziká

Zvýšená neistota ohľadne vývoja ekonomiky sa prejavuje vo vyššej volatilité pri odhadoch nominálneho deficitu. Prípadná 3. vlna, ktorá by si vyžiadala lockdown ekonomiky, by mala odhadovaný negatívny vplyv na príjmy vo výške 0,2 % HDP¹⁵. Za rok 2021 už dostupné údaje za plnenie výdavkov poukazuje na pozitívne riziko najmä pri kapitálových výdavkoch štátneho rozpočtu a na úrovni samospráv.

II.2. Rozpočtové ciele na roky 2022 až 2024

V roku 2021 pokračuje štrukturálny deficit vo výraznom raste o 1,8 p. b. na úroveň 4,3 % HDP. Vzhľadom na negatívnu produkčnú medzeru pôsobí fiškálna expanzia v roku 2020 a 2021 na ekonomiku 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. Ak sa potvrdia predpoklady očakávanej skutočnosti do konca roka, na expanzii sa môžu podieľať aj vyššie investície štátneho rozpočtu vo výške 0,3 % HDP. Rastúce výdavky verejného zdravotného poistenia prispievajú mimo vplyvov pandémie k zvýšeniu štrukturálneho deficitu tiež o 0,3 p. b. HDP¹⁶. Nad rámec vyššie uvedených zmien vplyvajú na štrukturálne saldo aj vplyvy, ktoré sú v menšej miere pod priamou kontrolou vlády. Sem patrí najmä rastúci odvod do Európskej únie z dôvodu Brexitu (0,1 % HDP), nárast výdavkov na spolufinancovanie EÚ fondov (0,1 % HDP) a narastajúci počet poberateľov dôchodkov (0,1 % HDP). Medzi ostatné vplyvy patrí napríklad rast bežných výdavkov miestnych samospráv.

GRAF 14 – Faktory vedúce k nárastu štrukturálneho deficitu medzi rokmi 2020 a 2021 v % HDP



Zdroj: MF SR

Na budúci rok je plánovaná približne neutrálna fiškálna politika, tak ako bola ukotvená v Programe stability. Rozpočet cieľi pre rok 2022 nominálny deficit na úrovni 4,9 % HDP, nakoľko v budúcom roku sa predpokladá stabilnejšia situácia v zdravotnej oblasti aj v ekonomike. To sa prejaví v nižšej rezerve na podporné proti-pandemické opatrenia (0,7 % HDP). Rezerva má pokryť predovšetkým dobeh výdavkov určených na *Prvú pomoc++* za nároky z konca roka 2021, prípadné náklady z intenzívnejšej 3. vlny pandémie a zakontrahované vakcíny a iné výdavky súvisiace s pandemiou (BOX 4). Plán mierne znížiť štrukturálne saldo v roku 2022 kompenzuje vplyv expanzívnych výdavkových opatrení vlády v roku 2021 prijatých od schválenia Programu

¹⁵ Pre použité predpoklady pozri komentár k makroekonomickej prognóze: https://www.mfsr.sk/files/archiv/66/Komentar_MV_sept2021.pdf V scenári je predpokladaný kratší lockdown s približne dvojitým efektom na spotrebu oproti predchádzajúcim vlnám, vzhľadom na vyššiu zaočkovanosť.

¹⁶ Pomere vysoký rast je spôsobený najmä naviazaním miezd v zdravotníctve na rast priemernej mzdy v hospodárstve spred dvoch rokov na úrovni 7,8 %, čo je výraznejšie nad potenciálnym rastom HDP. Mzdy tvoria v zdravotníctve vyše tretinu výdavkov.



stability¹⁷. Okolo aktuálneho odhadu deficitu v roku 2021 však existuje značná neistota a v prípade dosiahnutia nižšieho schodku verejnej správy by mohlo ísť o neutrálnu až mierne expanzívnu fiškálnu politiku.

Od roku 2023 je v súlade s ambíciou v Programe stability plánovaná konsolidácia na úrovni 1 % HDP ročne, s cieľom postupného ozdravenia verejných financií pod hranicu nadmerného deficitu. Štandardné fiškálne pravidlá Paktu stability a rastu majú byť podľa komunikácie EK opäť aplikované v roku 2022 s dosahom na prípravu rozpočtu na rok 2023. Slovensko na základe nominálneho deficitu nad 3 % HDP zrejme vstúpi do procedúry nadmerného deficitu (EDP), kde EK určí tempo konsolidácie pre návrat k strednodobému rozpočtovému cieľu (MTO). V aktuálnom Návrhu rozpočtového plánu je konsolidačné úsilie stanovené podľa požiadaviek z predchádzajúcej procedúry nadmerného deficitu¹⁸. Základom pre rozpočtové ciele je stanovenie medziročnej konsolidácie, pričom 1 %-ná štrukturálna konsolidácia zodpovedá nominálnemu saldu na úrovni 2,7 % HDP v roku 2023, resp. 2,6 % HDP v 2024¹⁹. Nepriaznivý vplyv konsolidácie na ekonomiku bude zmierňovaný množstvom dodatočných zdrojov z Plánu obnovy a ostatných EÚ fondov.

Konkrétne konsolidačné opatrenia budú predstavené v rozpočtovom procese budúci rok. Dosiahnutie nominálnych cieľov v roku 2023 a 2024 si vyžaduje špecifikáciu nových konsolidačných opatrení v objeme 812 resp. 768 mil. eur v porovnaní so zostaveným rozpočtom. Rozpočet na horizonte do roku 2024 zároveň už uvažuje so znížením resp. tlmením výdavkov viacerých subjektov verejnej správy, ako sú NDS, ŽSR, VVŠ, samospráv a resp. aj s nulovým rastom mzdového balíka v štátnom rozpočte (viď kapitola NPC). V porovnaní s vývojom v analytickom scenári nezmenených politík bude potrebné na dosiahnutie tohto plánovaného vývoja v rozpočte nájsť ďalšie opatrenia (pozri **TABUĽKU 9**). Celkový objem opatrení bude teda vyšší.

TABUĽKA 5 – Konsolidačné úsilie (ESA 2010, % HDP)

	2019 S	2020 S	2021 OS	2022 NRVS	2023 NRVS	2024 NRVS
Nominálne saldo – rozpočtový cieľ	-1,3***	-5,5***	-7,9	-4,9	-2,7	-2,6 (0,0*)
Cyklická zložka	0,7	-1,4	-0,7	-0,1	0,4	-0,5
Jednorazové vplyvy	0,0	-1,7	-3,0	-0,7	0,0	0,0
Štrukturálne saldo	-2,0	-2,4	-4,3	-4,1	-3,1	-2,1 (0,5*)
Konsolidačné úsilie	-0,4	-0,4	-1,8	0,2	1,0	1,0 (3,6*)
<i>p. m. Štrukturálne saldo bez zarátania COVID opatrení do jednorazových vplyvov</i>		-4,0	-7,1	-4,8	-3,1	-2,1 (0,5*)
<i>p.m. potrebné opatrenia na dosiahnutie rozpočtových cieľov (mil. eur)**</i>					812	768 (3 815*)

* V zátvorke sú uvedené ciele, ktoré zodpovedajú návrhu sankcii aktuálnej dlhovej brzdy. V roku 2024 si aktuálne znenie dlhovej brzdy žiada už nominálne vyrovnaný rozpočet.

** Opatrenia potrebné oproti aktuálnemu fiškálnemu rámcu rozpočtu verejnej správy, ktorý už pracuje s predpokladom úsporných opatrení (napr. predpokladá tlmenie výdavkov na viacerých subjektov ako sú NDS, ŽSR či VVŠ). Reálne bude treba prijať opatrenia, ktoré budú vyššie.

*** Podľa údajov ŠU SR zaslaných do notifikácie Eurostatu, ktorá bude zverejnená v druhej polovici októbra. Údaje sa môžu meniť. Rovnaký prístup je zvolený pri prognóze hrubého dlhu.

Plánovanej konsolidácii môžu významne napomôcť doteraz neimplementované úsporné opatrenia z revízií výdavkov a revízia daňových výdavkov. Revízie výdavkov identifikovali od roku 2017 úsporné opatrenia s celkovým potenciálom 2 mld. eur (2,1 % HDP). Časť z nich už bola zapracovaná do rozpočtu verejnej správy najmä v minulosti²⁰. Zvyšná časť by po dodatočnej analýze aktuálnosti návrhov revízií mohla tvoriť základ pre potrebnú konsolidáciu v ďalších rokoch. Rovnako je dôležité sa pozrieť na príjmovú stranu rozpočtu. Napríklad v oblasti daňových výdavkov, analogicky ako v prípade revízie výdavkov, by malo dochádzať k priebežnému vyhodnocovaniu opodstatnenosti a efektivity existujúcich výnimiek v zdanení z hľadiska dosahovania svojho účelu.

¹⁷ Ide predovšetkým o dofinancovanie ŽSR a ZSSK. V menšej miere aj o odchodné pre príslušníkov policajného zboru, dofinancovanie zboru väzenskej a justičnej stráže a regionálneho rozvoja.

¹⁸ Podrobnejšie na strane 42: https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sqp/pdf/30_edps/communication_to_the_council/2010-06-15_be_cz_de_ie_es_fr_it_nl_at_pt_si_sk_communication_on_action_taken_en.pdf

¹⁹ Cielový pokles nominálneho salda v 2024 len o 0,1 p.b. HDP pri plánovanom znížení štrukturálneho salda o 1 % HDP vychádza z opätovného podchladzovania ekonomiky spôsobeného ukončením III. programového obdobia EÚ fondov, kedy sa spomalí rast príjmov

²⁰ Do rozpočtu verejnej správy už boli zapracované opatrenia s potenciálom približne 1 mld. eur, z čoho sa asi 750 mil. eur má prejavíť do roku 2023.



Dodatočnú identifikáciu úspor je možné dosiahnuť pokračujúcimi revíziami výdavkovej obálky. Pokračovanie revízií výdavkov verejnej správy je podporené aj legislatívou, ktorá stanovuje povinnosť vykonať revíziu aspoň 50 % výdavkov verejnej správy za štandardné volebné obdobie²¹. Alternatívou k postupným revíziám po jednotlivých rezortoch alebo tematických oblastiach by mohla byť komplexná revízia výdavkov (comprehensive spending review). Komplexné revízie výdavkov nemusia nevyhnutne zhodnotiť všetky výdavky, ich výhodou však môže byť nadrezortný prístup a uľahčenie realokácie výdavkov medzi oblasťami presmerovaním výdavkov do prioritných oblastí. Komplexná revízia výdavkov by mala zahŕňať predovšetkým aktualizáciu identifikovaných, ale len čiastočne realizovaných opatrení, vyhodnotenie výdavkových politík vlád z minulých rokov, prehodnotenie mandatórných výdavkov, predovšetkým parametrických politík (napr. nárok a indexácia dávok) a prehodnotenie fakultatívnych výdavkov štátu (napr. investičná pomoc podnikom).

BOX 5 – Požadované tempo konsolidácie v kontexte súčasných a plánovaných fiškálnych pravidiel

Určenie strednodobej rozpočtovej stratégie sa deje v kontexte vyvíjajúcich sa európskych aj národných fiškálnych pravidiel. Na základe oboch sa však dá očakávať požiadavka na znižovanie deficitu od roku 2023 smerom k vyrovnanému rozpočtu.

Európske fiškálne pravidlá (Pakt stability a rastu)

Na základe historických skúseností je možné predpokladať, že Európska Komisia bude odporúčať pre Slovensko zníženie štrukturálneho deficitu o 2 % HDP do roku 2024. Aktuálne nie je možné s istotou povedať, aké konsolidačné úsilie bude Európska komisia v rokoch 2023 a 2024 požadovať. Na základe odporúčanií po predošlej kríze pre roky 2010-2023 sa očakáva požiadavka znižovať štrukturálne saldo o 1 % HDP od roku 2023, s ktorou počíta aj návrh rozpočtu.

Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (novela ÚZoRZ vrátane výdavkových limitov)

Ak NR SR na jeseň schváli novelu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti bude do roku 2024 potrebná konsolidácia pravdepodobne vyššia ako 2 % HDP (bez dôchodkovej reformy). Podľa novely, ktorej súčasťou sú aj výdavkové limity, sa požaduje zlepšovanie stavu dlhodobej udržateľnosti o 1 % HDP v čase vysokých rizík a 0,5 % HDP v čase nízkych rizík dlhodobej udržateľnosti. Nakoľko aktuálne je dlhodobá udržateľnosť vo vysokom riziku bolo by potrebné znížiť štrukturálne saldo za 2 roky kumulatívne o viac ako 2 % HDP (bez dôchodkovej reformy)²². Konsolidácia sa v tomto prípade stanovuje ako konkrétne úsporné opatrenia nad rámec základného scenára – teda prognózovaného vývoja stanoveného legislatívou²³. Úsporné opatrenia však môžu byť nahradené aj dôchodkovou reformou, príp. inými reformami, ak ich Rada pre rozpočtovú zodpovednosť uzná ako opatrenia zlepšujúce dlhodobú udržateľnosť.

Platný zákon o rozpočtovej zodpovednosti (platný ÚZoRZ)

Pri absencii zmien v dlhovej brzde sa spustia od roku 2023 bezprecedentne prísne sankcie k vyrovnanému rozpočtu do roku 2024, čo by znamenalo približne až 4-percentnú konsolidáciu. Ide najmä o požiadavku vyrovnaného rozpočtu, resp. nerastúcich výdavkov už od roku 2024. Zároveň už v roku 2023 by sa museli viazať 3 % upravených²⁴ výdavkov štátneho rozpočtu (podrobnejšie BOX 6).

²¹ Ministerstvo financií je povinné predkladať revíziu výdavkov tak, aby počas štyroch po sebe nasledujúcich kalendárnych rokov od roku, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády došlo k revízií výdavkov v rozsahu najmenej 50 % výdavkov verejnej správy

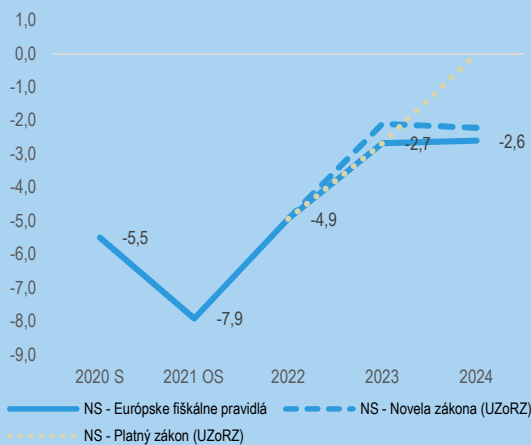
²² Podľa posledných údajov z aktuálnej Správy o dlhodobej udržateľnosti (apríl 2021) by bolo potrebné zníženie štrukturálneho deficitu o 2,4 p.b.

²³ Nejde teda o zaužívané meranie konsolidácie cez medziročnú zmenu štrukturálneho salda. V tomto koncepte sa ako konsolidácia vyčíslujú len vplyvy konkrétnych opatrení vlády oproti vývoju verejných financií na základe aktuálnej legislatívy. Nie je tak možné zahrnúť zníženie štrukturálneho salda, ktoré vychádza z predošlej legislatívy, resp. z ekonomického oživenia. (napr. pomalšia indexácia sociálnych dávok ako je rast výkonu ekonomiky alebo rýchle oživenie ekonomiky a príjmov po kríze).

²⁴ Celkové výdavkov štátneho rozpočtu schválených zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok znížené o výdavky na správu štátneho dlhu, o prostriedky Európskej únie, prostriedky štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, odvody do Európskej únie, transfery Sociálnej poisťovni a o výdavky na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami.

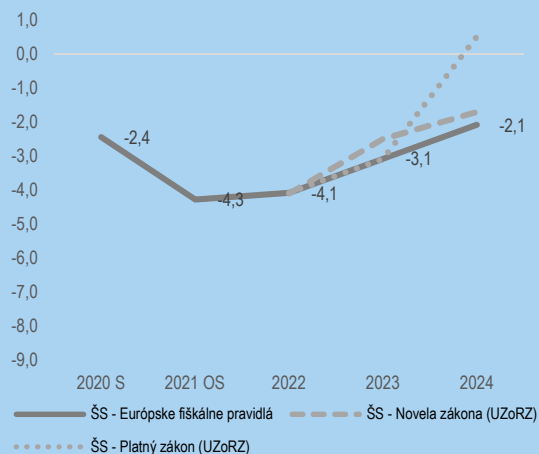


GRAF 15 – Nominálne saldo podľa jednotlivých vrstiev pravidiel (v % HDP)



Zdroj: MF SR

GRAF 16 – Štrukturálne saldo podľa jednotlivých vrstiev pravidiel (v % HDP)



Zdroj: MF SR

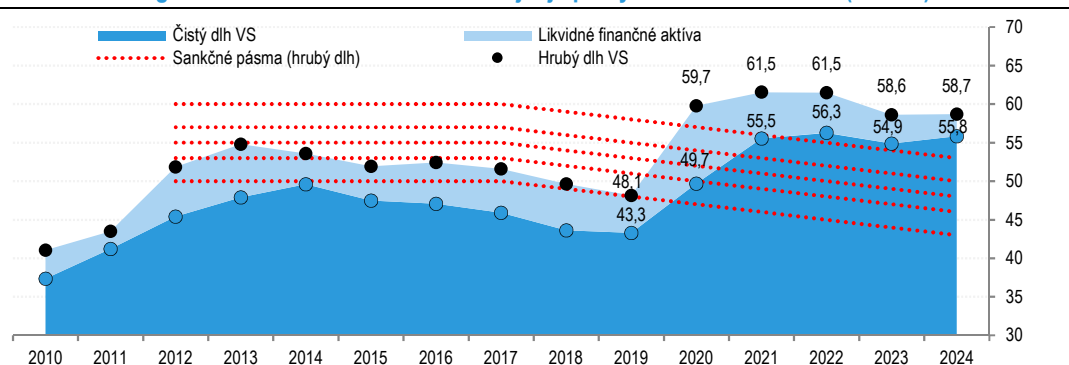
III. Dlh verejnej správy a dlhodobá udržateľnosť verejných financií

Verejný dlh v roku 2020 vzrástol na historicky najvyššiu úroveň, no po aktuálnej revízii údajov nakoniec nepresiahol hranicu 60 % HDP. Naďalej vysoké očakávané deficity povedú v tomto aj budúcom roku k ďalšiemu rastu hrubého dlhu nad 60 % HDP. V roku 2022 však už bude dlh kulminovať na úrovni 61,5 % HDP a po plánovanom znížení schodku hospodárenia pod 3 % HDP v roku 2023 začne opäť klesať. Pokles dlhu potiahne aj ekonomické oživenie podporené zdrojmi z Plánu obnovy, vyššia inflácia a postupné znižovanie hotovostnej rezervy štátu na úrovne pred krízy. Čistý dlh, ktorý abstrahuje od zmien v likvidných prostriedkoch, ostane takmer nezmenený a v roku 2024 dosiahne 56 % HDP. Dlhodobejší pohľad na zadlženosť cez optiku scenára nezmenených politík, teda bez reakcie vlády po roku 2024, poukazuje na možný nárast dlhu nad 90 % HDP. Zároveň sú indikátory strednodobej a dlhodobej udržateľnosti na maximálnych hodnotách, indikujúcich vysoké riziká. Oba tieto faktory zdôrazňujú dôležitosť dôchodkových reforiem. Aktuálne predložená reforma z dielne ministerstva práce zlepšuje dlhodobú udržateľnosť hodnotenú cez indikátor S2 o 2,6 % HDP, zároveň by však znamenala výrazné zvýšenie deficitu v najbližších dvoch dekádach.

Východiskom pre prognózu hrubého dlhu verejnej správy je zadlženie vo výške 59,7 %²⁵ HDP za rok 2020. Hrubý dlh Slovenska v minulom roku nepresiahol maastrichtskú hranicu 60 % HDP, no aj tak predstavuje historicky najvyššiu dosiahnutú úroveň. Zároveň došlo k prekročeniu všetkých sankčných pásiem aktuálne platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.²⁶ V porovnaní s odhadom v Programe stability (PS) na základe jarnej notifikácie Eurostatu je dlh revidovaný smerom nadol o 0,8 p.b. HDP²⁷. Medziročne dlh v pomere k HDP vzrástol o 11,6 p.b.. Pod nárast sa podpísali predovšetkým negatívne vplyvy pandémie COVID-19 – nárast deficitu rozpočtu verejnej správy a pokles ekonomiky - ale aj predzásobenie sa hotovosťou z dôvodu neistoty vývoja pandémie.

V roku 2021 hrubý dlh vzrastie nad 60 %-nú hranicu a podľa aktuálnych predpokladov dosiahne 61,5 % HDP. Hlavným zdrojom medziročného rastu zadlženia je vysoký očakávaný deficit verejnej správy na úrovni takmer 8 % HDP, ktorý reflektuje stále nepriaznivú situáciu ohľadom 3. vlny pandémie koronavírusu.²⁸ Hrubý dlh vzrastie vplyvom vysokého schodku medziročne o 1,8 p.b. a presiahne 60 % HDP napriek využitiu vyše tretiny naakumulovanej hotovosti verejnej správy a príspevku inflácie. Tempo nárastu dlhu však bude pomalšie, ako sa predpokladalo v Programe stability aj minuloročnom rozpočte verejnej správy. Súčasťou nárastu zadlženia sú aj záväzky štátu voči subjektom mimo sektora verejnej správy, ktoré v aktuálnom období výraznejšie ukladajú voľné finančné zdroje na účtoch Štátnej pokladnice, a to v objeme asi 0,5 % HDP.

GRAF 17 – Prognóza hrubého a čistého dlhu verejnej správy v rokoch 2021-2024 (% HDP)



Pozn.: Sankčné pásma predstavujú aktuálne platný ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti.

Zdroj: MF SR

²⁵ Hodnota vychádza z predbežných údajov zaslaných do jesennej notifikácie Eurostatu. Časový rad očakávaných úrovní HDP pre roky 2021 až 2024 bol prepočítaný pomocou reťazení nominálnych medziročných rastov z poslednej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy. Tieto predpoklady sú použité aj pri iných ukazovateľoch.

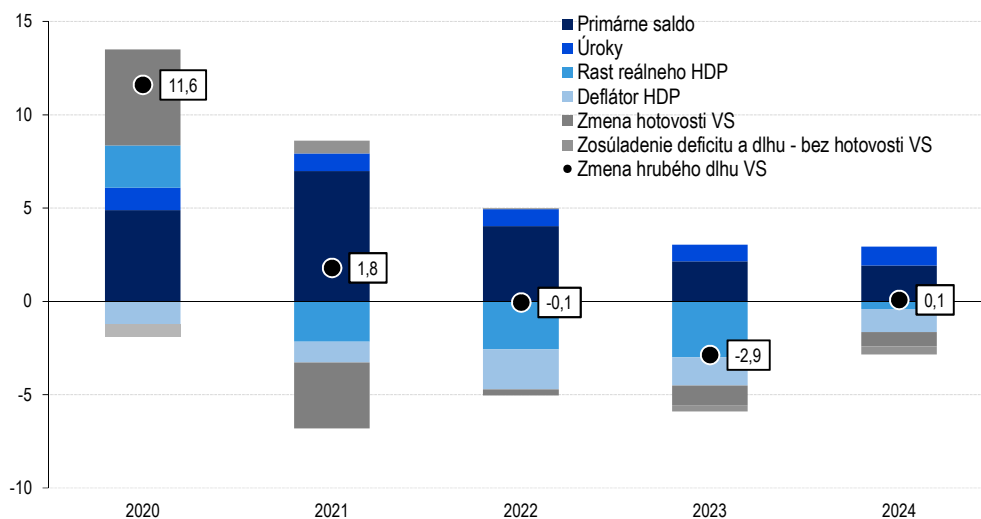
²⁶ Podľa platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti 493/2011 bolo pre rok 2020 najvyššie 5. sankčné pásmo stanovené od 57 % HDP.

²⁷ Hlavnými dôvodmi revízie je pozitívnejší vplyv HDP na dlh cez efekt menovateľa (0,6 p.b.) a zníženie nominálneho zadlženia o 0,2 p.b. z dôvodu vyňatia záruky za Kubu z verejného dlhu.

²⁸ Súčasťou deficitu sú pozitívne riziká na kapitálových investíciách v objeme asi 1 % HDP vysvetlené v kapitole 2.

Na horizonte rozpočtu verejnej správy by mal verejný dlh kulminovať v rokoch 2021 a 2022, následne do 2024 klesnúť pod 59 % HDP. K poklesu dlhu prispieje priaznivý vývoj ekonomiky podporený zdrojmi z Plánu obnovy sprevádzaný globálne vyššou mierou inflácie, ktorá aj v roku 2022 dočasne presiahne cieľ Európskej centrálnej banky. K poklesu hrubého dlhu prispieje aj postupné rozpúšťanie hotovostnej rezervy. Celkové finančné aktíva verejnej správy sa v nasledujúcom období vrátia na úroveň približne 4 % HDP, čo zníži rozdiel medzi hrubým a čistým dlhom. Čistý dlh na trojročnom horizonte rozpočtu klesne pod 56 % HDP. Na dynamiku hrubého dlhu bude mať stále nepriaznivý vplyv klesajúci, ale pretrvávajúci primárny deficit verejnej správy a úrokové náklady, ktoré budú pôsobiť na zvýšenie zadĺženia. Úrokové náklady z existujúceho dlhu by však nemali výraznejšie vzrásť ani pri raste inflácie, keďže takmer celá časť štátneho dlhu má zafixované úročenie na niekoľko rokov vpred.

GRAF 18 – Príspevky k zmene dlhu VS (% HDP)



Zdroj: MF SR

Verejný dlh do roku 2024 neklesne pod najvyššie sankčné pásmo dlhovej brzdy a jej súčasné znenie si bude vyžadovať predloženie vyrovnaného rozpočtu. Rekonštrukcia vlády so schválením nového programového vyhlásenia vlády na jar 2021 aktivovala 24-mesačnú výnimku na uplatňovanie sankcií z prekročenia najvyšších pásiem dlhovej brzdy. Po uplynutí tohto obdobia by si aktivovanie súčasne platných sankcií pre rozpočtový rok 2024 vyžadovalo prijatie vyrovnaného rozpočtu. Do tohto obdobia bude vláda povinná predkladať na rokovanie NR SR návrhy opatrení na zníženie dlhu a platy členov vlády sa znížia na úroveň predchádzajúceho roka (viď **BOX 6**).

BOX 6 – Sankcie podľa platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

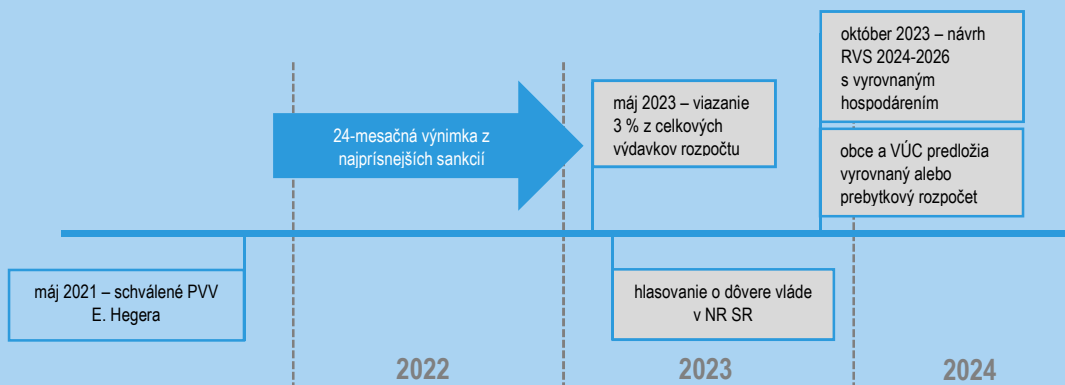
Bez schválenia novely dlhovej brzdy si aktuálne platný zákon vyžiada pre rok 2024 najprísnejšie sankcie. Ministerstvo financií vo svojej strednodobej prognóze dlhu vychádza z plánovanej medziročnej štrukturálnej konsolidácie 1 % HDP od roku 2023. Tento postup stojí na predpoklade schválenia novely dlhovej brzdy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (ÚZoRZ), ktorej vládny návrh je predložený na rokovanie NR SR. V prípade jej neschválenia by bolo potrebné postupovať v súlade s platným ústavným zákonom č. 493/2011 a jeho sankčnými mechanizmami, ktoré budú od 2023 požadovať najprísnejšie sankcie.

Hrubý dlh sa na horizonte rozpočtu udrží nad najvyššími sankčnými pásmami dlhovej brzdy, ktorá si v roku 2023 vyžiada hlasovanie o dôvere vlády a predloženie vyrovnaného rozpočtu. Hrubý dlh verejnej správy na úrovni 59,7 % HDP v roku 2020 presiahol všetky sankčné pásma súčasne platnej dlhovej brzdy. Napriek prekročeniu najvyšších pásiem sa najprísnejšie sankcie kvôli nástupu novej vlády neuplatňujú. Vláda je v tomto čase povinná predkladať na rokovanie NR SR návrhy opatrení na zníženie dlhu a znížia sa platy členov vlády na úroveň predchádzajúceho roka. Na jar 2023, kedy výnimka skončí, bude najvyššie platné sankčné pásmo verejného dlhu na úrovni 55 % HDP (za rok 2022). Prognóza hrubého dlhu v roku 2022 predpokladá zadĺženie nad 60 % HDP, čo by si pre roky 2023 a 2024 vyžiadalo spustenie nasledujúcich sankcií dlhovej brzdy:



- vláda musí predložiť do NR SR návrh budúročného rozpočtu s vyrovnaným schodkom (a medziročne nerastúcim výdavkami) a požiadať o hlasovanie o dôvere vláde,
- MF SR začne už mesiac po oznámení výšky dlhu viazať výdavky v objeme 3 % celkových výdavkov štátneho rozpočtu,
- znižia sa platy členov vlády na úroveň predchádzajúceho roka a zmrazia sa prostriedky z rezervy vlády a predsedu vlády,
- samosprávy sú povinné schváliť budúročné vyrovnané alebo prebytkové rozpočty.

SCHÉMA 1 – Časový harmonogram najprísnejších sankcií od roku 2023



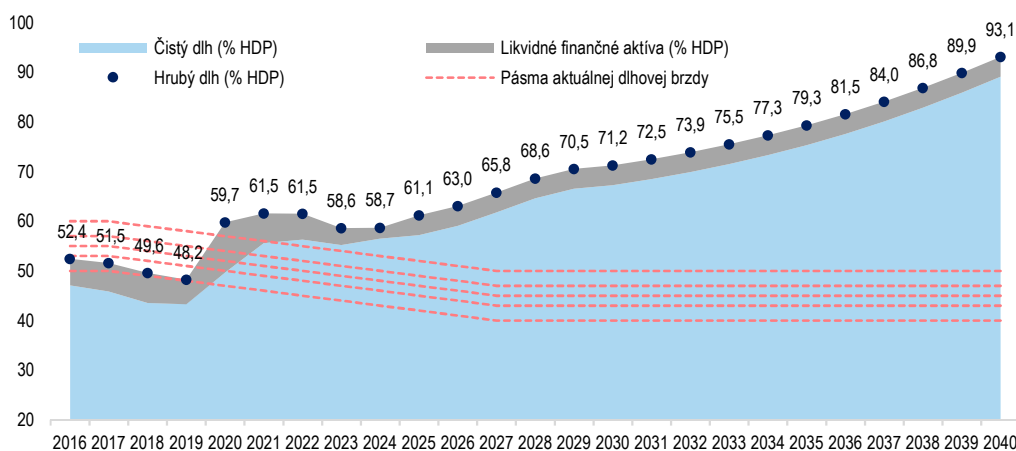
Pozn.: PVV – Programové vyhlásenie vlády, RVS – rozpočet verejnej správy.

Zdroj: MF SR

III.1. Dlhodobá udržateľnosť

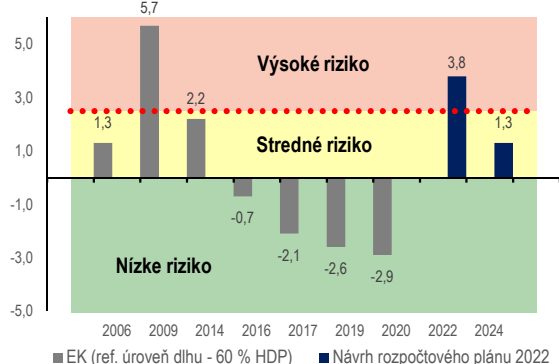
Verejný dlh bez pokračovania v konsolidácii za rozpočtovým horizontom a pri absencii dôchodkových reforiem môže narásť nad 90 % HDP do roku 2040. Prognóza dlhu počíta s poklesom deficitu pod 3 % HDP do roku 2024, čo je úroveň, pri ktorej sa dlh stabilizuje pod úrovňou 60 % HDP. Po roku 2024 by sa však deficit opäť prehlboval a dlh zahájil rastúci trend, ktorý by nebolo možné bez konsolidácie stabilizovať. Dôvodom sú predpokladané výdavky spojené so starnutím populácie, ktoré v nasledujúcich dvadsiatich rokoch vzrastú z 19,3 na 23,5 % HDP. Na horizonte do roku 2040 by v scenári nezmenených politík verejné zadĺženie dosiahlo vyše 90 % HDP a v ďalších rokoch rástlo ešte výraznejšie. K rastu zadĺženia by prispel aj v priemere pomalší rast nominálneho HDP (7,3 % v rokoch 2000-2020 vs. 3,9 % v 2021 až 2040).

GRAF 19 – Dlhodobá prognóza dlhu v scenári nezmenených politík po roku 2024 (% HDP)

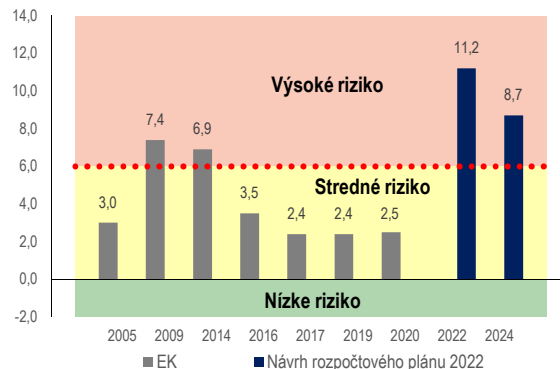


Pozn.: Scenár nezmenených politík predpokladá do roku 2024 dosiahnutie rozpočtových cieľov a po roku 2024 vývoj bez dodatočných konsolidačných opatrení a s vplyvom starnutia populácie. Makroekonomický výhľad je prebratý z makroprognózy a AWG. Likvidné finančné aktíva sa očakávajú konštantné vo výške 4 % HDP. Sankčné pásmo predstavujú aktuálne platný ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti.

Zdroj: MF SR

GRAF 20 - Udržateľnosť S1 (% HDP)


Zdroj: EK, MF SR

GRAF 21 - Udržateľnosť S2 (% HDP)


Zdroj: EK, MF SR

Nepriaznivú situáciu potvrdzujú aj historicky najvyššie hodnoty indikátorov strednodobej a dlhodobej udržateľnosti. Napriek priaznivejšiemu vývoju oproti Programu stability, oba ukazovatele strednodobej a dlhodobej udržateľnosti (S1 a S2)²⁹ ostávajú pre rok 2022 vo vysokom riziku, a to aj po zohľadnení aktuálnej fiškálnej pozície SR. Odhadovaná hodnota indikátora S2 sa nedostane z pásma vysokého rizika ani do roku 2024.

Návrat indikátorov S1 a S2 do pásiem stredného až nízkeho rizika si bude vyžadovať pokračujúcu konsolidáciu popri reformách aj po roku 2024. Zlepšenie dlhodobej udržateľnosti by mohla priniesť pripravovaná reforma penzijného systému. Jej obsahom by malo byť predovšetkým opätovné naviazanie veku odchodu do dôchodku na strednú dĺžku života, ktoré by malo mať najpozitívnejší dopad na udržateľnosť (BOX 7). Indikátor S2 sa však nevráti do pásiem stredného či nízkeho rizika ani v roku 2024, a to ani po zohľadnení vplyvu zatiaľ neschválenej reformy penzijného systému. Kombinácia ďalších reforiem a konsolidácie sú preto potrebné aj za horizontom rozpočtu (TABUĽKA 6).

Tabuľka 6 – Rozklad indikátora dlhodobej udržateľnosti S2 k roku 2024 (% HDP)

S2 indikátor (% HDP)	
Celková hodnota	8,7 (vysoké riziko)
z toho:	
Počiatočná rozpočtová pozícia štrukturálneho salda a dlhu (v roku 2024)	1,3
Výdavky na penzie	4,1
Zdravotná starostlivosť	1,6
Dlhodobá starostlivosť	1,6
Výdavky na vzdelanie	0,4
Ostatné	-0,4
Reforma I. piliera z dielne MPSVaR (viac BOX 7)	-2,6
*Predpokladaná hodnota S2 v 2024 po zohľadnení vplyvov reformy	6,1 (vysoké riziko)

Zdroj: MF SR

BOX 7 – Plánovaná reforma dôchodkového systému

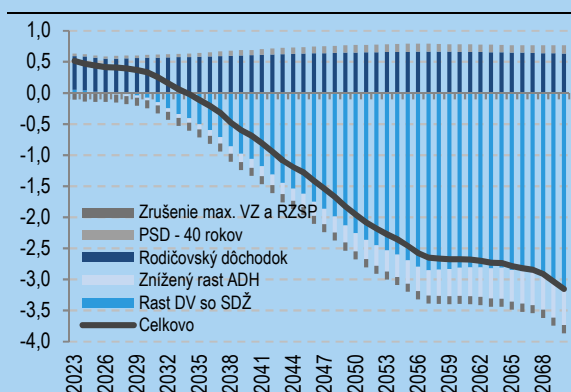
Predstavená reforma I. piliera má za cieľ zlepšiť dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému a posilniť väzbu dôchodkových výdavkov na demografický vývoj. Aktuálny návrh novely zákona

²⁹ Indikátor S1 prezentuje hodnotu, o ktorú sa musí trvalo zmeniť aktuálne primárne štrukturálne saldo, aby hrubý dlh verejnej správy do roku 2034 nepresiahol úroveň 60 % HDP. Indikátor S2 prezentuje hodnotu, o ktorú sa musí trvalo zmeniť primárne štrukturálne saldo, aby dlh ostal na svojej súčasnej úrovni. Na rozdiel od S1, indikátor S2 berie do úvahy projekcie súvisiace so starnutím populácie v nekonečnom horizonte. MF SR pri svojich kvantifikáciách aj pri tomto indikátore uvažuje s vplyvom druhého piliera na príjmovej aj výdavkovej strane.

o sociálnom poistení navrhuje spôsob implementácie cieľov stanovených v Pláne obnovy³⁰ a úpravu podrobností o ústavných právach na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, ktoré boli doplnené do Ústavy SR v decembri 2020³¹, s účinnosťou od 1. januára 2023. Novela zahŕňa opätovné naviazanie dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života (SDŽ), možnosť odchodu do predčasného dôchodku po odpracovaní 40 rokov, rodičovský dôchodok, zníženie rastu aktuálnej dôchodkovej hodnoty (ADH), odstránenie maximálneho vymeriavacieho základu (VZ) na platenie poistného a zrušenie ročného zúčtovania sociálneho poistenia (RZSP).

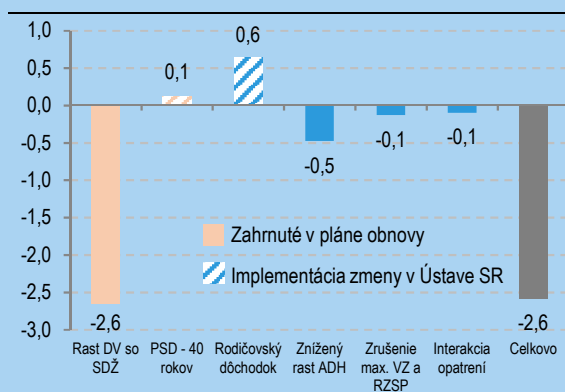
Reforma I. piliera výrazne zlepšuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií, saldo dôchodkového systému však do polovice nasledujúcej dekády zväčšuje. Slovenské verejné financie čelia vysokému riziku udržateľnosti. Vláda SR sa preto v Pláne obnovy zaviazala prijať také zmeny v I. dôchodkovom pilieri, ktoré povedú k zlepšeniu indikátora dlhodobej udržateľnosti verejných financií S2 minimálne na úrovni 1,8 p. b. HDP. Prijatie plánovanej reformy v jej aktuálnom znení tento cieľ zabezpečí, pričom najvýraznejší pozitívny efekt má naviazanie rastu dôchodkového veku na vývoj SDŽ. Zvyšné opatrenia majú na dlhodobú udržateľnosť protichodné efekty, ktoré sa v konečnom výsledku navzájom takmer neutralizujú. Z opatrení obsiahnutých v reforme zhoršuje aktuálne saldo dôchodkového systému (a rozpočtu) aj jeho dlhodobú udržateľnosť najmä návrh implementácie ústavou zavedeného rodičovského bonusu. Zatiaľ čo negatívny dopad tohto opatrenia na dlhodobú udržateľnosť takmer plne kompenzuje navrhované zníženie rastu ADH, celkové saldo dôchodkového systému bude oproti súčasnému stavu po reforme až do roku 2034 vyššie. Spomalenie rastu ADH zároveň zníži výšku priznávaných dôchodkov v roku 2070 približne o 10 %.

GRAF 22 – Vplyv opatrení aktuálnej reformy I. piliera na výdavky citlivé na starnutie (v p. b. HDP)



Zdroj: IFP

GRAF 23 – Zmena indikátora S2 pri zavedení jednotlivých opatrení aktuálnej reformy (v p. b. HDP)



Zdroj: IFP

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

Pozn.: Zmena príjmov dôchodkového systému je v grafe prezentovaná ako zmena výdavkov v opačnom smere.

Efektívne fungujúci II. a III. dôchodkový pilier môžu pomôcť znížiť tlak na I. priebežný pilier, ktorého celkové saldo bude z dôvodu zhoršujúcej sa demografie aj naďalej narastať. Napriek tomu, že aktuálna reforma I. piliera výrazne prispieva k zlepšeniu jeho dlhodobej udržateľnosti, deficit v priebežne financovaných dôchodkoch z dôvodu starnutia populácie do budúcnosti naďalej porastie. Saldo priebežne financovaného dôchodkového systému tak i po realizácii reformy I. piliera vzrastie z predpandemickej úrovne 0,9 % HDP v roku 2019 až na 4,5 % HDP v roku 2070.³² Na dofinancovanie dôchodkov tak budeme v budúcnosti stále potrebovať prostriedky približne v objeme vynakladanom na školstvo. Efektívne fungujúci kapitalizačný II. a III. pilier generujúci vyššie dôchodky by mohli ďalej pomôcť znížiť tlak na priebežne financovaný I. pilier. Je preto dôležité výrazne zlepšiť výnosnosť dôchodkových fondov a zvýšiť participáciu v oboch sporivých pilieroch. Možnými riešeniami sú zavedenie výnosnejšej predvolenej investičnej life-cycle stratégie, či automatický vstup

³⁰ Plán obnovy: Komponent 18 - Zdravé verejné financie. Opatrenia zahŕňajú naviazanie zvyšovania dôchodkového veku na predĺžovanie strednej dĺžky života a zabezpečenie nároku na aktuálne neutrálne plnenie z I. piliera po zákonom určenom minimálnom počte odpracovaných rokov.

³¹ V rámci tejto novely bol z Ústavy SR odstránený strop na dôchodkový vek a boli zavedené 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 dôchodok) a 3) osoba môže odísť do dôchodku nie len pri dovŕšení dôchodkového veku, ale aj skôr – ak odpracuje stanovený počet rokov.

³² V prípade nerealizovania navrhovanej reformy I. piliera by saldo v roku 2070 stúplo až na 6,7 % HDP.



do II. piliera. Ide o opatrenia, ku ktorým sa vláda zaviazala v Pláne obnovy³³ a v Programovom vyhlásení vlády³⁴. Novely oboch kapitalizačných pilierov riešiacie predmetné otázky sú aktuálne v legislatívnom procese.

³³ [Plán obnovy: Komponent 18 - Zdravé verejné financie](#), reforma č. 1: S cieľom zvýšenia efektívnosti sporiacej fázy starobného dôchodkového sporenia sa zavedie predvolená sporiaca stratégia na báze princípu life-cycle pre nových a postupne aj pre súčasných sporiteľov v II. pilieri (s možnosťou odmietnutia tejto predvolenej stratégie).

³⁴ Vláda sa v [Programovom vyhlásení vlády na roky 2021-2024](#) (PVV) zaviazala zaviesť automatický vstup do druhého piliera pre poistencov do 35 rokov s možnosťou participácie len v prvom pilieri, ak sa tak poistenec aktívne rozhodne. Rovnako sa v PVV zaviazala reformou všetkých pilierov dôchodkového systému zlepšiť finančnú udržateľnosť dôchodkového systému a zvýšiť dôchodky pre občanov

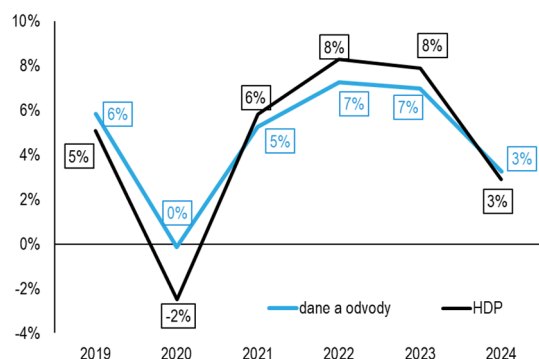
IV. Kvalita verejných financií

IV.1. Príjmové ciele rozpočtu

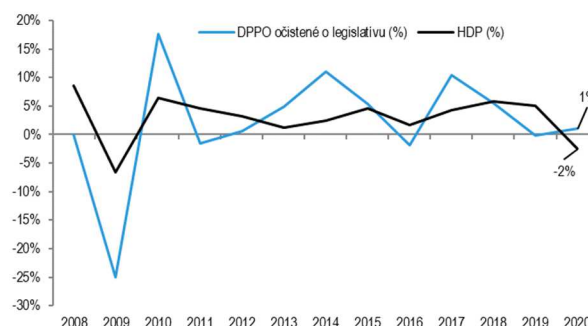
Pokles výkonu ekonomiky v roku 2020 bol výraznejší ako pokles daňovo-odvodových príjmov, ktoré sa takmer vôbec neprepadli (GRAF 24). Úroveň výnosu v porovnaní s rokom 2019 si udržali všetky hlavné dane. Najväčším prekvapením je zvyčajne procyklická korporátna daň, kde sa neopakoval scenár z roku 2009 (Graf 25) vďaka stabilným príjmom zo silných sektorov (obchod, energetika, financie), ktoré tvoria gro pridanej hodnoty v ekonomike. Napriek pandémie a miernemu poklesu zamestnanosti prevážil rast miezd, ktorý udržal príjmy z daní z práce, čo prispelo aj k stabilnému vývoju spotreby domácností. Tá sa na rozdiel od vývoja v susedných krajinách neprepadla. Aj v prípade DPH sa paralela s krízovým rokom 2009 nepotvrdila. Silná spotreba a len krátkodobý pokles úspešnosti výberu na DPH (Graf 26), udržal silnú úroveň príjmov z DPH. Počnúc rokom 2022 dynamika príjmov ešte zrýchli vďaka prostriedkom z EÚ fondov a Plánu obnovy. K spomaleniu rastu dôjde až v roku 2024 z dôvodu plánovej konsolidácie rozpočtu.

Pokračujúci rast efektívnej daňovej sadzby (EDS) na DPH je pozitívnym rizikom pre budúci odhad daňovej medzery (GRAF 27). Ten by sa mal pretaviť do pokračujúceho trendu znižovania daňovej medzery, ktorý potvrdzuje aj pravidelné hodnotenia Slovenska v rámci EÚ³⁵. Podľa Komisie klesla medzera na DPH v roku 2018 na úroveň 20 %. Rýchly odhad EK na rok 2019 signalizuje pokles až na úroveň 16,6 %, čo by bol pokles o viac ako polovicu v porovnaní s rokom 2012. Napriek významnému zlepšeniu má Slovensko naďalej priestor na ďalšie uzatváranie medzery smerom k európskemu priemeru, ktorý by mal podľa rýchleho odhadu EK dosiahnuť okolo 10 % za rok 2019. Nad rámec legislatívnych opatrení budú pre znižovanie daňových únikov kľúčové aj organizačné a procesné zmeny plánované novým manažmentom Finančnej správy. Tie by mali byť založené na odporúčaní Medzinárodného menového fondu v rámci projektu TADAT³⁶ a ďalších „best practices“ vyplývajúcich z medzinárodných skúseností.

GRAF 24 – Medziročný rast HDP, daní a odvodov



GRAF 25 – Procyklický vývoj DPPO sa nezopakoval



Zdroj: Eurostat, MF SR, AMECO

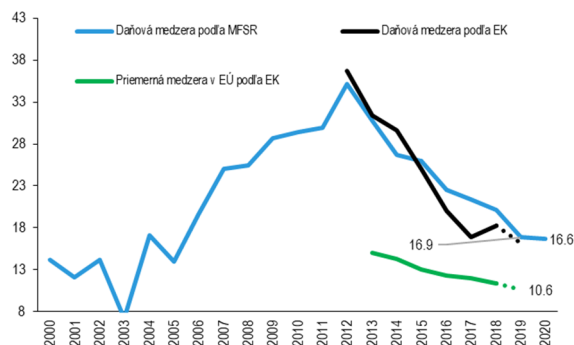
³⁵ Metodika Európskej komisie je zverejnená na nasledovnej [webstránke](#).

³⁶ Viac informácií o hodnotení je zverejnených na [webe](#) projektu. TADAT hodnotenie bolo vypracované pre Slovensko v júni 2018.

GRAF 26 – DPH opätovne rastie



GRAF 27 - Daňová medzera na DPH (% potenciálneho výnosu)

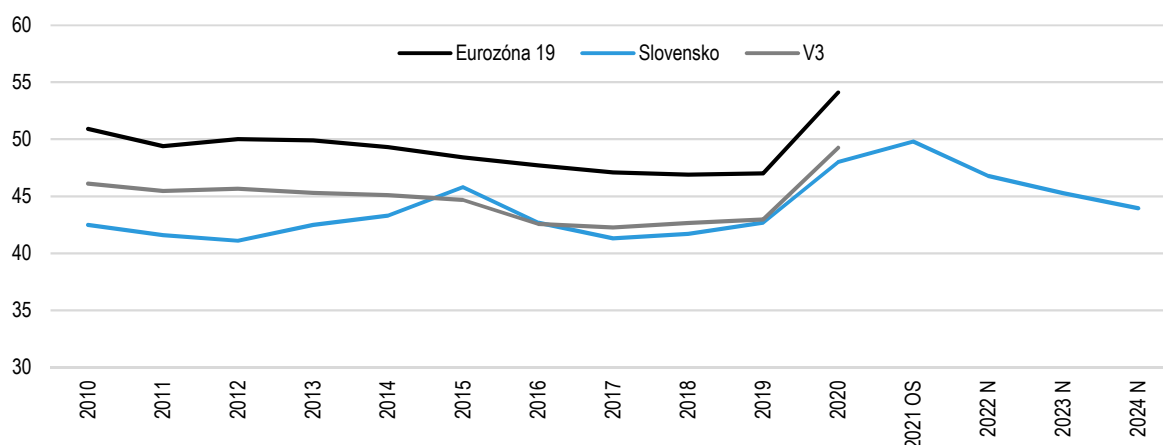


Zdroj: EK, MF SR

IV.2. Výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy podľa ich funkcie

Dočerpávanie eurofondov a financie z Plánu obnovy a odolnosti udržia podiel verejných výdavkov na HDP nad predkrízovou úroveň. Od roku 2017 podiel výdavkov na HDP mierne rastie, následný výrazný skok v rokoch 2020 a 2021 spôsobila najmä pandémia COVID-19. Nárast bol zapríčinený nielen podpornými opatreniami na zvládnutie krízy, ale tiež silným prepadom HDP. Podiel verejných výdavkov od 2022 priebežne klesá najmä kvôli rýchlejšiemu rastu HDP, aj keď výdavky nominálne rastú.

Výdavky na projekty v rámci Plánu obnovy a odolnosti vo verejnom sektore budú v roku 2022 vo výške 0,9 % HDP, suma s DPH.³⁷ V nasledujúcich rokoch dostupná alokácia ešte vzrastie na 1,2 % HDP v 2023 a následne bude tvoriť 1 % HDP v 2024 (pozri **TABUĽKA 8**). Projekty z Plánu obnovy predstavujú komplexnú odpoveď na dôsledky krízy spojené s pandémiou COVID-19, ako aj reakciu na identifikované hlavné výzvy a systémové nedostatky. Prevažná väčšina zdrojov bude využitá na tvorbu nových investícií. Financie z Plánu obnovy sa prejavujú najmä v oblasti zelenej ekonomiky, vzdelávania, zdravotníctva, vedy, výskumu a inovácií a za účelom zvyšovania kvality verejných inštitúcií. Viac o konkrétnych opatreniach v kapitole VI.

GRAF 28 - Vývoj výdavkov VS (% HDP)³⁸

* Pozn.: EA19 (priemer Eurozóny), V3 (V4 bez SR)

Zdroj: Eurostat, MF SR

³⁷ Celkové zdroje v ekonomike budú ešte vyššie o projekty a investície v súkromnom sektore. V roku 2022 by malo byť dostupných 1,3 mld. eur (bez DPH). Vyvolané výdavky budú pokryté zo zdrojov, ktoré sa nachádzajú v rezerve na výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky.

³⁸ Výdavky tiež nezohľadňujú zatiaľ nešpecifikované konsolidačné opatrenia.



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. V súčasnosti patrime medzi krajiny eurozóny s priaznivejšou demografiou, preto 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 sa javí 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 V3.

Podiel výdavkov na HDP bude na horizonte rozpočtu rásť v oblasti všeobecných verejných služieb a v oblasti obrany. V rámci všeobecných verejných služieb sa výdavky zvyšujú z titulu rezervy na nové legislatívne zámery a nové investičné projekty. Výdavky na obranu taktiež rastú v nadväznosti na doručenie veľkej časti už objedanej techniky. Podiely ostatných položiek na HDP budú klesať najmä z titulu výrazného rastu HDP, aj napriek ich nominálnemu rastu.

TABUĽKA 7 – Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG

Funkcie	COFOG kód	SK (2019)	NRVS SK (2022)	NRVS SK (2023)	NRVS SK (2024)	V3 (2019)	EA 19 (2019)
		% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP
1. Všeobecné verejné služby	1	5,4	8,2	7,6	7,8	5,6	5,8
2. Obrana	2	1,1	1,2*	1,8	1,9	1,2	1,2
3. Verejný poriadok a bezpečnosť	3	2,3	2,4	2,2	2,1	2,0	1,7
4. Ekonomická oblasť	4	5,1	5,2	5,0	3,6	6,3	4,3
5. Ochrana životného prostredia	5	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,8
6. Bývanie a občianska vybavenosť	6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,7	0,6
7. Zdravotníctvo ³⁹	7	7,7	8,0	7,9	7,9	5,7	7,2
8. Rekreácia, kultúra a náboženstvo	8	1,2	1,1	1,0	1,0	1,9	1,1
9. Vzdelávanie	9	4,2	4,5	4,1	3,7	4,9	4,6
10. Sociálne zabezpečenie	10	14,4	15,0	14,5	14,7	14,0	19,8
Celkové výdavky	TE	42,7	46,8	45,3	43,9	42,9	47,0

Pozn.: NRVS – návrh rozpočtu verejnej správy

Zdroj: MF SR, Eurostat

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

* COFOG klasifikácia sa vykazuje v ESA 2010 metodike (teda aktuálne). Kde sa výdavky zaznamenávajú podľa momentu dodania. Veľké investičné projekty v obrane v roku 2022 sú preto zohľadnené v ďalších rokoch.

³⁹ 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.



V. Scenár nezmenených politík a rozpočtové opatrenia

Rozpočet verejnej správy na rok 2022 si zachováva priestor na riešenie dôsledkov pandémie, ale aj na nové výdavkové politiky. Na výdavkovej strane dochádza už v budúcom roku k nárastu výdavkov oproti NPC scenáru vo výške 1,1 % HDP, zatiaľ čo v ďalších rokoch preváži vplyv plánovaného spomalenia rastu miezd. Rezerva na úrovni 0,7 % HDP spolu s pokračujúcimi výdavkami na pandemické ošetrovne by mala poskytnúť dostatočný priestor na reakciu na prípadný negatívnejší priebeh tretej vlny pandémie. Plánované tlmenie rastu mzdového balíka v štátnom rozpočte a bežných výdavkov ostatných subjektov verejnej správy vytvorí priestor na zatiaľ nealokované pro-rastové výdavkové tituly v objeme 0,5 % HDP. V ďalších rokoch by pokračovanie v plánovanom tmení kompenzácií malo prispievať k postupnému poklesu deficitu pod 3 % HDP. Na implementáciu plánovaných úspor v rozpočte v porovnaní s NPC bude potrebné identifikovať konkrétne opatrenia. Nad rámec toho sú potrebné nešpecifikované opatrenia voči cieľom v objeme 0,7 % HDP.

V.1. Scenár nezmenených politík v rokoch 2022-2024

Scenár nezmenených politík (NPC) znázorňuje referenčný vývoj verejných financií, za predpokladu nezmenenej legislatívy od roku 2021 a pri aktuálnom odhade makroekonomického vývoja. Jeho prínosom je kvantifikácia približného objemu, ktorým nové aktívne opatrenia vlády v rozpočte 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 7,9 % HDP. V tejto kapitole sú v zmysle metodiky NPC scenára⁴⁰ popisované ako rozpočtové opatrenia vlády len novo-prijaté opatrenia od roku 2021.

TABUĽKA 8 – Porovnanie bilancie výdavkov a príjmov a NPC v 2022 až 2024 (% HDP)

	ESA kód	S		OS			NRVS			NPC			NRVS-NPC		
		2020	2021	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024			
Príjmy spolu		42,1	41,9	41,9	41,9	40,7	41,9	41,9	40,7	0,0	0,0	0,0			
Dane z produkcie a dovozu	D.2	12,1	12,0	11,8	11,7	11,6	11,8	11,7	11,6	0,00	0,00	0,00			
Bežné dane z dôchodkov, majetku	D.5	7,2	7,4	7,4	7,4	7,5	7,4	7,4	7,5	0,0	0,0	0,0			
Dane z kapitálu	D.91	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	15,7	15,7	15,0	14,7	14,9	15,0	14,7	14,9	0,0	0,0	0,0			
Dôchodky z majetku	D.4R	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0			
Ostatné*		6,5	6,2	7,2	7,5	6,3	7,2	7,5	6,3	0,0	0,0	0,0			
Výdavky spolu		47,6	49,8	46,8	45,3	43,9	45,7	45,2	44,2	-1,1	0,0	0,2			
Kompenzácie zamestnancov	D.1P	11,4	10,9	10,0	9,5	9,5	10,3	10,1	10,4	0,3	0,6	0,9			
Medzispotreba	P.2	6,0	7,0	7,4	7,5	7,0	6,4	7,1	6,6	-1,0	-0,4	-0,4			
Subvencie	D.3P	1,3	1,7	1,1	1,1	0,9	1,1	1,2	1,0	0,0	0,1	0,1			
Úrokové náklady	D.41P	1,2	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0			
Celkové sociálne transfery	D.6P,D632	20,2	22,1	19,2	18,6	18,9	19,2	18,7	18,9	0,0	0,0	0,0			
z toho: Dávky v nezamestnanosti		0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0			
Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51G	3,5	4,2	4,5	4,5	4,0	4,6	4,3	3,9	0,0	-0,2	-0,1			
Kapitálové transfery	D.9P	0,6	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	-0,1	0,0	0,0			
Ostatné**		3,3	2,5	3,3	2,9	2,6	2,9	2,8	2,3	-0,4	-0,1	-0,3			
Saldo verejnej správy	B.9	5,5	7,9	4,9	3,4	3,3	3,8	3,3	3,5	-1,1	0,0	0,2			
Nešpecifikované opatrenia v RVS voči rozp. cieľom					0,7	0,7									
p.m. EÚ fondy (mimo Plánu obnovy)		1,0	1,2	1,5	2,1	1,0									
p.m. Plán obnovy			0,1	0,9	1,2	1,0									

Pozn.: * P.11+P.12+P131+D.39rec+D.7rec+D.9rec (iné ako D.91rec)

** D.29p+D.5p+D.7p+P.5M+NP

Zdroj: MF SR

V.2. Popis opatrení

Opatrenia vlády v porovnaní so scenárom nezmenených politík sa týkajú výlučne výdavkovej strany rozpočtu. V prípade daňovo-odvodových príjmov je rozpočet postavený na základe aktuálnej prognózy vývoja

⁴⁰ Metodika NPC je zverejnená na [webstránke](#) ministerstva financií.



ekonomiky a novšie odhady vplyvov prijatej legislatívy v predchádzajúcich rokoch. Pri nedaňových príjmoch síce vzniká rozdiel medzi rozpočtom a odhadom v scenári bez zmeny politik, avšak ten je ovplyvnený ekonomickým prepadosm v roku 2021, ktorý mal za následok pokles nedaňových príjmov⁴¹. Mechanická aplikácia metodiky by tak podhodnotila nedaňové príjmy na ďalšie roky, kvôli nižšiemu základnému roku 2021. NPC scenár na nedaňových príjmoch je preto analyticky upravený tak aby zodpovedal rozpočtu, podobne ako je to v prípade daňovo-odvodových príjmov.

Opatrenia na výdavkoch

Na výdavkovej strane dochádza už v budúcom roku k nárastu výdavkov oproti NPC scenáru vo výške 1,1 % HDP, zatiaľ čo od roku 2023 preváži vplyv plánovaného spomalenia rastu miezd. K navýšeniu výdavkov nad rámec vývoja makroekonomických fundamentov⁴² prispievajú v roku 2022 najmä vytvorené rezervy na výdavky spojené s 3. vlnou pandémie COVID-19. V menšej miere navyšujú výdavky aj zatiaľ neurčené nové vládne priority. Priestor na nové výdavkové tituly vytvára v rozpočte predpokladaný nízky rast bežných výdavkov subjektov mimo štátneho rozpočtu a predpokladané zamrzenie rastu mzdového balíka v štátnom rozpočte, ktorého vplyv bude citeľný najmä na konci rozpočtového horizontu.

TABUĽKA 9 – Výdavkové opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy (ESA 2010, porovnanie voči NPC)

	ESA2010	2022	2023	2024
Kompenzácie, z toho:	D.1	0,31	0,61	0,89
rezerva na mzdy a poistné		-0,17	-0,13	-0,18
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien		-0,03	-0,04	-0,04
vplyv nulovej valorizácie na ŠR		0,17	0,35	0,54
nižší rast výdavkov obcí		0,18	0,18	0,21
nižší rast výdavkov verejných vysokých škôl		0,14	0,18	0,20
Medzispotreba, z toho:	P.2	-0,98	-0,43	-0,37
Vplyv rezerv a účelových výdavkov, z toho:		-1,34	-0,88	-0,75
rezerva na vplyv pandémie		-0,68		
výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky		-0,26	-0,43	-0,29
rezerva na výdavky v zdravotníctve		-0,21	-0,21	-0,21
rezerva na financovanie spoločných programov		-0,15	-0,15	-0,15
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien		-0,03	-0,08	-0,09
vývoj na ŠR bez rezerv a výdavkov na ekonomické opatrenia		0,05	0,00	-0,08
nižší rast výdavkov na obciach, VÚC a OSVS (hlavne ZZ, NDS, ŽSSK)		0,31	0,41	0,42
Subvencie, z toho:	D.3P	0,04	0,06	0,07
zníženie dotácií do poľnohospodárstva		0,04	0,04	0,04
Celkové sociálne transfery, z toho:	D.6P	-0,03	0,02	0,02
pandemické PN a OČR	D.62P	-0,05		
Výdavky poistenia na zdravotníctvo, z toho:	D.632	0,02	0,02	0,02
úsporné opatrenia		0,24	0,28	0,29
nové a hodnotové opatrenia		-0,17	-0,25	-0,30
Ostatné bežné transfery, z toho:	D.7p	-0,38	-0,08	-0,18
rezerva na odvody vo všeobecného rozpočtu EÚ		-0,31	0,00	0,00
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien		-0,04	-0,04	-0,07
rezerva na riešenie krízových situácií mimo času vojny		-0,01	-0,01	-0,01
Kapitálové investície, z toho:	P.5L	0,01	-0,24	-0,22
výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky	P.51g	-0,22	-0,20	-0,19
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien	P.51g	-0,03	-0,02	-0,01

⁴¹ NPC má ambíciu identifikovať opatrenia vlády. V prípade nedaňových príjmov sú najviac ovplyvnené tržby na administratívnych poplatkoch, najmä pre NDS, ŽSR a ŽSSK (napríklad výpadok z tržieb z mýta pri NDS, či objem prepravy v prípade ŽSR), ktoré sú dôsledkom ekonomického prepadosu. Na grantoch a transferoch tiež nevzniká žiadny rozdiel z dôvodu opatrení vlády.

⁴² Rast inflácie, miezd v súkromnom sektore, či rast ekonomiky, na základe ktorých sa indexujú výdavky v NPC scenári.



vývoj THFK bez rezerv a výdavkov na ekonomické opatrenia (ŠR)	P.51g	0,27	0,04	0,15
špeciálny materiál (MO SR)	P.5M	-0,02	-0,09	-0,15
predaj prebytočného majetku ŽSR	NP	0,00	0,04	0,00
Kapitálové transfery, z toho:	D.9P	-0,09	0,01	0,01
zahraničný transfer Envirofóndu z modernizačného fondu		-0,09	0,00	0,00
Spolu výdavky		-1,12	-0,05	0,22

Pozn.: (+) zvýšenie príjmov a zníženie výdavkov

Vláda plánuje tlmieť rast kompenzácií v porovnaní s očakávaným vývojom v súkromnom sektore najmä zmrazením mzdového balíka v štátnom rozpočte. Najvýraznejšie sa záväzok zefektívnenia vynakladania mzdových výdavkov prejaví na výdavkoch štátneho rozpočtu a jeho príspevkových organizáciách. Znižovanie výdavkov oproti očakávanému rastu miezd v súkromnom sektore sa vo väčšej miere očakáva aj pri obciach a verejných vysokých školách⁴³ (najmä kvôli optimalizácii počtu nepedagogických pracovníkov a zníženiu počtu vysokoškolských učiteľov). V menšej miere sa predpokladá spomalenie rastu miezd zamestnancov ŽSR, ŽSSK, NDS, JAVYS a od 2023 aj pri vyšších územných celkoch. Tlmenie veľkého rastu mzdového balíka umožní vytvorenie rezervy na mzdy a poisťné skupín, kde je vývoj daný sčasti zo zákona⁴⁴ a na riešenie vplyvov legislatívnych zmien (novela kompetenčného zákona, zavedenie postupov pri elektronizácii agendy verejnej správy, novela zákona o výkone detencie).

Výdavky na medzispotrebu rastú nad tempom inflácie na celom horizonte rozpočtu, najvýraznejšie však v roku 2022 z titulu rezervy na 3. vlnu pandémie⁴⁵. Na medzispotrebu sa štandardne rozpočtuje viacero rezerv. Okrem výdavkov na krytie vplyvov pandémie ide o rezervu na riešenie vplyvov nových právnych predpisov (novela o pozemkových úpravách, podpora najmenej rozvinutých okresov, novela kompetenčného zákona, ukončenie exekučných konaní, novela o verejnom obstarávaní a podpora nájomného bývania). Dodatočné zdroje sú vyčlenené na flexibilnejšiu administráciu a rýchlejšiu realizáciu väčšieho počtu projektov financovaných primárne z EÚ zdrojov. Rezerva na výdavky v zdravotníctve bude slúžiť na prípadné dofinancovanie vyššieho objemu zákrokov (najmä odložená zdravotná starostlivosť), ak dôjde k posunu plnenia štrukturálnych opatrení či v prípade ďalších neočakávaných výdavkov v oblasti zdravotníctva. Výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky zahŕňajú krytie prípadných novozavedených opatrení v oblasti chystanej daňovo-odvodovej reformy. Priestor na tieto nové priority vytvorí najmä plánované tlmenie rastu výdavkov pod úroveň rastu inflácie v prípade samospráv a tiež ostatných subjektov verejnej správy (hlavne zdravotnícke zariadenia, NDS, ŽSR, od 2023 aj ŽSSK).

Konsolidačné opatrenia by sa mali dotknúť aj subvencií. Za plánovaný pokles voči NPC scenáru je zodpovedné najmä zníženie dotácií do poľnohospodárstva.

Na sociálnych transferoch sa oproti predošlej legislatíve nepredpokladajú nové opatrenia. V roku 2022 sa očakáva čiastočné pokračovanie vyplácania pandemických dávok nemocenského a ošetrovného⁴⁶. Tie slúžia na náhradu straty príjmu v prípade ochorenia na COVID-19, alebo v prípade nariadeného karanténneho opatrenia.

Nové hodnotové opatrenia v zdravotníctve čiastočne vykompenzujú plánované úspory. Úsporné opatrenia sa zamerajú najmä na zabezpečenie efektívnejšej liekovej politiky (centrálne obstarávanie liekov, efektívne predpisovanie liekov na výnimku, obmedzenie nadspotreby) a zníženie počtu vyšetrení u lekárov špecialistov či využitím špeciálnych vyšetrovacích a liečebných zložiek. Nové opatrenia sa sústredia na zlepšenie všeobecnej ambulantnej starostlivosti, zavedenie inovatívnej liečby, zvýšenie dostupnosti dlhodobej starostlivosti a starostlivosti o duševné zdravie a na zrušenie doplatkov pre dôchodcov a ŤZP.

⁴³ Pri verejných vysokých školách (VVŠ) bude mať na celkovú bilanciu vplyv aj zatiaľ nerozpočtované príjmy z podnikateľskej činnosti a zdroje prenesené z minulých rokov.

⁴⁴ Osobné výdavky na krytie zvýšených plátov ústavných činiteľov, sudcov, prokurátorov a verejných činiteľov. V rezerve sú ďalej alokované výdavky na posilnenie odmeňovania zamestnancov existujúcich analytických útvarov ministerstiev, výdavky na zabezpečenie zákonných nárokov na odchodné a výdavky na zákonné platové nároky zamestnancov odmeňovaných podľa Zákonníka práce odvíjajúce sa od úrovne minimálnej mzdy.

⁴⁵ Na financovanie opatrení v oblasti prvej pomoci, humanitárnej pomoci, SOS dotácií a iných pandemických príspevkov, na zakúpenie zakontrahovaných vakcín na očkovanie proti COVID-19 a na kompenzáciu zvýšených nákladov zdravotníckych zariadení kvôli reprofilizácii lôžok pre pacientov s COVID-19.

⁴⁶ Rozpočet Sociálnej poisťovne už uvažuje s týmito výdavkami. Zvyšné zdroje z rezervy na položke medzispotreby budú využité podľa skutočnej potreby.



Ostatné bežné transfery sú rozpočtované nad NPC na celom horizonte rozpočtu. V roku 2022 sa najvýraznejšie prejavuje rezerva na odvody do všeobecného rozpočtu EÚ⁴⁷. V rozpočte je naplánovaná aj rezerva na navýšený odvod do rozpočtu EÚ, v súvislosti s vyšetrovaním nezákonného preclievania čínskeho tovaru z minulosti, s očakávanou platbou za 0,3 % HDP. Okrem nej vplyvajú na rýchlejší rast aj rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien (návrhy v legislatívnom konaní) a na riešenie krízových situácií.

Kapitálové výdavky z národných zdrojov budú od roku 2023 rásť rýchlejšie v porovnaní s rastom ekonomiky a tým doplnia významný balík z EÚ zdrojov. Výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky sú vyčlenené na prípadné financovanie investícií Plánu obnovy a odolnosti, aby sa zabezpečilo plnenie mílnikov. Rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien bude slúžiť na krytie výdavkov spojených s elektronizáciou agendy verejnej správy a s novelou zákona o verejnom obstarávaní. Pri investíciách zo štátneho rozpočtu dochádza k spomaleniu rastu nových výdavkov na obranu. Na celom horizonte rozpočtu však budú zvýšené výdavky na špeciálny materiál ministerstva obrany v súvislosti s priebežným doručovaním už v minulosti objednanej vojenskej techniky. V roku 2023 sa plánuje predaj prebytočného majetku ŽSR. Kapitálové transfery vzrastú oproti NPC v roku 2022 kvôli zahraničnému grantu z modernizačného fondu pre Envirofond.

⁴⁷ Tento výdavok je zahrnutý do návrhu rozpočtu na rok 2022, keďže vzhľadom na absenciu relevantného rozhodnutia nebude realizovaný v roku 2021.

VI. Naviazanie rozpočtového plánu na ciele stratégie rastu a zamestnanosti a špecifické odporúčania Rady EÚ

V kontexte historicky najhorších hodnôt dlhodobej udržateľnosti je hlavnou prioritou presadiť pripravený ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Reforma zavádza výdavkové limity ako hlavné operatívne fiškálne pravidlo a spolu s ďalšími zmenami prispeje k väčšej proti-cyklickosti rozpočtovej politiky. Novelou súvisiaceho bežného zákona sa posilňuje kontrola nad riadením výdavkov a plne sa zavádzajú analytické nástroje pre strednodobé rozpočtovanie (základné scenáre prognózy výdavkov na úrovni rozpočtových kapitol). Pokračuje sa v reforme riadenia verejných investícií, vypracovaním analyticky podložených a verejných investičných plánov, vrátane nulového štartovacieho bodu pre investície, ktorým sú financované len pripravené a návratné projekty. Schválenie dôchodkovej reformy, vrátane obnovenia väzby dôchodkového veku na očakávanú dĺžku života, posilní dlhodobú udržateľnosť bez krátkodobých negatívnych dopadov na ekonomiku. Väčšina štrukturálnych priorít je priamo zadefinovaná v Pláne obnovy a odolnosti SR (POO) a cieľia na zdvihnutie rastového potenciálu ekonomiky. Kľúčovou je najmä oblasť školstva cez podporu inklúzie v predprimárnom vzdelávaní, kurikulárna reforma regionálneho školstva a reforma vysokoškolského prostredia. Zefektívni sa financovanie systému v oblasti výskumu, vývoja a inovácií. Reformy v dôchodkovom systéme sa zameriavajú aj na zlepšenie efektívnosti sporenia v II. pilieri. Plánované reformy v oblasti dohľadu a dostupnosti služieb prispejú ku kvalite a efektívnosti systému. K zlepšeniu výsledkov v oblasti zdravia prispeje vládou schválená reforma zdravotníctva zameraná na optimalizáciu siete nemocníc. Viaceré reformné iniciatívy adresujú výzvy kvality životného prostredia a nedostatočnej digitálnej infraštruktúry štátu. Prijatá ústavná reforma a pripravovaná súdna mapa má za cieľ zvýšiť efektívnosť a nezávislosť súdneho systému. Nad rámec POO sa opatrenia sústredia najmä na podporu zotavenia trhu práce z pandémie, zefektívnenie dobrovoľného sporenia na dôchodok, inklúziu Rómov, zrýchlenie stavebných konaní či odpadové hospodárstvo.

VI.1. Priority na zvýšenie fiškálnej disciplíny

Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, posilní dlhodobú udržateľnosť verejných financií, proti-cyklickosť rozpočtovej politiky a transparentnosť rozpočtového procesu. Medzi najväčšie zmeny patrí prechod na sledovanie čistého dlhu, úprava sankčných pásiem dlhovej brzdy, zavedenie výdavkových limitov, či rozšírenie pôsobnosti Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a Výborov pre makroekonomické a daňové prognózy (viac pozri v Programe stability na roky 2021 až 2024⁴⁸). O novele zákona by sa malo hlasovať v NR SR v týchto mesiacoch.

K zlepšeniu kvality verejných financií na strane výdavkov prispeje aj zapracovanie výdavkových limitov do zákona o rozpočtových pravidlách. Novela vykonávacieho zákona o rozpočtových pravidlách implementuje do rozpočtového procesu návrh výdavkových limitov z ústavného zákona. Bežný zákon bude po novom upravovať schvaľovanie výdavkových limitov aj na úrovni rozpočtových kapitol⁴⁹ NR SR. Strop pre výdavky tak nebude platiť už len pre štátny rozpočet, ale pre celú verejnú správu okrem samospráv. Transparentnosť rozpočtového procesu a kredibilitu limitov určených na úrovni kapitol posilnia scenáre nezmenených politík (NPC) určených rovnako na úrovni kapitol. Tie budú predstavovať prvý krok tvorby rozpočtu verejnej správy (viac **BOX 8**). Ukladá sa tiež povinnosť Ministerstvu financií monitorovať a vyhodnocovať prípadne odchýlenie od stanoveného limitu výdavkov. Prítom bude mať právo kapitolu vyzvať na zdôvodnenie prípadného odchýlenia a prijať opatrenia, ktoré povedú k dodržaniu celkového limitu výdavkov. Informácie o splnení, resp. prekročení stanovených limitov na úrovni rozpočtových kapitol budú dostupné v záverečnom účte kapitoly ako aj súhrnnej výročnej správe. Novela zákona o rozpočtových pravidlách by mala byť účinná od začiatku roka 2022.

⁴⁸ https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/program-stability/program-stability/program-stability-slovenska-roky-2021-2024_final_final_na_web.pdf

⁴⁹ Správcovia kapitol budú mať povinnosť určovať limit výdavkov pre svoje podriadené subjekty, ako aj zabezpečovať dodržiavanie limitu v rámci svojej kapitoly.

BOX 8 – NPC scenáre na úrovni rozpočtových kapitol⁵⁰ ako prvý krok tvorby rozpočtu

Zavedenie rezortných NPC scenárov doplní súčasné používanie agregátneho NPC scenára. NPC scenár sa v súčasnosti používa ako kvantifikácia nových opatrení vlády ex-post v už zostavenom rozpočte na agregátnej úrovni (pozri kapitolu V.). Zavedenie tzv. rezortných NPC scenárov tento stav doplní, keď rozpočtový proces bude touto kvantifikáciou začínať (a ďalej sa bude len aktualizovať). Nad rámec aktuálneho prístupu sa zohľadnia aj špecifiká jednotlivých kapitol na dizagregovanej úrovni⁵¹. Porovnaním nákladov existujúcich politík v NPC a rozpočtových cieľov deficitov sa získa presná informácia o priestore na nové politiky vlády, prípadne o potrebe objemu konsolidácie. Povinnosť pravidelne zostavovať NPC scenáre, vrátane zverejnenia metodiky, vyplýva aj z legislatívy EÚ upravujúcej pravidlá fiškálneho dohľadu.

Dôležitosť prognóz výdavkov na existujúce politiky v jednotlivých rozpočtových kapitolách výrazne narastá aj vzhľadom na plánované zavedenie viacročných výdavkových stropov. Obmedzenie rozpočtovej voľnosti si s novým fiškálnym pravidlom vyžiada posilnenie dôrazu na presnosť strednodobého plánovania.

Výhody NPC scenárov:

- Tento prístup **zefektívňuje rozpočtové rokovania**, keďže ich zameriava primárne na nové politiky vlády, resp. podobu konkrétnych konsolidačných opatrení.
- Príprava rozpočtu cez NPC scenáre zabezpečuje **transparentný spôsob plánovania** výdavkov pre jednotlivé rezorty resp. rozpočtové kapitoly. Tie tak dokážu lepšie predpovedať zdroje na uskutočňovanie existujúcich politík na dlhšom horizonte.
- Používaním jednotných princípov je **postup rozdelenia zdrojov na existujúce politiky konzistentný a spravodlivý** z pohľadu umiestnenia zdrojov do jednotlivých rozpočtových kapitol.
- Cez NPC scenáre je zároveň možné **jednoducho sledovať zmeny v jednotlivých rozpočtových položkách** a rozdeliť ich transparentne na zmeny spôsobené:
 - revíziou odhadu východiskového roka,
 - zmeny makroveličín, ako je rast cien alebo miezd,
 - revíziou odhadu nákladov novo-prijatých opatrení.
- NPC scenáre sú **nevyhnutnosťou pre dôveryhodne stanovené limity výdavkov na úrovni rezortu**. Presná prognóza na udržanie už existujúcich politík tak zvyšuje primeranosť výšky limitu výdavkov určeného aj na úrovni rozpočtovej kapitoly.

Slovensko pokračuje v reforme riadenia investícií, ktorá má za cieľ zvýšiť spoločenskú návratnosť projektov a zrýchliť a sprehľadniť investičný proces. Reforma je založená na metodicky podložených investičných plánoch jednotlivých kapitol, ktoré zvyšujú transparentnosť a predvídateľnosť investičného procesu. Jej súčasťou je princíp nulového štartovacieho rozpočtu (tzv. zero-based budgeting) zavedeného od roku 2021. Financované sú iba pripravené a návratné projekty v súlade s prioritizovanými investičnými plánmi a v rozsahu dostupných rozpočtových zdrojov v jednotlivých rokoch. Nepresné plánovania a časté zmeny priorit v minulosti spôsobovali, že nepripravené projekty dlhodobo blokovali veľký balík peňazí na úkor pripravených a lepších investícií naprieč sektormi.

VI.2. Priority v štrukturálnych politikách

Kvalita a inkluzívnosť vzdelávacieho systému, hlavná štrukturálna priorita Slovenska, sa podporí opatreniami v troch kľúčových oblastiach – inklúzia, kurikulárna reforma a reforma vysokoškolského prostredia. V rámci zvyšovania inklúzie sa podporí dostupnosť predprimárneho vzdelávania vrátane rannej starostlivosti. Posilnia sa podporné tímy v regionálnom školstve ako súčasť reformy poradenského systému. V rámci Plánu obnovy a odolnosti SR (POO) sa do roku 2026 dobudujú chýbajúce kapacity materských škôl pre

⁵⁰ Zjednodušene rezortné NPC scenáre.

⁵¹ Napr. použitie špecifických indexov na základe jednotlivých zložiek inflácie (ako determinant výdavkov na tovary a služby, ktoré sa naprieč jednotlivými rezortami líšia) alebo zohľadnenie špecifických mzdových automatov (lekári a podobne).



zabezpečenie právneho nároku na predprimárne vzdelávanie od 3 rokov. Kurikulárna reforma zlepší gramotnosť a zručnosti žiakov potrebné pre 21. storočie. Sprievodné opatrenia na podporu zmeny obsahu vzdelávania sa dotknú prípravy a profesijného rozvoja učiteľov a otvorenia trhu s učebnicami. 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 návrhy opatrení na zvýšenie flexibility a dostupnosti vzdelávacieho systému s cieľom lepšie reflektovať potreby vzdelávajúcich sa dospelých s dôrazom na nízkovzdelaných a efektívnejšie prepojenie vzdelávania s trhom práce. Na podporu motivácií zúčastňovať sa vzdelávania nad rámec formálneho získania stupňa vzdelania, stratégia zahŕňa aj návrh pilotnej schémy individuálnych vzdelávacích účtov.

V oblasti výskumu, vývoja a inovácii sa podpora zameria na zvýšenie kvality výstupov a zefektívnenie financovania systému. Zvýrazní sa úloha Rady vlády SR pre vedu, techniku a inovácie (RVVTI) ako strešného orgánu v riadení politiky výskumu, vývoja a inovácií, presunom na Úrad vlády SR. Vznikne profesionálny Sekretariát RVVTI zodpovedajúci za prípravu stratégií, analýz a schém podľa potreby inovačného ekosystému na Slovensku. S cieľom riešenia fragmentácie výskumných kapacít prebehne konsolidácia, štandardizácia a zjednodušenie procesov v podporných agentúrach. Do konca roka 2021 bude schválená aktualizácia *Stratégie inteligentnej špecializácie (RIS3)*⁵². Od nového roka sa ústavy SAV transformujú na verejné výskumné inštitúcie (VVI), čo im umožní viac sa zapájať do spolupráce so súkromným sektorom. Financovanie sa zameria do konca roka 2022 na podporné schémy na súťažnom princípe, podporu inovácií v súkromnom sektore, medzinárodnej spolupráce a spolupráce s vysokými školami. V priebehu roka 2022 sa vybuduje sieť 5 európskych centier digitálnych inovácií a centier digitálnych inovácií, ktoré budú poskytovať podnikom služby s cieľom podporiť nasadzovanie nových technológií a inovácií. Opatrenia sa v roku 2022 zamerajú aj na zjednodušenie získania povolenia pre vysokokvalifikovaných pracovníkov a uznávania dokladov o vzdelaní, keďže jednou z priorit bude zvrátiť trend odlivu mozgov.

Predstavená reforma I. piliera dôchodkového systému⁵³ sleduje cieľ zlepšenia dlhodobej udržateľnosti, avšak z krátkodobého hľadiska vytvára tlak na verejné financie. V rámci dôchodkovej reformy bola už v decembri 2020 prijatá zmena Ústavy SR⁵⁴, ktorou sa s účinnosťou od januára 2023 vypúšťa strop na dôchodkový vek⁵⁵. Bez reformovania systému by podľa najnovšej projekcie vzrástli výdavky na dôchodky najmä z dôvodu starnutia populácie z 8,3 % HDP v roku 2019 na 14,2 % HDP v roku 2070. Opätovné naviazanie dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života zníži očakávané výdavky v roku 2070 o 2,2 % HDP. Návrh však zároveň vytvára tlak na výdavky zavedením inštitútu rodičovského dôchodku (odvodovej asignácie detí rodičom) a predčasným odchodom do dôchodku po 40 rokoch. Takmer na celom horizonte projekcie zvyšujú tieto dve opatrenia výdavky na dôchodky o 0,7 % HDP.

Dopady starnutia populácie adresujú aj reformy dlhodobej starostlivosti zamerané na zvýšenie kvality a efektívnosť systému. S cieľom zvýšenia kvality a deinštitucionalizácie služieb dlhodobej starostlivosti⁵⁶ budú už v priebehu rokov 2021 a 2022 vyhlásené výzvy na rozširovanie, výstavbu a obnovu kapacít komunitnej, ošetrovateľskej a paliatívnej starostlivosti. Od roku 2022 bude spustený nový informačný systém sociálnych služieb, ktorý umožní lepšie sledovanie oblasti dlhodobej starostlivosti. V roku 2022 sa tiež posilní dohľad nad sociálnou starostlivosťou vytvorením nového orgánu dohľadu. S cieľom zabezpečenia dostatočného počtu posudkových lekárov pri stúpajúcom počte žiadateľov o kompenzáciu peňažnými príspevkami sa od roku 2022

⁵² Aktualizovaná stratégia RIS3 definuje nielen vertikálne prioritné oblasti pre inteligentnú špecializáciu (Inovatívny priemysel pre 21. storočie, Mobilita pre 21. storočie, Digitálna transformácia, Zdravá spoločnosť, Zdravé potraviny a životné prostredie), ale aj horizontálne výzvy (napr. ľudské zdroje, financovanie, spolupráca aktérov, právny rámec, internacionalizácia). Prijatie dokumentu je podmienkou čerpania prostriedkov z nového programového obdobia.

⁵³ [Návrh zákona, ktorým sa mení zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov](#)

⁵⁴ [Zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.](#)

⁵⁵ V rámci tejto novely boli do ústavy zároveň 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 dovŕšení dôchodkového veku, ale aj skôr – ak odpracuje stanovený počet rokov.

⁵⁶ V súlade s [Plánom obnovy a odolnosti SR](#) a [Národnou stratégiou deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti \(marec 2021\)](#).

zaviedla možnosť vykonávať lekársku posudkovú činnosť aj lekármi so špecializáciou na iný odbor než je posudkové lekárstvo⁵⁷. Pri posudkových lekároch sa tiež navrhlo dočasne zrušiť vekový cenzus⁵⁸.

Prioritou v II. a III. pilieri je zlepšenie efektívnosti, s cieľom zvýšenia výnosov všetkých sporiteľov a zabezpečenie dostatočného príjmu v starobe. Dôchodkové sporenie diverzifikuje zdroj príjmov jednotlivcov na dôchodku a rozkladá nárast nákladov dôchodkového systému. Dlhodobo však čelí problémom najmä z dôvodu neefektívnej alokácie úspor v nízko výnosných konzervatívnych fondoch a v rámci III. piliera aj vysokej nákladovosti produktu. V rámci POO sa s cieľom zlepšenia efektívnosti sporiacej fázy vláda zaviazala zaviesť predvolenú sporiacu stratégiu na báze princípu life-cycle⁵⁹ pre nových a postupne aj existujúcich sporiteľov v II. pilieri. Predstavená reforma III. piliera predpokladá zavedenie osobného dôchodkového produktu⁶⁰. Za účelom zvýšenia konkurencie a tým aj výnosnosti návrh otvára poskytovanie produktu dobrovoľného dôchodkového sporenia širšiemu okruhu poskytovateľov⁶¹. Definuje minimálne rámcové požiadavky, ktoré musí poskytovaný osobný dôchodkový produkt spĺňať, napr. pre zisk štátnej podpory. Zatiaľ čo návrh vhodne adresuje podmienky výplaty nasporených prostriedkov, na dosiahnutie zabezpečenia riešenia hlavných problémov III. piliera je potrebné posilniť regulačné požiadavky na zavedenie predvolenej investičnej life-cycle stratégie, riadenia rizík a investovania, nákladovej efektívnosti, či informačných povinností.

Viaceré iniciatívy sa zameriavajú na podporu zotavenia trhu práce z pandémie a zvýšenie zamestnanosti znevýhodnených skupín. Z dôvodu prebiehajúcej tretej vlny pandémie sa pokračuje v poskytovaní nástrojov na podporu zasiahnutých skupín na trhu práce. Prvá pomoc zamestnávateľom na udržanie pracovných miest sa od júla 2021 do konca roka nastavila podľa tzv. COVID automatu v regiónoch. Od januára 2022 nadobúda účinnosť nová legislatíva k podpore skrátenej práce (tzv. *Kurzarbeit*) v čase mimoriadnej udalosti. Naďalej pokračuje vyplácanie pandemických PN a OČR pri výpadku príjmu domácnosti z dôvodu ochorenia alebo pri starostlivosti o choré dieťa. Prebiehajúca podpora v rámci aktívnych opatrení trhu práce sa v roku 2021 sústreďuje 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 službách⁶². S cieľom zefektívnenia sociálnej a ekonomickej inklúzie Rómov bola v apríli 2021 schválená nová *Stratégia pre rovnosť, inklúziu a participáciu Rómov do roku 2030*⁶³. Prioritné oblasti stratégie sa zameriavajú na zamestnanosť, vzdelávanie, zdravie a bývanie. Schválenie nadväzujúcich akčných plánov s opatreniami sa predpokladá do konca roka 2021.

V oblasti zdravotníctva je hlavným cieľom reforiem a investícií do infraštruktúry zvyšovanie kvality a dostupnosti poskytovanej zdravotnej starostlivosti. K lepším výsledkom v oblasti ústavnej starostlivosti prispeje reforma zdravotníctva zameraná na optimalizáciu siete nemocníc. V septembri 2021 bola vládou schválená legislatíva⁶⁴, ktorá definuje poskytovanie zdravotnej starostlivosti v nemocniciach z hľadiska náročnosti, početnosti a blízkosti k pacientovi. V roku 2022 bude v súlade s návrhom predstavená prvá optimálna sieť nemocníc. V prechodnom období 2 až 8 rokov podľa určeného harmonogramu budú nemocnice postupne reprofelizované podľa novej legislatívy. V roku 2022 sa tiež plánuje schváliť nová sieť záchranej zdravotnej služby a v súlade s ňou nová definícia neodkladnej zdravotnej starostlivosti. V rámci reformy primárnej ambulantnej starostlivosti sa prijímu nové koncepcie všeobecného lekárstva, ktoré podporia rozširovanie kompetencií všeobecných lekárov a zriadi sa finančný nástroj na podporu vzniku nových poskytovateľov všeobecnej

⁵⁷ [Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch](#). Do konca roka 2021 môžu túto činnosť vykonávať len lekári so špecializáciou na posudkové lekárstvo.

⁵⁸ Podľa súčasného znenia zákona o štátnej službe v decembri 2021 by sa z dôvodu vekového cenzu musel ukončiť štátnozamestnanecký pomer v prípade viac ako 25 % posudkových lekárov, ktorým už bol štátnozamestnanecký pomer predĺžený podľa súčasnej právnej úpravy o tri roky po 65. roku veku. Navrhuje sa opätovne predĺžiť trvanie štátnozamestnaneckého pomeru posudkovým lekárom, ktorým by inak skončil štátnozamestnanecký pomer k 31.12. 2021, a to najviac do 31. decembra 2024. Zároveň sa navrhuje možnosť prijať na štátnozamestnanecké miesto aj posudkového lekára, ktorý už dosiahol vek 65 rokov, pričom jeho štátnozamestnanecký pomer bude ukončený najneskôr 31. decembra 2024.

⁵⁹ [Analýza IFP \(2019\): Default strategy in pension saving: The case of Slovakia](#).

⁶⁰ [Návrh zákona o osobnom dôchodkovom produkte](#).

⁶¹ Nad rámec tradičných doplnkových dôchodkových spoločností bude poskytovanie umožnené iným finančným inštitúciám, ako sú napríklad banky, poisťovne, či obchodníci s cennými papiermi.

⁶² Do začiatku pandémie sa podporovala zamestnanosť aj v oblasti kultúrneho dedičstva či vo vlastnej komunite (obec, škola).

⁶³ [Stratégia rovnosti, inklúzie a participácie Rómov do roku 2030 \(apríl 2021\)](#)

⁶⁴ [Návrh zákona o kategorizácii ústavnej zdravotnej starostlivosti](#).

ambulantnej starostlivosti podľa zónačných kritérií. S cieľom podporiť príchod zdravotníkov zo zahraničia sa zjednoduší uznávanie dokladov a kvalifikácií.

Iniciatívy v oblasti zlepšovania životného prostredia sa zameriavajú na odpadové hospodárstvo, obnoviteľné zdroje energie (OZE) 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. Novelizácia legislatívy v elektroenergetike do konca roku 2022 prinesie okrem nových subjektov na trhu s elektrinou aj nové obchodné modely, ktoré tak nepriamo podporia masívnejšiu integráciu OZE v elektroenergetike. Pre zvýšenie energetickej efektívnosti sa počnúc rokom 2022 urýchli komplexná obnova verejných i súkromných budov, a to aj pomocou garantovaných energetických služieb. *Národný program znižovania emisií* schválený v marci 2020 navrhuje opatrenia na dosiahnutie národných záväzkov v znižovaní emisií znečisťujúcich látok⁶⁵. Patrí medzi kľúčové dokumenty pripravovanej komplexnej *Stratégie ochrany ovzdušia Slovenskej republiky do roku 2030*. Od januára 2022 sa zavádza zálohový systém pre nápojové obaly. Podporí sa tým záväzok Slovenska zvýšiť aktuálne množstvo zberu tohto druhu odpadu zo 60 % na 90 % v roku 2025. Legislatíva o odpadoch schválená v septembri 2020 predpokladá 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. Prijatie záväznej metodiky v roku 2021 na posudzovanie a hodnotenie projektov v rámci investícií digitálnej ekonomiky umožní zvýšiť kvalitu služieb poskytovaných občanom ako aj nákladovú efektívnosť. S cieľom elektronizácie procesov na zníženie počtu krokov potrebných na vyriešenie životnej situácie bude schválená *Národná koncepcia informatizácie verejnej správy 2021 až 2030* s doplnením o investičný plán pripravovaných životných situácií. Na účely schvaľovania projektov bude v priebehu roka 2022 zriadená dotačná schéma určená pre orgány verejnej moci, aby mohli realizovať digitálne inovácie pri poskytovaní verejných služieb. Schéma bude slúžiť aj ako mechanizmus na spolufinancovanie projektov, ktoré uspejú v priamo riadených programoch EÚ. Do konca roka 2022 sa vytvorí Národná stratégia digitálnych zručností, ktorá definuje strategický prístup k vzdelávaniu v oblasti rozvoja digitálnych zručností populácie so zameraním aj na seniorov.

S cieľom zlepšenia podnikateľského prostredia sa viaceré reformné návrhy upriamujú na administratívne a regulačné prekážky podnikania. Za účelom zvýšenia podnikateľskej aktivity sa podľa POO budú postupne každoročne prijímať antibyrokratické balíky opatrení a zavedie sa pravidlo „one in – two out“. S cieľom digitalizácie procesov sa v roku 2022 prijme legislatíva upravujúca procesy insolvenčných konaní. Nový obchodný register a konkurzné a reštrukturalizačné konania sa skoncentrujú na menší počet súdov. S cieľom zrýchlenia, zjednodušenia a profesionalizácie verejného obstarávania sa v súlade s POO v októbri 2021 schválila novela zákona o verejnom obstarávaní. Pre zjednodušenie a urýchlenie výstavby sa v súlade s cieľom Programového vyhlásenia vlády SR implementuje reforma stavebného konania.

Za účelom boja proti korupcii a posilňovania integrity a nezávislosti súdництва sa predpokladá implementácia viacerých legislatívnych zmien. Veľkou ústavnou reformou súdництва schválenou v decembri 2020 sa posilnili 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). Predstavená reforma súdnej mapy s plánovanou účinnosťou od prvého kvartálu 2022 je jedným z nástrojov na dosiahnutie efektívnej justície a prerušenie korupčných väzieb v justícii. Výsledkom by mala byť nová sieť prvostupňových všeobecných a správnych súdov, odvolacích všeobecných súdov a Najvyššieho správneho súdu SR. Zároveň sa ňou vytvorí priestor na špecializáciu sudcov na hlavné agendy s cieľom zefektívnenia súdництва. Od augusta 2021 začal oficiálne fungovať Úrad pre správu zaisteného majetku, ktorý zefektívni zaistenie majetku pri trestných činoch a jeho správu.

⁶⁵ [Národný program znižovania emisií SR](#)



PRÍLOHY

Príloha 1 - Porovnanie s Programom stability a prognózou Európskej komisie

Návrh rozpočtového plánu očakáva v porovnaní s Programom stability mierne horší výkon ekonomiky do roku 2022, čo sa prejavuje vo väčšine indikátorov. Makroekonomická prognóza z marca 2021, na základe ktorej bol zostavený Program stability na roky 2021 až 2024, predpokladala rast reálneho HDP na úrovni 3,3 % v roku 2021 a 6,3 % v roku 2022. Aktuálna prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy zo septembra 2021 mierne zvyšuje rast v roku 2021 a znižuje rast v roku 2022. Za lepším výkonom je slabší vplyv uzatvorenia ekonomiky v prvom štvrtroku 2021 a nižší reálny rast v nasledujúcom roku je spôsobený vysokými inflačnými tlakmi, ktoré budú tmiť reálne príjmy a spotrebu domácností.

TABUĽKA 10 - Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR

P.č.	Ukazovateľ	m.j.	Program stability				Návrh rozpočtu			
			2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
1	HDP, bežné ceny	mld, eur	95.4	103.5	109.3	112.4	97.4	105.5	113.9	117.2
2	HDP, stále ceny	%	3.3	6.3	2.8	0.3	3.7	4.2	5.0	0.7
3	Konečná spotreba domácností a NISD	%	-3.3	6.8	2.7	2.4	0.2	2.4	3.6	3.9
4	Konečná spotreba verejnej správy	%	3.6	0.9	3.7	-0.7	4.9	4.1	1.8	-0.4
5	Tvorba hrubého fixného kapitálu	%	0.8	11.9	8.4	-10.9	-0.3	16.7	15.2	-12.2
6	Export tovarov a služieb	%	10.6	4.8	4.2	3.6	10.5	3.1	6.0	4.0
7	Import tovarov a služieb	%	8.8	5.3	4.1	2.0	10.9	3.9	6.5	2.4
8	Produkčná medzera (podiel na potenciálnom produkte)	%	-2.6	0.9	0.9	-1.0	-1.7	-0.4	1.1	-1.4
9	Priemerná mesačná mzda za hospodárstvo (nominálny rast)	%	4.9	5.0	4.7	4.1	5.4	5.5	5.1	4.8
10	Priemerný rast zamestnanosti, podľa VZPS	%	-0.2	0.9	1.1	0.3	-1.3	0.9	1.0	0.4
11	Priemerný rast zamestnanosti, podľa ESA 2010	%	-0.4	0.9	1.2	0.3	-0.8	0.8	1.0	0.4
12	Priemerná miera nezamestnanosti, podľa VZPS	%	7.1	6.5	5.4	4.7	7.0	6.7	5.7	5.2
13	Priemerná evidovaná miera nezamestnanosti	%	7.6	7.0	5.9	5.2	8.3	8.0	6.9	6.3
14	Harmonizovaný index spotrebiteľských cien (HICP)	%	1.1	2.2	2.5	2.3	2.3	4.0	3.1	1.5
15	Bilancia bežného účtu (podiel na HDP)	%	-0.8	-0.8	-0.7	-0.3	0.3	0.2	0.1	0.4

Zdroj: MF SR

TABUĽKA 11 - Porovnanie rozpočtových cieľov s Programom stability

	ESA kód	2020 S	2021 OS	2022 NRVS	2023 NRVS	2024 NRVS
		% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP
Cieľové saldá verejnej správy	B,9					
Program stability (1)		-6,16	-9,93	-5,12	-4,11	-3,84
Návrh rozpočtového plánu (2)		-5,50	-7,92	-4,94	-2,68	-2,60
Rozdiel (2-1)		0,66	2,01	0,18	1,43	1,24

OS – Očakávaná skutočnosť

Zdroj: MF SR

NRVS – Návrh rozpočtu verejnej správy



Príloha 2 – Hodnotenie prognóz výbormi pre makroekonomické a daňové prognózy

Návrh rozpočtového plánu na roky 2022 až 2024 je založený na makroekonomických a daňových prognózach na horizonte rokov 2022 až 2024 zo septembra 2021. Makroekonomický scenár ako aj prognózované daňové príjmy podliehajú priebežnej diskusii, schváleniu a kontrole zo strany odbornej verejnosti prostredníctvom výborov, ktorých členmi sú národní experti z verejného a súkromného sektora. Termíny na zverejňovanie prognóz aj princípy činnosti výborov sú zakotvené v zákone o rozpočtovej zodpovednosti.

Makroekonomická prognóza Ministerstva financií (MF) zo septembra 2021 je vzhľadom na vplyv na rozpočtové príjmy na rok 2022 mierne vyššia ako medián ostatných členov Výboru pre makroekonomické prognózy. Tento vplyv je vyjadrený ako vážený priemer jednotlivých relevantných základní pre rozpočtové príjmy, pričom ako váhy sú použité podiely jednotlivých daní na celkových rozpočtových príjmoch. Rozdiel spočíva najmä vo vyššom odhade MF na rok 2022 pre rast nominálnej priemernej mzdy a nominálnej spotreby domácností. Na druhej strane je odhad MF nižší, pokiaľ ide o HDP, zamestnanosť a reálnu spotrebu. Prognóza MF bola všetkými prítomnými členmi Výboru (NBS, RRZ, SLSP, Tatrabanka, Infostat, SAV, Unicredit, ČSOB) zhodnotená ako realistická.

TABUĽKA 12 - Hodnotenie septembrovej prognózy MF SR vo Výbore pre makroekonomické prognózy

Člen výboru	Charakteristika prognózy
NBS, RRZ, SLSP, Tatrabanka, Infostat, SAV, Unicredit, ČSOB	realistická

Zdroj: Výbor pre makroekonomické prognózy

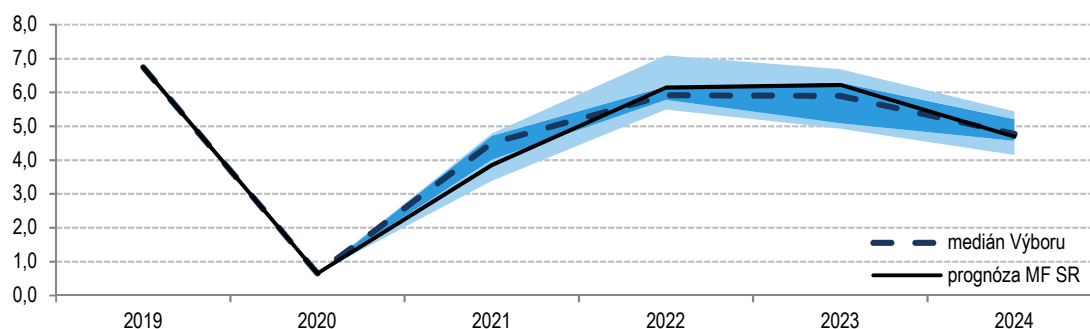
TABUĽKA 13 - Priemerná prognóza členov Výboru* (okrem MF SR) a prognóza MF SR

v %, ak nie je uvedené inak	2020	2021		2022		2023		2024	
		Výbor	MF SR	Výbor	MF SR	Výbor	MF SR	Výbor	MF SR
Hrubý domáci produkt; reálny rast	-4.8	4.2	3.7	5	4.2	4.1	5	2.1	0.7
Hrubý domáci produkt v bežných cenách; mld. eur	92.1	97.4	97.4	105.2	105.5	111.8	113.9	116.8	117.2
Konečná spotreba domácností; reálny rast	-1	1.3	0.2	3.5	2.4	3	3.6	3	3.9
Konečná spotreba domácností; nominálny rast	1.1	3.8	2.5	6.6	6.9	5.2	6.8	5.2	5.6
Priemerná mesačná mzda; reálny rast	1.8	2.8	3.1	1.3	1.7	1.9	2.9	3.2	2.8
Priemerná mesačná mzda; nominálny rast	3.8	5.6	5.4	4.9	5.5	5.4	5.1	4.9	4.8
Rast zamestnanosti (štát. výkazníctvo)	-1.8	-0.6	-0.8	1.1	0.6	0.8	1	0.4	0.4
Index spotrebiteľských cien; priemerný rast; CPI	1.9	2.7	2.5	3.3	4.2	2.3	3.1	2.2	1.5
Bilancia bežného účtu; podiel na HDP	-4.8	4.2	3.7	5	4.2	4.1	5	2.1	0.7

* Výbor pre makroekonomické prognózy

Zdroj: Výbor pre makroekonomické prognózy

GRAF 29 - Porovnanie prognóz makroekonomických základní⁶⁶ pre rozpočtové príjmy s členmi výboru



Zdroj: MF SR

⁶⁶ Makroekonomické základne pre rozpočtové príjmy (váha ukazovateľov závisí od podielu jednotlivých daní na celkových daňových a odvodových príjmoch); Mzdová báza (zamestnanosť + nominálna mzda) – 51,1 %, Nominálna súkromná spotreba – 25,7 %, Reálna súkromná spotreba – 6,6 %, Nominálny rast HDP – 9,9 %, Reálny rast HDP – 6,7 %.



BOX 9 – Nezávislé Výbory pre odhad makroekonomického vývoja a odhad vývoja daňových príjmov

Výbor pre makroekonomické prognózy a Výbor pre daňové prognózy sú zriadené v súlade ústavným zákonom 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti ako poradný orgán ministra financií. Cieľom výborov je dosiahnuť vyššiu transparentnosť, objektivnosť a kvalitu makroekonomických a daňových prognóz. Výbory podľa ústavného zákona vypracúvajú prognózy minimálne dvakrát ročne, do 15. februára a do 30. júna bežného rozpočtového roka. No bežne podľa dlhoročne zaužívanej praxe, pre účely rozpočtového procesu, vypracúvajú prognózy aj do konca septembra. V mimoriadnych prípadoch môže zasadnutie výboru zvolať predseda výboru, minister financií, alebo nadpolovičná väčšina členov výboru.

Členmi výborov sú okrem Ministerstva financií zástupcovia od vlády nezávislých inštitúcií (NBS, SAV, Infostat a súkromné banky). Členovia Výboru pre makroekonomické prognózy hodnotia makroekonomickú prognózu Ministerstva financií slovnými slovami *konzervatívna*, *optimistická* alebo *realistická*. Daňovú prognózu Ministerstva financií členovia Výboru pre daňové prognózy hodnotia zaslaním svojej prognózy, ich hodnotenie sa vypočíta automaticky na základe odchýlky. **Prognóza Ministerstva financií je prijatá za prognózu výboru, ak ju nadpolovičná väčšina členov označí za konzervatívnu alebo realistickú.** V prípade, že prognóza nedostane takéto hodnotenie, má Ministerstvo financií povinnosť prognózu prepracovať a znova predložiť výboru na posúdenie. Proces sa opakuje, až kým prognóza Ministerstva financií nie je prijatá za prognózu výboru.

V priebehu roka 2021 bol Výbor pre daňové prognózy rozšírený o prognózy vybraných nedaňových príjmov a výdavkov, ktoré v nemalej miere ovplyvňujú vývoj ekonomiky. Zohľadnenie hospodárskeho vývoja a hodnotenie ďalších špecifických predpokladov v prognózach cez komisiu odborníkov z verejného a súkromného sektora znamená transparentne konzultované odhady a presnejší rozpočet. V marci a septembri 2021 sa prognózy rozšírili o nedaňové príjmy za cca 1,1 mld. eur a výdavky za cca 7 až 8 mld. eur. Na príjmovej strane ide o príjmy z predaja emisných povoleniek, príjmy z mýta a diaľničných nálepiek, odvod z hazardných hier a dividendy štátnych podnikov. Na výdavkovej strane boli doplnené dávky v nezamestnanosti, nemocenské dávky a starobné dôchodky.

Výbor pre daňové prognózy

MF SR na zasadnutí Výboru pre daňové prognózy 23. septembra 2021 prezentovalo svoju aktualizovanú strednodobú prognózu daňových príjmov na roky 2020 až 2024. Strednodobá prognóza daňových príjmov a sociálnych odvodov MF SR bola všetkými členmi výboru označená ako **realistická**.

TABUĽKA 14 - Hodnotenie prognózy MF SR vo Výbore pre daňové prognózy

Člen výboru	Charakteristika prognózy
NBS, Infostat, Tatra banka, ČSOB, KRRZ, SLSP, UniCredit Bank, VÚB	realistická



Príloha 3 – Prognóza hrubého dlhu verejnej správy podľa hotovostných tokov

Z pohľadu hotovostných faktorov ovplyvňujúcich dlh bude na horizonte rozpočtu prevládať krytie hotovostného schodku štátneho rozpočtu. Emisie štátnych dlhopisov zvyšujúce dlh nebudú plne postačovať na splácanie istiny dlhu a zároveň krytie novovytvorených hotovostných schodkov ŠR. Vo vyššej miere sa preto na celom horizonte očakáva uvoľňovanie finančných prostriedkov naakumulovaných v Štátnej pokladnici (ŠP). Úverová aktivita ostatných subjektov verejnej správy bude prispievať k celkovému zadĺženiu negatívne vďaka previsu nových úverov nad objemom splácania istín.

TABUĽKA 15 - Hotovostné vplyvy na zmenu nominálneho hrubého dlhu verejnej správy (v mil. eur)

	2018	2019	2020	2021 OS	2022 N	2023 N	2024 N
A. Hrubý dlh verejnej správy (k 1.1.)	43 572	44 384	45 277	55 010	59 963	64 884	66 746
B. Celková medziročná zmena hrubého dlhu VS	811	893	9 733	4 953	4 921	1 862	2 031
- hotovostný deficit ŠR	1 182	2 201	7 758	8 742	5 474	3 399	3 180
- prostriedky ŠP využité na financovanie hotovostného deficitu ŠR	-498	-1 586	1 767	-4 235	-711	-1 684	-1 473
- zadĺženie ostatných subjektov VS	111	248	85	-100	38	41	22
z toho: ŽSR + ŽSSK	-3	27	21	-144	-38	-5	-9
z toho: NDS	-37	-42	-30	-37	-37	0	0
z toho: Dopravné podniky obcí	-4	-15	9	15	39	33	31
z toho: Samospráva (obce a VÚC)	-48	11	16	-4	7	-8	-17
- zmena záruk SR v EFSF	0	-21	0	0	0	0	0
- emisný diskont	7	4	28	22	134	156	305
- diskont pri splatnosti	-7	2	-16	-2	-11	-49	-6
- ostatné	16	24	110	526*	-2	-1	3
C. Hrubý dlh verejnej správy (k 31.12.)	44 384	45 277	55 010	59 963	64 884	66 746	68 778
v % HDP	49,6	48,1	59,7	61,5	61,5	58,6	58,7
D. Zmena hrubého dlhu oproti Programu stability (p.b.)	0,5	0,5	-0,8	-2,6	-4,0	-6,0	-7,2
z toho: príspevok zmeny prognózy nom. HDP	0,1	0,2	-0,6	-1,3	-1,2	-2,4	-2,5
príspevok zmeny prognózy nom. dlhu	0,3	0,3	-0,2	-1,2	-2,8	-3,6	-4,7
p.m. príspevok SR do ESM	0	0	134	0	0	0	0

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

Zdroj: MF SR

OS – očakávaná skutočnosť ku koncu roka; N – návrh rozpočtu verejnej správy



Príloha 4 - Štrukturálne saldo

Výpočet štrukturálneho salda

V prvom kroku sa nominálne saldo verejných financií očisťuje pomocou cyklickej zložky o vplyv hospodárskych výkyvov (odhadovaných pomocou produkčnej medzery, teda rozdielom medzi skutočnou a potenciálnou úrovňou HDP). Odhad produkčnej medzery vychádza z aktuálnej makroekonomickej prognózy Ministerstva financií SR zo septembra 2020 (BOX 2). Odhad senzitivity salda verejnej správy na zmeny v produkčnej medzere vychádzajúci z metodiky OECD⁶⁷ preberá MF SR v plnej miere od EK. V nasledujúcom kroku sa takto upravené saldo očisťuje o vplyv tzv. jednorazových a dočasných opatrení, ktorých fiškálnych vplyv sa neopakuje v ďalších rokoch. Pre potreby návrhu rozpočtového plánu postupuje MF SR pri ich identifikácii v súlade s metodikou EK.

Metodika EK⁶⁸ charakterizuje jednorazové opatrenie ako dočasné opatrenie, ktoré nemá trvalý charakter a vzniklo nezávisle od vládnych rozhodnutí. EK vytvorila direktíva postupu klasifikácie jednorazových opatrení:

- Princíp:** Iba dočasný, neopakovateľný dopad na príjmy alebo náklady VS sa môže klasifikovať ako jednorazový vplyv.
- Princíp:** Jednorazovosť opatrenia nemôže byť nariadená zákonom ani autonómnym rozhodnutím vlády.
- Princíp:** Komponenty príjmov alebo výdavkov vyznačujúce sa vysokou volatilitou by nemali byť posúdené ako jednorazové vplyvy. Na vyhladzovanie časových radov slúži cyklická zložka vo výpočte ŠS.
- Princíp:** Vedomé rozhodnutia vlády, ktoré vedú k navýšeniu deficitu, sa nemôžu klasifikovať ako jednorazové vplyvy.
- Princíp:** Len opatrenia s výraznejším dopadom na rozpočet VS (vyšším ako 0,05 % HDP), by mali byť posúdené ako jednorazové.

Všetky typické jednorazové opatrenia sú popísané v kapitole 3.3 (Report of Public Finances in EMU⁶⁹). 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. Viaceré opatrenia sú vplyvom pod úrovňou 0,05 % HDP ale vecne súvisia ako celok s korona-krizou, na základe čoho ich zaraďujeme do zoznamu jednorazových opatrení.

Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2022 počíta s nasledovnými jednorazovými opatreniami na horizonte rokov 2020 až 2024.

TABUĽKA 16 - Zoznam jednorazových opatrení

	2020	2021	2022	2023	2024
Spolu opatrenia 1 až 4B (Kurzarbeit)	-773	-1463	-330	-	-
Kurzarbeit pre materské školy a ZUŠ	-59	-24	-	-	-
Podpora podnikania v cestovnom ruchu a gastro	-6	-228	-	-	-
Podpora podnikania v oblasti kultúry a kreatívneho priemyslu	-	-35	-	-	-
Preplácanie nájmu	-40	-95	-	-	-
Podpora uchádzačov o zamestnanie	-49	-	-	-	-
SOS príspevok	-15	-74	-45	-	-
Rodičovský príspevok (predĺženie počas obdobia mimoriadneho stavu)	-13	-56	-50	-	-
Dávka v nezamestnanosti (predĺženie obdobia poberania)	-32	-40	-	-	-
Jednorazový príspevok na dieťa	-	-75	-	-	-
Nemocenské (PN) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	-106	-191	-27	-	-
Ošetrovné (OČR) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	-133	-68	-23	-	-

⁶⁷ 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 zahrnutia nových údajov pre výpočet elasticít. Metodika bola schválená členskými štátmi v septembri 2014.

⁶⁸ Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2016 Edition – Guiding principles str.28.

⁶⁹ Report on Public Finances in EMU, December 2015.



Odpustenie sociálnych odvodov za apríl	-57	-	-	-	-
Odpočet firemných strát z rokov 2015-18	-28	-	-	-	-
Nesplatenie časti odložených odvodov	-3,6	-6	-	-	-
Nulová daň z pridanej hodnoty na respirátory FFP2/3	-	-10	-	-	-
Odmeny pracovníkom v zdravotníctve	-13	-49	-40	-	-
Platba doktorom špecialistom	-138	-	-	-	-
Zvýšené výdavky - ventilátory a iné	-39	-	-	-	-
Výdavky na testovanie	-124	-437	-	-	-
Náklady na lieky a vakcináciu	0	-155	-153	-	-
Zariadenie a iné výdavky ZZ	-63	-1	-	-	-
Tvorba pohotovostných zásob (mimo testov)	-33	-	-	-	-
Odmeny pracovníkom v prvej línii (mimo MZ)	-64	-	-	-	-
Tovary a služby súvisiace s COVID-19 (dezinfekcia, iné)	-22	-	-	-	-
Dotačné schémy rôznym sektorom / subjektom	-16	-33	-	-	-
Opatrenia hospodárskej mobilizácie	-24	-109	-90	-	-
Vklad do základného imania Slovenskej záručnej a rozvojovej banky	-50	-	-	-	-
Vklad do základného imania Letových prevádzkových služieb	-13	-	-	-	-
Očkovacia prémie a sprostredkovateľský bonus	-	-42	-	-	-
Vyvolané COVID záruky	-25	-	-	-	-
Ostatné	-18	-2	-9	-	-
Financovanie z EU zdrojov	343	148	-	-	-
Platba DPH koncesionára stavby D4/R7	71	130	-	-	-
Spolu	-1543	-2913	-767	0	0

Zdroj: MF SR

Príloha 5 - Výdavkové pravidlo

Revidovaný Pakt stability a rastu zaviedol výdavkové pravidlo ako dodatočný nástroj na analyzovanie fiškálnej pozície krajiny. Vyjadruje medziročný rast výdavkového agregátu očistený o príjmové opatrenia, čo v porovnaní s referenčnou hodnotou povoleného rastu výdavkov umožní posúdiť pokrok vo fiškálnej konsolidácii podobne ako v prípade vývoja štrukturálneho salda.

Podľa výdavkového pravidla by výdavky verejnej správy v reálnom vyjadrení nemali rásť rýchlejšie ako priemerný potenciálny rast ekonomiky. Tieto výdavky môžu rásť vyšším tempom jedine v prípade realizácie dodatočných príjmových opatrení, ktoré sú potvrdené kvantifikáciou nezávislého Výboru (hovoríme o diskrečných opatreniach)⁷⁰. Pre krajiny ktoré dosiahli svoj strednodobý rozpočtový cieľ (MTO), môže rast výdavkov presne kopírovať potenciál ekonomiky. Pre krajiny, ktoré ešte MTO nedosiahli, musí tempo rastu výdavkov reflektovať aj fiškálnu konsolidáciu potrebnú pre jeho dosiahnutie. V tomto prípade, je potenciálne tempo rastu ekonomiky korigované o potrebné konsolidačné úsilie.

Vývoj výdavkov sa očisťuje o faktory, ktoré sú mimo kontroly vlády. Ide o úrokové výdavky, zmeny vo výdavkoch na dávky v nezamestnanosti vyplývajúce z aktuálneho ekonomického cyklu a výdavky financované z fondov EÚ. Vzhľadom na vysokú volatilitu vládnych investícií sa ich výška vyhladzuje na priemernú úroveň za aktuálny a tri predchádzajúce roky⁷¹. Nominálny rast takto upravených výdavkov sa prostredníctvom deflátoru HDP prepočíta na reálny rast, aby bol porovnateľný s výdavkovým pravidlom.

⁷⁰ Pozitívne cyklické príjmy v čase konjunktúry (nerealizované skrz diskrečné opatrenia) umožňujú nárast výdavkov nad potenciál ekonomiky. Výdavkové pravidlo monitoruje tento neželaný fiškálny vplyv, nakoľko dočasné zvýšenie príjmov z nerealizovaných opatrení by sa malo využívať na dosiahnutie MTO.

⁷¹ Vade Mecum on Stability and Growth Pact, str. 30.



TABUĽKA 17 - Výdavkové pravidlo

		2019	2020	2021	2022
1. Celkové výdavky	mil. eur	39 973	43 816	48 531	49 387
2. Úrokové náklady	mil. eur	1 163	1 105	925	918
3. Výdavky kryté EU (kapitálové)	mil. eur	587	574	715	613
3a. Výdavky kryté EÚ zdrojmi (celkové)	mil. eur	890	931	1 205	1 568
4. Kapitálové výdavky kryté národnými zdrojmi	mil. eur	2 763	2 617	3 355	4 175
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	mil. eur	2 505	2 596	2 834	3 228
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	mil. eur	-27	52	25	6
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	mil. eur	0	0	0	0
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3a-4+5-6-7)	mil. eur	37 688	41 707	45 855	45 947
9. Medziročná zmena primárneho výdav. agregátu (8t-8t-1)	mil. eur	2 712	4 019	4 148	92
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení	mil. eur	177	-449	59	51
11. Jednorazové opatrenia na príjmovej strane (COVID19)	mil. eur	0	-89	73	16
12. Jednorazové opatrenia na výdav. strane (COVID19)	mil. eur	0	-1 525	-1 502	2 260
13. Metodické úpravy	mil. eur	0	0	0	0
14. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia ((9t-10t)/8t-1)	%	7,2	7,6	6,4	5,1
15. Reálny rast agregátu výdav. očisteného o príj. opatrenia	%	4,6	5,0	5,1	1,1
16. Výdav. pravidlo (znížená referenčná miera pot. rastu HDP)	p.b.	2,0	2,8	1,9	1,6
p. m. deflátor HDP	%	2,5	2,5	1,3	3,9

Pozn.: v roku 2023 bude Slovensko v korektívnej časti Paktu a výdavkové pravidlo sa neaplikuje.

Zdroj: MF SR



Príloha 6 - Diskrečné príjmové opatrenia (DRM)

Metodika EK definuje diskrečné príjmové opatrenia ako opatrenia legislatívneho charakteru s vplyvom na príjmy verejnej správy. Ich vyhodnocovanie sa uskutočňuje pomocou tzv. dodatočných vplyvov (marginálnych zmien) týchto opatrení. Rozlišuje sa, či sa jedná o trvalé alebo jednorazové opatrenie. Trvalé opatrenie sa zaznamená s vplyvom v prvom roku (v čase nadobudnutia účinnosti) a v ostatných rokoch bez vplyvu. Inými slovami, zmena vplyvu opatrenia v nasledujúcich rokoch z dôvodu makroekonomického vývoja sa nezohľadňuje. Ak dochádza k rozdielnym vplyvom kvôli posunutej platnosti opatrenia zaznamená sa len marginálna zmena.⁷² Pri jednorazových príjmových opatreniach sa zaznamenáva vplyv v jednom roku a v nasledujúcom výpadok v rovnakej sume, tzn. celkový vplyv opatrenia v dvoch po sebe idúcich rokoch je nulový.

TABUĽKA 18 - Diskrečné opatrenia – medziročné vplyvy opatrení (mil. eur, ESA2010)

Popis	2020	2021	2022	2023	2024
Zavedenie 13. a 14. platu (zavedenie od 2018, legislatívne zmeny od 2019), zrušenie od 2021	11,1	20,6	0,0	0	0
Oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov	-23	0	0	0	0
Súbor opatrení vedúci k zvýšeniu efektívnosti výberu DPH	-24	0	0	0	0
Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov	0	109	90	69	0
Ročné zúčtovanie sociálneho poistenia	0	0	0	49	-4
Postupný rast odvodu do II. piliera (automaticky od 2017 o 0,25 p.b./rok)	-49	-28	-66	-63	-69
Zdvojnásobenie sadzby osobitného odvodu v regulovaných odvetviach, a následné zníženie	0	-17	0	0	0
Navýšenie bankového odvodu a jeho zrušenie od 2. pol 2020	1	-120	0	0	0
Zvýšenie hranice platenia preddavkov (z 2500 na 5000 eur)	0	-11	0	0	0
Odpočítanie daňovej straty pre ostatné firmy (max. do 50 % ZD počas 5 rokov)	0	36	-6	0	0
Ľubovoľná doba odpisov pre mikropodniky	0	-15	0	0	0
15 % sadzba DPPO pre firmy s obratom do 100 tis. Eur, následná úprava do 49,79 tisíc eur	-38	19	0	0	0
Znížená sadzba SZČO na 15% pre obrat do 100 tis. eur, následná úprava do 49,79 tisíc eur	-19	0	0	0	0
Zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane na 21-násobok životného minima	-111	0	0	0	0
Znížená sadzba DPH na ďalšie potraviny	-81	0	0	0	0
Zavedenie paušálu na nepeň. benefit pre zamestnanca na dopravu (100 eur mesačne)	-6	-12	0	0	0
Opatrenia na podporu mobility práce	-34	0	0	0	0
Zmena sadzieb daní z nehnuteľností na úrovni VZN	74	2	0	0	0
Prerušenie daňových kontrol a daňových konaní, okrem kontrol s výsledkom vracania peňazí	-13	13	0	0	0
Odpustenie platby odvodov pre zavreté prevádzky	-58	58	0	0	0
Možnosť započítania doteraz neuplatnenej daňovej straty za roky 2015-2018	-28	28	0	0	0
Oprava základu dane DPH pri dodaní tovaru alebo služby	0	-22	0	0	0
Zrušenie oslobodenia od DPH pri zásielkach do 22 eur z 3. krajín	0	11	12	0	0
Zmeny v zdaňovaní motorových vozidiel	-23,7	0	0	0	0
Odklad soc. odvodov v roku 2021	0	-21	4	13	0
Presun termínu splatenia odkladov SP	-28	19	7	0	0
Dočasné oslobodenie respirátorov FFP2 a FFP3 od DPH	0	-10	10	0	0
Nešpecifikované opatrenia potrebné na dosiahnutie rozpočtových cieľov	0	0	0	408	384
Spolu	-449,4	58,8	50,9	476	312

⁷² Názorným príkladom ma vysvetlenie DRM môže byť prijaté legislatívne opatrenie s odhadovaným vplyvom 200. Opatrenie bolo zavedené v polovici roka, teda jeho celkový vplyv v danom roku predstavuje 100. V ďalšom roku narastie vplyv na celú sumu 200, ale marginálne sa zaznamená len rozdiel týchto dvoch vplyvov, t. j. 100. Kumulatívne je celkový vplyv 200, len je rozložený do dvoch rokov.



Príloha 7 – Popis jednotlivých opatrení prijatých v boji proti koronavírusu

	EKRK	ESA	2020		2021		2022		Spolu	
			v mil.	% HDP	v mil.	% HDP	v mil.	% HDP	v mil.	% HDP
Priama pomoc spolu			1959	2,13	3182	3,27	767	0,73	5908	6,12
Podpora udržania zamestnanosti			927	1,01	1844	1,86	330	0,31	3067	3,18
Spolu opatrenia 1 až 4B (Kurzarbeit)	642032	D.62	773	0,84	1463	1,49	330	0,31	2556	2,64
Kurzarbeit pre materské školy a ZUŠ	642032	D.62	59	0,06	24				59	0,06
Podpora podnikania v cestovnom ruchu a gastro	644	D.3p	6		228	0,23			234	0,23
Podpora podnikania v oblasti kultúry a kreatívneho priemyslu	644	D.3p			35	0,04			35	0,04
Preplácanie nájmu	644	D.3p	40	0,04	95	0,10			135	0,14
Podpora uchádzačov o zamestnanie	642	D.62	49	0,05					49	0,05
Sociálna pomoc (vrátane pandemických OČR a PN)			301	0,33	504	0,52	145	0,14	953	0,98
SOS príspevok	642032	D.62	15	0,02	74	0,08	45	0,04	138	0,14
Rodičovský príspevok (predĺženie obdobia poberania)	642041	D.62	13	0,01	56	0,06	50	0,05	119	0,12
Dávka v nezamestnanosti (predĺženie obdobia poberania)	642033	D.62	32	0,04	40	0,04			72	0,08
Jednorazový príspevok na dieťa					75	0,08			75	0,08
Nemocenské (PN) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	642015	D.62	106	0,12	191	0,20	27	0,03	324	0,34
Ošetrovné (OČR) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	642015	D.62	133	0,14	68	0,07	23	0,02	225	0,24
Odpustenie daní a odvodov			88	0,10	16	0,02			104	0,11
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	4	0,00	6				9	0,00
Nulová daň z pridanej hodnoty na respirátory FFP2/3		D.211			10	0,01			10	0,01
Zvýšené výdavky v zdravotníctve			377	0,41	641	0,66	193	0,18	1211	1,25
Odmeny pracovníkom v zdravotníctve	610, 620	D.1	13	0,01	49	0,05	40	0,04	102	0,10
Platba doktorom špecialistom		D.99	138	0,15					138	0,15
Zvýšené výdavky - ventilátory a iné	630	P.2	39	0,04					39	0,04
Výdavky na testovanie	630, 710	P.2, P.51	124	0,13	437	0,45			561	0,58
Náklady na lieky a vakcináciu	630	P.2		0,00	155	0,16	153	0,14	308	0,30
Zariadenie a iné výdavky ZZ	630	P.2	63	0,07	1				63	0,07
Iné opatrenia			266	0,29	187	0,21	99	0,09	572	0,60
Tvorba pohotovostných zásob (mimo testov)	630	P.2	33	0,04	0,00				33	0,04
Odmeny pracovníkom v prvej línii (mimo MZ)	610, 620	D.1	64	0,07					64	0,07
Tovary a služby súvisiace s COVID-19 (dezinfekcia, iné)	630	P.2	22	0,02					22	0,02
Dotačné schémy rôznym sektorom / subjektom	644	D.3p	16	0,02	33	0,03			49	0,05
Opatrenia hospodárskej mobilizácie	630	P.2	24	0,03	109	0,11	90	0,09	223	0,22
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
Očkovacia prémie a sprostredkovateľský bonus	640	D.7			42				42	0,00
Ostatné	630	P.2	43	0,05	3	0,02	9	0,01	75	0,08
Financovanie z EU zdrojov			343	0,37	148	0,14			481	0,51
Priama pomoc spolu bez EU fondov			1616	1,76	3043	3,12	767	0,73	5426	5,61
									0	0,00
p.m. Odklad daní a odvodov (bez vplyvu na deficit)			459	0,50	57	0,06			516	0,56
Odklad daňového priznania DPPO			187	0,20					187	0,20



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				24	0,02	24	0,02
p. m. Bankové záruky (bez priameho vplyvu na deficit)		1038	1,13	337	0,35	1375	1,47
SZRB - zazmluvnená schéma de minimis		65	0,07	41	0,04	106	0,11
Eximbanka - zazmluvnená schéma de minimis		81	0,09	15	0,01	96	0,10
SIH - zazmluvnená schéma de minimis		343	0,37	131	0,13	474	0,51
Veľká schéma		550	0,60	150	0,15	700	0,75
p.m. Odložené splátky (opatrenie bankového sektora)		489	0,53	96	0,10	585	0,63
p.m. Transfery v rámci verejnej správy		979	1,06	300	0,31	1 279	1,37
Transfery ŽSR, ŽSSK a NDS		120	0,13			120	0,13
Návratná fin. výpomoc obciam a mestám		152	0,16			152	0,16
Vklad do Všeobecnej zdrav. poisťovne		198	0,22			198	0,22
Transfer Sociálna poisťovňa		459	0,50	300	0,31	759	0,81
Rôzne zvýšené bežné transfery pre OSVS		50	0,05			50	0,05
Všetky opatrenia spolu		4 924	5,35	3 971	4,08	767	0,73
						9 662	10,15

**Vplyv PN a OČR je vyčíslený cez nárast dávok oproti roku 2019, pri indexovaní bázy pre výpočet na rok 2021 a 2022. Teda sú započítané aj niektoré PN a OČR, ktoré neboli klasifikované ako pandemické.

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 mzdy⁷³. Pre nemocenské sa zaviedla možnosť čerpania kvôli karanténe alebo domácej izolácii. Štát dočasne prepláca nemocenské od prvého dňa⁷⁴ vo výške 55 % predošlého príjmu. Pracujúci rodič s dieťaťom vo veku do 11 rokov môže čerpať ošetrovné počas celého obdobia zavretých škôl a škôlok⁷⁵. Na ošetrovné majú nárok aj rodičia chorých detí či detí v karanténe. Pri poberaní dávok zároveň poklesnú príjmy verejných financií z dane z príjmov fyzických osôb a odvodov. Počas apríla a mája 2021 došlo k navýšeniu miery náhrady na 75 % hrubej mzdy pri oboch dávkach.

Ostatné opatrenia sociálnej pomoci: 1. Predĺžovanie vyplácania dávky v nezamestnanosti aj po uplynutí maximálnej doby poberania. Prvé kolo prebehlo medzi marcom a augustom 2020, druhé prebehlo medzi marcom a májom 2021. 2. Predĺžovanie nároku na rodičovský príspevok aj po dovršení 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. 4. Jednorazovo zvýšený prídavok na dieťa vo výške 333 eur pre rodiny s deťmi v hmotnej núdzi. Rodičia ostatných nezaopatrených detí dostanú jednorazovo zvýšený prídavok vo výške 100 eur.

Príspevok na udržanie zamestnanosti pre podniky zasiahnuté krízou. Zamestnávateľia, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu, môžu požiadať o príspevok na preplatenie mzdových nákladov na zamestnancov⁷⁶. Do septembra 2021 bolo možné žiadať o paušálny príspevok, ktorého výška závisela od poklesu tržieb⁷⁷. Týkal

⁷³ S príslušným obmedzením maximálnej výšky denného vymeriavacieho základu.

⁷⁴ Predtým od 11. dňa – prvých 10 dní platil zamestnávateľ, pričom prvé tri dni len vo výške 25 % predošlého príjmu.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Od septembra 2021 sa zamestnávateľom, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu znížil príspevok na preplatenie 80 % hrubej mzdy zamestnanca (maximálne do výšky 880 eur).

⁷⁷ Paušálny príspevok pri poklese tržieb sa od septembra 2021 pre zamestnávateľov a SZČO, ktoré sú zamestnávateľmi, neuplatňuje.



sa zamestnávateľov (vrátane samostatne zárobkovo-činných osôb, ktoré sú zamestnávateľmi), ktorí udržali pracovné miesta aj v prípade prerušenia alebo obmedzenia svojej činnosti počas vyhlásenej mimoriadnej situácie.

Príspevok na udržanie zamestnanosti pre zatvorené prevádzky. Zamestnávateľia, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu bez ohľadu na veľkosť podniku, môžu požiadať o príspevok na preplatenie mzdových nákladov na zamestnancov⁷⁸. Ide o zamestnávateľov, ktorí museli svoje prevádzky zatvoriť alebo obmedziť svoju činnosť rozhodnutím Úradu verejného zdravotníctva SR.

Podpora pre jednoosobové spoločnosti a samostatne zárobkové osoby, ktoré nemajú príjem z podnikania. Poskytuje sa paušálny príspevok na náhradu straty príjmu zo zárobkovej činnosti⁷⁹.

Ostatné opatrenia na podporu udržania zamestnanosti: 1. Sektorové schémy sa zamerali na udržanie zamestnanosti v materských a základných umeleckých školách. Pomoc bola pre nich určená ak počas núdzového stavu udržali pracovné miesta. 2. Podpora podnikania bola poskytnutá 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 bolo poskytnúť dotáciu na nepokryté fixné náklady pre mikro, malé a stredné podniky pôsobiace v danej oblasti, počas sťažených podmienok vykonávania podnikateľskej činnosti. 3. Schéma preplácania nájomov podnikom bola určená pre podniky, ktoré uhrádzali 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.

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 aktuálny 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, aktuálne 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

⁷⁸ Od septembra 2021 sa zamestnávateľom, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu prepláca 80 % hrubej mzdy zamestnanca (maximálne do výšky 880 eur).

⁷⁹ Aktuálne paušálny príspevok dosahuje 210 eur, čo predstavuje návrat k nastaveniu z obdobia od apríla 2020 do septembra 2020.



možnosť čerpať pomoc cez tri inštitúcie. Prvou možnosťou je poskytnutie úveru so zárukou od štátnej akciovej spoločnosti Slovak Investment Holdingu (SIH). 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. Prostredníctvom uvedených programov sa majú alokovať úvery spolu v objeme približne 560 mil. eur, z toho 340 mil. bolo poskytnutých v roku 2020. 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 2 mld. eur.

Vláda sa dohodla s finančnými inštitúciami aj na odklade splátok úveru po dobu max 9 mesiacov⁸⁰.

O odklad splátok bolo možné požiadať do konca marca 2021 a to najdlhšie na 9 mesiacov. Cieľom opatrenia bolo poskytnúť finančnú úľavu do konca roka 2021. Opatrenie sa týkalo , ktorí boli poškodení aktuálnou pandémiou a požiadali o odklad. Odklad je bez poplatku, neznamená však odpustenie časti dlhu alebo úroku. Klienti, ktorí požiadali o odklad nebudú mať záznam v úverovom registri.

⁸⁰ 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 8 - Požadované tabuľky

Tabuľka 0a - Základné predpoklady

	2020	2021	2022
Krátkodobá úroková miera (ročný priemer) [1]	-0,4	-0,5	-0,5
Dlhodobá úroková miera (ročný priemer) [2]	0,1	-0,1	0,6
Výmenný kurz USD/EUR (priemer)	1,1	1,2	1,2
Nominálny efektívny výmenný kurz (% zmena)	-1,5	0,6	0,7
Rast svetového HDP bez EU			
Rast HDP EA			
Rast HDP významných obch. partnerov	-5,4	4,7	4,8
Rast importov vo svete v stálych cenách bez EU			
Cena ropy (Brent, EUR/barel)	37,8	57,5	57,3

Zdroj: MF SR

[1] 3-mesačný Euribor

[2] 10-ročný vládny dlhopis SR

Tabuľka 0b - Hlavné predpoklady

	2020	2021	2022
1. Vonkajšie prostredie			
Cena ropy (€)	37,8	57,5	57,3
Nemecké dlhopisy - spready	0,5	0,3	0,7
2. Fiškálna politika			
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté verejnej správy (% HDP)	-5,5	-7,9	-4,9
Hrubý dlh VS	59,7	61,5	61,5
3. Menová politika, finančný sektor			
Úrokové sadzby:			
Euribor 3M (priemer)	-0,4	-0,5	-0,5
Vklady	0,1	0,1	0,1
Úvery			
Výnos 10-ročného štátneho dlhopisu SR (priemer)	0,1	-0,1	0,6
Stav vkladov (mld. eur)	64,2	67,9	70,1
Stav úverov (mld. eur)			
NPL	0	0	0
4. Demografické trendy			
Vývoj obyvateľstva v produktívnom veku (rast)	3690,6	3662,8	3634,7
Celkový index závislosti	47,9	49,1	50,4

Zdroj: MF SR

Tabuľka 1a - Makroekonomický prehľad

	ESA kód	2020	2020	2021	2022
		Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Reálny HDP	B1*g	84912,6	-4,8	3,7	4,2
z toho					
1.1 Predpokladaný vplyv agregovaných rozpočtových opatrení na hospodársky rast	-	-	-	-	-
2. Potenciálny HDP	-	88117,8	0,7	1,6	2,8
príspevky:					
- práca	-	-	-0,3	-0,1	0,3
- kapitál	-	-	0,7	0,4	0,6
- celková produktivita faktorov	-	-	0,3	1,3	1,9
3. Nominálny HDP	B1*g	92079,0	-2,1	5,8	8,3
Zložky reálneho HDP					
3. Konečná spotreba domácností a NISD	P.3	49562,9	-1,0	0,2	2,4
4. Konečná spotreba verejnej správy	P.3	16109,6	0,3	4,9	4,1
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	17012,1	-12,0	-0,3	16,7



6. Zmena stavu zásob a čisté nadobudnutie cenností (% HDP)	P.52 + P.53	-377,2	-0,4	2,6	1,9
7. Vývoz výrobkov a služieb	P.6	78305,7	-7,5	10,5	3,1
8. Dovozy výrobkov a služieb	P.7	75889,8	-8,3	10,9	3,9
Príspevky k reálnemu rastu HDP					
9. Domáci dopyt spolu	-	-	-5,6	4,1	4,8
10. Zmena stavu zásob a čisté nadobudnutie cenností	P.52 + P.53	-	-2,5	3,1	-0,6
11. Saldo zahraničného obchodu s výrobkami a službami	B.11	-	0,6	-0,1	-0,7

Zdroj: MF SR

Tabuľka 1b - Cenový vývoj

	ESA kód	2020	2020	2021	2022
		Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Deflátor HDP	-	1,1	2,4	2,1	3,9
2. Deflátor súkromnej spotreby	-	1,1	2,2	2,3	4,3
3. HICP [1]	-	108,5	2,0	2,3	4,0
4. Deflátor verejnej spotreby	-	1,2	6,5	2,8	4,8
5. Deflátor investícií	-	1,1	0,7	1,9	2,5
6. Deflátor exportu tovarov a služieb	-	1,0	-2,2	3,1	3,1
7. Deflátor importu tovarov a služieb	-	1,0	-1,8	4,0	3,0

Zdroj: MF SR

[1] Index v 2015 = 100

Tabuľka 1c - Ukazovatele trhu práce

	ESA kód	2020	2020	2021	2022
		Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Počet zamestnaných (tis.) [1]	-	2 399,1	-1,9	-0,8	0,8
2. Počet odpracovaných hodín (mil.) [2]	-	3 771	-8,8	0,3	3,8
3. Miera nezamestnanosti (%) [3]	-	6,7	0,9	0,4	-0,3
4. Produktivita práce na osobu (eur) [4]	-	35 394,0	-2,9	4,5	3,4
5. Produktivita práce na hodinu (eur) [5]	-	22,5	4,5	3,4	0,4
6. Odmeny zamestnancov (mil. eur)	D.1	40 744	1,3	3,7	6,0
7. Odmeny na zamestnanca (eur)	-	19 631	3,3	4,9	5,2

Zdroj: MF SR

[1] Celková zamestnanosť podľa národných účtov, domáci koncept

[2] Podľa definície národných účtov

[3] Harmonizovaná miera podľa Eurostatu (úrovne)

[4] Reálne HDP na zamestnanú osobu

[5] Reálne HDP na odpracovanú hodinu

Tabuľka 1d - Sektorová bilancia

	ESA kód	2020	2021	2022
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté od zvyšku sveta	B.9	0,8	1,6	1,5
z toho:				
- Tovary a služby		1,8	1,4	0,8
- Primárne príjmy a transfery		-2,2	-1,0	-0,6
- Kapitálový účet		1,2	1,3	1,3
2. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté súkromného sektora	B.9	6,3	9,6	6,4
3. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté verejnej správy	EDP B.9	-5,5	-7,9	-4,9
4. Štatistický rozdiel		0,0	0,0	0,0

Zdroj: MF SR



Tabuľka 2a: Vývoj rozpočtov verejnej správy

	ESA kód	2021 % HDP	2022 % HDP
Čisté pôžičky (EDP B.9) podsektorov verejnej správy			
1. Verejná správa	S.13	-7,9	-4,9
2. Ústredná štátna správa	S.1311	-7,8	-4,7
3. Regionálna štátna správa	S.1312		
4. Miestna štátna správa	S.1313	-0,2	-0,2
5. Fondy sociálneho zabezpečenia	S.1314	0,1	0,0
6. Úrokové náklady	D.41	0,9	0,9
7. Primárne saldo VS		-7,0	-4,1
8. Jednorazové a dočasné efekty:		-3,0	-0,7
8.a. na príjmovej strane		0,1	0,0
8.b na výdavkovej strane		-3,1	-0,7
9. Reálny rast HDP (%)		3,7	4,2
10. Potenciálny rast HDP (%)		1,6	2,8
príspevky:			
- práca		-0,1	0,3
- kapitál		0,4	0,6
- celková produktivita faktorov		1,3	1,9
11. Produkčná medzera (% potenciálneho HDP)		-1,7	-0,4
12. Cyklická zložka (% potenciálneho HDP)		-0,7	-0,1
13. Cyklicky upravené saldo (1-12) (% potenciálneho HDP)		-7,3	-4,8
14. Cyklicky upravené primárne saldo (13+6) (% potenciálneho HDP)		-6,3	-3,9
15. Štrukturálne saldo (13-8) (% potenciálneho HDP)		-4,3	-4,1

[1] TR-TE= B.9.

[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

Tabuľka 2b: Vývoj dlhu verejnej správy (% HDP)

	ESA kód	2021	2022
1. Hrubý dlh		61,5	61,5
2. Zmena hrubého dlhu		1,8	-0,1
Príspevky k zmene hrubého dlhu			
3. Primárne saldo		7,0	4,0
4. Úrokové náklady	D.41	0,9	0,9
5. Zosúladenie dlhu a deficitu		-2,8	-0,3
z toho:			
- Rozdiely medzi cash a akruálom		0,1	-0,2
- Čistý nárast finančných aktív		-3,5	-0,3
z toho: príjmy z privatizácie		0,0	0,0
- Efekty zhodnotenia a iné		0,0	0,0
p.m. Implicitná úroková miera		1,7	1,6
Iné relevantné faktory			
6. Likvidné finančné aktíva		6,0	5,2
7. Čistý finančný dlh (1-6)		55,5	56,3
8. Splátky dlhu (existujúce dlhopisy) od konca predchádzajúceho roka		2,7	1,2
9. Podiel dlhu denominovaného v zahraničnej mene (% HDP)		3,4	2,4
10. Priemerná splatnosť*		8,4	8,4

Pozn.:* Ide o splatnosť štátneho dlhu ku koncu roka

Zdroj: MF SR



Tabuľka 2c: Podmienené záväzky (% HDP)

	2020	2021
Verejné záruky	12,0	-
z toho: spojené s EFSF a ESM	9,3	9,0
z toho: spojené s medzinárodnými inštitúciami	1,4	-
z toho: spojené s garanciami COVID-19	1,1	1,8
z toho: spojené s fin. inštitúciami s účasťou štátu	0,3	-

Zdroj: MF SR

Tabuľka 3: Bilancia výdavkov a príjmov verejnej správy podľa scenára nezmenených politík (členenie podľa komponentov)

Verejná správa (S13)	ESA kód	2021 OS % HDP	2022 NPC % HDP
1. Celkové príjmy	TR	41,9	41,9
z toho			
1.1. Dane z produkcie a dovozu	D.2	12,0	11,8
1.2. Bežné dane z dôchodkov, majetku atď.	D.5	7,4	7,4
1.3. Dane z kapitálu	D.91	-	-
1.4. Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	15,7	15,0
1.5. Dôchodky z majetku	D.4	0,6	0,5
1.6. Ostatné ¹		6,2	7,2
p.m.: Daňové zaťaženie (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		35,1	34,2
2. Celkové výdavky	TE	49,8	45,7
z toho			
2.1. Odmeny zamestnancov	D.1	10,9	10,3
2.2. Medzis potreba	P.2	7,0	6,4
2.3. Celkové sociálne transfery	D.62, D.632	22,1	19,2
z toho: dávky v nezamestnanosti		0,3	0,3
2.4. Úrokové náklady	D.41	0,9	0,9
2.5. Subvencie	D.3	1,7	1,1
2.6. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	4,2	4,6
2.7. Kapitálové transfery	D.9	0,5	0,2
2.8. Ostatné ²		2,5	2,9

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

[2] D.29p + D.4p (okrem D.41p) +D.5p +D.7p +P.52+P.53+NP+D.8.

2021 = priebežný monitoring

Zdroj: MF SR

Tabuľka 4a: Bilancia cieľových výdavkov a príjmov verejnej správy

Verejná správa (S13)	ESA kód	2021 % HDP	2022 % HDP
1. Celkové príjmy	TR	42,1	41,4
z toho			
1.1. Dane z produkcie a dovozu	D.2	12,0	11,8
1.2. Bežné dane z dôchodkov, majetku atď.	D.5	7,4	7,4
1.3. Dane z kapitálu	D.91	-	0,0
1.4. Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	15,7	15,0
1.5. Dôchodky z majetku	D.4	0,6	0,5
1.6. Ostatné ¹		6,2	7,2
p.m.: Daňové zaťaženie (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		35,1	34,2
2. Celkové výdavky	TE	49,8	46,8
z toho			
2.1. Odmeny zamestnancov	D.1	10,9	10,0
2.2. Medzis potreba	P.2	7,0	7,4
2.3. Celkové sociálne transfery	D.62, D.632	22,1	19,2
z toho: dávky v nezamestnanosti		0,3	0,3
2.4. Úrokové náklady	D.41	0,9	0,9
2.5. Subvencie	D.3	1,7	1,1
2.6. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	4,2	4,5
2.7. Kapitálové transfery	D.9	0,5	0,3
2.8. Ostatné ²		2,5	3,3

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

Zdroj: MF SR



[2] D.29p + D.4p (okrem D.41p) +D.5p +D.7p +P.52+P.53+NP+D.8.
Pozn.: 2021 = priebežný monitoring

Tabuľka 4b: Výdavky vylúčené z výdavkového agregátu

	2020	2020	2021	2022
	mil. eur	% HDP	% HDP	% HDP
1. Výdavky na programy EÚ plne kryté príjmami z fondov EÚ	931	0,6	0,7	0,6
1.a. z toho investície plne kryté z príjmami z fondov EÚ	574	0,6	0,6	0,2
2. Výdavky na dávky v nezamestnanosti nesúvisiace s opatreniami vlády (cyklická zložka)	52	0,1	0,0	0,0
3. Zmena príjmov z titulu opatrení (vplyv diskrečných príjmových opatrení)	-449	-0,5	0,1	0,0
4. Automatická zmena príjmov z dôvodu uplatňovania legislatívy	0	0	0	0

Zdroj: MF SR

Tabuľka 4c.i) Celkové verejné výdavky na vzdelávanie, zdravotníctvo a zamestnanosť

	2021		2022	
	% HDP	% CV	% HDP	% CV
Vzdelávanie	4,8	9,6	4,5	9,5
Zdravotníctvo	8,8	17,6	8,0	17,0
Zamestnanosť	1,4	2,8	0,1	0,1

Pozn: CV - Celkové výdavky verejnej správy.

Zdroj: MF SR

Tabuľka 4.c.ii) Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG

Funkcie	COFOG kód	2021		2022	
		% HDP	% CV	% HDP	% CV
1. Všeobecné verejné služby	1	6,1	12,3	8,2	17,5
2. Obrana	2	1,5	2,9	1,2	2,6
3. Verejný poriadok a bezpečnosť	3	2,5	5,0	2,4	5,1
4. Ekonomická oblasť	4	7,3	14,7	5,2	11,2
5. Ochrana životného prostredia	5	0,8	1,6	0,8	1,8
6. Bývanie a občianska vybavenosť	6	0,5	0,9	0,5	1,0
7. Zdravotníctvo	7	8,8	17,6	8,0	17,0
8. Rekreačia, kultúra a náboženstvo	8	1,3	2,7	1,1	2,3
9. Vzdelávanie	9	4,8	9,6	4,5	9,5
10. Sociálne zabezpečenie	10	16,3	32,6	15,0	32,1
Celkové výdavky	TE	49,8	100,0	46,8	100,0

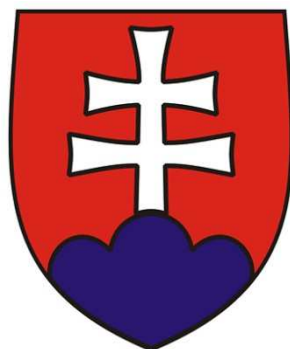
Pozn.: Metodika zaznamenávania výdavkov podľa funkčnej klasifikácie sa môže medzi jednotlivými krajinami líšiť. Toto môže spôsobiť, že v rámci rovnakej položky vystupujú v rôznych krajinách odlišné dáta (napr. zdaňované a nezdaňované dôchodky). Klasifikácia COFOG tiež nezohľadňuje výdavky realizované cez daňový systém (napr. daňové bonusy). CV – Celkové výdavky verejnej správy. Zdroj: MF SR

Tabuľka 9.a) Príjmy z RRF grantov a ich alokácia

	ESA	2020 (% of GDP)	2021 (% HDP)	2022 (% HDP)	2023 (% HDP)	2024 (% HDP)
1. RRF granty zahrnuté v projekciách			100,6	768,3	1057,9	950,8
2. Vyplatené RRF granty z EÚ			822,7	1107,5	1512,5	1493,5
Výdavky financované RRF grantami						
3. Celkové bežné výdavky			100,6	768,3	1057,9	950,8
Z toho:						
- Odmeny zamestnancov	D.1		14,4	41,8	45,9	42,2
- Medzispotreba	P.2		13,0	87,4	106,0	143,4
- Sociálne dávky	D.62+D.632		0,0	7,0	15,0	23,0
- Úrokové náklady	D.41					



- Dotácie	D.3				
- Bežné transfery	D.7		0,8	0,8	0,7
4. Celkové kapitálové výdavky		73,2	631,3	890,2	741,5
z toho:					
- Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	73,2	628,1	889,6	741,0
- Kapitálové transfery	D.9				
Iné výdavky financované z grantu					
5. Zníženie daňových príjmov					
6. Iné výdavky s vplyvom na príjmy					
7. Finančné transakcie					



Návrh rozpočtového plánu Slovenskej republiky na rok 2022

október 2021



Obsah

I.	Makroekonomické predpoklady návrhu rozpočtu	8
I.1.	Makroekonomická prognóza	8
I.2.	Alternatívne scenáre makroekonomickej prognózy.....	14
II.	Rozpočtové ciele	16
II.1.	Aktuálny vývoj verejných financií v roku 2021	16
II.2.	Rozpočtové ciele na roky 2022 až 2024	19
III.	Dlh verejnej správy a dlhodobá udržateľnosť verejných financií	23
III.1.	Dlhodobá udržateľnosť.....	25
IV.	Kvalita verejných financií	29
IV.1.	Príjmové ciele rozpočtu.....	29
IV.2.	Výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy podľa ich funkcie	30
V.	Scenár nezmenených politík a rozpočtové opatrenia	32
V.1.	Scenár nezmenených politík v rokoch 2022-2024	32
V.2.	Popis opatrení	32
VI.	Naviazanie rozpočtového plánu na ciele stratégie rastu a zamestnanosti a špecifické odporúčania Rady EÚ	36
VI.1.	Priority na zvýšenie fiškálnej disciplíny	36
VI.2.	Priority v štrukturálnych politikách.....	37
PRÍLOHY		41



ZOZNAM BOXOV, TABULIEK A GRAFOV

BOX 1 - Predpoklady externého prostredia.....	11
BOX 2 - Predpoklady o vývoji pandémie na Slovensku.....	12
BOX 3 – Odhad produkčnej medzery.....	12
BOX 4 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu v hotovostnom vyjadrení.....	17
BOX 5 – Požadované tempo konsolidácie v kontexte súčasných a plánovaných fiškálnych pravidiel.....	21
BOX 6 – Sankcie podľa platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.....	24
BOX 7 – Plánovaná reforma dôchodkového systému.....	26
BOX 8 – NPC scenáre na úrovni rozpočtových kapitol ako prvý krok tvorby rozpočtu.....	37
BOX 9 – Nezávislé Výbory pre odhad makroekonomického vývoja a odhad vývoja daňových príjmov.....	43
TABUĽKA 1 – Porovnanie prognóz Európskej komisie a Ministerstva financií SR.....	10
TABUĽKA 2 – Produkčná medzera a príspevky faktorov k rastu potenciálneho produktu – národná metodika....	13
TABUĽKA 3 – Opätovné obmedzenie ekonomiky.....	14
TABUĽKA 4 – Pomalšie čerpanie prostriedkov z EÚ fondov.....	15
TABUĽKA 5 – Konsolidačné úsilie (ESA 2010, % HDP).....	20
Tabuľka 6 – Rozklad indikátora dlhodobej udržateľnosti S2 k roku 2024 (% HDP).....	26
TABUĽKA 7 – Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG.....	31
TABUĽKA 8 – Porovnanie bilancie výdavkov a príjmov a NPC v 2022 až 2024 (% HDP).....	32
TABUĽKA 9 – Výdavkové opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy (ESA 2010, porovnanie voči NPC).....	33
TABUĽKA 10 - Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR.....	41
TABUĽKA 11 - Porovnanie rozpočtových cieľov s Programom stability.....	41
TABUĽKA 12 - Hodnotenie septembrovej prognózy MF SR vo Výbore pre makroekonomické prognózy.....	42
TABUĽKA 13 - Priemerná prognóza členov Výboru* (okrem MF SR) a prognóza MF SR.....	42
TABUĽKA 14 - Hodnotenie prognózy MF SR vo Výbore pre daňové prognózy.....	43
TABUĽKA 15 - Hotovostné vplyvy na zmenu nominálneho hrubého dlhu verejnej správy (v mil. eur).....	44
TABUĽKA 16 - Zoznam jednorazových opatrení.....	45
TABUĽKA 17 - Výdavkové pravidlo.....	47
TABUĽKA 18 - Diskrečné opatrenia – medzročné vplyvy opatrení (mil. eur, ESA2010).....	48
GRAF 1 - Príspevky k rastu HDP - prognóza (p.b.).....	8
GRAF 2 – Export tovarov po mesiacoch (mil. EUR).....	8
GRAF 3 – Predpokladaná realizácia investícií z EÚ fondov a plánu obnovy (v mil. eur, b. c.).....	9
GRAF 4 – Prognóza reálneho HDP (index 4Q2019=100, sezónne očistené).....	9
GRAF 5 - Príspevky odvetví k rastu zamestnanosti (p. b.).....	10
GRAF 6 - Príspevky k inflácii (p. b.).....	10
GRAF 7 – HDP obchodných partnerov Slovenska podľa septembrovej prognózy IFP (% zmena).....	11
GRAF 8 - Akciové indexy sa po prudkom prepade rýchlo spamätali (15. jan 2016 = 1).....	11
GRAF 9 – Predpoklad o vývoji počtu nových prípadov (7-denný kĺzavý priemer).....	12
GRAF 10 – Vplyv 3. vlny na spotrebu domácností (s. c. index 4Q2019=100, sezónne očistené).....	12
GRAF 11 - Vývoj produkčnej medzery (% pot. HDP): porovnanie MF SR, NBS, EK.....	13
GRAF 12 – Plnenie schváleného rozpočtu - rozdiely na hlavných položkách (príspevky v mil. eur, ESA2010)....	16
GRAF 13 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu (odhad do konca roka, v % HDP).....	17
GRAF 14 – Faktory vedúce k nárastu štrukturálneho deficitu medzi rokmi 2020 a 2021 v % HDP.....	19
GRAF 15 – Nominálne saldo podľa jednotlivých vrstiev pravidiel (v % HDP).....	22
GRAF 16 – Štrukturálne saldo podľa jednotlivých vrstiev pravidiel (v % HDP).....	22



GRAF 17 – Prognóza hrubého a čistého dlhu verejnej správy v rokoch 2021-2024 (% HDP)	23
GRAF 18 – Príspevky k zmene dlhu VS (% HDP).....	24
GRAF 19 – Dlhodobá prognóza dlhu v scenári nezmenených politík po roku 2024 (% HDP).....	25
GRAF 20 - Udržateľnosť S1 (% HDP)	26
GRAF 21 - Udržateľnosť S2 (% HDP)	26
GRAF 22 – Vplyv opatrení aktuálnej reformy I. piliera na výdavky citlivé na starnutie (v p. b. HDP)	27
GRAF 23 – Zmena indikátora S2 pri zavedení jednotlivých opatrení aktuálnej reformy (v p. b. HDP)	27
GRAF 24 – Medziročný rast HDP, daní a odvodov	29
GRAF 25 – Procyklický vývoj DPPO sa nezopakoval	29
GRAF 26 – DPH opätovne rastie.....	30
GRAF 27 - Daňová medzera na DPH (% potenciálneho výnosu)	30
GRAF 28 - Vývoj výdavkov VS (% HDP).....	30
GRAF 29 - Porovnanie prognóz makroekonomických základní pre rozpočtové príjmy s členmi výboru	42
SCHÉMA 1 - Časový harmonogram najprísnejších sankcií od roku 2023.....	25



Zhrnutie

Rozpočet na najbližšie roky je v znamení postupného posunu od krátkodobých urgentných potrieb k stredno- a dlhodobým výzvam Slovenska. Po stabilizácii situácie súvisiacej s negatívnymi dopadmi COVID-19 sa do popredia dostávajú podpora rozvoja Slovenska prostredníctvom naplňania Plánu obnovy a odolnosti a zodpovedný prístup k udržateľnosti verejných financií.

Rovnako ako 2020 aj rok 2021 je výrazne negatívne poznačený následkami pandémie COVID-19, vrátane nepriaznivých zdravotných a ekonomických dopadov na obyvateľov Slovenska. Prioritou bola ochrana zdravia obyvateľstva aj ekonomiky, čo sa prejavilo aj na náraste deficitu verejných financií a dlhu verejnej správy v týchto rokoch.

V roku 2022 sa predpokladá dobeh a odznievanie pandémie COVID-19, ktoré vláda v rozpočte na budúci rok pokrýva rezervami. Podporu ekonomiky tak v roku 2022 na seba vo väčšej miere preberie naplňanie Plánu obnovy. Aj vďaka tomu rozpočet predpokladá v roku 2022 zníženie deficitu verejnej správy.

V súlade s konsolidačnou stratégiou stanovenou v Programe stability začne aktívne ozdravovanie verejných financií od roku 2023, čo je v súlade s očakávaným obnovením európskych fiškálnych pravidiel. Splnením tohto plánu bude deficit verejných financií znížený pod 3 % HDP od roku 2023 a zadlženie sa stabilizuje pod 60 % HDP.

Aj po poklese dlhu pod 60 % HDP nie je ozdravenie verejných financií garantované. V prvom rade samotný verejný dlh bude stabilizovaný len na úrovni blízko historických maxim. Z dlhodobého hľadiska začne negatívny demografický výhľad už ku koncu tejto dekády zhoršovať zdravie verejných financií. Preto je kľúčové čo najskôršie presadenie pripravenej reformy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti spolu s dôchodkovou reformou. Viacročné výdavkové limity by posilnili mantinely na potrebnú konsolidáciu aj za rozpočtovým horizontom, zatiaľ čo dôchodková reforma by výrazne zlepšila udržateľnosť a to bez krátkodobo nepriaznivých efektov na ekonomiku. Základ pre konsolidačné opatrenia môžu tvoriť zatiaľ neuplatnené opatrenia z revízií výdavkov ako aj pokračujúce revízie vrátane revízie daňových výdavkov. Popri týchto opatreniach sú k dosiahnutiu dlhodobej udržateľnosti rovnako dôležité štrukturálne reformy predstavené v rámci Plánu obnovy a odolnosti, najmä v oblasti školstva.

Slovenská ekonomika sa po globálnej pandémie postupne zotavuje z recesie a svoj potenciál dosiahne v roku 2023. HDP Slovenska v roku 2021 stúpne o 3,7 %, keď jeho dynamiku stlmí tretia vlna pandémie. Aj keď vďaka vakcinácii budú vplyvy 3. vlny miernejšie v porovnaní s koncom roku 2020, zotavenie trhu práce sa preruší a ekonomika zostane podchladená dlhšie. Krátkodobo bude ekonomiku ovplyvňovať aj nesúlad medzi silným globálnym dopytom po tovaroch a nedostatočnou ponukou. Výsledkom budú dočasné inflačné tlaky a občasné prerušenia výroby. Po odznení tretej vlny pandémie v roku 2022 vzrastie HDP o 4,2 %, keď ho podporí oživená súkromná spotreba a najmä investície. Tie, aj vďaka množstvu zdrojov z Plánu obnovy EÚ a z ostatných EÚ fondov, dosiahnu historické hodnoty a budú dominantným faktorom ekonomického rastu v nasledujúcich dvoch rokoch. To povedie k obnoveniu tvorby pracovných miest, vďaka čomu zamestnanosť dobehne veľkú časť krízového poklesu.

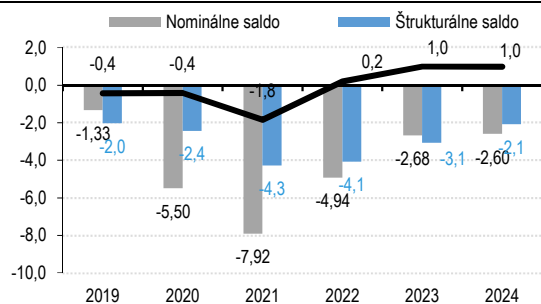
Na základe aktuálneho vývoja poznačeného pandemiou COVID-19 narastie schodok verejnej správy v roku 2021 na 7,9 %, z minuloročných 5,5 % HDP. Oproti predpokladom rozpočtu s plánovaným deficitom na úrovni 7,4 % HDP sa zvýšili hlavne výdavky na pandémiu COVID-19 (o 2,1 % HDP), na ktoré nestačila plošná miliardová rezerva. Negatívne dosahy pandémie na rozpočet kompenzuje najmä navýšenie daňovo-odvodových príjmov (1,4 % HDP), čo súvisí s menej výraznou reakciou daní na prepád ekonomiky v porovnaní s globálnou finančnou krízou. **V roku 2021 pokračuje štrukturálny deficit vo výraznom raste o 1,8 p. b. na úroveň 4,3 % HDP.**

Pri postupnom odznievaní proti-pandemických opatrení sa deficit v roku 2022 zníži pod hranicu 5 % HDP a už v roku 2023 sa dostane mimo hranicu nadmerného deficitu 3 %. Pandémia bude ovplyvňovať verejné financie aj v roku 2022, pričom sa očakáva ustupovanie tretej vlny do polovice roka. Celkovo sa v roku 2022 počíta s výdavkami súvisiacimi s pandemiou na úrovni 0,7 % HDP, pri celkovom schodku hospodárenia 4,9 % HDP.

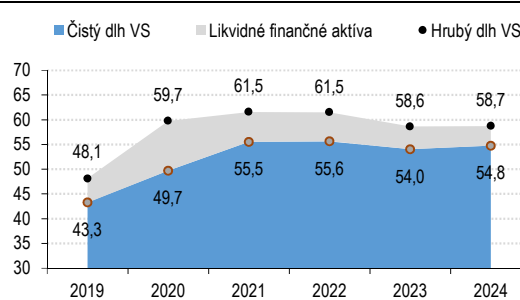


Rozpočet v roku 2022 uvažuje aj s realizáciou zatiaľ nerozpísaných priorit vlády podporujúcich ekonomický rast na úrovni 0,5 % HDP. V súlade s ambíciou v Programe stability sa v rokoch 2023 a 2024 plánuje zníženie štrukturálneho deficitu o 1 % HDP v oboch rokoch. Takto stanovenej konsolidácii zodpovedajú nominálne rozpočtové ciele na úrovni 2,7 % HDP v roku 2023, resp. 2,6 % HDP v 2024¹. Konkrétny konsolidačný plán bude predstavený v priebehu budúceho roka, keď sa vyjasní situácia ohľadom ďalšieho priebehu pandémie. Rozpočet zatiaľ orientačne uvažuje najmä s tmením výdavkov na prevádzke štátu, predovšetkým v oblasti miezd. Rovnako uvažuje s reštriktívnymi opatreniami v prípade väčších štátnych podnikov. **Bez schválenia novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti bude potrebné predložiť pre rok 2024 vyrovnaný rozpočet.**

Plánované konsolidačné úsilie (% HDP)



Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)



Poznámka: roky 2019 a 2020 sú podľa údajov ŠU SR zaslaných do notifikácie Eurostatu, ktorá bude zverejnená v druhej polovici októbra. Finálne údaje sa môžu mierne líšiť. Hodnoty v pomere HDP vychádzajú z predbežných údajov zaslaných do jesennej notifikácie Eurostatu. Časový rad očakávaných úrovni HDP pre roky 2021 až 2024 bol prepočítaný pomocou rešazeni nominálnych medziročných rastov z poslednej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy. Tieto predpoklady sú použité aj pri iných ukazovateľoch.

Zdroj: MF SR

Zdroj: MF SR

Hrubý dlh sa na horizonte prognózy stabilizuje pod 60 % HDP, k čomu okrem konsolidácie pomáha ekonomické zotavenie a aj postupné využitie naakumulovanej hotovostnej rezervy. Dlh v roku 2021 a 2022 medziročne vzrastie na historicky najvyššiu úroveň 61,5 % HDP. Hlavným dôvodom rastúceho zadĺženia je pokračujúca pandémia koronavírusu a potrebné opatrenia prejavujúce sa vo vysokom deficite verejných financií. V nasledujúcich rokoch by v dôsledku ukončenia proti-pandemických opatrení a priaznivého makroekonomického prostredia, podporeného zdrojmi z Fondu obnovy a odolnosti mal dlh pozvoľna klesať. Zníženiu pod 60 % HDP dopomáha okrem poklesu schodku hospodárenia pod 3 % HDP aj rýchlejšia rast ekonomiky a dočasne zvýšená inflácia. K stabilizácii zadĺženia pomôže aj využitie likvidných aktív verejnej správy, ktoré v minulom roku prekročili až 10 % HDP a na konci rozpočtového horizontu sa vrátia späť k predkrízovým hodnotám. Čistý dlh dosiahne v roku 2024 takmer 56 % HDP a oproti aktuálnemu roku tak ostane takmer stabilný.

Pre dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti sú kľúčové viaceré reformné iniciatívy v oblasti verejných financií a štrukturálnych politík. V kontexte historicky najhorších hodnôt dlhodobej udržateľnosti je hlavnou prioritou presadiť pripravený ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Reforma zavádza výdavkové limity ako hlavné operatívne fiškálne pravidlo a spolu s ďalšími zmenami prispeje k väčšej proti-cyklickosti. Novelou súvisiaceho bežného zákona sa posilňuje kontrola nad riadením výdavkov a zavedú sa aj analytické nástroje pre strednodobé rozpočtovanie, tzv. základné scenáre prognózy výdavkov na úrovni rozpočtových kapitol. Legislatívne sa ukotvuje tzv. nulové rozpočtovanie investícií s cieľom posilniť efektivitu výdavkov. Schválenie dôchodkovej reformy, vrátane obnovenia väzby dôchodkového veku na očakávanú dĺžku života, posilní dlhodobú udržateľnosť bez krátkodobých negatívnych dopadov na ekonomiku. Väčšina štrukturálnych priorit je už priamo zadaná v Pláne obnovy a odolnosti a cieľa zvýšenie rastového potenciálu ekonomiky. Kľúčovou je najmä oblasť školstva cez podporu inklúzie v predprimárnom vzdelávaní, kurikulárna reforma regionálneho školstva a reforma vysokoškolského prostredia.

¹ Cieleny pokles nominálneho salda v 2024 len o 0,1 p.b. HDP pri plánovanom znížení štrukturálneho salda 1 % HDP vychádza z opätovného podchlazovania ekonomiky spôsobeného ukončením III. programového obdobia EÚ fondov.



Návrh rozpočtového plánu vychádza z návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024. Príprava materiálu je súčasťou požiadaviek vyplývajúcich z legislatívy Európskej únie. Prezentuje vývoj fiškálnej pozície, predpokladaný vývoj ekonomiky a popis opatrení rozpočtovej politiky na dosiahnutie stanovených cieľov v strednodobom horizonte. Európska komisia následne vydá k rozpočtovému plánu stanovisko.

I. Makroekonomické predpoklady návrhu rozpočtu

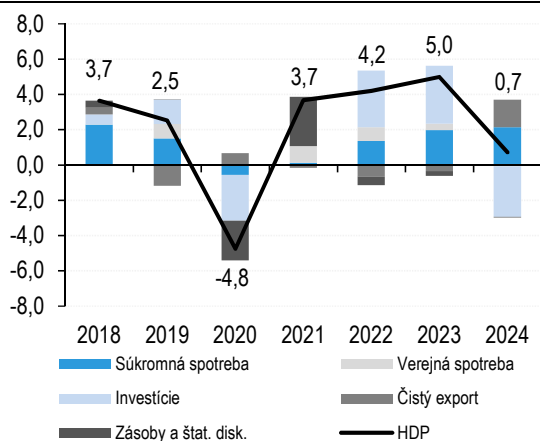
Slovenská ekonomika sa po globálnej pandémie postupne zotavuje z recesie a svoj potenciál dosiahne v roku 2023. HDP Slovenska v roku 2021 stúpne o 3,7 %, keď jeho dynamiku stlmí tretia vlna pandémie. Aj keď vďaka vakcinácii budú vplyvy 3. vlny miernejšie v porovnaní s koncom roku 2020, zotavenie trhu práce sa preruší a ekonomika zostane podchladená dlhšie. Krátkodobo bude ekonomiku ovplyvňovať aj nesúlad medzi silným globálnym dopytom po tovaroch a nedostatočnou ponukou. Výsledkom budú dočasné inflačné tlaky a občasné prerušenia výroby. Po odznení tretej vlny pandémie v roku 2022 vzrastie HDP o 4,2 %, keď ho podporí oživená súkromná spotreba a najmä investície. Množstvo zdrojov z Plánu obnovy EÚ a z ostatných EÚ fondov dosiahne historické hodnoty a bude dominantným faktorom ekonomického rastu v nasledujúcich dvoch rokoch. To povedie k obnoveniu tvorby pracovných miest, vďaka čomu zamestnanosť dobehne veľkú časť krízového poklesu.

I.1. Makroekonomická prognóza²

Po prepade ekonomiky v dôsledku globálnej pandémie sa HDP Slovenska v roku 2021 čiastočne zotaví a stúpne o 3,7 %. Uvoľnenie opatrení po druhej vlny sa pretavilo do vyššej spotreby domácností, avšak ekonomika zostane podchladená. Oživenie ekonomiky koncom roku stlmí tretia vlna pandémie. Predpokladom je, že vďaka vakcinácii budú dopady tretej vlny miernejšie ako v predchádzajúcich dvoch. Tretia vlna spomalí prijímanie nových zamestnancov v druhej polovici tohto roka, zamestnaných tak bude za celý rok stále v priemere o 66 tisíc menej než v roku 2019. Export bude brzdený nedostatkom vstupov v priemyselnej výrobe. Globálny dopyt po tovaroch zostane vysoký a ponuka ho nedokáže nasýtiť. Výsledkom budú rastúce inflačné tlaky a občasné prerušenia výroby.

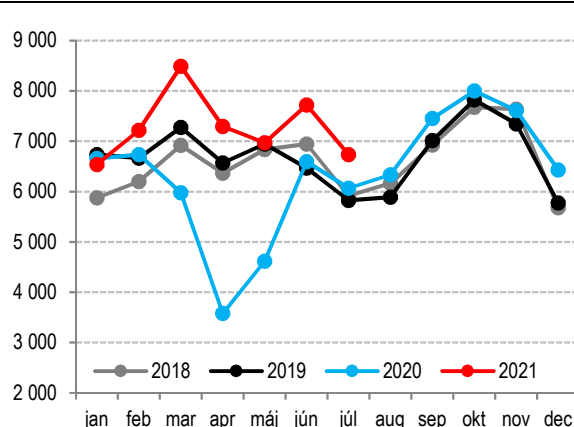
V roku 2022 dosiahne rast HDP 4,2 %, hnaný najmä investíciami. Pandémia začiatkom roku ustúpi, neistota sa zníži a firmy opäť začnú investovať. S blížiacim sa koncom tretieho programového obdobia sa začne zrýchľovať čerpanie EÚ fondov. K týmto zdrojom sa pridá aj čerpanie prostriedkov z Plánu obnovy EÚ. Celkové investície v ekonomike tak stúpnu medziročne o takmer 17 %. To prispeje nielen k menšiemu podchladeniu slovenskej ekonomiky, ale aj k zrýchleniu tvorby potenciálu slovenskej ekonomiky v ďalších rokoch.

GRAF 1 - Príspevky k rastu HDP - prognóza (p.b.)



Zdroj: MF SR

GRAF 2 – Export tovarov po mesiacoch (mil. EUR)



Zdroj: ŠÚSR

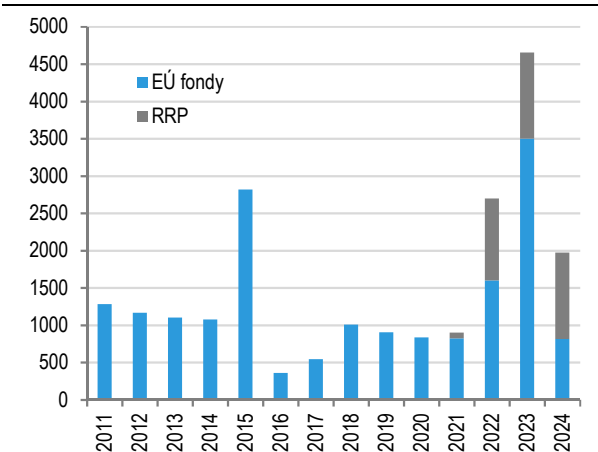
² Časový rad očakávaných úrovní HDP pre roky 2021 až 2024 vychádza z revidovaných údajov o HDP za rok 2020 zaslaných do jesennej notifikácie Eurostatu a prepočítaný reťazením nominálnych medziročných rastov zo septembrovej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy. Tieto predpoklady sú použité aj pri iných ukazovateľoch vyjadrených v pomere k HDP. Prognóza zahŕňa predpoklad znižovania štrukturálneho deficitu verejných financií o 1 % HDP v rokoch 2023-2024.

Po odznení tretej vlny sa obnoví zotavenie trhu práce. Očakávame, že ekonomika a zamestnanosť začnú výraznejšie rásť začiatkom roku 2022, keď pandémia ustúpi. Za celý rok 2022 na trhu práce pribudne približne 18 tisíc pracovných miest, najmä v sektore služieb, ktoré boli najviac zasiahnuté. Miera nezamestnanosti začne postupne klesať a v roku 2022 by mala dosiahnuť v priemere 6,7 %. Následný výraznejší pokles počtu nezamestnaných bude podporený investíciami z Plánu obnovy EÚ.

Rast cien v roku 2022 prekročí štyri percentá. Opätovné oživenie dopytu na svetových trhoch, vyššie ceny emisných povoleniek, ako aj iné globálne faktory prudko zdvihli ceny budúcich kontraktov energetických komodít. To povedie k zvýšeniu regulovaných cien v rokoch 2022 a 2023. Predpokladáme, že rast cien surovín v druhej polovici budúceho roka zvoľní a ceny vstupov sa tak stabilizujú. Stabilná bude aj dopytová inflácia, keďže zamestnanosť sa len postupne bude vraciäť na predkrízovú úroveň. V rokoch 2022 a 2023 sa do cien premietne aj schválené ďalšie zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov.

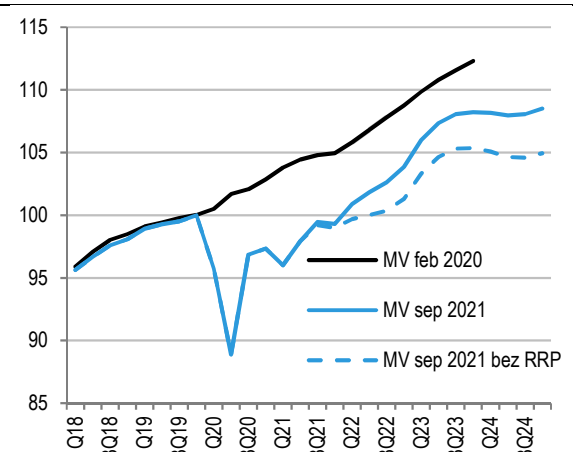
Nominálne mzdy budú s pokračujúcim ekonomickým oživením aj naďalej stúpať rýchlejšie než ceny. Priemerná nominálna mzda sa v roku 2021 zvýši o 5,4 %. Výška miezd bude do veľkej miery ovplyvnená nízkou porovnávacou bázou z roka 2020, ale aj pandemickými vlnami. Vysoká chorobnosť zvyšuje počet poberateľov PN a OČR, čo sa prejavuje v nižších vyplácaných mzdách a vykazovanej priemernej mzde.³ V roku 2022 sa vyšší rast cien čiastočne premietne do nominálnych miezd, ktoré sa zvýšia o 5,5 %, a reálne mzdy (zohľadňujúce infláciu) tak stúpnu o 1,3 %. Priemerná mzda si udrží stabilné tempo rastu aj v nasledujúcich rokoch spolu s oživením ekonomiky a tvorbou pracovných miest.

GRAF 3 – Predpokladaná realizácia investícií z EÚ fondov a plánu obnovy (v mil. eur, b. c.)



Zdroj: MF SR

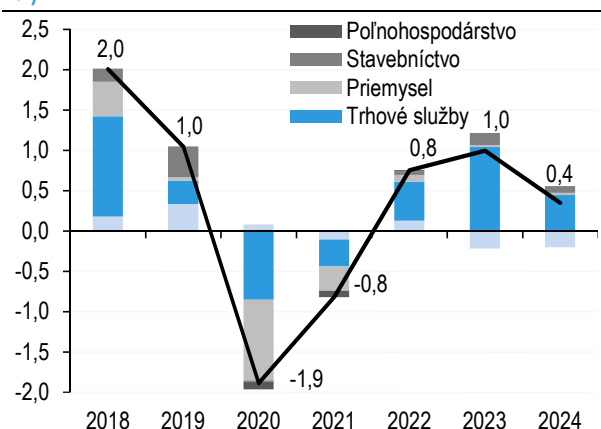
GRAF 4 – Prognóza reálneho HDP (index 4Q2019=100, sezónne očistené)



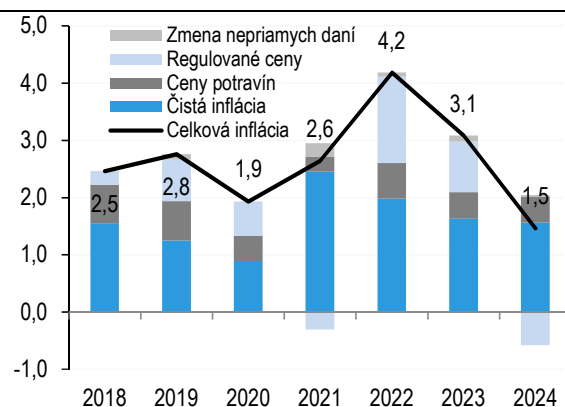
Zdroj: MF SR

V roku 2023 rast ekonomiky zrýchli na 5 % s vplyvom dočerpávania zdrojov z EÚ z končiaceho programového obdobia, podobne ako v roku 2015. Táto akcelerácia bude znamenať mierne prehrievanie ekonomiky a ďalšie zotavenie trhu práce. Následne v roku 2024 ekonomika zvoľní, keďže očakávame, že čerpanie zdrojov z nového štvrtého programového obdobia bude len postupné.

³ Nemocenské dávky sa do miezd nezarátavajú, no ich poberatelia sú stále vedení ako zamestnaní. Tento fakt potom znižuje vykazovanú priemernú mzdu zamestnancov.

GRAF 5 - Príspevky odvetví k rastu zamestnanosti (p. b.)


Zdroj: MF SR

GRAF 6 - Príspevky k inflácii (p. b.)


Zdroj: MF SR

Prognóza MF SR je v porovnaní s jarnou aj letnou prognózou EK pesimistickejšia⁴. Hlavným dôvodom je fakt, že v septembrovej prognóze MF SR je premietnutý vplyv nastupujúcej tretej vlny pandémie. MF SR taktiež uvažuje s rýchlejším rastom cien a s výpadkami súčiastok v priemysle, čo sú faktory tlmiace spotrebu domácností a export. Z tohto dôvodu je aj odhad produkčnej medzery pod odhadom EK a ekonomika je tak, podľa MF SR, viac podchladená.

TABUĽKA 1 – Porovnanie prognóz Európskej komisie a Ministerstva financií SR

Ukazovateľ (rast v % ak nie je uvedené inak)		2021	2022
Reálne HDP	Prognóza EK (jar)	4,8	5,2
	Prognóza EK (leto)	4,9	5,3
	Prognóza MF SR (sept)	3,7	4,2
Súkromná spotreba	Prognóza EK (jar)	0,8	5,2
	Prognóza MF SR (sept)	0,2	2,4
Verejná spotreba	Prognóza EK (jar)	2,5	-0,2
	Prognóza MF SR (sept)	4,9	4,1
Celkové investície	Prognóza EK (jar)	8,6	12,5
	Prognóza MF SR (sept)	-0,3	16,7
Export tovarov a služieb	Prognóza EK (jar)	12,2	5,3
	Prognóza MF SR (sept)	10,5	3,1
Import tovarov a služieb	Prognóza EK (jar)	10,9	5,6
	Prognóza MF SR (sept)	10,9	3,9
Inflácia (HICP)	Prognóza EK (jar)	1,5	1,9
	Prognóza EK (leto)	2,1	2,2
	Prognóza MF SR (sept)	2,3	4,0
Zamestnanosť (ESA)	Prognóza EK (jar)	-0,6	0,8
	Prognóza MF SR (sept)	-0,8	0,8
Produkčná medzera (% z pot, HDP)	Prognóza EK (jar)	-1,4	0,8
	Prognóza MF SR (sept)	-1,7	-0,4

Zdroj: MF SR

⁴ Porovnanie prognózy MF SR s prognózou EK vychádza z požiadavky smernice Rady 2011/85/EÚ z 8. novembra 2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov.

BOX 1 - Predpoklady externého prostredia

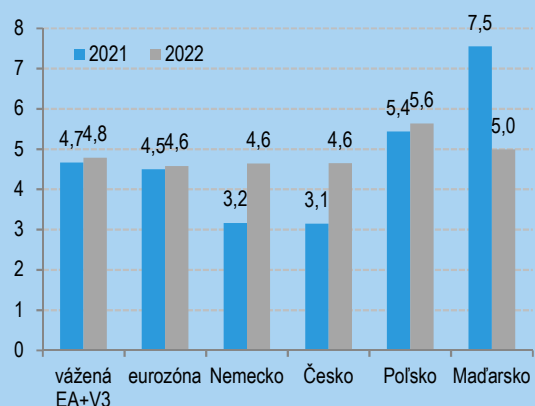
Ekonomika eurozóny sa v závere roka 2020 ponorila do recesie spôsobenej pandémie a súvisiacimi opatreniami. Aj keď boli ekonomické náklady druhej vlny pre jednotlivé krajiny miernejšie v porovnaní s prvou vlnou, spomalenie sa prenieslo aj do 1. štvrťroka 2021, kedy väčšina krajín eurozóny mierne poklesla. Jarné uvoľnenie opatrení so sebou prinieslo ekonomické oživenie v druhom štvrťroku, kedy sa k relatívne dynamickému globálnemu obchodu a silnej priemyselnej výrobe pridali aj služby. Kým letná sezóna podporila rast služieb v oblasti hotelierstva, reštaurácií aj turizmu, sektor stavebníctva sa v prvej polovici roka nestihol zotaviť. Ekonomický vývoj v nasledujúcom období bude do veľkej miery závisieť od priebehu jesennej vlny pandémie, ktorej by mal dominovať infekčnejší delta variant vírusu COVID-19. Vďaka očkovaniu by však mala byť táto vlna pandémie miernejšia.

Rast cien energií spolu s drahšími pohonnými látkami, nesúlalom medzi silným dopytom po tovaroch a nedostatočnou ponukou vstupov, vyvolávajú silné dočasné inflačné tlaky. Keďže vyššia inflácia je spôsobená skôr ponukovými faktormi a nie je dôsledkom prehrievania sa ekonomík, očakáva sa, že rast cien je len dočasný. V roku 2022 sa však ceny pravdepodobne ešte udržia na vysokých úrovniach. Silnejšia inflácia je dôsledkom drahších vstupných surovín, ktoré spolu s chýbajúcimi vstupmi vytvárajú tzv. úzke hrdlá, čo sa prejavilo v poklese dokončených výrobkov.

Vlna pandémie z jesene 2020 zasiahla aj krajiny regiónu V3, kde však boli negatívne ekonomické dôsledky v miernejšom rozsahu v porovnaní s veľkými krajinami eurozóny. V druhej polovici roka 2021 by malo pomôcť aj čerpanie prostriedkov z Plánu obnovy a odolnosti (GRAF 7). Jednotlivé ekonomiky podporí v roku 2022 aj čerpanie z fondov EÚ.

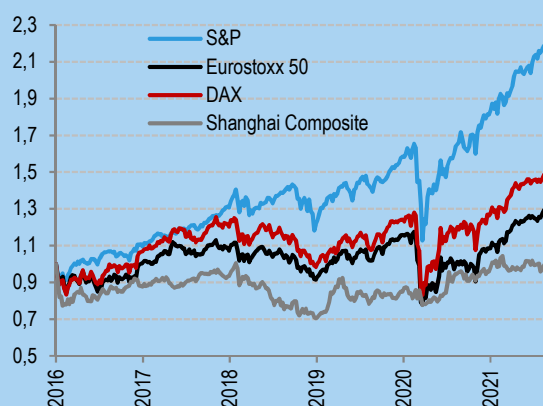
Aktiové indexy počas leta pokračovali v raste a prekonávali historické maximá (GRAF 8). Záujem o akcie je podporený pozitívnymi náladami v súvislosti s mierou zaočkovanosti vo veľkých ekonomikách a s tým spojené menšie obavy z ďalšej vlny pandémie. Investori zároveň rátajú s pokračujúcimi monetárnymi a fiškálnymi stimulmi, čo prispieva k rastu na akciových trhoch a zároveň k poklesu výnosov vládnych dlhopisov. **Cena ropy Brent reflektuje vyššie ceny energií a emisných povoleniek.** Na horizonte prognózy by sa cena komodity mala ustáliť na úrovni 60 USD/bl.

GRAF 7 – HDP obchodných partnerov Slovenska podľa septembrovej prognózy IFP (% zmena)



Zdroj: IFP

GRAF 8 - Aktiové indexy sa po prudkom prepade rýchlo spamätali (15. jan 2016 = 1)

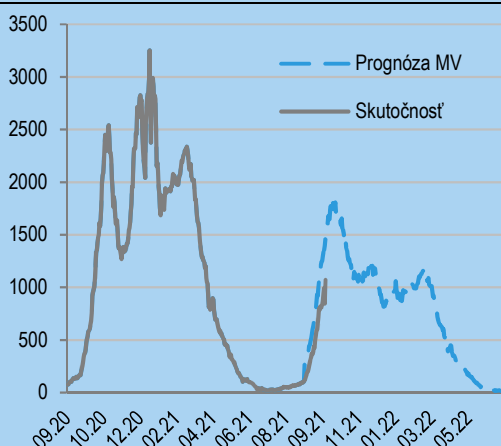


Zdroj: IFP, Bloomberg

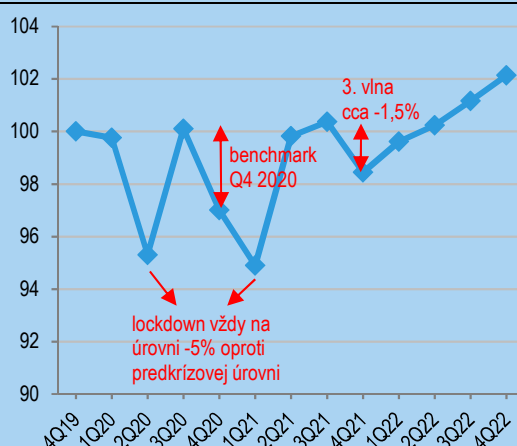
BOX 2 - Predpoklady o vývoji pandémie na Slovensku

Tretia vlna prinesie menej nakazených než druhá. Vrchol tretej vlny je predpokladaný v polovici októbra, keď sa počet nových pozitívne testovaných priblíži hranici 1800. Následne sa 3. vlna zastabilizuje na úrovni zhruba 1000 nakazených. Kvôli sezónnosti vírusu sa bude počet pozitívne testovaných pohybovať na podobných úrovniach približne do polovice marca, keď spolu s postupným oteplením nastane aj pokles incidence (**GRAF 9**). Priemerný počet pacientov v nemocniciach je odhadovaný na zhruba 500 v období od septembra do konca roka, pričom na vrchole 3. vlny ide zhruba o 700 hospitalizácií. Modelovaný priebeh epidemickej situácie predpokladá mieru plnej zaočkovanosti na úrovni 51 % (aktuálne 42,6 %). Zahnutý je tiež vplyv opatrení Covid automatu (verzia z 10.8.), ktoré sa aktivujú na základe vývoja incidence v jednotlivých okresoch. Aktuálny vývoj nových prípadov je zatiaľ v súlade s predpokladmi v prognóze, zatiaľ čo vývoj hospitalizovaných je vyšší.

Tretia vlna zasiahne ekonomiku miernejšie než predchádzajúce. Vplyv 3. vlny pandémie na ekonomiku vychádza z predpokladov prísnosti regionálnych opatrení na základe Covid automatu. Okrem reštrikčných opatrení je tiež zohľadnená rôzna miera zaočkovanosti, kumulatívny počet pozitívne testovaných (ako indikátor pre osoby s prekonaným ochorením) a ekonomická dôležitosť regiónu meraná podielom na vyplatených mzdách v hospodárstve. Vplyv 3. vlny stiahne nadol reálnu spotrebu o 0,23 % HDP v 4. kvartáli (**GRAF 10**). Pandémia zasiahne ekonomiku menej ako v druhej vlnе najmä vďaka vakcinácii a regionálnemu charakteru opatrení. Pri výrazne horšom epidemickom vývoji sa však ekonomický vývoj bude približovať alternatívnejmu scenáru s lockdownom. Ten uvažuje s prepadosm spotreby domácnosti o 0,45 % HDP, čo sú asi 2/3 vplyvu predchádzajúcich lockdownov.

GRAF 9 – Predpoklad o vývoji počtu nových prípadov (7-denný kĺzavý priemer)

Zdroj: OWID, IFP

GRAF 10 – Vplyv 3. vlny na spotrebu domácností (s. c. index 4Q2019=100, sezónne očistené)

Zdroj: ŠÚ SR, IFP

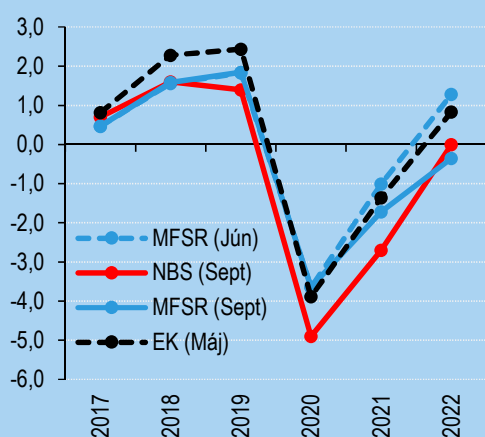
BOX 3 – Odhad produkčnej medzery

Tretia vlna pandémie spomalí oživenie ekonomiky a ekonomika ostane podchladená na úrovni – 1,7 % pod svojim potenciálom. V nasledujúcom roku ekonomika hnaná investíciami z Plánu obnovy prekoná predkrízové úrovne a produkčná medzera sa takmer úplne zavrie na -0,4 % potenciálu. Tento odhad sa opiera o národnú metodiku Ministerstva financií Slovenskej republiky (MF SR). Odhad MF SR sa výrazne

nelíši od prognózy EK z mája roku 2021. Národná metodika MF SR je v tomto dokumente využitá pre odhad cyklickej zložky potrebnej k výpočtu štrukturálneho salda verejných financií.

Podľa národnej metodiky MF SR dosiahne v roku 2021 produkčná medzera **-1,7 % potenciálneho HDP**. Nedostatok vstupov spolu s 3. vlnou pandémie pribrzdia rast ekonomiky v tomto roku, čo vyústi do miernejšieho zatvorenia produkčnej medzery ako sa očakávalo v júni. V ďalšom roku ekonomiku výrazne podporia investície z Plánu obnovy, ktoré budú zvyšovať produkčné kapacity najmä cez kapitálovú zásobu a vyššiu produktivitu výrobných faktorov. Spolu s oživeným dopytom a zamestnanosťou po pandémie sa v roku 2022 produkčná medzera zníži na **-0,4 % potenciálneho HDP**. Plán obnovy a dočerpávanie zdrojov z EÚ fondov v roku 2023 bude stimulovať vysoký rast dopytovej aj ponukovej časti ekonomiky, čo vyústi do pozitívnej produkčnej medzery, ktorá sa však kvôli koncu programového obdobia EÚ fondov v roku 2024 opäť roztvorí.

GRAF 11 - Vývoj produkčnej medzery (% pot. HDP): porovnanie MF SR, NBS, EK



Zdroj: MF SR, NBS, AMECO

TABUĽKA 2 – Produkčná medzera a príspevky faktorov k rastu potenciálneho produktu – národná metodika

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

*Celková produktivita výrobných faktorov

Zdroj: MF SR

Rozdiel v odhadoch produkčnej medzery EK a MF SR (národná metodika) spôsobuje rozdielny horizont prognóz a rozdielna produktivita výrobných faktorov (TFP). Kým metodika EK odhaduje produkčnú medzeru na dva roky dopredu, prognóza MF SR robí odhad až na štyri roky. Metodika EK je postavená na trendoch a filtrácii premenných, takže predĺženie horizontu prognózy môže mať za následok rozdielne odhady produkčnej medzery na kratšom horizonte, hoci je vstupná makroekonomická prognóza v daných rokoch nezmenená. Ďalším rozdielom je úprava TFP o vplyv investícií z Plánu obnovy, ktorý sme odhadli na základe panelových údajov o 34 krajinách (EÚ, UK, USA, Island, Nórsko, Švajčiarsko, Kanada a Japonsko) počas rokov 2010 až 2019. Nárast tempa rastu investícií o 1 p. b. je spojený s nárastom tempa rastu celkovej produktivity o 0,061 p. b. Rast celkovej produktivity faktorov sme následne upravili na základe objemu naplánovaných investícií v jednotlivých rokoch a odhadnutého vplyvu na TFP.

MF SR pri odhade potenciálneho produktu zároveň zohľadňuje aj vývoj produkčnej medzery, ktorá ovplyvňuje dynamiku domácej inflácie, obchodnej bilancie a trhu práce. Výsledný rozklad HDP je preto založený nielen na odhade štrukturálnej zložky, ale simultánne aj na odhade cyklickej zložky. V prípade metodiky EK sa nezohľadňuje vplyv spomínanej cyklickej zložky na ekonomiku, čo môže viesť k menej presnému odhadu produkčnej medzery. Ako príklad uvádzame tlmený rast spotrebiteľských cien a pozitívnu obchodnú bilanciu (indikujúcu prebytok zahraničného dopytu nad domácim), čo v posledných rokoch naznačuje len nízke prehrievanie slovenskej ekonomiky.

I.2. Alternatívne scenáre makroekonomickej prognózy

Pre lepšiu informovanosť verejnej diskusie a politiky na Slovensku slúžia alternatívne scenáre, ktoré tentokrát modelujú ekonomický vývoj v prípade lockdownu a nízkeho čerpania EÚ fondov. Napriek vysokej zaočkovanosti sa s príchodom 3. vlny pandémie v niektorých štátoch diskutovala potreba ďalšieho lockdownu, vid' napr. Izrael. V prvom alternatívnom scenári bol modelovaný vplyv prípadného lockdownu počas 3. vlny na slovenskú ekonomiku. Zavedenie prísnejších opatrení nad rámec aktuálneho automatu v podobe lockdownu ešte v tomto roku by znížilo HDP o dodatočných 0,3 p.b. Hlavným faktorom podporujúcim rast ekonomiky v roku 2023 bude dočerpanie EÚ fondov z končiacieho programového obdobia. Druhý alternatívny scenár modeluje situáciu nižšieho čerpania na úrovni 70 % a jeho vplyv na ekonomiku. Nižšie, 70 %-né čerpanie, by v roku 2023 znížilo rast o 1,7 percentuálneho bodu.

Scenár 1: Opätovné obmedzenie ekonomiky

V prvom scenári simulujeme vplyv opätovného zavedenia lockdownu, t.j. sprísnenia protipandemických opatrení nad rámec COVID automatu platného k septembru 2021. Scenár predpokladá horší priebeh 3. vlny pandémie (vrchol 3. vlny počas novembra pri 3600 nových prípadoch a 2800 hospitalizovaných) a lockdown počas dvoch mesiacov vo štvrtom kvartáli, čo bude znamenať obmedzenie obchodov a služieb na predaj pre základné potreby, zatvorenie škôl, reštaurácií, hotelov a obmedzenie pohybu. Ekonomické vplyvy lockdownu sú odhadnuté na základe výpadku spotreby domácností v predchádzajúcich vlnách pandémie.

Sprísnenie opatrení by stlmilo výkon ekonomiky v štvrtom kvartáli a HDP by celoročne vzrástlo o 3,4 %, čo je o 0,3 p.b. menej než v základnom scenári prognózy MF SR. Scenár predpokladá, že pandémia sa po novom roku úplne nevytratí, ale jej intenzita a vplyvy na ekonomiku nebudú zásadné, čo bude viesť k rýchlemu návratu ekonomiky na pôvodnú trajektóriu. Zamestnanosť by v poslednom kvartáli tohto roka poklesla o 17 tisíc osôb oproti prognóze. Trh práce by sa zotavil počas prvej polovice roka 2022. Daňové príjmy poklesnú najmä v závere roka 2021 vplyvom výpadku príjmov naviazaných na spotrebu.

TABUĽKA 3 – Opätovné obmedzenie ekonomiky

Kumulatívna zmena rastu jednotlivých premenných oproti základnému scenáru je v p.b.
Zmena daňových príjmov sa uvádza ako zmena oproti zákl. scenáru, hrubý dlh VS sa uvádza ako zmena oproti základnej prognóze

	Reálne HDP	Spotrebné ceny	Produkčná medzera	Súkromná spotreba	Vládna spotreba	Reálne investície	Reálny export	Zamestnanosť	Nominálne mzdy	Daňové príjmy (% HDP)	Dlh VS (% HDP)
2021	-0,3	0,2	-0,3	-0,5	0,0	-0,3	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	0,3
2022	-0,1	0,4	-0,4	0,0	0,4	-0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,2
2023	-0,1	0,4	-0,4	-0,1	0,3	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,3
2024	-0,1	0,4	-0,5	-0,2	0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,4

Zdroj: MF SR

Scenár 2: Nižšie čerpanie zdrojov z EÚ

V druhom scenári modelujeme potenciálne efekty zníženého čerpania prostriedkov z EÚ. Základný scenár prognózy v súlade s väčšinovými očakávaniami členov Výboru pre makroekonomické prognózy predpokladá do roku 2024 vyčerpanie takmer celého dostupného balíka zdrojov EÚ (v objeme viac než 11 mld. eur). Z toho väčšinu tvoria zdroje programového obdobia EÚ fondov končiacieho v 2023. Pre ilustráciu dôležitosti úspešného dočerpania zdrojov aktuálneho programového obdobia pre ekonomický vývoj druhý scenár modeluje situáciu, v ktorej čerpanie dosiahne úroveň len 70 % dostupného objemu. To zodpovedá minimálnej hodnote z prieskumu medzi členmi Výboru. Množstvo zdrojov je v tomto prípade do roku 2024 nižšie o 2,5 mld. eur, pričom sa rozdiely najviac prejavajú v roku 2023, keď je objem čerpania nižší až o 2 mld. eur.

Nižšie čerpanie zdrojov by ekonomický vývoj v rokoch 2021 a 2022 ovplyvnilo iba veľmi mierne. V roku 2023 by však HDP vzrástlo len o 3,3 %, čo je o 1,7 p.b. menej ako v prognóze. Opticky vyšší rast v roku 2024 by bol výsledkom bázičného efektu z predchádzajúceho roku, ale úroveň HDP by stále bola nižšia ako v prognóze. Trh



práce by reagoval na výpadok zdrojov s oneskorením a najväčšie rozdiely by sa prejavili až v roku 2024, keď by bolo zamestnaných o 22 tisíc osôb menej v porovnaní s vývojom pri plnom čerpaní zdrojov EÚ. Daňové príjmy reagujú od roku 2023 výpadkom okolo 0,4 až 0,6 % HDP.

TABUĽKA 4 – Pomalšie čerpanie prostriedkov z EÚ fondov

Kumulatívna zmena rastu jednotlivých premenných oproti základnému scenáru je v p.b.

Zmena daňových príjmov sa uvádza ako zmena oproti zákl. scenáru, hrubý dlh VS sa uvádza ako zmena oproti základnej prognóze

	Reálne HDP	Spotrebné ceny	Produkčná medzera	Súkromná spotreba	Vládna spotreba	Reálne investície	Reálny export	Zamestnanosť	Nominálne mzdy	Daňové príjmy (% HDP)	Dlh VS (% HDP)
2021	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2022	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,6	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1
2023	-1,8	-0,3	-1,8	-0,7	-2,2	-9,2	0,0	-0,3	-1,3	-0,6	1,9
2024	-0,6	-0,6	-2,1	-0,4	-0,8	-3,8	0,0	-0,9	-0,3	-0,4	1,7

Zdroj: MF SR



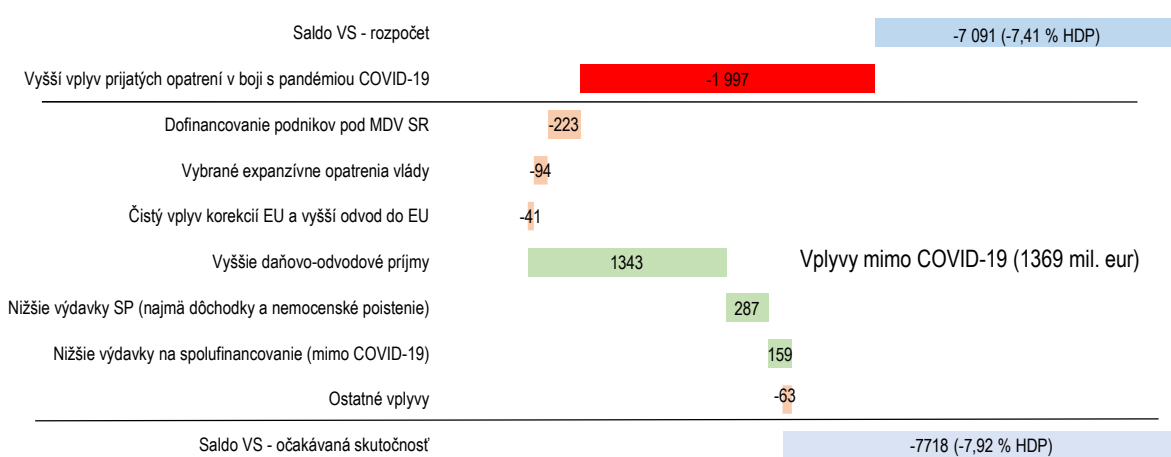
II. Rozpočtové ciele

Deficit dosiahne v tomto roku 7,9 % HDP. Prioritou je aj v roku 2021 boj s dôsledkami pandémie COVID-19. K nárastu deficitu tak prispieva najmä navýšenie prostriedkov na podporu ekonomiky počas pandémie, na ktoré nestačila pôvodná plošná miliardová rezerva v rozpočte. Mimo priamych vplyvov spôsobených prepuknutím pandémie COVID-19 sa na zvýšení deficitu podieľajú najmä dofinancovanie prevádzky a kapitálových výdavkov dopravných podnikov pod Ministerstvom dopravy a výstavby. Naopak, oproti predpokladom rozpočtu deficit výrazne znižujú najmä vyššie daňovo-odvodové príjmy najmä vďaka tomu, že korporátna daň napriek pandémie poklesla len minimálne. Od roka 2022 sa v zdravotnej oblasti aj v ekonomike predpokladá už stabilnejšia situácia. Tomu zodpovedá aj nižšia rezerva na podporné proti-pandemické opatrenia v porovnaní s minuloročnými výdavkami na úrovni 0,7 % HDP. Mimo nej sa v rozpočte plánuje približne neutrálna fiškálna politika. Deficit verejných financií sa tak v budúcom roku zníži na úroveň 4,9 % HDP. Od roku 2022 preberú úlohu podpory ekonomiky nové prostriedky z Fondu obnovy a končiaceho programového obdobia EÚ fondov. Obozretné sťahovanie fiškálneho stimulu zodpovedá aj odporúčaniam ostatných medzinárodných inštitúcií. Od roku 2023 je v kontexte historicky najvyššej úrovne verejného dlhu a rizík dlhodobej udržateľnosti plánované pokračovanie ozdravenia verejných financií, znižovaním štrukturálneho deficitu o 1 % HDP ročne. Vďaka tomu sa nominálny deficit už v roku 2023 dostane pod hranicu nadmerného deficitu 3 % HDP. Bez novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je potrebné pre rok 2024 cieľiť už vyrovnaný rozpočet, čo by znamenalo výrazne reštriktívnu fiškálnu politiku.

II.1. Aktuálny vývoj verejných financií v roku 2021

Na základe aktuálneho vývoja poznačeného pandemiou COVID-19 narastie schodok VS v roku 2021 na 7,9 % HDP z minuloročných 5,5 % HDP. Oproti predpokladom rozpočtu s plánovaným deficitom na úrovni 7,4 % HDP sa zvýšili hlavne výdavky na pandémiu COVID-19 (navýšenie o 2,1 p. b. HDP nad rámec miliardovej rezervy zapracovanej v schválenom rozpočte). Výrazný nárast výdavkov potrebných na boj s pandemiou viedol k potrebe novely zákona o Štátnom rozpočte na tento rok. Pozitívne na deficit pôsobia najmä vyššie ako rozpočtované daňovo-odvodové príjmy (1,4 % HDP) a nižšie výdavky Sociálnej poisťovne mimo dávok spojených s COVID-19 (0,3 % HDP).

GRAF 12 – Plnenie schváleného rozpočtu - rozdiely na hlavných položkách (príspevky v mil. eur, ESA2010)



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

Zdroj: MF SR

Vývoj verejných financií spôsobený koronavírusom

Na boj s pandemiou COVID-19 sa tento rok očakávajú o 2,1 p. b. HDP väčšie výdavky s vplyvom na deficit, ako sa predpokladalo v rozpočte pri tvorbe rezervy na tento účel (1,1 % HDP)⁵. Celkové náklady prijatých

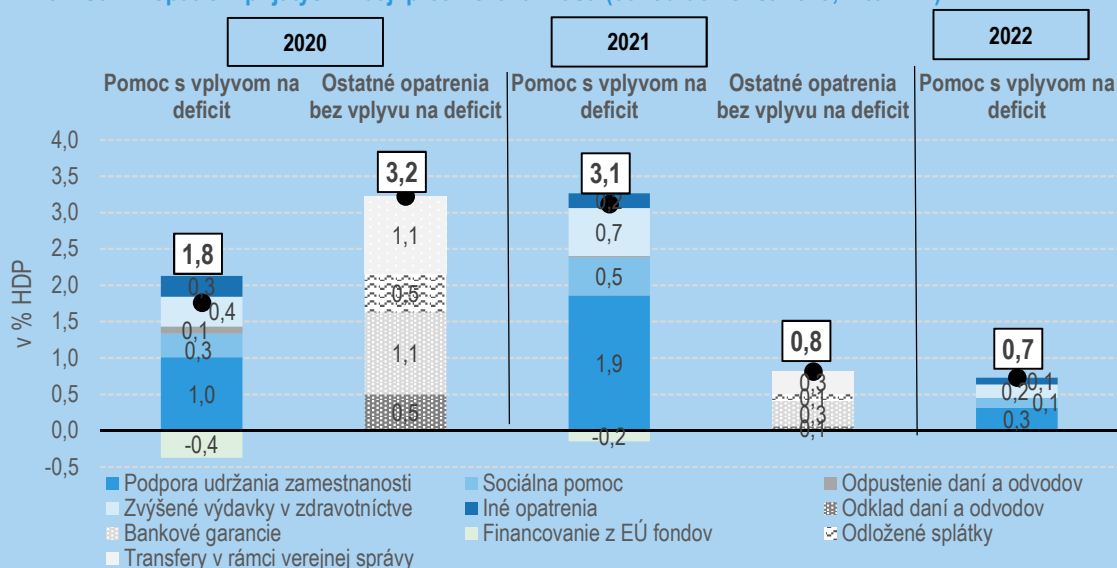
⁵ Pri tvorbe rozpočtu sa vytvorila rezerva na tento účel vo výške 1 041 mil. eur.

opatrení (s vplyvom na aktuálny deficit v metodike ESA2010), ktoré zaviedla vláda v reakcii na koronavírus, sa do konca roka odhadujú v objeme 3,1 % HDP.⁶ (BOX 4 a Príloha 7). Vláda v roku 2021 rozšírila podporu zamestnanosti cez navýšenie limitov, ktoré je možné poberať na jedno pracovné miesto. Nemocenské dávky, ako aj ošetrovné o člena rodiny, boli navýšené tak, aby počas apríla a mája nahrádzali čistú mzdu zamestnancov. Opätovné predĺženie nároku na dávku v nezamestnanosti počas marca až mája malo nahradiť príjem ľuďom, ktorí si v dôsledku zhoršenej situácie na trhu práce stále nemohli nájsť zamestnanie. Vytvorili sa aj nové schémy na podporu najviac postihnutých sektorov. Cielená finančná pomoc smerovala najmä na podporu pracovníkov a podnikateľov v kultúre a na základných umeleckých školách. Významné dotácie prúdili aj na podporu gastronómie a cestovného ruchu. Vytvorila sa aj schéma na kompenzáciu strát v cestnej doprave. Jednorazový príspevok vo výške 333 eur bol vyplatený rodinám s deťmi, ktoré sa vplyvom situácie s COVID-19 ocitli v hmotnej núdzi. Ostatným rodinám s deťmi sa počas októbra doplatí prídavok na dieťa, tak aby dosahoval výšku 100 eur.

BOX 4 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu v hotovostnom vyjadrení

Opatrenia prijaté v boji proti koronavírusu majú charakter priamej pomoci s priamym vplyvom na deficit a bez priameho vplyvu na deficit, kam patria odklady daňových a odvodových povinností, bankové záruky pre podnikateľské úvery a transfery v rámci verejnej správy. Odklad daní a odvodov mal pomôcť firmám s likviditou a jeho vplyv na aktuálny deficit bude zanedbateľný. V strednodobom horizonte sa minimalizuje aj hotovostný vplyv⁷. Garancie za úvery, ktoré tiež pomáhajú preklenúť nepriaznivé obdobie, majú vplyv na deficit a dlh iba v prípade, ak časť dlžníkov prestane splácať poskytnuté úvery, resp. v prípade štandardizovaných záruk podľa metodiky ESA2010 je nutné zohľadniť mieru rizika nesplatenia na aktuálnom princípe⁸. Transfery v rámci verejnej správy majú vplyv na aktuálny deficit, len ak subjekt prijatý transfer zrealizuje na výdavkoch⁹. Odklad splátok úverov realizujú komerčné banky po dohode s vládou, čím pomáhajú likvidite domácností bez vplyvu na vládny deficit hospodárenia.

GRAF 13 – Súhrn opatrení prijatých v boji proti koronavírusu (odhad do konca roka, v % HDP)



Zdroj: MF SR

* 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.

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

⁶ V tomto odhade je zahrnuté financovanie časti výdavkov z EÚ fondov. Ide o financovanie v objeme 138 mil. eur (0,2 % HDP), toto prefinancovanie nemá vplyv na deficit.

⁷ V časti sociálnych odvodov predpokladáme aktuálny vplyv -3,6 mil. eur v 2020 z dôvodu nesplatenia odložených odvodov vo vybraných rizikových sektoroch. V roku 2021 očakávame vplyv na aktuálne saldo vo výške -5,5 mil. eur.

⁸ Potenciálne negatívne riziko sa odhaduje 47 mil. zo záruk poskytnutých v roku 2020 (z toho 25 mil. je už zahrnutých v deficite v rámci jesennej notifikácie EUROSTATU), resp. riziko 32 mil. zo záruk poskytnutých v roku 2021.

⁹ Napríklad Sociálna poisťovňa dostáva transfer zo ŠR, ktorý je do veľkej miery využitý na krytie pandemických OČR a PN.



Pomoc s vplyvom na deficit sa v aktuálnom roku očakáva v takmer dvojnásobnej hodnote ako v minulom roku. Tento medziročný nepomer je spôsobený okrem navyšovania a rozširovania pomoci popísanej vyššie, aj zaznamenávaním tzv. Kurzarbeitu, keďže do roku 2021 je zahrnutá pomoc aj za posledné mesiace roku 2020¹⁰. Ďalším faktorom je aj objem preplatených výdavkov z EÚ fondov, kým v roku 2020 bol v objeme 0,4 % HDP, tento rok sa očakáva len približne polovica. V aktuálnom roku je navyše dostatočná rezerva aj pre prípad výraznejšej 3. vlny.

Ďalšie faktory mimo koronavírusu

Daňovo-odvodové príjmy rozpočtu prispievajú popri rýchlejšom zotavení ekonomiky k zlepšeniu hospodárenia na úrovni 1,4 % HDP. Hlavným faktorom je zvýšenie daňových príjmov, z toho najmä pozitívne prekvapenie na dani z príjmov právnických osôb vo výške 0,8 % HDP. Zvyčajne procyklická korporátne daň napriek pandémie poklesla len minimálne, na rozdiel od skúseností počas globálnej finančnej krízy, kedy došlo k medziročnému prepadu korporátnej dane o cca 24 %. Za udržaním výnosu sú najmä vybrané sektory ekonomiky, dôležité z hľadiska výberu korporátnej dane, ktorým sa aj napriek kríze darilo. Ide o sektor dodávok vody a energií, financií, malo- a veľkoobchodu. Taktiež sa predpokladá pozitívny vývoj pri dani z pridanej hodnoty, kde sa očakáva prekročenie rozpočtu o 0,4 % HDP vďaka rastu úspešnosti výberu, s ktorým sa v predpokladoch rozpočtu nepočítalo. Vyšší výnos dane z príjmu fyzických osôb ako aj odvodové príjmy (spolu za 0,3 % HDP) ťahá hlavne pozitívnejší vývoj na trhu práce v tomto roku. Ide najmä o silnejší rast miezd, ktorý bude v druhom polroku podporený aj nárastom nových pracovných miest.

Výdavky Sociálnej poisťovne, ktoré nesúvisia priamo s vplyvom pandémie, sú oproti rozpočtu nižšie o 0,3 % HDP. Pokles výdavkov sa očakáva najmä pri dôchodkových dávkach (0,2 % HDP) a nepandemických dávkach nemocenského poistenia (0,1 % HDP). Na pokles dôchodkových dávok oproti rozpočtu vplyva vyšší počet a vyššia priemerná dávka zaniknutých dôchodkov, než sa očakávalo (nepriamy vplyv COVID-19). Ďalší dôvod je nižšia priemerná výška novopriznaných dôchodkov¹¹. Výdavky na štandardné nemocenské a ošetrovné dávky klesajú kvôli výraznejšiemu čerpaniu pandemických dávok PN a OČR¹². Znižujú sa aj výdavky na ostatné nemocenské dávky z dôvodu nižšieho čerpania materského otcami či pomalšieho nábehu poberateľov tehotenských dávok. Výdavky na dávky v nezamestnanosti oproti rozpočtu mierne rastú v dôsledku zhoršeného stavu na trhu práce, ktorý je spôsobený pandemiou.

Výdavky súvisiace s európskym rozpočtom rovnako znižujú očakávaný deficit oproti rozpočtu. Slabšie čerpanie prostriedkov spolufinancovania európskych projektov prispieva vyše 0,2 p. b. HDP. Malá úspora sa očakáva aj na odvode do EÚ. Naopak, celkový pozitívny vplyv mierne kompenzujú korekcie¹³ z nezrovnalostí pri čerpaní EÚ fondov.

Dofinancovanie vybraných spoločností pod ministerstvom dopravy zo štátneho rozpočtu sa podieľa na vyššom než rozpočtovanom deficite 0,2 p. b. HDP¹⁴. Železnice SR zvyšujú výdavky najmä kvôli prevádzke a obnove železničnej siete. Dofinancovanie Železničnej spoločnosti Slovensko je za účelom pokrytia výdavkov zvýšenej potreby opráv železničných koľajových vozidiel a zvýšením dopravných výkonov.

Ostatné negatívne vplyvy spôsobené rozhodnutiami vlády majú negatívny vplyv na deficit na úrovni 0,1 % HDP. Ide najmä o dofinancovanie Zboru väzenskej a justičnej stráže pod Ministerstvom spravodlivosti, odchodné

¹⁰ Výdavky sú zaznamenané podľa toho kedy boli vyplatené, nie na základe toho kedy vznikol nárok na podporu.

¹¹ A pravdepodobne nedostatočné zohľadnenie medziročného presunu výdavkov z 2021 do 2020. Kvôli pripadajúcemu väčšiemu počtu termínov splatnosti na dni pracovného pokoja začiatkom roka 2021, sa vyplatilo o 71 mil. eur viac než štandardne už v roku 2020. Celkový počet výplacných termínov v roku 2020 tak bol 145, zatiaľ čo v roku 2021 len 143. Štandardne sa v bežnom roku vyplatí 144 termínov splatnosti, k nadmernému presunu dochádza každých 5-6 rokov. Tento efekt pravdepodobne nebol naplno zohľadnený pri tvorbe rozpočtu na rok 2021. Zároveň boli značne navýšené očakávané výdavky v roku 2020, ktoré boli bázou pre rok 2021.

¹² Na pokles výdavkov na štandardné nemocenské dávky má vplyv aj rast výdavkov na pandemické dávky (PN a OČR), ktoré sú zobrazené v rámci zúčtovania pandemickej pomoci. Ľudia, ktorí by aj počas bežného roka ochoreli na inú chorobu a následne poberali štandardnú PN či OČR, sú tak zobrazení v pandemických výdavkoch a štandardné výdavky na ostatné nemocenské preto klesnú.

¹³ Korekcie sú očistené o príjmy platobnej jednotky.

¹⁴ Ide o dofinancovanie podnikov ŽSSK a ŽSR.



pre príslušníkov policajného zboru ako aj dofinancovanie regionálneho rozvoja v gescii Ministerstva pre investície a regionálny rozvoj.

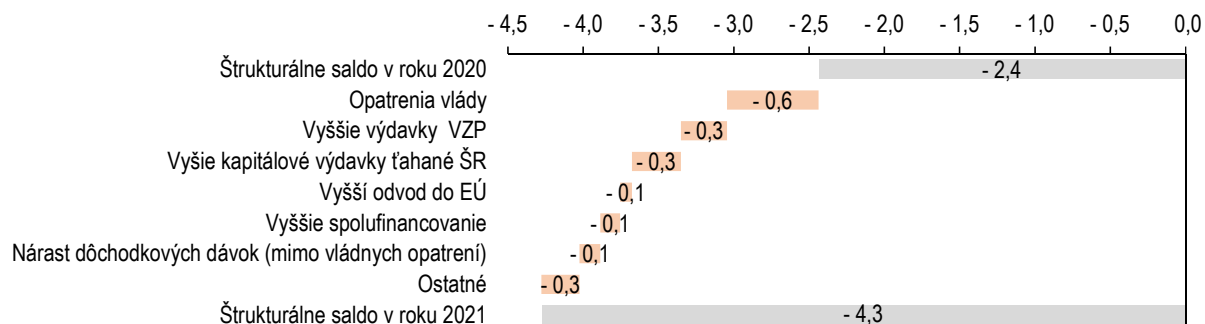
Pozitívne a negatívne riziká

Zvýšená neistota ohľadne vývoja ekonomiky sa prejavuje vo vyššej volatilité pri odhadoch nominálneho deficitu. Prípadná 3. vlna, ktorá by si vyžiadala lockdown ekonomiky, by mala odhadovaný negatívny vplyv na príjmy vo výške 0,2 % HDP¹⁵. Za rok 2021 už dostupné údaje za plnenie výdavkov poukazuje na pozitívne riziko najmä pri kapitálových výdavkoch štátneho rozpočtu a na úrovni samospráv.

II.2. Rozpočtové ciele na roky 2022 až 2024

V roku 2021 pokračuje štrukturálny deficit vo výraznom raste o 1,8 p. b. na úroveň 4,3 % HDP. Vzhľadom na negatívnu produkčnú medzeru pôsobí fiškálna expanzia v roku 2020 a 2021 na ekonomiku 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. Ak sa potvrdia predpoklady očakávanej skutočnosti do konca roka, na expanzii sa môžu podieľať aj vyššie investície štátneho rozpočtu vo výške 0,3 % HDP. Rastúce výdavky verejného zdravotného poistenia prispievajú mimo vplyvov pandémie k zvýšeniu štrukturálneho deficitu tiež o 0,3 p. b. HDP¹⁶. Nad rámec vyššie uvedených zmien vplyvajú na štrukturálne saldo aj vplyvy, ktoré sú v menšej miere pod priamou kontrolou vlády. Sem patrí najmä rastúci odvod do Európskej únie z dôvodu Brexitu (0,1 % HDP), nárast výdavkov na spolufinancovanie EÚ fondov (0,1 % HDP) a narastajúci počet poberateľov dôchodkov (0,1 % HDP). Medzi ostatné vplyvy patrí napríklad rast bežných výdavkov miestnych samospráv.

GRAF 14 – Faktory vedúce k nárastu štrukturálneho deficitu medzi rokmi 2020 a 2021 v % HDP



Zdroj: MF SR

Na budúci rok je plánovaná približne neutrálna fiškálna politika, tak ako bola ukotvená v Programe stability. Rozpočet cieľi pre rok 2022 nominálny deficit na úrovni 4,9 % HDP, nakoľko v budúcom roku sa predpokladá stabilnejšia situácia v zdravotnej oblasti aj v ekonomike. To sa prejaví v nižšej rezerve na podporné proti-pandemické opatrenia (0,7 % HDP). Rezerva má pokryť predovšetkým dobeh výdavkov určených na *Prvú pomoc++* za nároky z konca roka 2021, prípadné náklady z intenzívnejšej 3. vlny pandémie a zakontrahované vakcíny a iné výdavky súvisiace s pandemiou (BOX 4). Plán mierne znížiť štrukturálne saldo v roku 2022 kompenzuje vplyv expanzívnych výdavkových opatrení vlády v roku 2021 prijatých od schválenia Programu

¹⁵ Pre použité predpoklady pozri komentár k makroekonomickej prognóze: https://www.mfsr.sk/files/archiv/66/Komentar_MV_sept2021.pdf V scenári je predpokladaný kratší lockdown s približne dvojitým efektom na spotrebu oproti predchádzajúcim vlnám, vzhľadom na vyššiu zaočkovanosť.

¹⁶ Pomere vysoký rast je spôsobený najmä naviazaním miezd v zdravotníctve na rast priemernej mzdy v hospodárstve spred dvoch rokov na úrovni 7,8 %, čo je výraznejšie nad potenciálnym rastom HDP. Mzdy tvoria v zdravotníctve vyše tretinu výdavkov.



stability¹⁷. Okolo aktuálneho odhadu deficitu v roku 2021 však existuje značná neistota a v prípade dosiahnutia nižšieho schodku verejnej správy by mohlo ísť o neutrálnu až mierne expanzívnu fiškálnu politiku.

Od roku 2023 je v súlade s ambíciou v Programe stability plánovaná konsolidácia na úrovni 1 % HDP ročne, s cieľom postupného ozdravenia verejných financií pod hranicu nadmerného deficitu. Štandardné fiškálne pravidlá Paktu stability a rastu majú byť podľa komunikácie EK opäť aplikované v roku 2022 s dosahom na prípravu rozpočtu na rok 2023. Slovensko na základe nominálneho deficitu nad 3 % HDP zrejme vstúpi do procedúry nadmerného deficitu (EDP), kde EK určí tempo konsolidácie pre návrat k strednodobému rozpočtovému cieľu (MTO). V aktuálnom Návrhu rozpočtového plánu je konsolidačné úsilie stanovené podľa požiadaviek z predchádzajúcej procedúry nadmerného deficitu¹⁸. Základom pre rozpočtové ciele je stanovenie medziročnej konsolidácie, pričom 1 %-ná štrukturálna konsolidácia zodpovedá nominálnemu saldu na úrovni 2,7 % HDP v roku 2023, resp. 2,6 % HDP v 2024¹⁹. Nepriaznivý vplyv konsolidácie na ekonomiku bude zmierňovaný množstvom dodatočných zdrojov z Plánu obnovy a ostatných EÚ fondov.

Konkrétne konsolidačné opatrenia budú predstavené v rozpočtovom procese budúci rok. Dosiahnutie nominálnych cieľov v roku 2023 a 2024 si vyžaduje špecifikáciu nových konsolidačných opatrení v objeme 812 resp. 768 mil. eur v porovnaní so zostaveným rozpočtom. Rozpočet na horizonte do roku 2024 zároveň už uvažuje so znížením resp. tlmením výdavkov viacerých subjektov verejnej správy, ako sú NDS, ŽSR, VVŠ, samospráv a resp. aj s nulovým rastom mzdového balíka v štátnom rozpočte (viď kapitola NPC). V porovnaní s vývojom v analytickom scenári nezmenených politík bude potrebné na dosiahnutie tohto plánovaného vývoja v rozpočte nájsť ďalšie opatrenia (pozri **TABUĽKU 9**). Celkový objem opatrení bude teda vyšší.

TABUĽKA 5 – Konsolidačné úsilie (ESA 2010, % HDP)

	2019 S	2020 S	2021 OS	2022 NRVS	2023 NRVS	2024 NRVS
Nominálne saldo – rozpočtový cieľ	-1,3***	-5,5***	-7,9	-4,9	-2,7	-2,6 (0,0*)
Cyklická zložka	0,7	-1,4	-0,7	-0,1	0,4	-0,5
Jednorazové vplyvy	0,0	-1,7	-3,0	-0,7	0,0	0,0
Štrukturálne saldo	-2,0	-2,4	-4,3	-4,1	-3,1	-2,1 (0,5*)
Konsolidačné úsilie	-0,4	-0,4	-1,8	0,2	1,0	1,0 (3,6*)
<i>p. m. Štrukturálne saldo bez zarátania COVID opatrení do jednorazových vplyvov</i>		-4,0	-7,1	-4,8	-3,1	-2,1 (0,5*)
<i>p.m. potrebné opatrenia na dosiahnutie rozpočtových cieľov (mil. eur)**</i>					812	768 (3 815*)

* V zátvorke sú uvedené ciele, ktoré zodpovedajú návrhu sankcii aktuálnej dlhovej brzdy. V roku 2024 si aktuálne znenie dlhovej brzdy žiada už nominálne vyrovnaný rozpočet.

** Opatrenia potrebné oproti aktuálnemu fiškálnemu rámcu rozpočtu verejnej správy, ktorý už pracuje s predpokladom úsporných opatrení (napr. predpokladá tlmenie výdavkov na viacerých subjektov ako sú NDS, ŽSR či VVŠ). Reálne bude treba prijať opatrenia, ktoré budú vyššie.

*** Podľa údajov ŠU SR zaslaných do notifikácie Eurostatu, ktorá bude zverejnená v druhej polovici októbra. Údaje sa môžu meniť. Rovnaký prístup je zvolený pri prognóze hrubého dlhu.

Plánovanej konsolidácii môžu významne napomôcť doteraz neimplementované úsporné opatrenia z revízií výdavkov a revízia daňových výdavkov. Revízie výdavkov identifikovali od roku 2017 úsporné opatrenia s celkovým potenciálom 2 mld. eur (2,1 % HDP). Časť z nich už bola zapracovaná do rozpočtu verejnej správy najmä v minulosti²⁰. Zvyšná časť by po dodatočnej analýze aktuálnosti návrhov revízií mohla tvoriť základ pre potrebnú konsolidáciu v ďalších rokoch. Rovnako je dôležité sa pozrieť na príjmovú stranu rozpočtu. Napríklad v oblasti daňových výdavkov, analogicky ako v prípade revízie výdavkov, by malo dochádzať k priebežnému vyhodnocovaniu opodstatnenosti a efektivity existujúcich výnimiek v zdanení z hľadiska dosahovania svojho účelu.

¹⁷ Ide predovšetkým o dofinancovanie ŽSR a ZSSK. V menšej miere aj o odchodné pre príslušníkov policajného zboru, dofinancovanie zboru väzenskej a justičnej stráže a regionálneho rozvoja.

¹⁸ Podrobnejšie na strane 42: https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sqp/pdf/30_edps/communication_to_the_council/2010-06-15_be_cz_de_ie_es_fr_it_nl_at_pt_si_sk_communication_on_action_taken_en.pdf

¹⁹ Cielový pokles nominálneho salda v 2024 len o 0,1 p.b. HDP pri plánovanom znížení štrukturálneho salda o 1 % HDP vychádza z opätovného podchladzovania ekonomiky spôsobeného ukončením III. programového obdobia EÚ fondov, kedy sa spomalí rast príjmov

²⁰ Do rozpočtu verejnej správy už boli zapracované opatrenia s potenciálom približne 1 mld. eur, z čoho sa asi 750 mil. eur má prejavíť do roku 2023.



Dodatočnú identifikáciu úspor je možné dosiahnuť pokračujúcimi revíziami výdavkovej obálky. Pokračovanie revízií výdavkov verejnej správy je podporené aj legislatívou, ktorá stanovuje povinnosť vykonať revíziu aspoň 50 % výdavkov verejnej správy za štandardné volebné obdobie²¹. Alternatívou k postupným revíziám po jednotlivých rezortoch alebo tematických oblastiach by mohla byť komplexná revízia výdavkov (comprehensive spending review). Komplexné revízie výdavkov nemusia nevyhnutne zhodnotiť všetky výdavky, ich výhodou však môže byť nadrezortný prístup a uľahčenie realokácie výdavkov medzi oblasťami presmerovaním výdavkov do prioritných oblastí. Komplexná revízia výdavkov by mala zahŕňať predovšetkým aktualizáciu identifikovaných, ale len čiastočne realizovaných opatrení, vyhodnotenie výdavkových politík vlád z minulých rokov, prehodnotenie mandatórných výdavkov, predovšetkým parametrických politík (napr. nárok a indexácia dávok) a prehodnotenie fakultatívnych výdavkov štátu (napr. investičná pomoc podnikom).

BOX 5 – Požadované tempo konsolidácie v kontexte súčasných a plánovaných fiškálnych pravidiel

Určenie strednodobej rozpočtovej stratégie sa deje v kontexte vyvíjajúcich sa európskych aj národných fiškálnych pravidiel. Na základe oboch sa však dá očakávať požiadavka na znižovanie deficitu od roku 2023 smerom k vyrovnanému rozpočtu.

Európske fiškálne pravidlá (Pakt stability a rastu)

Na základe historických skúseností je možné predpokladať, že Európska Komisia bude odporúčať pre Slovensko zníženie štrukturálneho deficitu o 2 % HDP do roku 2024. Aktuálne nie je možné s istotou povedať, aké konsolidačné úsilie bude Európska komisia v rokoch 2023 a 2024 požadovať. Na základe odporúčanií po predošlej kríze pre roky 2010-2023 sa očakáva požiadavka znižovať štrukturálne saldo o 1 % HDP od roku 2023, s ktorou počíta aj návrh rozpočtu.

Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (novela ÚZoRZ vrátane výdavkových limitov)

Ak NR SR na jeseň schváli novelu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti bude do roku 2024 potrebná konsolidácia pravdepodobne vyššia ako 2 % HDP (bez dôchodkovej reformy). Podľa novely, ktorej súčasťou sú aj výdavkové limity, sa požaduje zlepšovanie stavu dlhodobej udržateľnosti o 1 % HDP v čase vysokých rizík a 0,5 % HDP v čase nízkych rizík dlhodobej udržateľnosti. Nakoľko aktuálne je dlhodobá udržateľnosť vo vysokom riziku bolo by potrebné znížiť štrukturálne saldo za 2 roky kumulatívne o viac ako 2 % HDP (bez dôchodkovej reformy)²². Konsolidácia sa v tomto prípade stanovuje ako konkrétne úsporné opatrenia nad rámec základného scenára – teda prognózovaného vývoja stanoveného legislatívou²³. Úsporné opatrenia však môžu byť nahradené aj dôchodkovou reformou, príp. inými reformami, ak ich Rada pre rozpočtovú zodpovednosť uzná ako opatrenia zlepšujúce dlhodobú udržateľnosť.

Platný zákon o rozpočtovej zodpovednosti (platný ÚZoRZ)

Pri absencii zmien v dlhovej brzde sa spustia od roku 2023 bezprecedentne prísne sankcie k vyrovnanému rozpočtu do roku 2024, čo by znamenalo približne až 4-percentnú konsolidáciu. Ide najmä o požiadavku vyrovnaného rozpočtu, resp. nerastúcich výdavkov už od roku 2024. Zároveň už v roku 2023 by sa museli viazať 3 % upravených²⁴ výdavkov štátneho rozpočtu (podrobnejšie BOX 6).

²¹ Ministerstvo financií je povinné predkladať revíziu výdavkov tak, aby počas štyroch po sebe nasledujúcich kalendárnych rokov od roku, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády došlo k revízií výdavkov v rozsahu najmenej 50 % výdavkov verejnej správy

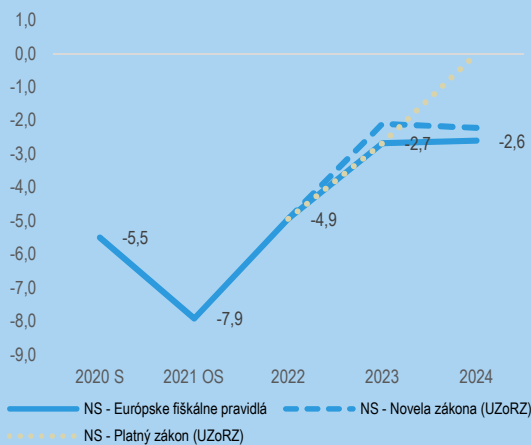
²² Podľa posledných údajov z aktuálnej Správy o dlhodobej udržateľnosti (apríl 2021) by bolo potrebné zníženie štrukturálneho deficitu o 2,4 p.b.

²³ Nejde teda o zaužívané meranie konsolidácie cez medziročnú zmenu štrukturálneho salda. V tomto koncepte sa ako konsolidácia vyčísľujú len vplyvy konkrétnych opatrení vlády oproti vývoju verejných financií na základe aktuálnej legislatívy. Nie je tak možné zahrnúť zníženie štrukturálneho salda, ktoré vychádza z predošlej legislatívy, resp. z ekonomického oživenia. (napr. pomalšia indexácia sociálnych dávok ako je rast výkonu ekonomiky alebo rýchle oživenie ekonomiky a príjmov po kríze).

²⁴ Celkové výdavkov štátneho rozpočtu schválených zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok znížené o výdavky na správu štátneho dlhu, o prostriedky Európskej únie, prostriedky štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, odvody do Európskej únie, transfery Sociálnej poisťovni a o výdavky na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami.

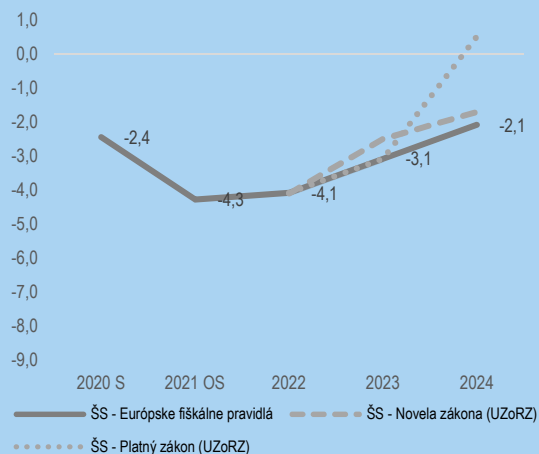


GRAF 15 – Nominálne saldo podľa jednotlivých vrstiev pravidiel (v % HDP)



Zdroj: MF SR

GRAF 16 – Štrukturálne saldo podľa jednotlivých vrstiev pravidiel (v % HDP)



Zdroj: MF SR

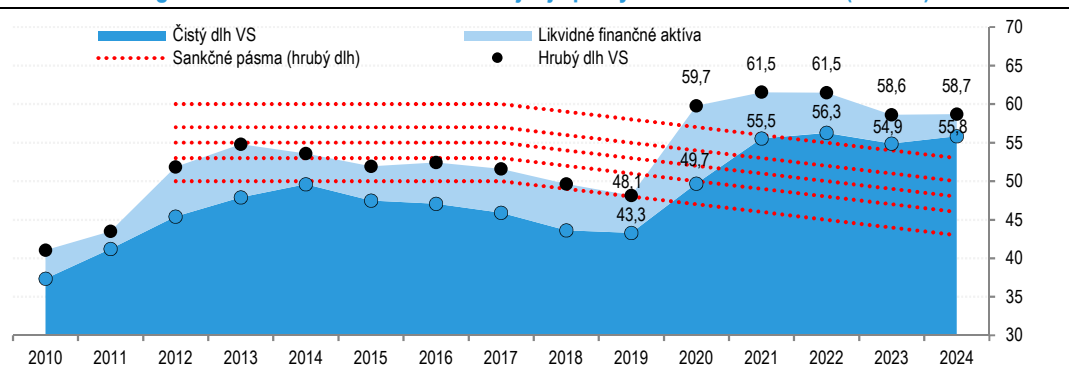
III. Dlh verejnej správy a dlhodobá udržateľnosť verejných financií

Verejný dlh v roku 2020 vzrástol na historicky najvyššiu úroveň, no po aktuálnej revízii údajov nakoniec nepresiahol hranicu 60 % HDP. Naďalej vysoké očakávané deficity povedú v tomto aj budúcom roku k ďalšiemu rastu hrubého dlhu nad 60 % HDP. V roku 2022 však už bude dlh kulminovať na úrovni 61,5 % HDP a po plánovanom znížení schodku hospodárenia pod 3 % HDP v roku 2023 začne opäť klesať. Pokles dlhu potiahne aj ekonomické oživenie podporené zdrojmi z Plánu obnovy, vyššia inflácia a postupné znižovanie hotovostnej rezervy štátu na úrovne pred krízy. Čistý dlh, ktorý abstrahuje od zmien v likvidných prostriedkoch, ostane takmer nezmenený a v roku 2024 dosiahne 56 % HDP. Dlhodobejší pohľad na zadlženosť cez optiku scenára nezmenených politík, teda bez reakcie vlády po roku 2024, poukazuje na možný nárast dlhu nad 90 % HDP. Zároveň sú indikátory strednodobej a dlhodobej udržateľnosti na maximálnych hodnotách, indikujúcich vysoké riziká. Oba tieto faktory zdôrazňujú dôležitosť dôchodkových reforiem. Aktuálne predložená reforma z dielne ministerstva práce zlepšuje dlhodobú udržateľnosť hodnotenú cez indikátor S2 o 2,6 % HDP, zároveň by však znamenala výrazné zvýšenie deficitu v najbližších dvoch dekádach.

Východiskom pre prognózu hrubého dlhu verejnej správy je zadlženie vo výške 59,7 %²⁵ HDP za rok 2020. Hrubý dlh Slovenska v minulom roku nepresiahol maastrichtskú hranicu 60 % HDP, no aj tak predstavuje historicky najvyššiu dosiahnutú úroveň. Zároveň došlo k prekročeniu všetkých sankčných pásiem aktuálne platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.²⁶ V porovnaní s odhadom v Programe stability (PS) na základe jarnej notifikácie Eurostatu je dlh revidovaný smerom nadol o 0,8 p.b. HDP²⁷. Medziročne dlh v pomere k HDP vzrástol o 11,6 p.b.. Pod nárast sa podpísali predovšetkým negatívne vplyvy pandémie COVID-19 – nárast deficitu rozpočtu verejnej správy a pokles ekonomiky - ale aj predzásobenie sa hotovosťou z dôvodu neistoty vývoja pandémie.

V roku 2021 hrubý dlh vzrastie nad 60 %-nú hranicu a podľa aktuálnych predpokladov dosiahne 61,5 % HDP. Hlavným zdrojom medziročného rastu zadlženia je vysoký očakávaný deficit verejnej správy na úrovni takmer 8 % HDP, ktorý reflektuje stále nepriaznivú situáciu ohľadom 3. vlny pandémie koronavírusu.²⁸ Hrubý dlh vzrastie vplyvom vysokého schodku medziročne o 1,8 p.b. a presiahne 60 % HDP napriek využitiu vyše tretiny naakumulovanej hotovosti verejnej správy a príspevku inflácie. Tempo nárastu dlhu však bude pomalšie, ako sa predpokladalo v Programe stability aj minuloročnom rozpočte verejnej správy. Súčasťou nárastu zadlženia sú aj záväzky štátu voči subjektom mimo sektora verejnej správy, ktoré v aktuálnom období výraznejšie ukladajú voľné finančné zdroje na účtoch Štátnej pokladnice, a to v objeme asi 0,5 % HDP.

GRAF 17 – Prognóza hrubého a čistého dlhu verejnej správy v rokoch 2021-2024 (% HDP)



Pozn.: Sankčné pásma predstavujú aktuálne platný ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti.

Zdroj: MF SR

²⁵ Hodnota vychádza z predbežných údajov zaslaných do jesennej notifikácie Eurostatu. Časový rad očakávaných úrovní HDP pre roky 2021 až 2024 bol prepočítaný pomocou reťazení nominálnych medziročných rastov z poslednej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy. Tieto predpoklady sú použité aj pri iných ukazovateľoch.

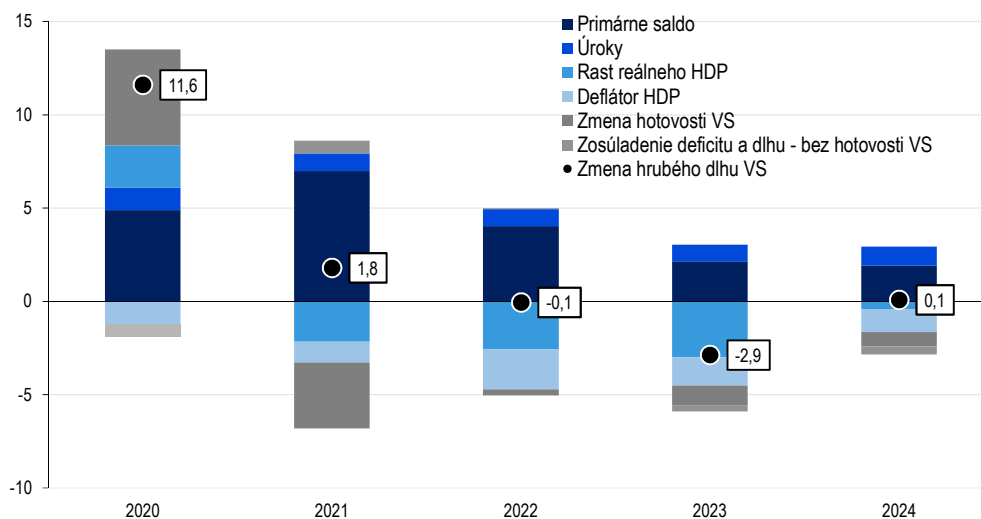
²⁶ Podľa platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti 493/2011 bolo pre rok 2020 najvyššie 5. sankčné pásmo stanovené od 57 % HDP.

²⁷ Hlavnými dôvodmi revízie je pozitívnejší vplyv HDP na dlh cez efekt menovateľa (0,6 p.b.) a zníženie nominálneho zadlženia o 0,2 p.b. z dôvodu vyňatia záruky za Kubu z verejného dlhu.

²⁸ Súčasťou deficitu sú pozitívne riziká na kapitálových investíciách v objeme asi 1 % HDP vysvetlené v kapitole 2.

Na horizonte rozpočtu verejnej správy by mal verejný dlh kulminovať v rokoch 2021 a 2022, následne do 2024 klesnúť pod 59 % HDP. K poklesu dlhu prispeje priaznivý vývoj ekonomiky podporený zdrojmi z Plánu obnovy sprevádzaný globálne vyššou mierou inflácie, ktorá aj v roku 2022 dočasne presiahne cieľ Európskej centrálnej banky. K poklesu hrubého dlhu prispeje aj postupné rozpúšťanie hotovostnej rezervy. Celkové finančné aktíva verejnej správy sa v nasledujúcom období vrátia na úroveň približne 4 % HDP, čo zníži rozdiel medzi hrubým a čistým dlhom. Čistý dlh na trojročnom horizonte rozpočtu klesne pod 56 % HDP. Na dynamiku hrubého dlhu bude mať stále nepriaznivý vplyv klesajúci, ale pretrvávajúci primárny deficit verejnej správy a úrokové náklady, ktoré budú pôsobiť na zvýšenie zadĺženia. Úrokové náklady z existujúceho dlhu by však nemali výraznejšie vzrásť ani pri raste inflácie, keďže takmer celá časť štátneho dlhu má zafixované úročenie na niekoľko rokov vpred.

GRAF 18 – Príspevky k zmene dlhu VS (% HDP)



Zdroj: MF SR

Verejný dlh do roku 2024 neklesne pod najvyššie sankčné pásmo dlhovej brzdy a jej súčasné znenie si bude vyžadovať predloženie vyrovnaného rozpočtu. Rekonštrukcia vlády so schválením nového programového vyhlásenia vlády na jar 2021 aktivovala 24-mesačnú výnimku na uplatňovanie sankcií z prekročenia najvyšších pásiem dlhovej brzdy. Po uplynutí tohto obdobia by si aktivovanie súčasne platných sankcií pre rozpočtový rok 2024 vyžadovalo prijatie vyrovnaného rozpočtu. Do tohto obdobia bude vláda povinná predkladať na rokovanie NR SR návrhy opatrení na zníženie dlhu a platy členov vlády sa znížia na úroveň predchádzajúceho roka (viď **BOX 6**).

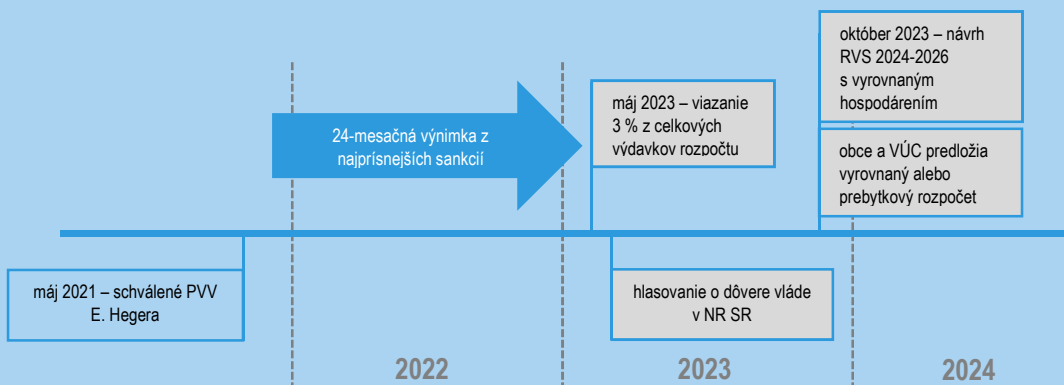
BOX 6 – Sankcie podľa platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

Bez schválenia novely dlhovej brzdy si aktuálne platný zákon vyžiada pre rok 2024 najprísnejšie sankcie. Ministerstvo financií vo svojej strednodobej prognóze dlhu vychádza z plánovanej medziročnej štrukturálnej konsolidácie 1 % HDP od roku 2023. Tento postup stojí na predpoklade schválenia novely dlhovej brzdy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (ÚZoRZ), ktorej vládny návrh je predložený na rokovanie NR SR. V prípade jej neschválenia by bolo potrebné postupovať v súlade s platným ústavným zákonom č. 493/2011 a jeho sankčnými mechanizmami, ktoré budú od 2023 požadovať najprísnejšie sankcie.

Hrubý dlh sa na horizonte rozpočtu udrží nad najvyššími sankčnými pásmami dlhovej brzdy, ktorá si v roku 2023 vyžiada hlasovanie o dôvere vlády a predloženie vyrovnaného rozpočtu. Hrubý dlh verejnej správy na úrovni 59,7 % HDP v roku 2020 presiahol všetky sankčné pásma súčasne platnej dlhovej brzdy. Napriek prekročeniu najvyšších pásiem sa najprísnejšie sankcie kvôli nástupu novej vlády neuplatňujú. Vláda je v tomto čase povinná predkladať na rokovanie NR SR návrhy opatrení na zníženie dlhu a znížia sa platy členov vlády na úroveň predchádzajúceho roka. Na jar 2023, kedy výnimka skončí, bude najvyššie platné sankčné pásmo verejného dlhu na úrovni 55 % HDP (za rok 2022). Prognóza hrubého dlhu v roku 2022 predpokladá zadĺženie nad 60 % HDP, čo by si pre roky 2023 a 2024 vyžiadalo spustenie nasledujúcich sankcií dlhovej brzdy:

- vláda musí predložiť do NR SR návrh budúročného rozpočtu s vyrovnaným schodkom (a medziročne nerastúcim výdavkami) a požiadať o hlasovanie o dôvere vláde,
- MF SR začne už mesiac po oznámení výšky dlhu viazať výdavky v objeme 3 % celkových výdavkov štátneho rozpočtu,
- znižia sa platy členov vlády na úroveň predchádzajúceho roka a zmrazia sa prostriedky z rezervy vlády a predsedu vlády,
- samosprávy sú povinné schváliť budúročný vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet.

SCHÉMA 1 – Časový harmonogram najprísnejších sankcií od roku 2023



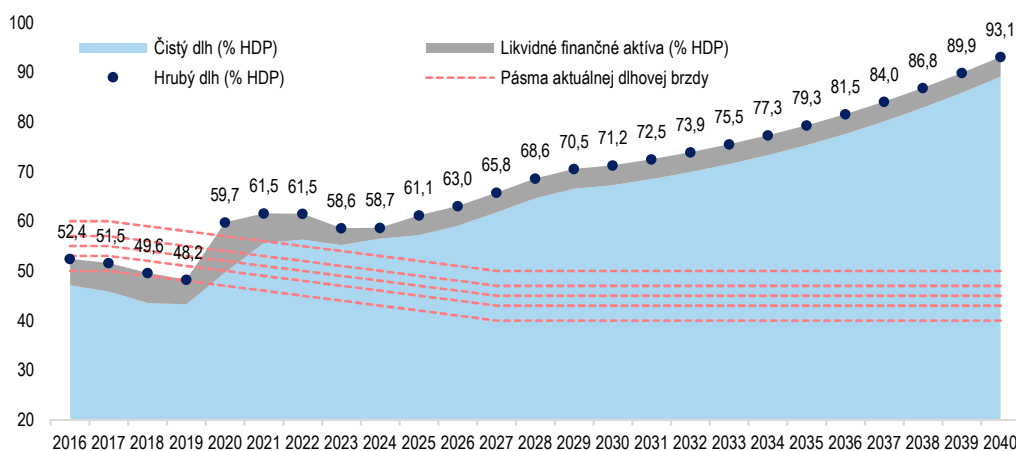
Pozn.: PVV – Programové vyhlásenie vlády, RVS – rozpočet verejnej správy.

Zdroj: MF SR

III.1. Dlhodobá udržateľnosť

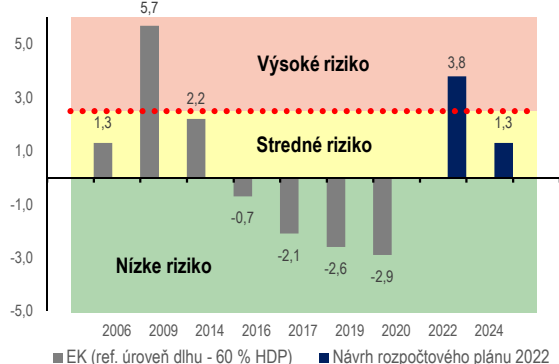
Verejný dlh bez pokračovania v konsolidácii za rozpočtovým horizontom a pri absencii dôchodkových reforiem môže narásť nad 90 % HDP do roku 2040. Prognóza dlhu počíta s poklesom deficitu pod 3 % HDP do roku 2024, čo je úroveň, pri ktorej sa dlh stabilizuje pod úrovňou 60 % HDP. Po roku 2024 by sa však deficit opäť prehlboval a dlh zahájil rastúci trend, ktorý by nebolo možné bez konsolidácie stabilizovať. Dôvodom sú predpokladané výdavky spojené so starnutím populácie, ktoré v nasledujúcich dvadsiatich rokoch vzrastú z 19,3 na 23,5 % HDP. Na horizonte do roku 2040 by v scenári nezmenených politík verejné zadĺženie dosiahlo vyše 90 % HDP a v ďalších rokoch rástlo ešte výraznejšie. K rastu zadĺženia by prispel aj v priemere pomalší rast nominálneho HDP (7,3 % v rokoch 2000-2020 vs. 3,9 % v 2021 až 2040).

GRAF 19 – Dlhodobá prognóza dlhu v scenári nezmenených politík po roku 2024 (% HDP)

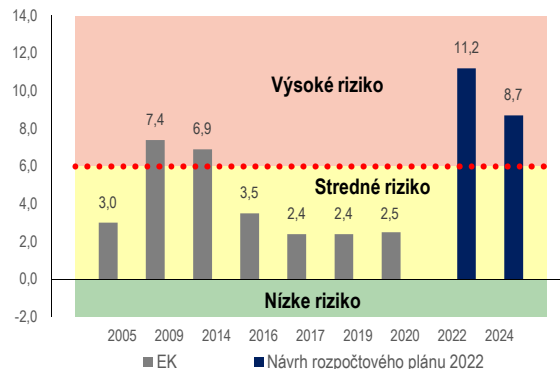


Pozn.: Scenár nezmenených politík predpokladá do roku 2024 dosiahnutie rozpočtových cieľov a po roku 2024 vývoj bez dodatočných konsolidačných opatrení a s vplyvom starnutia populácie. Makroekonomický výhľad je prebratý z makroprognózy a AWG. Likvidné finančné aktíva sa očakávajú konštantné vo výške 4 % HDP. Sankčné pásmo predstavujú aktuálne platný ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti.

Zdroj: MF SR

GRAF 20 - Udržateľnosť S1 (% HDP)


Zdroj: EK, MF SR

GRAF 21 - Udržateľnosť S2 (% HDP)


Zdroj: EK, MF SR

Nepriaznivú situáciu potvrdzujú aj historicky najvyššie hodnoty indikátorov strednodobej a dlhodobej udržateľnosti. Napriek priaznivejšiemu vývoju oproti Programu stability, oba ukazovatele strednodobej a dlhodobej udržateľnosti (S1 a S2)²⁹ ostávajú pre rok 2022 vo vysokom riziku, a to aj po zohľadnení aktuálnej fiškálnej pozície SR. Odhadovaná hodnota indikátora S2 sa nedostane z pásma vysokého rizika ani do roku 2024.

Návrat indikátorov S1 a S2 do pásiem stredného až nízkeho rizika si bude vyžadovať pokračujúcu konsolidáciu popri reformách aj po roku 2024. Zlepšenie dlhodobej udržateľnosti by mohla priniesť pripravovaná reforma penzijného systému. Jej obsahom by malo byť predovšetkým opätovné naviazanie veku odchodu do dôchodku na strednú dĺžku života, ktoré by malo mať najpozitívnejší dopad na udržateľnosť (BOX 7). Indikátor S2 sa však nevráti do pásiem stredného či nízkeho rizika ani v roku 2024, a to ani po zohľadnení vplyvu zatiaľ neschválenej reformy penzijného systému. Kombinácia ďalších reforiem a konsolidácie sú preto potrebné aj za horizontom rozpočtu (TABUĽKA 6).

Tabuľka 6 – Rozklad indikátora dlhodobej udržateľnosti S2 k roku 2024 (% HDP)

S2 indikátor (% HDP)	
Celková hodnota	8,7 (vysoké riziko)
z toho:	
Počiatočná rozpočtová pozícia štrukturálneho salda a dlhu (v roku 2024)	1,3
Výdavky na penzie	4,1
Zdravotná starostlivosť	1,6
Dlhodobá starostlivosť	1,6
Výdavky na vzdelanie	0,4
Ostatné	-0,4
Reforma I. piliera z dielne MPSVaR (viac BOX 7)	-2,6
*Predpokladaná hodnota S2 v 2024 po zohľadnení vplyvov reformy	6,1 (vysoké riziko)

Zdroj: MF SR

BOX 7 – Plánovaná reforma dôchodkového systému

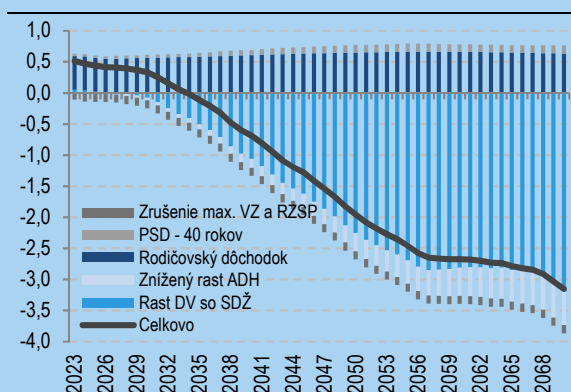
Predstavená reforma I. piliera má za cieľ zlepšiť dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému a posilniť väzbu dôchodkových výdavkov na demografický vývoj. Aktuálny návrh novely zákona

²⁹ Indikátor S1 prezentuje hodnotu, o ktorú sa musí trvalo zmeniť aktuálne primárne štrukturálne saldo, aby hrubý dlh verejnej správy do roku 2034 nepresiahol úroveň 60 % HDP. Indikátor S2 prezentuje hodnotu, o ktorú sa musí trvalo zmeniť primárne štrukturálne saldo, aby dlh ostal na svojej súčasnej úrovni. Na rozdiel od S1, indikátor S2 berie do úvahy projekcie súvisiace so starnutím populácie v nekonečnom horizonte. MF SR pri svojich kvantifikáciách aj pri tomto indikátore uvažuje s vplyvom druhého piliera na príjmovej aj výdavkovej strane.

o sociálnom poistení navrhuje spôsob implementácie cieľov stanovených v Pláne obnovy³⁰ a úpravu podrobností o ústavných právach na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, ktoré boli doplnené do Ústavy SR v decembri 2020³¹, s účinnosťou od 1. januára 2023. Novela zahŕňa opätovné naviazanie dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života (SDŽ), možnosť odchodu do predčasného dôchodku po odpracovaní 40 rokov, rodičovský dôchodok, zníženie rastu aktuálnej dôchodkovej hodnoty (ADH), odstránenie maximálneho vymeriavacieho základu (VZ) na platenie poistného a zrušenie ročného zúčtovania sociálneho poistenia (RZSP).

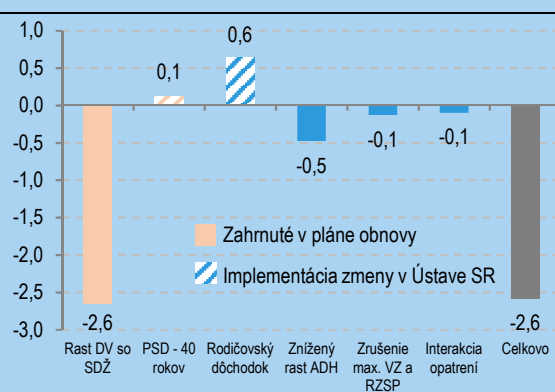
Reforma I. piliera výrazne zlepšuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií, saldo dôchodkového systému však do polovice nasledujúcej dekády zväčšuje. Slovenské verejné financie čelia vysokému riziku udržateľnosti. Vláda SR sa preto v Pláne obnovy zaviazala prijať také zmeny v I. dôchodkovom pilieri, ktoré povedú k zlepšeniu indikátora dlhodobej udržateľnosti verejných financií S2 minimálne na úrovni 1,8 p. b. HDP. Prijatie plánovanej reformy v jej aktuálnom znení tento cieľ zabezpečí, pričom najvýraznejší pozitívny efekt má naviazanie rastu dôchodkového veku na vývoj SDŽ. Zvyšné opatrenia majú na dlhodobú udržateľnosť protichodné efekty, ktoré sa v konečnom výsledku navzájom takmer neutralizujú. Z opatrení obsiahnutých v reforme zhoršuje aktuálne saldo dôchodkového systému (a rozpočtu) aj jeho dlhodobú udržateľnosť najmä návrh implementácie ústavou zavedeného rodičovského bonusu. Zatiaľ čo negatívny dopad tohto opatrenia na dlhodobú udržateľnosť takmer plne kompenzuje navrhované zníženie rastu ADH, celkové saldo dôchodkového systému bude oproti súčasnému stavu po reforme až do roku 2034 vyššie. Spomalenie rastu ADH zároveň zníži výšku priznávaných dôchodkov v roku 2070 približne o 10 %.

GRAF 22 – Vplyv opatrení aktuálnej reformy I. piliera na výdavky citlivé na starnutie (v p. b. HDP)



Zdroj: IFP

GRAF 23 – Zmena indikátora S2 pri zavedení jednotlivých opatrení aktuálnej reformy (v p. b. HDP)



Zdroj: IFP

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

Pozn.: Zmena príjmov dôchodkového systému je v grafe prezentovaná ako zmena výdavkov v opačnom smere.

Efektívne fungujúci II. a III. dôchodkový pilier môžu pomôcť znížiť tlak na I. priebežný pilier, ktorého celkové saldo bude z dôvodu zhoršujúcej sa demografie aj naďalej narastať. Napriek tomu, že aktuálna reforma I. piliera výrazne prispieva k zlepšeniu jeho dlhodobej udržateľnosti, deficit v priebežne financovaných dôchodkoch z dôvodu starnutia populácie do budúcnosti naďalej porastie. Saldo priebežne financovaného dôchodkového systému tak i po realizácii reformy I. piliera vzrastie z predpandemickej úrovne 0,9 % HDP v roku 2019 až na 4,5 % HDP v roku 2070.³² Na dofinancovanie dôchodkov tak budeme v budúcnosti stále potrebovať prostriedky približne v objeme vynakladanom na školstvo. Efektívne fungujúci kapitalizačný II. a III. pilier generujúci vyššie dôchodky by mohli ďalej pomôcť znížiť tlak na priebežne financovaný I. pilier. Je preto dôležité výrazne zlepšiť výnosnosť dôchodkových fondov a zvýšiť participáciu v oboch sporivých pilieroch. Možnými riešeniami sú zavedenie výnosnejšej predvolenej investičnej life-cycle stratégie, či automatický vstup

³⁰ Plán obnovy: Komponent 18 - Zdravé verejné financie. Opatrenia zahŕňajú naviazanie zvyšovania dôchodkového veku na predĺžovanie strednej dĺžky života a zabezpečenie nároku na aktuálne neutrálné plnenie z I. piliera po zákonom určenom minimálnom počte odpracovaných rokov.

³¹ V rámci tejto novely bol z Ústavy SR odstránený strop na dôchodkový vek a boli zavedené 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 dôchodok) a 3) osoba môže odísť do dôchodku nie len pri dovŕšení dôchodkového veku, ale aj skôr – ak odpracuje stanovený počet rokov.

³² V prípade nerealizovania navrhovanej reformy I. piliera by saldo v roku 2070 stúplo až na 6,7 % HDP.



do II. piliera. Ide o opatrenia, ku ktorým sa vláda zaviazala v Pláne obnovy³³ a v Programovom vyhlásení vlády³⁴. Novely oboch kapitalizačných pilierov riešiacie predmetné otázky sú aktuálne v legislatívnom procese.

³³ [Plán obnovy: Komponent 18 - Zdravé verejné financie](#), reforma č. 1: S cieľom zvýšenia efektívnosti sporiacej fázy starobného dôchodkového sporenia sa zavedie predvolená sporiaca stratégia na báze princípu life-cycle pre nových a postupne aj pre súčasných sporiateľov v II. pilieri (s možnosťou odmietnutia tejto predvolenej stratégie).

³⁴ Vláda sa v [Programovom vyhlásení vlády na roky 2021-2024](#) (PVV) zaviazala zaviesť automatický vstup do druhého piliera pre poistencov do 35 rokov s možnosťou participácie len v prvom pilieri, ak sa tak poistenec aktívne rozhodne. Rovnako sa v PVV zaviazala reformou všetkých pilierov dôchodkového systému zlepšiť finančnú udržateľnosť dôchodkového systému a zvýšiť dôchodky pre občanov

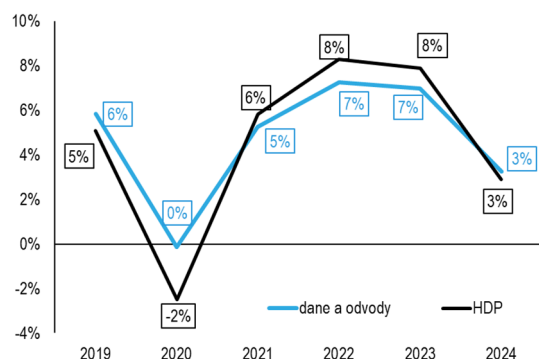
IV. Kvalita verejných financií

IV.1. Príjmové ciele rozpočtu

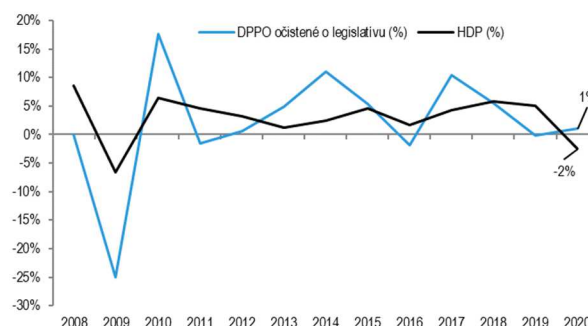
Pokles výkonu ekonomiky v roku 2020 bol výraznejší ako pokles daňovo-odvodových príjmov, ktoré sa takmer vôbec neprepadli (GRAF 24). Úroveň výnosu v porovnaní s rokom 2019 si udržali všetky hlavné dane. Najväčším prekvapením je zvyčajne procyklická korporátna daň, kde sa neopakoval scenár z roku 2009 (Graf 25) vďaka stabilným príjmom zo silných sektorov (obchod, energetika, financie), ktoré tvoria gro pridanej hodnoty v ekonomike. Napriek pandémie a miernemu poklesu zamestnanosti prevážil rast miezd, ktorý udržal príjmy z daní z práce, čo prispelo aj k stabilnému vývoju spotreby domácností. Tá sa na rozdiel od vývoja v susedných krajinách neprepadla. Aj v prípade DPH sa paralela s krízovým rokom 2009 nepotvrdila. Silná spotreba a len krátkodobý pokles úspešnosti výberu na DPH (Graf 26), udržal silnú úroveň príjmov z DPH. Počnúc rokom 2022 dynamika príjmov ešte zrýchli vďaka prostriedkom z EÚ fondov a Plánu obnovy. K spomaleniu rastu dôjde až v roku 2024 z dôvodu plánovej konsolidácie rozpočtu.

Pokračujúci rast efektívnej daňovej sadzby (EDS) na DPH je pozitívnym rizikom pre budúci odhad daňovej medzery (GRAF 27). Ten by sa mal pretaviť do pokračujúceho trendu znižovania daňovej medzery, ktorý potvrdzuje aj pravidelné hodnotenia Slovenska v rámci EÚ³⁵. Podľa Komisie klesla medzera na DPH v roku 2018 na úroveň 20 %. Rýchly odhad EK na rok 2019 signalizuje pokles až na úroveň 16,6 %, čo by bol pokles o viac ako polovicu v porovnaní s rokom 2012. Napriek významnému zlepšeniu má Slovensko naďalej priestor na ďalšie uzatváranie medzery smerom k európskemu priemeru, ktorý by mal podľa rýchleho odhadu EK dosiahnuť okolo 10 % za rok 2019. Nad rámec legislatívnych opatrení budú pre znižovanie daňových únikov kľúčové aj organizačné a procesné zmeny plánované novým manažmentom Finančnej správy. Tie by mali byť založené na odporúčaní Medzinárodného menového fondu v rámci projektu TADAT³⁶ a ďalších „best practices“ vyplývajúcich z medzinárodných skúseností.

GRAF 24 – Medziročný rast HDP, daní a odvodov



GRAF 25 – Procyklický vývoj DPPO sa nezopakoval



Zdroj: Eurostat, MF SR, AMECO

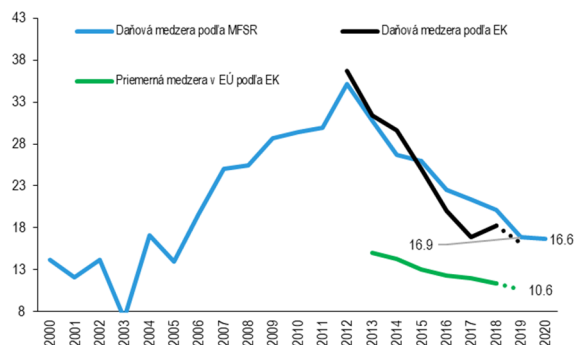
³⁵ Metodika Európskej komisie je zverejnená na nasledovnej [webstránke](#).

³⁶ Viac informácií o hodnotení je zverejnených na [webe](#) projektu. TADAT hodnotenie bolo vypracované pre Slovensko v júni 2018.

GRAF 26 – DPH opätovne rastie



GRAF 27 - Daňová medzera na DPH (% potenciálneho výnosu)

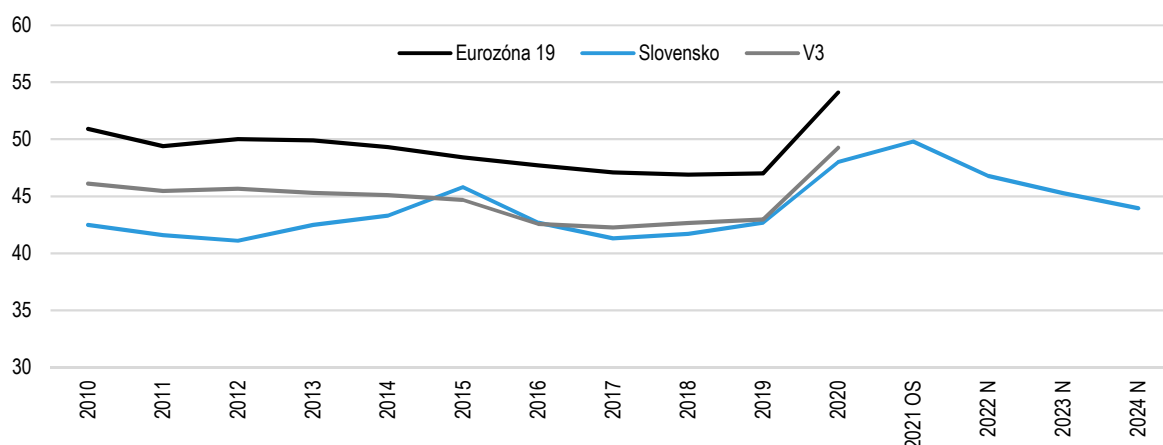


Zdroj: EK, MF SR

IV.2. Výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy podľa ich funkcie

Dočerpávanie eurofondov a financie z Plánu obnovy a odolnosti udržia podiel verejných výdavkov na HDP nad predkrízovou úroveň. Od roku 2017 podiel výdavkov na HDP mierne rastie, následný výrazný skok v rokoch 2020 a 2021 spôsobila najmä pandémia COVID-19. Nárast bol zapríčinený nielen podpornými opatreniami na zvládnutie krízy, ale tiež silným prepadom HDP. Podiel verejných výdavkov od 2022 priebežne klesá najmä kvôli rýchlejšiemu rastu HDP, aj keď výdavky nominálne rastú.

Výdavky na projekty v rámci Plánu obnovy a odolnosti vo verejnom sektore budú v roku 2022 vo výške 0,9 % HDP, suma s DPH.³⁷ V nasledujúcich rokoch dostupná alokácia ešte vzrastie na 1,2 % HDP v 2023 a následne bude tvoriť 1 % HDP v 2024 (pozri **TABUĽKA 8**). Projekty z Plánu obnovy predstavujú komplexnú odpoveď na dôsledky krízy spojené s pandémiou COVID-19, ako aj reakciu na identifikované hlavné výzvy a systémové nedostatky. Prevažná väčšina zdrojov bude využitá na tvorbu nových investícií. Financie z Plánu obnovy sa prejavujú najmä v oblasti zelenej ekonomiky, vzdelávania, zdravotníctva, vedy, výskumu a inovácií a za účelom zvyšovania kvality verejných inštitúcií. Viac o konkrétnych opatreniach v kapitole VI.

GRAF 28 - Vývoj výdavkov VS (% HDP)³⁸

* Pozn.: EA19 (priemer Eurozóny), V3 (V4 bez SR)

Zdroj: Eurostat, MF SR

³⁷ Celkové zdroje v ekonomike budú ešte vyššie o projekty a investície v súkromnom sektore. V roku 2022 by malo byť dostupných 1,3 mld. eur (bez DPH). Vyvolané výdavky budú pokryté zo zdrojov, ktoré sa nachádzajú v rezerve na výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky.

³⁸ Výdavky tiež nezohľadňujú zatiaľ nešpecifikované konsolidačné opatrenia.



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. V súčasnosti patríme medzi krajiny eurozóny s priaznivejšou demografiou, preto 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 sa javí 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 V3.

Podiel výdavkov na HDP bude na horizonte rozpočtu rásť v oblasti všeobecných verejných služieb a v oblasti obrany. V rámci všeobecných verejných služieb sa výdavky zvyšujú z titulu rezervy na nové legislatívne zámery a nové investičné projekty. Výdavky na obranu taktiež rastú v nadväznosti na doručenie veľkej časti už objedanej techniky. Podiely ostatných položiek na HDP budú klesať najmä z titulu výrazného rastu HDP, aj napriek ich nominálnemu rastu.

TABUĽKA 7 – Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG

Funkcie	COFOG kód	SK (2019)	NRVS SK (2022)	NRVS SK (2023)	NRVS SK (2024)	V3 (2019)	EA 19 (2019)
		% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP
1. Všeobecné verejné služby	1	5,4	8,2	7,6	7,8	5,6	5,8
2. Obrana	2	1,1	1,2*	1,8	1,9	1,2	1,2
3. Verejný poriadok a bezpečnosť	3	2,3	2,4	2,2	2,1	2,0	1,7
4. Ekonomická oblasť	4	5,1	5,2	5,0	3,6	6,3	4,3
5. Ochrana životného prostredia	5	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,8
6. Bývanie a občianska vybavenosť	6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,7	0,6
7. Zdravotníctvo ³⁹	7	7,7	8,0	7,9	7,9	5,7	7,2
8. Rekreácia, kultúra a náboženstvo	8	1,2	1,1	1,0	1,0	1,9	1,1
9. Vzdelávanie	9	4,2	4,5	4,1	3,7	4,9	4,6
10. Sociálne zabezpečenie	10	14,4	15,0	14,5	14,7	14,0	19,8
Celkové výdavky	TE	42,7	46,8	45,3	43,9	42,9	47,0

Pozn.: NRVS – návrh rozpočtu verejnej správy

Zdroj: MF SR, Eurostat

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

* COFOG klasifikácia sa vykazuje v ESA 2010 metodike (teda aktuálne). Kde sa výdavky zaznamenávajú podľa momentu dodania. Veľké investičné projekty v obrane v roku 2022 sú preto zohľadnené v ďalších rokoch.

³⁹ 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.



V. Scenár nezmenených politík a rozpočtové opatrenia

Rozpočet verejnej správy na rok 2022 si zachováva priestor na riešenie dôsledkov pandémie, ale aj na nové výdavkové politiky. Na výdavkovej strane dochádza už v budúcom roku k nárastu výdavkov oproti NPC scenáru vo výške 1,1 % HDP, zatiaľ čo v ďalších rokoch preváži vplyv plánovaného spomalenia rastu miezd. Rezerva na úrovni 0,7 % HDP spolu s pokračujúcimi výdavkami na pandemické ošetrovné by mala poskytnúť dostatočný priestor na reakciu na prípadný negatívnejší priebeh tretej vlny pandémie. Plánované tlmenie rastu mzdového balíka v štátnom rozpočte a bežných výdavkov ostatných subjektov verejnej správy vytvorí priestor na zatiaľ nealokované pro-rastové výdavkové tituly v objeme 0,5 % HDP. V ďalších rokoch by pokračovanie v plánovanom tmení kompenzácií malo prispievať k postupnému poklesu deficitu pod 3 % HDP. Na implementáciu plánovaných úspor v rozpočte v porovnaní s NPC bude potrebné identifikovať konkrétne opatrenia. Nad rámec toho sú potrebné nešpecifikované opatrenia voči cieľom v objeme 0,7 % HDP.

V.1. Scenár nezmenených politík v rokoch 2022-2024

Scenár nezmenených politík (NPC) znázorňuje referenčný vývoj verejných financií, za predpokladu nezmenenej legislatívy od roku 2021 a pri aktuálnom odhade makroekonomického vývoja. Jeho prínosom je kvantifikácia približného objemu, ktorým nové aktívne opatrenia vlády v rozpočte 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 7,9 % HDP. V tejto kapitole sú v zmysle metodiky NPC scenára⁴⁰ popisované ako rozpočtové opatrenia vlády len novo-prijaté opatrenia od roku 2021.

TABUĽKA 8 – Porovnanie bilancie výdavkov a príjmov a NPC v 2022 až 2024 (% HDP)

	ESA kód	S		OS			NRVS			NPC			NRVS-NPC		
		2020	2021	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024			
Príjmy spolu		42,1	41,9	41,9	41,9	40,7	41,9	41,9	40,7	0,0	0,0	0,0			
Dane z produkcie a dovozu	D.2	12,1	12,0	11,8	11,7	11,6	11,8	11,7	11,6	0,00	0,00	0,00			
Bežné dane z dôchodkov, majetku	D.5	7,2	7,4	7,4	7,4	7,5	7,4	7,4	7,5	0,0	0,0	0,0			
Dane z kapitálu	D.91	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	15,7	15,7	15,0	14,7	14,9	15,0	14,7	14,9	0,0	0,0	0,0			
Dôchodky z majetku	D.4R	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0			
Ostatné*		6,5	6,2	7,2	7,5	6,3	7,2	7,5	6,3	0,0	0,0	0,0			
Výdavky spolu		47,6	49,8	46,8	45,3	43,9	45,7	45,2	44,2	-1,1	0,0	0,2			
Kompenzácie zamestnancov	D.1P	11,4	10,9	10,0	9,5	9,5	10,3	10,1	10,4	0,3	0,6	0,9			
Medzispotreba	P.2	6,0	7,0	7,4	7,5	7,0	6,4	7,1	6,6	-1,0	-0,4	-0,4			
Subvencie	D.3P	1,3	1,7	1,1	1,1	0,9	1,1	1,2	1,0	0,0	0,1	0,1			
Úrokové náklady	D.41P	1,2	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0			
Celkové sociálne transfery	D.6P,D632	20,2	22,1	19,2	18,6	18,9	19,2	18,7	18,9	0,0	0,0	0,0			
z toho: Dávky v nezamestnanosti		0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0			
Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51G	3,5	4,2	4,5	4,5	4,0	4,6	4,3	3,9	0,0	-0,2	-0,1			
Kapitálové transfery	D.9P	0,6	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	-0,1	0,0	0,0			
Ostatné**		3,3	2,5	3,3	2,9	2,6	2,9	2,8	2,3	-0,4	-0,1	-0,3			
Saldo verejnej správy	B.9	5,5	7,9	4,9	3,4	3,3	3,8	3,3	3,5	-1,1	0,0	0,2			
Nešpecifikované opatrenia v RVS voči rozp. cieľom					0,7	0,7									
p.m. EÚ fondy (mimo Plánu obnovy)		1,0	1,2	1,5	2,1	1,0									
p.m. Plán obnovy			0,1	0,9	1,2	1,0									

Pozn.: * P.11+P.12+P131+D.39rec+D.7rec+D.9rec (iné ako D.91rec)

** D.29p+D.5p+D.7p+P.5M+NP

Zdroj: MF SR

V.2. Popis opatrení

Opatrenia vlády v porovnaní so scenárom nezmenených politík sa týkajú výlučne výdavkovej strany rozpočtu. V prípade daňovo-odvodových príjmov je rozpočet postavený na základe aktuálnej prognózy vývoja

⁴⁰ Metodika NPC je zverejnená na [webstránke](#) ministerstva financií.



ekonomiky a novšie odhady vplyvov prijatej legislatívy v predchádzajúcich rokoch. Pri nedaňových príjmoch síce vzniká rozdiel medzi rozpočtom a odhadom v scenári bez zmeny politik, avšak ten je ovplyvnený ekonomickým prepadosom v roku 2021, ktorý mal za následok pokles nedaňových príjmov⁴¹. Mechanická aplikácia metodiky by tak podhodnotila nedaňové príjmy na ďalšie roky, kvôli nižšiemu základnému roku 2021. NPC scenár na nedaňových príjmoch je preto analyticky upravený tak aby zodpovedal rozpočtu, podobne ako je to v prípade daňovo-odvodových príjmov.

Opatrenia na výdavkoch

Na výdavkovej strane dochádza už v budúcom roku k nárastu výdavkov oproti NPC scenáru vo výške 1,1 % HDP, zatiaľ čo od roku 2023 preváži vplyv plánovaného spomalenia rastu miezd. K navýšeniu výdavkov nad rámec vývoja makroekonomických fundamentov⁴² prispievajú v roku 2022 najmä vytvorené rezervy na výdavky spojené s 3. vlnou pandémie COVID-19. V menšej miere navyšujú výdavky aj zatiaľ neurčené nové vládne priority. Priestor na nové výdavkové tituly vytvára v rozpočte predpokladaný nízky rast bežných výdavkov subjektov mimo štátneho rozpočtu a predpokladané zamrzenie rastu mzdového balíka v štátnom rozpočte, ktorého vplyv bude citeľný najmä na konci rozpočtového horizontu.

TABUĽKA 9 – Výdavkové opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy (ESA 2010, porovnanie voči NPC)

	ESA2010	2022	2023	2024
Kompenzácie, z toho:	D.1	0,31	0,61	0,89
rezerva na mzdy a poistné		-0,17	-0,13	-0,18
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien		-0,03	-0,04	-0,04
vplyv nulovej valorizácie na ŠR		0,17	0,35	0,54
nižší rast výdavkov obcí		0,18	0,18	0,21
nižší rast výdavkov verejných vysokých škôl		0,14	0,18	0,20
Medzispotreba, z toho:	P.2	-0,98	-0,43	-0,37
Vplyv rezerv a účelových výdavkov, z toho:		-1,34	-0,88	-0,75
rezerva na vplyv pandémie		-0,68		
výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky		-0,26	-0,43	-0,29
rezerva na výdavky v zdravotníctve		-0,21	-0,21	-0,21
rezerva na financovanie spoločných programov		-0,15	-0,15	-0,15
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien		-0,03	-0,08	-0,09
vývoj na ŠR bez rezerv a výdavkov na ekonomické opatrenia		0,05	0,00	-0,08
nižší rast výdavkov na obciach, VÚC a OSVS (hlavne ZZ, NDS, ŽSSK)		0,31	0,41	0,42
Subvencie, z toho:	D.3P	0,04	0,06	0,07
zníženie dotácií do poľnohospodárstva		0,04	0,04	0,04
Celkové sociálne transfery, z toho:	D.6P	-0,03	0,02	0,02
pandemické PN a OČR	D.62P	-0,05		
Výdavky poistenia na zdravotníctvo, z toho:	D.632	0,02	0,02	0,02
úsporné opatrenia		0,24	0,28	0,29
nové a hodnotové opatrenia		-0,17	-0,25	-0,30
Ostatné bežné transfery, z toho:	D.7p	-0,38	-0,08	-0,18
rezerva na odvody vo všeobecného rozpočtu EÚ		-0,31	0,00	0,00
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien		-0,04	-0,04	-0,07
rezerva na riešenie krízových situácií mimo času vojny		-0,01	-0,01	-0,01
Kapitálové investície, z toho:	P.5L	0,01	-0,24	-0,22
výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky	P.51g	-0,22	-0,20	-0,19
rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien	P.51g	-0,03	-0,02	-0,01

⁴¹ NPC má ambíciu identifikovať opatrenia vlády. V prípade nedaňových príjmov sú najviac ovplyvnené tržby na administratívnych poplatkoch, najmä pre NDS, ŽSR a ŽSSK (napríklad výpadok z tržieb z mýta pri NDS, či objem prepravy v prípade ŽSR), ktoré sú dôsledkom ekonomického prepadosu. Na grantoch a transferoch tiež nevzniká žiadny rozdiel z dôvodu opatrení vlády.

⁴² Rast inflácie, miezd v súkromnom sektore, či rast ekonomiky, na základe ktorých sa indexujú výdavky v NPC scenári.



vývoj THFK bez rezerv a výdavkov na ekonomické opatrenia (ŠR)	P.51g	0,27	0,04	0,15
špeciálny materiál (MO SR)	P.5M	-0,02	-0,09	-0,15
predaj prebytočného majetku ŽSR	NP	0,00	0,04	0,00
Kapitálové transfery, z toho:	D.9P	-0,09	0,01	0,01
zahraničný transfer Envirofóndu z modernizačného fondu		-0,09	0,00	0,00
Spolu výdavky		-1,12	-0,05	0,22

Pozn.: (+) zvýšenie príjmov a zníženie výdavkov

Vláda plánuje tlmieť rast kompenzácií v porovnaní s očakávaným vývojom v súkromnom sektore najmä zmrazením mzdového balíka v štátnom rozpočte. Najvýraznejšie sa záväzok zefektívnenia vynakladania mzdových výdavkov prejaví na výdavkoch štátneho rozpočtu a jeho príspevkových organizáciách. Znižovanie výdavkov oproti očakávanému rastu miezd v súkromnom sektore sa vo väčšej miere očakáva aj pri obciach a verejných vysokých školách⁴³ (najmä kvôli optimalizácii počtu nepedagogických pracovníkov a zníženiu počtu vysokoškolských učiteľov). V menšej miere sa predpokladá spomalenie rastu miezd zamestnancov ŽSR, ŽSSK, NDS, JAVYS a od 2023 aj pri vyšších územných celkoch. Tlmenie veľkého rastu mzdového balíka umožní vytvorenie rezervy na mzdy a poisťné skupín, kde je vývoj daný sčasti zo zákona⁴⁴ a na riešenie vplyvov legislatívnych zmien (novela kompetenčného zákona, zavedenie postupov pri elektronizácii agendy verejnej správy, novela zákona o výkone detencie).

Výdavky na medzispotrebu rastú nad tempom inflácie na celom horizonte rozpočtu, najvýraznejšie však v roku 2022 z titulu rezervy na 3. vlnu pandémie⁴⁵. Na medzispotrebu sa štandardne rozpočtuje viacero rezerv. Okrem výdavkov na krytie vplyvov pandémie ide o rezervu na riešenie vplyvov nových právnych predpisov (novela o pozemkových úpravách, podpora najmenej rozvinutých okresov, novela kompetenčného zákona, ukončenie exekučných konaní, novela o verejnom obstarávaní a podpora nájomného bývania). Dodatočné zdroje sú vyčlenené na flexibilnejšiu administráciu a rýchlejšiu realizáciu väčšieho počtu projektov financovaných primárne z EÚ zdrojov. Rezerva na výdavky v zdravotníctve bude slúžiť na prípadné dofinancovanie vyššieho objemu zákrokov (najmä odložená zdravotná starostlivosť), ak dôjde k posunu plnenia štrukturálnych opatrení či v prípade ďalších neočakávaných výdavkov v oblasti zdravotníctva. Výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky zahŕňajú krytie prípadných novozavedených opatrení v oblasti chystanej daňovo-odvodovej reformy. Priestor na tieto nové priority vytvorí najmä plánované tlmenie rastu výdavkov pod úroveň rastu inflácie v prípade samospráv a tiež ostatných subjektov verejnej správy (hlavne zdravotnícke zariadenia, NDS, ŽSR, od 2023 aj ŽSSK).

Konsolidačné opatrenia by sa mali dotknúť aj subvencií. Za plánovaný pokles voči NPC scenáru je zodpovedné najmä zníženie dotácií do poľnohospodárstva.

Na sociálnych transferoch sa oproti predošlej legislatíve nepredpokladajú nové opatrenia. V roku 2022 sa očakáva čiastočné pokračovanie vyplácania pandemických dávok nemocenského a ošetrovného⁴⁶. Tie slúžia na náhradu straty príjmu v prípade ochorenia na COVID-19, alebo v prípade nariadeného karanténneho opatrenia.

Nové hodnotové opatrenia v zdravotníctve čiastočne vykompenzujú plánované úspory. Úsporné opatrenia sa zamerajú najmä na zabezpečenie efektívnejšej liekovej politiky (centrálne obstarávanie liekov, efektívne predpisovanie liekov na výnimku, obmedzenie nadspotreby) a zníženie počtu vyšetrení u lekárov špecialistov či využitím špeciálnych vyšetrovacích a liečebných zložiek. Nové opatrenia sa sústredia na zlepšenie všeobecnej ambulantnej starostlivosti, zavedenie inovatívnej liečby, zvýšenie dostupnosti dlhodobej starostlivosti a starostlivosti o duševné zdravie a na zrušenie doplatkov pre dôchodcov a ŤZP.

⁴³ Pri verejných vysokých školách (VVŠ) bude mať na celkovú bilanciu vplyv aj zatiaľ nerozpočtované príjmy z podnikateľskej činnosti a zdroje prenesené z minulých rokov.

⁴⁴ Osobné výdavky na krytie zvýšených plátov ústavných činiteľov, sudcov, prokurátorov a verejných činiteľov. V rezerve sú ďalej alokované výdavky na posilnenie odmeňovania zamestnancov existujúcich analytických útvarov ministerstiev, výdavky na zabezpečenie zákonných nárokov na odchodné a výdavky na zákonné platové nároky zamestnancov odmeňovaných podľa Zákonníka práce odvíjajúce sa od úrovne minimálnej mzdy.

⁴⁵ Na financovanie opatrení v oblasti prvej pomoci, humanitárnej pomoci, SOS dotácií a iných pandemických príspevkov, na zakúpenie zakontrahovaných vakcín na očkovanie proti COVID-19 a na kompenzáciu zvýšených nákladov zdravotníckych zariadení kvôli reprofilizácii lôžok pre pacientov s COVID-19.

⁴⁶ Rozpočet Sociálnej poisťovne už uvažuje s týmito výdavkami. Zvyšné zdroje z rezervy na položke medzispotreby budú využité podľa skutočnej potreby.



Ostatné bežné transfery sú rozpočtované nad NPC na celom horizonte rozpočtu. V roku 2022 sa najvýraznejšie prejavuje rezerva na odvody do všeobecného rozpočtu EÚ⁴⁷. V rozpočte je naplánovaná aj rezerva na navýšený odvod do rozpočtu EÚ, v súvislosti s vyšetrovaním nezákonného preclievania čínskeho tovaru z minulosti, s očakávanou platbou za 0,3 % HDP. Okrem nej vplyvajú na rýchlejší rast aj rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien (návrhy v legislatívnom konaní) a na riešenie krízových situácií.

Kapitálové výdavky z národných zdrojov budú od roku 2023 rásť rýchlejšie v porovnaní s rastom ekonomiky a tým doplnia významný balík z EÚ zdrojov. Výdavky na ekonomické opatrenia a podporu ekonomiky sú vyčlenené na prípadné financovanie investícií Plánu obnovy a odolnosti, aby sa zabezpečilo plnenie mílnikov. Rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien bude slúžiť na krytie výdavkov spojených s elektronizáciou agendy verejnej správy a s novelou zákona o verejnom obstarávaní. Pri investíciách zo štátneho rozpočtu dochádza k spomaleniu rastu nových výdavkov na obranu. Na celom horizonte rozpočtu však budú zvýšené výdavky na špeciálny materiál ministerstva obrany v súvislosti s priebežným doručovaním už v minulosti objednanej vojenskej techniky. V roku 2023 sa plánuje predaj prebytočného majetku ŽSR. Kapitálové transfery vzrastú oproti NPC v roku 2022 kvôli zahraničnému grantu z modernizačného fondu pre Envirofond.

⁴⁷ Tento výdavok je zahrnutý do návrhu rozpočtu na rok 2022, keďže vzhľadom na absenciu relevantného rozhodnutia nebude realizovaný v roku 2021.



VI. Naviazanie rozpočtového plánu na ciele stratégie rastu a zamestnanosti a špecifické odporúčania Rady EÚ

V kontexte historicky najhorších hodnôt dlhodobej udržateľnosti je hlavnou prioritou presadiť pripravený ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Reforma zavádza výdavkové limity ako hlavné operatívne fiškálne pravidlo a spolu s ďalšími zmenami prispeje k väčšej proti-cyklickosti rozpočtovej politiky. Novelou súvisiaceho bežného zákona sa posilňuje kontrola nad riadením výdavkov a plne sa zavádzajú analytické nástroje pre strednodobé rozpočtovanie (základné scenáre prognózy výdavkov na úrovni rozpočtových kapitol). Pokračuje sa v reforme riadenia verejných investícií, vypracovaním analyticky podložených a verejných investičných plánov, vrátane nulového štartovacieho bodu pre investície, ktorým sú financované len pripravené a návratné projekty. Schválenie dôchodkovej reformy, vrátane obnovenia väzby dôchodkového veku na očakávanú dĺžku života, posilní dlhodobú udržateľnosť bez krátkodobých negatívnych dopadov na ekonomiku. Väčšina štrukturálnych priorít je priamo zadefinovaná v Pláne obnovy a odolnosti SR (POO) a cieľia na zdvihnutie rastového potenciálu ekonomiky. Kľúčovou je najmä oblasť školstva cez podporu inklúzie v predprimárnom vzdelávaní, kurikulárna reforma regionálneho školstva a reforma vysokoškolského prostredia. Zefektívni sa financovanie systému v oblasti výskumu, vývoja a inovácií. Reformy v dôchodkovom systéme sa zameriavajú aj na zlepšenie efektívnosti sporenia v II. pilieri. Plánované reformy v oblasti dohľadu a dostupnosti služieb prispejú ku kvalite a efektívnosti systému. K zlepšeniu výsledkov v oblasti zdravia prispeje vládou schválená reforma zdravotníctva zameraná na optimalizáciu siete nemocníc. Viaceré reformné iniciatívy adresujú výzvy kvality životného prostredia a nedostatočnej digitálnej infraštruktúry štátu. Prijatá ústavná reforma a pripravovaná súdna mapa má za cieľ zvýšiť efektívnosť a nezávislosť súdneho systému. Nad rámec POO sa opatrenia sústredia najmä na podporu zotavenia trhu práce z pandémie, zefektívnenie dobrovoľného sporenia na dôchodok, inklúziu Rómov, zrýchlenie stavebných konaní či odpadové hospodárstvo.

VI.1. Priority na zvýšenie fiškálnej disciplíny

Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, posilní dlhodobú udržateľnosť verejných financií, proti-cyklickosť rozpočtovej politiky a transparentnosť rozpočtového procesu. Medzi najväčšie zmeny patrí prechod na sledovanie čistého dlhu, úprava sankčných pásiem dlhovej brzdy, zavedenie výdavkových limitov, či rozšírenie pôsobnosti Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a Výborov pre makroekonomické a daňové prognózy (viac pozri v Programe stability na roky 2021 až 2024⁴⁸). O novele zákona by sa malo hlasovať v NR SR v týchto mesiacoch.

K zlepšeniu kvality verejných financií na strane výdavkov prispeje aj zapracovanie výdavkových limitov do zákona o rozpočtových pravidlách. Novela vykonávacieho zákona o rozpočtových pravidlách implementuje do rozpočtového procesu návrh výdavkových limitov z ústavného zákona. Bežný zákon bude po novom upravovať schvaľovanie výdavkových limitov aj na úrovni rozpočtových kapitol⁴⁹ NR SR. Strop pre výdavky tak nebude platiť už len pre štátny rozpočet, ale pre celú verejnú správu okrem samospráv. Transparentnosť rozpočtového procesu a kredibilitu limitov určených na úrovni kapitol posilnia scenáre nezmenených politík (NPC) určených rovnako na úrovni kapitol. Tie budú predstavovať prvý krok tvorby rozpočtu verejnej správy (viac **BOX 8**). Ukladá sa tiež povinnosť Ministerstvu financií monitorovať a vyhodnocovať prípadne odchýlenie od stanoveného limitu výdavkov. Prítom bude mať právo kapitolu vyzvať na zdôvodnenie prípadného odchýlenia a prijať opatrenia, ktoré povedú k dodržaniu celkového limitu výdavkov. Informácie o splnení, resp. prekročení stanovených limitov na úrovni rozpočtových kapitol budú dostupné v záverečnom účte kapitoly ako aj súhrnnej výročnej správe. Novela zákona o rozpočtových pravidlách by mala byť účinná od začiatku roka 2022.

⁴⁸ https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/program-stability/program-stability/program-stability-slovenska-roky-2021-2024_final_final_na_web.pdf

⁴⁹ Správcovia kapitol budú mať povinnosť určovať limit výdavkov pre svoje podriadené subjekty, ako aj zabezpečovať dodržiavanie limitu v rámci svojej kapitoly.

BOX 8 – NPC scenáre na úrovni rozpočtových kapitol⁵⁰ ako prvý krok tvorby rozpočtu

Zavedenie rezortných NPC scenárov doplní súčasné používanie agregátneho NPC scenára. NPC scenár sa v súčasnosti používa ako kvantifikácia nových opatrení vlády ex-post v už zostavenom rozpočte na agregátnej úrovni (pozri kapitolu V.). Zavedenie tzv. rezortných NPC scenárov tento stav doplní, keď rozpočtový proces bude touto kvantifikáciou začínať (a ďalej sa bude len aktualizovať). Nad rámec aktuálneho prístupu sa zohľadnia aj špecifiká jednotlivých kapitol na dizagregovanej úrovni⁵¹. Porovnaním nákladov existujúcich politík v NPC a rozpočtových cieľov deficitov sa získa presná informácia o priestore na nové politiky vlády, prípadne o potrebe objemu konsolidácie. Povinnosť pravidelne zostavovať NPC scenáre, vrátane zverejnenia metodiky, vyplýva aj z legislatívy EÚ upravujúcej pravidlá fiškálneho dohľadu.

Dôležitosť prognóz výdavkov na existujúce politiky v jednotlivých rozpočtových kapitolách výrazne narastá aj vzhľadom na plánované zavedenie viacročných výdavkových stropov. Obmedzenie rozpočtovej voľnosti si s novým fiškálnym pravidlom vyžiada posilnenie dôrazu na presnosť strednodobého plánovania.

Výhody NPC scenárov:

- Tento prístup **zefektívňuje rozpočtové rokovania**, keďže ich zameriava primárne na nové politiky vlády, resp. podobu konkrétnych konsolidačných opatrení.
- Príprava rozpočtu cez NPC scenáre zabezpečuje **transparentný spôsob plánovania** výdavkov pre jednotlivé rezorty resp. rozpočtové kapitoly. Tie tak dokážu lepšie predpovedať zdroje na uskutočňovanie existujúcich politík na dlhšom horizonte.
- Používaním jednotných princípov je **postup rozdelenia zdrojov na existujúce politiky konzistentný a spravodlivý** z pohľadu umiestnenia zdrojov do jednotlivých rozpočtových kapitol.
- Cez NPC scenáre je zároveň možné **jednoducho sledovať zmeny v jednotlivých rozpočtových položkách** a rozdeliť ich transparentne na zmeny spôsobené:
 - revíziou odhadu východiskového roka,
 - zmeny makroveličín, ako je rast cien alebo miezd,
 - revíziou odhadu nákladov novo-prijatých opatrení.
- NPC scenáre sú **nevyhnutnosťou pre dôveryhodne stanovené limity výdavkov na úrovni rezortu**. Presná prognóza na udržanie už existujúcich politík tak zvyšuje primeranosť výšky limitu výdavkov určeného aj na úrovni rozpočtovej kapitoly.

Slovensko pokračuje v reforme riadenia investícií, ktorá má za cieľ zvýšiť spoločenskú návratnosť projektov a zrýchliť a sprehľadniť investičný proces. Reforma je založená na metodicky podložených investičných plánoch jednotlivých kapitol, ktoré zvyšujú transparentnosť a predvídateľnosť investičného procesu. Jej súčasťou je princíp nulového štartovacieho rozpočtu (tzv. zero-based budgeting) zavedeného od roku 2021. Financované sú iba pripravené a návratné projekty v súlade s prioritizovanými investičnými plánmi a v rozsahu dostupných rozpočtových zdrojov v jednotlivých rokoch. Nepresné plánovania a časté zmeny priorit v minulosti spôsobovali, že nepripravené projekty dlhodobo blokovali veľký balík peňazí na úkor pripravených a lepších investícií naprieč sektormi.

VI.2. Priority v štrukturálnych politikách

Kvalita a inkluzívnosť vzdelávacieho systému, hlavná štrukturálna priorita Slovenska, sa podporí opatreniami v troch kľúčových oblastiach – inklúzia, kurikulárna reforma a reforma vysokoškolského prostredia. V rámci zvyšovania inklúzie sa podporí dostupnosť predprimárneho vzdelávania vrátane rannej starostlivosti. Posilnia sa podporné tímy v regionálnom školstve ako súčasť reformy poradenského systému. V rámci Plánu obnovy a odolnosti SR (POO) sa do roku 2026 dobudujú chýbajúce kapacity materských škôl pre

⁵⁰ Zjednodušene rezortné NPC scenáre.

⁵¹ Napr. použitie špecifických indexov na základe jednotlivých zložiek inflácie (ako determinant výdavkov na tovary a služby, ktoré sa naprieč jednotlivými rezortami líšia) alebo zohľadnenie špecifických mzdových automatov (lekári a podobne).



zabezpečenie právneho nároku na predprimárne vzdelávanie od 3 rokov. Kurikulárna reforma zlepší gramotnosť a zručnosti žiakov potrebné pre 21. storočie. Sprievodné opatrenia na podporu zmeny obsahu vzdelávania sa dotknú prípravy a profesijného rozvoja učiteľov a otvorenia trhu s učebnicami. 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 návrhy opatrení na zvýšenie flexibility a dostupnosti vzdelávacieho systému s cieľom lepšie reflektovať potreby vzdelávajúcich sa dospelých s dôrazom na nízkovzdelaných a efektívnejšie prepojenie vzdelávania s trhom práce. Na podporu motivácií zúčastňovať sa vzdelávania nad rámec formálneho získania stupňa vzdelania, stratégia zahŕňa aj návrh pilotnej schémy individuálnych vzdelávacích účtov.

V oblasti výskumu, vývoja a inovácii sa podpora zameria na zvýšenie kvality výstupov a zefektívnenie financovania systému. Zvýrazní sa úloha Rady vlády SR pre vedu, techniku a inovácie (RVVTI) ako strešného orgánu v riadení politiky výskumu, vývoja a inovácií, presunom na Úrad vlády SR. Vznikne profesionálny Sekretariát RVVTI zodpovedajúci za prípravu stratégií, analýz a schém podľa potreby inovačného ekosystému na Slovensku. S cieľom riešenia fragmentácie výskumných kapacít prebehne konsolidácia, štandardizácia a zjednodušenie procesov v podporných agentúrach. Do konca roka 2021 bude schválená aktualizácia *Stratégie inteligentnej špecializácie (RIS3)*⁵². Od nového roka sa ústavy SAV transformujú na verejné výskumné inštitúcie (VVI), čo im umožní viac sa zapájať do spolupráce so súkromným sektorom. Financovanie sa zameria do konca roka 2022 na podporné schémy na súťažnom princípe, podporu inovácií v súkromnom sektore, medzinárodnej spolupráce a spolupráce s vysokými školami. V priebehu roka 2022 sa vybuduje sieť 5 európskych centier digitálnych inovácií a centier digitálnych inovácií, ktoré budú poskytovať podnikom služby s cieľom podporiť nasadzovanie nových technológií a inovácií. Opatrenia sa v roku 2022 zamerajú aj na zjednodušenie získania povolenia pre vysokokvalifikovaných pracovníkov a uznávania dokladov o vzdelaní, keďže jednou z priorit bude zvrátiť trend odlivu mozgov.

Predstavená reforma I. piliera dôchodkového systému⁵³ sleduje cieľ zlepšenia dlhodobej udržateľnosti, avšak z krátkodobého hľadiska vytvára tlak na verejné financie. V rámci dôchodkovej reformy bola už v decembri 2020 prijatá zmena Ústavy SR⁵⁴, ktorou sa s účinnosťou od januára 2023 vypúšťa strop na dôchodkový vek⁵⁵. Bez reformovania systému by podľa najnovšej projekcie vzrástli výdavky na dôchodky najmä z dôvodu starnutia populácie z 8,3 % HDP v roku 2019 na 14,2 % HDP v roku 2070. Opätovné naviazanie dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života zníži očakávané výdavky v roku 2070 o 2,2 % HDP. Návrh však zároveň vytvára tlak na výdavky zavedením inštitútu rodičovského dôchodku (odvodovej asignácie detí rodičom) a predčasným odchodom do dôchodku po 40 rokoch. Takmer na celom horizonte projekcie zvyšujú tieto dve opatrenia výdavky na dôchodky o 0,7 % HDP.

Dopady starnutia populácie adresujú aj reformy dlhodobej starostlivosti zamerané na zvýšenie kvality a efektívnosť systému. S cieľom zvýšenia kvality a deinštitucionalizácie služieb dlhodobej starostlivosti⁵⁶ budú už v priebehu rokov 2021 a 2022 vyhlásené výzvy na rozširovanie, výstavbu a obnovu kapacít komunitnej, ošetrovateľskej a paliatívnej starostlivosti. Od roku 2022 bude spustený nový informačný systém sociálnych služieb, ktorý umožní lepšie sledovanie oblasti dlhodobej starostlivosti. V roku 2022 sa tiež posilní dohľad nad sociálnou starostlivosťou vytvorením nového orgánu dohľadu. S cieľom zabezpečenia dostatočného počtu posudkových lekárov pri stúpajúcom počte žiadateľov o kompenzáciu peňažnými príspevkami sa od roku 2022

⁵² Aktualizovaná stratégia RIS3 definuje nielen vertikálne prioritné oblasti pre inteligentnú špecializáciu (Inovatívny priemysel pre 21. storočie, Mobilita pre 21. storočie, Digitálna transformácia, Zdravá spoločnosť, Zdravé potraviny a životné prostredie), ale aj horizontálne výzvy (napr. ľudské zdroje, financovanie, spolupráca aktérov, právny rámec, internacionalizácia). Prijatie dokumentu je podmienkou čerpania prostriedkov z nového programového obdobia.

⁵³ [Návrh zákona, ktorým sa mení zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov](#)

⁵⁴ [Zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.](#)

⁵⁵ V rámci tejto novely boli do ústavy zároveň 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 dovŕšení dôchodkového veku, ale aj skôr – ak odpracuje stanovený počet rokov.

⁵⁶ V súlade s [Plánom obnovy a odolnosti SR](#) a [Národnou stratégiou deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti \(marec 2021\)](#).

zaviedla možnosť vykonávať lekársku posudkovú činnosť aj lekármi so špecializáciou na iný odbor než je posudkové lekárstvo⁵⁷. Pri posudkových lekároch sa tiež navrhlo dočasne zrušiť vekový cenzus⁵⁸.

Prioritou v II. a III. pilieri je zlepšenie efektívnosti, s cieľom zvýšenia výnosov všetkých sporiteľov a zabezpečenie dostatočného príjmu v starobe. Dôchodkové sporenie diverzifikuje zdroj príjmov jednotlivcov na dôchodku a rozkladá nárast nákladov dôchodkového systému. Dlhodobo však čelí problémom najmä z dôvodu neefektívnej alokácie úspor v nízko výnosných konzervatívnych fondoch a v rámci III. piliera aj vysokej nákladovosti produktu. V rámci POO sa s cieľom zlepšenia efektívnosti sporiacej fázy vláda zaviazala zaviesť predvolenú sporiacu stratégiu na báze princípu life-cycle⁵⁹ pre nových a postupne aj existujúcich sporiteľov v II. pilieri. Predstavená reforma III. piliera predpokladá zavedenie osobného dôchodkového produktu⁶⁰. Za účelom zvýšenia konkurencie a tým aj výnosnosti návrh otvára poskytovanie produktu dobrovoľného dôchodkového sporenia širšiemu okruhu poskytovateľov⁶¹. Definuje minimálne rámcové požiadavky, ktoré musí poskytovaný osobný dôchodkový produkt spĺňať, napr. pre zisk štátnej podpory. Zatiaľ čo návrh vhodne adresuje podmienky výplaty nasporených prostriedkov, na dosiahnutie zabezpečenia riešenia hlavných problémov III. piliera je potrebné posilniť regulačné požiadavky na zavedenie predvolenej investičnej life-cycle stratégie, riadenia rizík a investovania, nákladovej efektívnosti, či informačných povinností.

Viaceré iniciatívy sa zameriavajú na podporu zotavenia trhu práce z pandémie a zvýšenie zamestnanosti znevýhodnených skupín. Z dôvodu prebiehajúcej tretej vlny pandémie sa pokračuje v poskytovaní nástrojov na podporu zasiahnutých skupín na trhu práce. Prvá pomoc zamestnávateľom na udržanie pracovných miest sa od júla 2021 do konca roka nastavila podľa tzv. COVID automatu v regiónoch. Od januára 2022 nadobúda účinnosť nová legislatíva k podpore skrátenej práce (tzv. *Kurzarbeit*) v čase mimoriadnej udalosti. Naďalej pokračuje vyplácanie pandemických PN a OČR pri výpadku príjmu domácnosti z dôvodu ochorenia alebo pri starostlivosti o choré dieťa. Prebiehajúca podpora v rámci aktívnych opatrení trhu práce sa v roku 2021 sústreďuje 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 službách⁶². S cieľom zefektívnenia sociálnej a ekonomickej inklúzie Rómov bola v apríli 2021 schválená nová *Stratégia pre rovnosť, inklúziu a participáciu Rómov do roku 2030*⁶³. Prioritné oblasti stratégie sa zameriavajú na zamestnanosť, vzdelávanie, zdravie a bývanie. Schválenie nadväzujúcich akčných plánov s opatreniami sa predpokladá do konca roka 2021.

V oblasti zdravotníctva je hlavným cieľom reforiem a investícií do infraštruktúry zvyšovanie kvality a dostupnosti poskytovanej zdravotnej starostlivosti. K lepším výsledkom v oblasti ústavnej starostlivosti prispeje reforma zdravotníctva zameraná na optimalizáciu siete nemocníc. V septembri 2021 bola vládou schválená legislatíva⁶⁴, ktorá definuje poskytovanie zdravotnej starostlivosti v nemocniciach z hľadiska náročnosti, početnosti a blízkosti k pacientovi. V roku 2022 bude v súlade s návrhom predstavená prvá optimálna sieť nemocníc. V prechodnom období 2 až 8 rokov podľa určeného harmonogramu budú nemocnice postupne reprofelizované podľa novej legislatívy. V roku 2022 sa tiež plánuje schváliť nová sieť záchranej zdravotnej služby a v súlade s ňou nová definícia neodkladnej zdravotnej starostlivosti. V rámci reformy primárnej ambulantnej starostlivosti sa prijímu nové koncepcie všeobecného lekárstva, ktoré podporia rozširovanie kompetencií všeobecných lekárov a zriadi sa finančný nástroj na podporu vzniku nových poskytovateľov všeobecnej

⁵⁷ [Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch](#). Do konca roka 2021 môžu túto činnosť vykonávať len lekári so špecializáciou na posudkové lekárstvo.

⁵⁸ Podľa súčasného znenia zákona o štátnej službe v decembri 2021 by sa z dôvodu vekového cenzu musel ukončiť štátnozamestnanecký pomer v prípade viac ako 25 % posudkových lekárov, ktorým už bol štátnozamestnanecký pomer predĺžený podľa súčasnej právnej úpravy o tri roky po 65. roku veku. Navrhuje sa opätovne predĺžiť trvanie štátnozamestnaneckého pomeru posudkovým lekárom, ktorým by inak skončil štátnozamestnanecký pomer k 31.12. 2021, a to najviac do 31. decembra 2024. Zároveň sa navrhuje možnosť prijať na štátnozamestnanecké miesto aj posudkového lekára, ktorý už dosiahol vek 65 rokov, pričom jeho štátnozamestnanecký pomer bude ukončený najneskôr 31. decembra 2024.

⁵⁹ [Analýza IFP \(2019\): Default strategy in pension saving: The case of Slovakia](#).

⁶⁰ [Návrh zákona o osobnom dôchodkovom produkte](#).

⁶¹ Nad rámec tradičných doplnkových dôchodkových spoločností bude poskytovanie umožnené iným finančným inštitúciám, ako sú napríklad banky, poisťovne, či obchodníci s cennými papiermi.

⁶² Do začiatku pandémie sa podporovala zamestnanosť aj v oblasti kultúrneho dedičstva či vo vlastnej komunite (obec, škola).

⁶³ [Stratégia rovnosti, inklúzie a participácie Rómov do roku 2030 \(apríl 2021\)](#)

⁶⁴ [Návrh zákona o kategorizácii ústavnej zdravotnej starostlivosti](#).

ambulantnej starostlivosti podľa zónačných kritérií. S cieľom podporiť príchod zdravotníkov zo zahraničia sa zjednoduší uznávanie dokladov a kvalifikácií.

Iniciatívy v oblasti zlepšovania životného prostredia sa zameriavajú na odpadové hospodárstvo, obnoviteľné zdroje energie (OZE) 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. Novelizácia legislatívy v elektroenergetike do konca roku 2022 prinesie okrem nových subjektov na trhu s elektrinou aj nové obchodné modely, ktoré tak nepriamo podporia masívnejšiu integráciu OZE v elektroenergetike. Pre zvýšenie energetickej efektívnosti sa počnúc rokom 2022 urýchli komplexná obnova verejných i súkromných budov, a to aj pomocou garantovaných energetických služieb. *Národný program znižovania emisií* schválený v marci 2020 navrhuje opatrenia na dosiahnutie národných záväzkov v znižovaní emisií znečisťujúcich látok⁶⁵. Patrí medzi kľúčové dokumenty pripravovanej komplexnej *Stratégie ochrany ovzdušia Slovenskej republiky do roku 2030*. Od januára 2022 sa zavádza zálohový systém pre nápojové obaly. Podporí sa tým záväzok Slovenska zvýšiť aktuálne množstvo zberu tohto druhu odpadu zo 60 % na 90 % v roku 2025. Legislatíva o odpadoch schválená v septembri 2020 predpokladá 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. Prijatie záväznej metodiky v roku 2021 na posudzovanie a hodnotenie projektov v rámci investícií digitálnej ekonomiky umožní zvýšiť kvalitu služieb poskytovaných občanom ako aj nákladovú efektívnosť. S cieľom elektronizácie procesov na zníženie počtu krokov potrebných na vyriešenie životnej situácie bude schválená *Národná koncepcia informatizácie verejnej správy 2021 až 2030* s doplnením o investičný plán pripravovaných životných situácií. Na účely schvaľovania projektov bude v priebehu roka 2022 zriadená dotačná schéma určená pre orgány verejnej moci, aby mohli realizovať digitálne inovácie pri poskytovaní verejných služieb. Schéma bude slúžiť aj ako mechanizmus na spolufinancovanie projektov, ktoré uspejú v priamo riadených programoch EÚ. Do konca roka 2022 sa vytvorí Národná stratégia digitálnych zručností, ktorá definuje strategický prístup k vzdelávaniu v oblasti rozvoja digitálnych zručností populácie so zameraním aj na seniorov.

S cieľom zlepšenia podnikateľského prostredia sa viaceré reformné návrhy upriamujú na administratívne a regulačné prekážky podnikania. Za účelom zvýšenia podnikateľskej aktivity sa podľa POO budú postupne každoročne prijímať antibyrokratické balíky opatrení a zavedie sa pravidlo „one in – two out“. S cieľom digitalizácie procesov sa v roku 2022 prijme legislatíva upravujúca procesy insolvenčných konaní. Nový obchodný register a konkurzné a reštrukturalizačné konania sa skoncentrujú na menší počet súdov. S cieľom zrýchlenia, zjednodušenia a profesionalizácie verejného obstarávania sa v súlade s POO v októbri 2021 schválila novela zákona o verejnom obstarávaní. Pre zjednodušenie a urýchlenie výstavby sa v súlade s cieľom Programového vyhlásenia vlády SR implementuje reforma stavebného konania.

Za účelom boja proti korupcii a posilňovania integrity a nezávislosti súdництва sa predpokladá implementácia viacerých legislatívnych zmien. Veľkou ústavnou reformou súdництва schválenou v decembri 2020 sa posilnili 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). Predstavená reforma súdnej mapy s plánovanou účinnosťou od prvého kvartálu 2022 je jedným z nástrojov na dosiahnutie efektívnej justície a pretrhnutie korupčných väzieb v justícii. Výsledkom by mala byť nová sieť prvostupňových všeobecných a správnych súdov, odvolacích všeobecných súdov a Najvyššieho správneho súdu SR. Zároveň sa ňou vytvorí priestor na špecializáciu sudcov na hlavné agendy s cieľom zefektívnenia súdництва. Od augusta 2021 začal oficiálne fungovať Úrad pre správu zaisteného majetku, ktorý zefektívni zaistenie majetku pri trestných činoch a jeho správu.

⁶⁵ [Národný program znižovania emisií SR](#)



PRÍLOHY

Príloha 1 - Porovnanie s Programom stability a prognózou Európskej komisie

Návrh rozpočtového plánu očakáva v porovnaní s Programom stability mierne horší výkon ekonomiky do roku 2022, čo sa prejavuje vo väčšine indikátorov. Makroekonomická prognóza z marca 2021, na základe ktorej bol zostavený Program stability na roky 2021 až 2024, predpokladala rast reálneho HDP na úrovni 3,3 % v roku 2021 a 6,3 % v roku 2022. Aktuálna prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy zo septembra 2021 mierne zvyšuje rast v roku 2021 a znižuje rast v roku 2022. Za lepším výkonom je slabší vplyv uzatvorenia ekonomiky v prvom štvrtroku 2021 a nižší reálny rast v nasledujúcom roku je spôsobený vysokými inflačnými tlakmi, ktoré budú tmiť reálne príjmy a spotrebu domácností.

TABUĽKA 10 - Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR

P.č.	Ukazovateľ	m.j.	Program stability				Návrh rozpočtu			
			2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
1	HDP, bežné ceny	mld, eur	95.4	103.5	109.3	112.4	97.4	105.5	113.9	117.2
2	HDP, stále ceny	%	3.3	6.3	2.8	0.3	3.7	4.2	5.0	0.7
3	Konečná spotreba domácností a NISD	%	-3.3	6.8	2.7	2.4	0.2	2.4	3.6	3.9
4	Konečná spotreba verejnej správy	%	3.6	0.9	3.7	-0.7	4.9	4.1	1.8	-0.4
5	Tvorba hrubého fixného kapitálu	%	0.8	11.9	8.4	-10.9	-0.3	16.7	15.2	-12.2
6	Export tovarov a služieb	%	10.6	4.8	4.2	3.6	10.5	3.1	6.0	4.0
7	Import tovarov a služieb	%	8.8	5.3	4.1	2.0	10.9	3.9	6.5	2.4
8	Produkčná medzera (podiel na potenciálnom produkte)	%	-2.6	0.9	0.9	-1.0	-1.7	-0.4	1.1	-1.4
9	Priemerná mesačná mzda za hospodárstvo (nominálny rast)	%	4.9	5.0	4.7	4.1	5.4	5.5	5.1	4.8
10	Priemerný rast zamestnanosti, podľa VZPS	%	-0.2	0.9	1.1	0.3	-1.3	0.9	1.0	0.4
11	Priemerný rast zamestnanosti, podľa ESA 2010	%	-0.4	0.9	1.2	0.3	-0.8	0.8	1.0	0.4
12	Priemerná miera nezamestnanosti, podľa VZPS	%	7.1	6.5	5.4	4.7	7.0	6.7	5.7	5.2
13	Priemerná evidovaná miera nezamestnanosti	%	7.6	7.0	5.9	5.2	8.3	8.0	6.9	6.3
14	Harmonizovaný index spotrebiteľských cien (HICP)	%	1.1	2.2	2.5	2.3	2.3	4.0	3.1	1.5
15	Bilancia bežného účtu (podiel na HDP)	%	-0.8	-0.8	-0.7	-0.3	0.3	0.2	0.1	0.4

Zdroj: MF SR

TABUĽKA 11 - Porovnanie rozpočtových cieľov s Programom stability

	ESA kód	2020 S	2021 OS	2022 NRVS	2023 NRVS	2024 NRVS
		% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP
Cieľové saldá verejnej správy	B,9					
Program stability (1)		-6,16	-9,93	-5,12	-4,11	-3,84
Návrh rozpočtového plánu (2)		-5,50	-7,92	-4,94	-2,68	-2,60
Rozdiel (2-1)		0,66	2,01	0,18	1,43	1,24

OS – Očakávaná skutočnosť

Zdroj: MF SR

NRVS – Návrh rozpočtu verejnej správy



Príloha 2 – Hodnotenie prognóz výbormi pre makroekonomické a daňové prognózy

Návrh rozpočtového plánu na roky 2022 až 2024 je založený na makroekonomických a daňových prognózach na horizonte rokov 2022 až 2024 zo septembra 2021. Makroekonomický scenár ako aj prognózované daňové príjmy podliehajú priebežnej diskusii, schváleniu a kontrole zo strany odbornej verejnosti prostredníctvom výborov, ktorých členmi sú národní experti z verejného a súkromného sektora. Termíny na zverejňovanie prognóz aj princípy činnosti výborov sú zakotvené v zákone o rozpočtovej zodpovednosti.

Makroekonomická prognóza Ministerstva financií (MF) zo septembra 2021 je vzhľadom na vplyv na rozpočtové príjmy na rok 2022 mierne vyššia ako medián ostatných členov Výboru pre makroekonomické prognózy. Tento vplyv je vyjadrený ako vážený priemer jednotlivých relevantných základní pre rozpočtové príjmy, pričom ako váhy sú použité podiely jednotlivých daní na celkových rozpočtových príjmoch. Rozdiel spočíva najmä vo vyššom odhade MF na rok 2022 pre rast nominálnej priemernej mzdy a nominálnej spotreby domácností. Na druhej strane je odhad MF nižší, pokiaľ ide o HDP, zamestnanosť a reálnu spotrebu. Prognóza MF bola všetkými prítomnými členmi Výboru (NBS, RRZ, SLSP, Tatrabanka, Infostat, SAV, Unicredit, ČSOB) zhodnotená ako realistická.

TABUĽKA 12 - Hodnotenie septembrovej prognózy MF SR vo Výbore pre makroekonomické prognózy

Člen výboru	Charakteristika prognózy
NBS, RRZ, SLSP, Tatrabanka, Infostat, SAV, Unicredit, ČSOB	realistická

Zdroj: Výbor pre makroekonomické prognózy

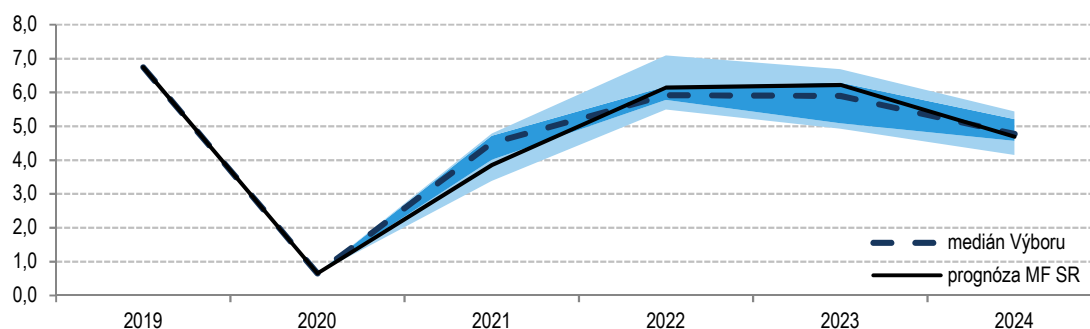
TABUĽKA 13 - Priemerná prognóza členov Výboru* (okrem MF SR) a prognóza MF SR

v %, ak nie je uvedené inak	2020	2021		2022		2023		2024	
		Výbor	MF SR	Výbor	MF SR	Výbor	MF SR	Výbor	MF SR
Hrubý domáci produkt; reálny rast	-4.8	4.2	3.7	5	4.2	4.1	5	2.1	0.7
Hrubý domáci produkt v bežných cenách; mld. eur	92.1	97.4	97.4	105.2	105.5	111.8	113.9	116.8	117.2
Konečná spotreba domácností; reálny rast	-1	1.3	0.2	3.5	2.4	3	3.6	3	3.9
Konečná spotreba domácností; nominálny rast	1.1	3.8	2.5	6.6	6.9	5.2	6.8	5.2	5.6
Priemerná mesačná mzda; reálny rast	1.8	2.8	3.1	1.3	1.7	1.9	2.9	3.2	2.8
Priemerná mesačná mzda; nominálny rast	3.8	5.6	5.4	4.9	5.5	5.4	5.1	4.9	4.8
Rast zamestnanosti (štát. výkazníctvo)	-1.8	-0.6	-0.8	1.1	0.6	0.8	1	0.4	0.4
Index spotrebiteľských cien; priemerný rast; CPI	1.9	2.7	2.5	3.3	4.2	2.3	3.1	2.2	1.5
Bilancia bežného účtu; podiel na HDP	-4.8	4.2	3.7	5	4.2	4.1	5	2.1	0.7

* Výbor pre makroekonomické prognózy

Zdroj: Výbor pre makroekonomické prognózy

GRAF 29 - Porovnanie prognóz makroekonomických základní⁶⁶ pre rozpočtové príjmy s členmi výboru



Zdroj: MF SR

⁶⁶ Makroekonomické základne pre rozpočtové príjmy (váha ukazovateľov závisí od podielu jednotlivých daní na celkových daňových a odvodových príjmoch); Mzdová báza (zamestnanosť + nominálna mzda) – 51,1 %, Nominálna súkromná spotreba – 25,7 %, Reálna súkromná spotreba – 6,6 %, Nominálny rast HDP – 9,9 %, Reálny rast HDP – 6,7 %.



BOX 9 – Nezávislé Výbory pre odhad makroekonomického vývoja a odhad vývoja daňových príjmov

Výbor pre makroekonomické prognózy a Výbor pre daňové prognózy sú zriadené v súlade ústavným zákonom 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti ako poradný orgán ministra financií. Cieľom výborov je dosiahnuť vyššiu transparentnosť, objektivnosť a kvalitu makroekonomických a daňových prognóz. Výbory podľa ústavného zákona vypracúvajú prognózy minimálne dvakrát ročne, do 15. februára a do 30. júna bežného rozpočtového roka. No bežne podľa dlhoročne zaužívanej praxe, pre účely rozpočtového procesu, vypracúvajú prognózy aj do konca septembra. V mimoriadnych prípadoch môže zasadnutie výboru zvolať predseda výboru, minister financií, alebo nadpolovičná väčšina členov výboru.

Členmi výborov sú okrem Ministerstva financií zástupcovia od vlády nezávislých inštitúcií (NBS, SAV, Infostat a súkromné banky). Členovia Výboru pre makroekonomické prognózy hodnotia makroekonomickú prognózu Ministerstva financií slovnými slovami *konzervatívna*, *optimistická* alebo *realistická*. Daňovú prognózu Ministerstva financií členovia Výboru pre daňové prognózy hodnotia zaslaním svojej prognózy, ich hodnotenie sa vypočíta automaticky na základe odchýlky. **Prognóza Ministerstva financií je prijatá za prognózu výboru, ak ju nadpolovičná väčšina členov označí za konzervatívnu alebo realistickú.** V prípade, že prognóza nedostane takéto hodnotenie, má Ministerstvo financií povinnosť prognózu prepracovať a znova predložiť výboru na posúdenie. Proces sa opakuje, až kým prognóza Ministerstva financií nie je prijatá za prognózu výboru.

V priebehu roka 2021 bol Výbor pre daňové prognózy rozšírený o prognózy vybraných nedaňových príjmov a výdavkov, ktoré v nemalej miere ovplyvňujú vývoj ekonomiky. Zohľadnenie hospodárskeho vývoja a hodnotenie ďalších špecifických predpokladov v prognózach cez komisiu odborníkov z verejného a súkromného sektora znamená transparentne konzultované odhady a presnejší rozpočet. V marci a septembri 2021 sa prognózy rozšírili o nedaňové príjmy za cca 1,1 mld. eur a výdavky za cca 7 až 8 mld. eur. Na príjmovej strane ide o príjmy z predaja emisných povoleniek, príjmy z mýta a diaľničných nálepiek, odvod z hazardných hier a dividendy štátnych podnikov. Na výdavkovej strane boli doplnené dávky v nezamestnanosti, nemocenské dávky a starobné dôchodky.

Výbor pre daňové prognózy

MF SR na zasadnutí Výboru pre daňové prognózy 23. septembra 2021 prezentovalo svoju aktualizovanú strednodobú prognózu daňových príjmov na roky 2020 až 2024. Strednodobá prognóza daňových príjmov a sociálnych odvodov MF SR bola všetkými členmi výboru označená ako **realistická**.

TABUĽKA 14 - Hodnotenie prognózy MF SR vo Výbore pre daňové prognózy

Člen výboru	Charakteristika prognózy
NBS, Infostat, Tatra banka, ČSOB, KRRZ, SLSP, UniCredit Bank, VÚB	realistická



Príloha 3 – Prognóza hrubého dlhu verejnej správy podľa hotovostných tokov

Z pohľadu hotovostných faktorov ovplyvňujúcich dlh bude na horizonte rozpočtu prevládať krytie hotovostného schodku štátneho rozpočtu. Emisie štátnych dlhopisov zvyšujúce dlh nebudú plne postačovať na splácanie istiny dlhu a zároveň krytie novovytvorených hotovostných schodkov ŠR. Vo vyššej miere sa preto na celom horizonte očakáva uvoľňovanie finančných prostriedkov naakumulovaných v Štátnej pokladnici (ŠP). Úverová aktivita ostatných subjektov verejnej správy bude prispievať k celkovému zadĺženiu negatívne vďaka previsu nových úverov nad objemom splácania istín.

TABUĽKA 15 - Hotovostné vplyvy na zmenu nominálneho hrubého dlhu verejnej správy (v mil. eur)

	2018	2019	2020	2021 OS	2022 N	2023 N	2024 N
A. Hrubý dlh verejnej správy (k 1.1.)	43 572	44 384	45 277	55 010	59 963	64 884	66 746
B. Celková medziročná zmena hrubého dlhu VS	811	893	9 733	4 953	4 921	1 862	2 031
- hotovostný deficit ŠR	1 182	2 201	7 758	8 742	5 474	3 399	3 180
- prostriedky ŠP využité na financovanie hotovostného deficitu ŠR	-498	-1 586	1 767	-4 235	-711	-1 684	-1 473
- zadĺženie ostatných subjektov VS	111	248	85	-100	38	41	22
z toho: ŽSR + ŽSSK	-3	27	21	-144	-38	-5	-9
z toho: NDS	-37	-42	-30	-37	-37	0	0
z toho: Dopravné podniky obcí	-4	-15	9	15	39	33	31
z toho: Samospráva (obce a VÚC)	-48	11	16	-4	7	-8	-17
- zmena záruk SR v EFSF	0	-21	0	0	0	0	0
- emisný diskont	7	4	28	22	134	156	305
- diskont pri splatnosti	-7	2	-16	-2	-11	-49	-6
- ostatné	16	24	110	526*	-2	-1	3
C. Hrubý dlh verejnej správy (k 31.12.)	44 384	45 277	55 010	59 963	64 884	66 746	68 778
v % HDP	49,6	48,1	59,7	61,5	61,5	58,6	58,7
D. Zmena hrubého dlhu oproti Programu stability (p.b.)	0,5	0,5	-0,8	-2,6	-4,0	-6,0	-7,2
z toho: príspevok zmeny prognózy nom. HDP	0,1	0,2	-0,6	-1,3	-1,2	-2,4	-2,5
príspevok zmeny prognózy nom. dlhu	0,3	0,3	-0,2	-1,2	-2,8	-3,6	-4,7
p.m. príspevok SR do ESM	0	0	134	0	0	0	0

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

Zdroj: MF SR

OS – očakávaná skutočnosť ku koncu roka; N – návrh rozpočtu verejnej správy



Príloha 4 - Štrukturálne saldo

Výpočet štrukturálneho salda

V prvom kroku sa nominálne saldo verejných financií očisťuje pomocou cyklickej zložky o vplyv hospodárskych výkyvov (odhadovaných pomocou produkčnej medzery, teda rozdielom medzi skutočnou a potenciálnou úrovňou HDP). Odhad produkčnej medzery vychádza z aktuálnej makroekonomickej prognózy Ministerstva financií SR zo septembra 2020 (BOX 2). Odhad senzitivity salda verejnej správy na zmeny v produkčnej medzere vychádzajúci z metodiky OECD⁶⁷ preberá MF SR v plnej miere od EK. V nasledujúcom kroku sa takto upravené saldo očisťuje o vplyv tzv. jednorazových a dočasných opatrení, ktorých fiškálnych vplyv sa neopakuje v ďalších rokoch. Pre potreby návrhu rozpočtového plánu postupuje MF SR pri ich identifikácii v súlade s metodikou EK.

Metodika EK⁶⁸ charakterizuje jednorazové opatrenie ako dočasné opatrenie, ktoré nemá trvalý charakter a vzniklo nezávisle od vládnych rozhodnutí. EK vytvorila direktíva postupu klasifikácie jednorazových opatrení:

- Princíp:** Iba dočasný, neopakovateľný dopad na príjmy alebo náklady VS sa môže klasifikovať ako jednorazový vplyv.
- Princíp:** Jednorazovosť opatrenia nemôže byť nariadená zákonom ani autonómnym rozhodnutím vlády.
- Princíp:** Komponenty príjmov alebo výdavkov vyznačujúce sa vysokou volatilitou by nemali byť posúdené ako jednorazové vplyvy. Na vyhladzovanie časových radov slúži cyklická zložka vo výpočte ŠS.
- Princíp:** Vedomé rozhodnutia vlády, ktoré vedú k navýšeniu deficitu, sa nemôžu klasifikovať ako jednorazové vplyvy.
- Princíp:** Len opatrenia s výraznejším dopadom na rozpočet VS (vyšším ako 0,05 % HDP), by mali byť posúdené ako jednorazové.

Všetky typické jednorazové opatrenia sú popísané v kapitole 3.3 (Report of Public Finances in EMU⁶⁹). 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. Viaceré opatrenia sú vplyvom pod úrovňou 0,05 % HDP ale vecne súvisia ako celok s korona-krizou, na základe čoho ich zaraďujeme do zoznamu jednorazových opatrení.

Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2022 počíta s nasledovnými jednorazovými opatreniami na horizonte rokov 2020 až 2024.

TABUĽKA 16 - Zoznam jednorazových opatrení

	2020	2021	2022	2023	2024
Spolu opatrenia 1 až 4B (Kurzarbeit)	-773	-1463	-330	-	-
Kurzarbeit pre materské školy a ZUŠ	-59	-24	-	-	-
Podpora podnikania v cestovnom ruchu a gastro	-6	-228	-	-	-
Podpora podnikania v oblasti kultúry a kreatívneho priemyslu	-	-35	-	-	-
Preplácanie nájmu	-40	-95	-	-	-
Podpora uchádzačov o zamestnanie	-49	-	-	-	-
SOS príspevok	-15	-74	-45	-	-
Rodičovský príspevok (predĺženie počas obdobia mimoriadneho stavu)	-13	-56	-50	-	-
Dávka v nezamestnanosti (predĺženie obdobia poberania)	-32	-40	-	-	-
Jednorazový príspevok na dieťa	-	-75	-	-	-
Nemocenské (PN) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	-106	-191	-27	-	-
Ošetrovné (OČR) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	-133	-68	-23	-	-

⁶⁷ 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 zahrnutia nových údajov pre výpočet elasticít. Metodika bola schválená členskými štátmi v septembri 2014.

⁶⁸ Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2016 Edition – Guiding principles str.28.

⁶⁹ Report on Public Finances in EMU, December 2015.



Odpustenie sociálnych odvodov za apríl	-57	-	-	-	-
Odpočet firemných strát z rokov 2015-18	-28	-	-	-	-
Nesplatenie časti odložených odvodov	-3,6	-6	-	-	-
Nulová daň z pridanej hodnoty na respirátory FFP2/3	-	-10	-	-	-
Odmeny pracovníkom v zdravotníctve	-13	-49	-40	-	-
Platba doktorom špecialistom	-138	-	-	-	-
Zvýšené výdavky - ventilátory a iné	-39	-	-	-	-
Výdavky na testovanie	-124	-437	-	-	-
Náklady na lieky a vakcináciu	0	-155	-153	-	-
Zariadenie a iné výdavky ZZ	-63	-1	-	-	-
Tvorba pohotovostných zásob (mimo testov)	-33	-	-	-	-
Odmeny pracovníkom v prvej línii (mimo MZ)	-64	-	-	-	-
Tovary a služby súvisiace s COVID-19 (dezinfekcia, iné)	-22	-	-	-	-
Dotačné schémy rôznym sektorom / subjektom	-16	-33	-	-	-
Opatrenia hospodárskej mobilizácie	-24	-109	-90	-	-
Vklad do základného imania Slovenskej záručnej a rozvojovej banky	-50	-	-	-	-
Vklad do základného imania Letových prevádzkových služieb	-13	-	-	-	-
Očkovacia prémie a sprostredkovateľský bonus	-	-42	-	-	-
Vyvolané COVID záruky	-25	-	-	-	-
Ostatné	-18	-2	-9	-	-
Financovanie z EU zdrojov	343	148	-	-	-
Platba DPH koncesionára stavby D4/R7	71	130	-	-	-
Spolu	-1543	-2913	-767	0	0

Zdroj: MF SR

Príloha 5 - Výdavkové pravidlo

Revidovaný Pakt stability a rastu zaviedol výdavkové pravidlo ako dodatočný nástroj na analyzovanie fiškálnej pozície krajiny. Vyjadruje medziročný rast výdavkového agregátu očistený o príjmové opatrenia, čo v porovnaní s referenčnou hodnotou povoleného rastu výdavkov umožní posúdiť pokrok vo fiškálnej konsolidácii podobne ako v prípade vývoja štrukturálneho salda.

Podľa výdavkového pravidla by výdavky verejnej správy v reálnom vyjadrení nemali rásť rýchlejšie ako priemerný potenciálny rast ekonomiky. Tieto výdavky môžu rásť vyšším tempom jedine v prípade realizácie dodatočných príjmových opatrení, ktoré sú potvrdené kvantifikáciou nezávislého Výboru (hovoríme o diskrečných opatreniach)⁷⁰. Pre krajiny ktoré dosiahli svoj strednodobý rozpočtový cieľ (MTO), môže rast výdavkov presne kopírovať potenciál ekonomiky. Pre krajiny, ktoré ešte MTO nedosiahli, musí tempo rastu výdavkov reflektovať aj fiškálnu konsolidáciu potrebnú pre jeho dosiahnutie. V tomto prípade, je potenciálne tempo rastu ekonomiky korigované o potrebné konsolidačné úsilie.

Vývoj výdavkov sa očisťuje o faktory, ktoré sú mimo kontroly vlády. Ide o úrokové výdavky, zmeny vo výdavkoch na dávky v nezamestnanosti vyplývajúce z aktuálneho ekonomického cyklu a výdavky financované z fondov EÚ. Vzhľadom na vysokú volatilitu vládnych investícií sa ich výška vyhladzuje na priemernú úroveň za aktuálny a tri predchádzajúce roky⁷¹. Nominálny rast takto upravených výdavkov sa prostredníctvom deflátoru HDP prepočíta na reálny rast, aby bol porovnateľný s výdavkovým pravidlom.

⁷⁰ Pozitívne cyklické príjmy v čase konjunktúry (nerealizované skrz diskrečné opatrenia) umožňujú nárast výdavkov nad potenciál ekonomiky. Výdavkové pravidlo monitoruje tento neželaný fiškálny vplyv, nakoľko dočasné zvýšenie príjmov z nerealizovaných opatrení by sa malo využívať na dosiahnutie MTO.

⁷¹ Vade Mecum on Stability and Growth Pact, str. 30.



TABUĽKA 17 - Výdavkové pravidlo

		2019	2020	2021	2022
1. Celkové výdavky	mil. eur	39 973	43 816	48 531	49 387
2. Úrokové náklady	mil. eur	1 163	1 105	925	918
3. Výdavky kryté EU (kapitálové)	mil. eur	587	574	715	613
3a. Výdavky kryté EÚ zdrojmi (celkové)	mil. eur	890	931	1 205	1 568
4. Kapitálové výdavky kryté národnými zdrojmi	mil. eur	2 763	2 617	3 355	4 175
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	mil. eur	2 505	2 596	2 834	3 228
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	mil. eur	-27	52	25	6
7. Výdavky plne kryté automatickým zvýšením príjmov	mil. eur	0	0	0	0
8. Primárny výdavkový agregát (1-2-3a-4+5-6-7)	mil. eur	37 688	41 707	45 855	45 947
9. Medziročná zmena primárneho výdav. agregátu (8t-8t-1)	mil. eur	2 712	4 019	4 148	92
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení	mil. eur	177	-449	59	51
11. Jednorazové opatrenia na príjmovej strane (COVID19)	mil. eur	0	-89	73	16
12. Jednorazové opatrenia na výdav. strane (COVID19)	mil. eur	0	-1 525	-1 502	2 260
13. Metodické úpravy	mil. eur	0	0	0	0
14. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia ((9t-10t)/8t-1)	%	7,2	7,6	6,4	5,1
15. Reálny rast agregátu výdav. očisteného o príj. opatrenia	%	4,6	5,0	5,1	1,1
16. Výdav. pravidlo (znížená referenčná miera pot. rastu HDP)	p.b.	2,0	2,8	1,9	1,6
p. m. deflátor HDP	%	2,5	2,5	1,3	3,9

Pozn.: v roku 2023 bude Slovensko v korektívnej časti Paktu a výdavkové pravidlo sa neaplikuje.

Zdroj: MF SR



Príloha 6 - Diskrečné príjmové opatrenia (DRM)

Metodika EK definuje diskrečné príjmové opatrenia ako opatrenia legislatívneho charakteru s vplyvom na príjmy verejnej správy. Ich vyhodnocovanie sa uskutočňuje pomocou tzv. dodatočných vplyvov (marginálnych zmien) týchto opatrení. Rozlišuje sa, či sa jedná o trvalé alebo jednorazové opatrenie. Trvalé opatrenie sa zaznamená s vplyvom v prvom roku (v čase nadobudnutia účinnosti) a v ostatných rokoch bez vplyvu. Inými slovami, zmena vplyvu opatrenia v nasledujúcich rokoch z dôvodu makroekonomického vývoja sa nezohľadňuje. Ak dochádza k rozdielnym vplyvom kvôli posunutej platnosti opatrenia zaznamená sa len marginálna zmena.⁷² Pri jednorazových príjmových opatreniach sa zaznamenáva vplyv v jednom roku a v nasledujúcom výpadok v rovnakej sume, tzn. celkový vplyv opatrenia v dvoch po sebe idúcich rokoch je nulový.

TABUĽKA 18 - Diskrečné opatrenia – medziročné vplyvy opatrení (mil. eur, ESA2010)

Popis	2020	2021	2022	2023	2024
Zavedenie 13. a 14. platu (zavedenie od 2018, legislatívne zmeny od 2019), zrušenie od 2021	11,1	20,6	0,0	0	0
Oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov	-23	0	0	0	0
Súbor opatrení vedúci k zvýšeniu efektívnosti výberu DPH	-24	0	0	0	0
Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov	0	109	90	69	0
Ročné zúčtovanie sociálneho poistenia	0	0	0	49	-4
Postupný rast odvodu do II. piliera (automaticky od 2017 o 0,25 p.b./rok)	-49	-28	-66	-63	-69
Zdvojnásobenie sadzby osobitného odvodu v regulovaných odvetviach, a následné zníženie	0	-17	0	0	0
Navýšenie bankového odvodu a jeho zrušenie od 2. pol 2020	1	-120	0	0	0
Zvýšenie hranice platenia preddavkov (z 2500 na 5000 eur)	0	-11	0	0	0
Odpočítanie daňovej straty pre ostatné firmy (max. do 50 % ZD počas 5 rokov)	0	36	-6	0	0
Ľubovoľná doba odpisov pre mikropodniky	0	-15	0	0	0
15 % sadzba DPPO pre firmy s obratom do 100 tis. Eur, následná úprava do 49,79 tisíc eur	-38	19	0	0	0
Znížená sadzba SZČO na 15% pre obrat do 100 tis. eur, následná úprava do 49,79 tisíc eur	-19	0	0	0	0
Zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane na 21-násobok životného minima	-111	0	0	0	0
Znížená sadzba DPH na ďalšie potraviny	-81	0	0	0	0
Zavedenie paušálu na nepeň. benefit pre zamestnanca na dopravu (100 eur mesačne)	-6	-12	0	0	0
Opatrenia na podporu mobility práce	-34	0	0	0	0
Zmena sadzieb daní z nehnuteľností na úrovni VZN	74	2	0	0	0
Prerušenie daňových kontrol a daňových konaní, okrem kontrol s výsledkom vracania peňazí	-13	13	0	0	0
Odpustenie platby odvodov pre zavreté prevádzky	-58	58	0	0	0
Možnosť započítania doteraz neuplatnenej daňovej straty za roky 2015-2018	-28	28	0	0	0
Oprava základu dane DPH pri dodaní tovaru alebo služby	0	-22	0	0	0
Zrušenie oslobodenia od DPH pri zásielkach do 22 eur z 3. krajín	0	11	12	0	0
Zmeny v zdaňovaní motorových vozidiel	-23,7	0	0	0	0
Odklad soc. odvodov v roku 2021	0	-21	4	13	0
Presun termínu splatenia odkladov SP	-28	19	7	0	0
Dočasné oslobodenie respirátorov FFP2 a FFP3 od DPH	0	-10	10	0	0
Nešpecifikované opatrenia potrebné na dosiahnutie rozpočtových cieľov	0	0	0	408	384
Spolu	-449,4	58,8	50,9	476	312

⁷² Názorným príkladom ma vysvetlenie DRM môže byť prijaté legislatívne opatrenie s odhadovaným vplyvom 200. Opatrenie bolo zavedené v polovici roka, teda jeho celkový vplyv v danom roku predstavuje 100. V ďalšom roku narastie vplyv na celú sumu 200, ale marginálne sa zaznamená len rozdiel týchto dvoch vplyvov, t. j. 100. Kumulatívne je celkový vplyv 200, len je rozložený do dvoch rokov.



Príloha 7 – Popis jednotlivých opatrení prijatých v boji proti koronavírusu

	EKRK	ESA	2020		2021		2022		Spolu	
			v mil.	% HDP	v mil.	% HDP	v mil.	% HDP	v mil.	% HDP
Priama pomoc spolu			1959	2,13	3182	3,27	767	0,73	5908	6,12
Podpora udržania zamestnanosti			927	1,01	1844	1,86	330	0,31	3067	3,18
Spolu opatrenia 1 až 4B (Kurzarbeit)	642032	D.62	773	0,84	1463	1,49	330	0,31	2556	2,64
Kurzarbeit pre materské školy a ZUŠ	642032	D.62	59	0,06	24				59	0,06
Podpora podnikania v cestovnom ruchu a gastro	644	D.3p	6		228	0,23			234	0,23
Podpora podnikania v oblasti kultúry a kreatívneho priemyslu	644	D.3p			35	0,04			35	0,04
Preplácanie nájmu	644	D.3p	40	0,04	95	0,10			135	0,14
Podpora uchádzačov o zamestnanie	642	D.62	49	0,05					49	0,05
Sociálna pomoc (vrátane pandemických OČR a PN)			301	0,33	504	0,52	145	0,14	953	0,98
SOS príspevok	642032	D.62	15	0,02	74	0,08	45	0,04	138	0,14
Rodičovský príspevok (predĺženie obdobia poberania)	642041	D.62	13	0,01	56	0,06	50	0,05	119	0,12
Dávka v nezamestnanosti (predĺženie obdobia poberania)	642033	D.62	32	0,04	40	0,04			72	0,08
Jednorazový príspevok na dieťa					75	0,08			75	0,08
Nemocenské (PN) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	642015	D.62	106	0,12	191	0,20	27	0,03	324	0,34
Ošetrovné (OČR) - dávky vyplatené nad úrovňou roka 2019 (indexované)	642015	D.62	133	0,14	68	0,07	23	0,02	225	0,24
Odpustenie daní a odvodov			88	0,10	16	0,02			104	0,11
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	4	0,00	6				9	0,00
Nulová daň z pridanej hodnoty na respirátory FFP2/3		D.211			10	0,01			10	0,01
Zvýšené výdavky v zdravotníctve			377	0,41	641	0,66	193	0,18	1211	1,25
Odmeny pracovníkom v zdravotníctve	610, 620	D.1	13	0,01	49	0,05	40	0,04	102	0,10
Platba doktorom špecialistom		D.99	138	0,15					138	0,15
Zvýšené výdavky - ventilátory a iné	630	P.2	39	0,04					39	0,04
Výdavky na testovanie	630, 710	P.2, P.51	124	0,13	437	0,45			561	0,58
Náklady na lieky a vakcináciu	630	P.2		0,00	155	0,16	153	0,14	308	0,30
Zariadenie a iné výdavky ZZ	630	P.2	63	0,07	1				63	0,07
Iné opatrenia			266	0,29	187	0,21	99	0,09	572	0,60
Tvorba pohotovostných zásob (mimo testov)	630	P.2	33	0,04	0,00				33	0,04
Odmeny pracovníkom v prvej línii (mimo MZ)	610, 620	D.1	64	0,07					64	0,07
Tovary a služby súvisiace s COVID-19 (dezinfekcia, iné)	630	P.2	22	0,02					22	0,02
Dotačné schémy rôznym sektorom / subjektom	644	D.3p	16	0,02	33	0,03			49	0,05
Opatrenia hospodárskej mobilizácie	630	P.2	24	0,03	109	0,11	90	0,09	223	0,22
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
Očkovacia prémie a sprostredkovateľský bonus	640	D.7			42				42	0,00
Ostatné	630	P.2	43	0,05	3	0,02	9	0,01	75	0,08
Financovanie z EU zdrojov			343	0,37	148	0,14			481	0,51
Priama pomoc spolu bez EU fondov			1616	1,76	3043	3,12	767	0,73	5426	5,61
									0	0,00
p.m. Odklad daní a odvodov (bez vplyvu na deficit)			459	0,50	57	0,06			516	0,56
Odklad daňového priznania DPPO			187	0,20					187	0,20



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				24	0,02	24	0,02
p. m. Bankové záruky (bez priameho vplyvu na deficit)		1038	1,13	337	0,35	1375	1,47
SZRB - zazmluvnená schéma de minimis		65	0,07	41	0,04	106	0,11
Eximbanka - zazmluvnená schéma de minimis		81	0,09	15	0,01	96	0,10
SIH - zazmluvnená schéma de minimis		343	0,37	131	0,13	474	0,51
Veľká schéma		550	0,60	150	0,15	700	0,75
p.m. Odložené splátky (opatrenie bankového sektora)		489	0,53	96	0,10	585	0,63
p.m. Transfery v rámci verejnej správy		979	1,06	300	0,31	1 279	1,37
Transfery ŽSR, ŽSSK a NDS		120	0,13			120	0,13
Návratná fin. výpomoc obciam a mestám		152	0,16			152	0,16
Vklad do Všeobecnej zdrav. poisťovne		198	0,22			198	0,22
Transfer Sociálna poisťovňa		459	0,50	300	0,31	759	0,81
Rôzne zvýšené bežné transfery pre OSVS		50	0,05			50	0,05
Všetky opatrenia spolu		4 924	5,35	3 971	4,08	767	0,73
						9 662	10,15

**Vplyv PN a OČR je vyčíslený cez nárast dávok oproti roku 2019, pri indexovaní bázy pre výpočet na rok 2021 a 2022. Teda sú započítané aj niektoré PN a OČR, ktoré neboli klasifikované ako pandemické.

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 mzdy⁷³. Pre nemocenské sa zaviedla možnosť čerpania kvôli karanténe alebo domácej izolácii. Štát dočasne prepláca nemocenské od prvého dňa⁷⁴ vo výške 55 % predošlého príjmu. Pracujúci rodič s dieťaťom vo veku do 11 rokov môže čerpať ošetrovné počas celého obdobia zavretých škôl a škôlok⁷⁵. Na ošetrovné majú nárok aj rodičia chorých detí či detí v karanténe. Pri poberaní dávok zároveň poklesnú príjmy verejných financií z dane z príjmov fyzických osôb a odvodov. Počas apríla a mája 2021 došlo k navýšeniu miery náhrady na 75 % hrubej mzdy pri oboch dávkach.

Ostatné opatrenia sociálnej pomoci: 1. Predĺžovanie vyplácania dávky v nezamestnanosti aj po uplynutí maximálnej doby poberania. Prvé kolo prebehlo medzi marcom a augustom 2020, druhé prebehlo medzi marcom a májom 2021. 2. Predĺžovanie nároku na rodičovský príspevok aj po dovršení 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. 4. Jednorazovo zvýšený prídavok na dieťa vo výške 333 eur pre rodiny s deťmi v hmotnej núdzi. Rodičia ostatných nezaopatrených detí dostanú jednorazovo zvýšený prídavok vo výške 100 eur.

Príspevok na udržanie zamestnanosti pre podniky zasiahnuté krízou. Zamestnávateľia, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu, môžu požiadať o príspevok na preplatenie mzdových nákladov na zamestnancov⁷⁶. Do septembra 2021 bolo možné žiadať o paušálny príspevok, ktorého výška závisela od poklesu tržieb⁷⁷. Týkal

⁷³ S príslušným obmedzením maximálnej výšky denného vymeriavacieho základu.

⁷⁴ Predtým od 11. dňa – prvých 10 dní platil zamestnávateľ, pričom prvé tri dni len vo výške 25 % predošlého príjmu.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Od septembra 2021 sa zamestnávateľom, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu znížil príspevok na preplatenie 80 % hrubej mzdy zamestnanca (maximálne do výšky 880 eur).

⁷⁷ Paušálny príspevok pri poklese tržieb sa od septembra 2021 pre zamestnávateľov a SZČO, ktoré sú zamestnávateľmi, neuplatňuje.



sa zamestnávateľov (vrátane samostatne zárobkovo-činných osôb, ktoré sú zamestnávateľmi), ktorí udržali pracovné miesta aj v prípade prerušenia alebo obmedzenia svojej činnosti počas vyhlásenej mimoriadnej situácie.

Príspevok na udržanie zamestnanosti pre zatvorené prevádzky. Zamestnávatelia, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu bez ohľadu na veľkosť podniku, môžu požiadať o príspevok na preplatenie mzdových nákladov na zamestnancov⁷⁸. Ide o zamestnávateľov, ktorí museli svoje prevádzky zatvoriť alebo obmedziť svoju činnosť rozhodnutím Úradu verejného zdravotníctva SR.

Podpora pre jednoosobové spoločnosti a samostatne zárobkové osoby, ktoré nemajú príjem z podnikania. Poskytuje sa paušálny príspevok na náhradu straty príjmu zo zárobkovej činnosti⁷⁹.

Ostatné opatrenia na podporu udržania zamestnanosti: 1. Sektorové schémy sa zamerali na udržanie zamestnanosti v materských a základných umeleckých školách. Pomoc bola pre nich určená ak počas núdzového stavu udržali pracovné miesta. 2. Podpora podnikania bola poskytnutá 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 bolo poskytnúť dotáciu na nepokryté fixné náklady pre mikro, malé a stredné podniky pôsobiace v danej oblasti, počas sťažených podmienok vykonávania podnikateľskej činnosti. 3. Schéma preplácania nájomov podnikom bola určená pre podniky, ktoré uhrádzali 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.

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 aktuálny 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, aktuálne 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

⁷⁸ Od septembra 2021 sa zamestnávateľom, ktorí udržia pracovné miesta počas núdzového stavu prepláca 80 % hrubej mzdy zamestnanca (maximálne do výšky 880 eur).

⁷⁹ Aktuálne paušálny príspevok dosahuje 210 eur, čo predstavuje návrat k nastaveniu z obdobia od apríla 2020 do septembra 2020.



možnosť čerpať pomoc cez tri inštitúcie. Prvou možnosťou je poskytnutie úveru so zárukou od štátnej akciovej spoločnosti Slovak Investment Holdingu (SIH). 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. Prostredníctvom uvedených programov sa majú alokovať úvery spolu v objeme približne 560 mil. eur, z toho 340 mil. bolo poskytnutých v roku 2020. 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 2 mld. eur.

Vláda sa dohodla s finančnými inštitúciami aj na odklade splátok úveru po dobu max 9 mesiacov⁸⁰.

O odklad splátok bolo možné požiadať do konca marca 2021 a to najdlhšie na 9 mesiacov. Cieľom opatrenia bolo poskytnúť finančnú úľavu do konca roka 2021. Opatrenie sa týkalo , ktorí boli poškodení aktuálnou pandémiou a požiadali o odklad. Odklad je bez poplatku, neznamená však odpustenie časti dlhu alebo úroku. Klienti, ktorí požiadali o odklad nebudú mať záznam v úverovom registri.

⁸⁰ 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 8 - Požadované tabuľky

Tabuľka 0a - Základné predpoklady

	2020	2021	2022
Krátkodobá úroková miera (ročný priemer) [1]	-0,4	-0,5	-0,5
Dlhodobá úroková miera (ročný priemer) [2]	0,1	-0,1	0,6
Výmenný kurz USD/EUR (priemer)	1,1	1,2	1,2
Nominálny efektívny výmenný kurz (% zmena)	-1,5	0,6	0,7
Rast svetového HDP bez EU			
Rast HDP EA			
Rast HDP významných obch. partnerov	-5,4	4,7	4,8
Rast importov vo svete v stálych cenách bez EU			
Cena ropy (Brent, EUR/barel)	37,8	57,5	57,3

Zdroj: MF SR

[1] 3-mesačný Euribor

[2] 10-ročný vládny dlhopis SR

Tabuľka 0b - Hlavné predpoklady

	2020	2021	2022
1. Vonkajšie prostredie			
Cena ropy (€)	37,8	57,5	57,3
Nemecké dlhopisy - spready	0,5	0,3	0,7
2. Fiškálna politika			
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté verejnej správy (% HDP)	-5,5	-7,9	-4,9
Hrubý dlh VS	59,7	61,5	61,5
3. Menová politika, finančný sektor			
Úrokové sadzby:			
Euribor 3M (priemer)	-0,4	-0,5	-0,5
Vklady	0,1	0,1	0,1
Úvery			
Výnos 10-ročného štátneho dlhopisu SR (priemer)	0,1	-0,1	0,6
Stav vkladov (mld. eur)	64,2	67,9	70,1
Stav úverov (mld. eur)			
NPL	0	0	0
4. Demografické trendy			
Vývoj obyvateľstva v produktívnom veku (rast)	3690,6	3662,8	3634,7
Celkový index závislosti	47,9	49,1	50,4

Zdroj: MF SR

Tabuľka 1a - Makroekonomický prehľad

	ESA kód	2020	2020	2021	2022
		Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Reálny HDP	B1*g	84912,6	-4,8	3,7	4,2
z toho					
1.1 Predpokladaný vplyv agregovaných rozpočtových opatrení na hospodársky rast	-	-	-	-	-
2. Potenciálny HDP	-	88117,8	0,7	1,6	2,8
príspevky:					
- práca	-	-	-0,3	-0,1	0,3
- kapitál	-	-	0,7	0,4	0,6
- celková produktivita faktorov	-	-	0,3	1,3	1,9
3. Nominálny HDP	B1*g	92079,0	-2,1	5,8	8,3
Zložky reálneho HDP					
3. Konečná spotreba domácností a NISD	P.3	49562,9	-1,0	0,2	2,4
4. Konečná spotreba verejnej správy	P.3	16109,6	0,3	4,9	4,1
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	17012,1	-12,0	-0,3	16,7



6. Zmena stavu zásob a čisté nadobudnutie cenností (% HDP)	P.52 + P.53	-377,2	-0,4	2,6	1,9
7. Vývoz výrobkov a služieb	P.6	78305,7	-7,5	10,5	3,1
8. Dovoz výrobkov a služieb	P.7	75889,8	-8,3	10,9	3,9
Príspevky k reálnemu rastu HDP					
9. Domáci dopyt spolu	-	-	-5,6	4,1	4,8
10. Zmena stavu zásob a čisté nadobudnutie cenností	P.52 + P.53	-	-2,5	3,1	-0,6
11. Saldo zahraničného obchodu s výrobkami a službami	B.11	-	0,6	-0,1	-0,7

Zdroj: MF SR

Tabuľka 1b - Cenový vývoj

	ESA kód	2020	2020	2021	2022
		Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Deflátor HDP	-	1,1	2,4	2,1	3,9
2. Deflátor súkromnej spotreby	-	1,1	2,2	2,3	4,3
3. HICP [1]	-	108,5	2,0	2,3	4,0
4. Deflátor verejnej spotreby	-	1,2	6,5	2,8	4,8
5. Deflátor investícií	-	1,1	0,7	1,9	2,5
6. Deflátor exportu tovarov a služieb	-	1,0	-2,2	3,1	3,1
7. Deflátor importu tovarov a služieb	-	1,0	-1,8	4,0	3,0

Zdroj: MF SR

[1] Index v 2015 = 100

Tabuľka 1c - Ukazovatele trhu práce

	ESA kód	2020	2020	2021	2022
		Skutočnosť	miera rastu	miera rastu	miera rastu
1. Počet zamestnaných (tis.) [1]	-	2 399,1	-1,9	-0,8	0,8
2. Počet odpracovaných hodín (mil.) [2]	-	3 771	-8,8	0,3	3,8
3. Miera nezamestnanosti (%) [3]	-	6,7	0,9	0,4	-0,3
4. Produktivita práce na osobu (eur) [4]	-	35 394,0	-2,9	4,5	3,4
5. Produktivita práce na hodinu (eur) [5]	-	22,5	4,5	3,4	0,4
6. Odmeny zamestnancov (mil. eur)	D.1	40 744	1,3	3,7	6,0
7. Odmeny na zamestnanca (eur)	-	19 631	3,3	4,9	5,2

Zdroj: MF SR

[1] Celková zamestnanosť podľa národných účtov, domáci koncept

[2] Podľa definície národných účtov

[3] Harmonizovaná miera podľa Eurostatu (úrovne)

[4] Reálne HDP na zamestnanú osobu

[5] Reálne HDP na odpracovanú hodinu

Tabuľka 1d - Sektorová bilancia

	ESA kód	2020	2021	2022
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté od zvyšku sveta	B.9	0,8	1,6	1,5
z toho:				
- Tovary a služby		1,8	1,4	0,8
- Primárne príjmy a transfery		-2,2	-1,0	-0,6
- Kapitálový účet		1,2	1,3	1,3
2. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté súkromného sektora	B.9	6,3	9,6	6,4
3. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté verejnej správy	EDP B.9	-5,5	-7,9	-4,9
4. Štatistický rozdiel		0,0	0,0	0,0

Zdroj: MF SR



Tabuľka 2a: Vývoj rozpočtov verejnej správy

	ESA kód	2021 % HDP	2022 % HDP
Čisté pôžičky (EDP B.9) podsektorov verejnej správy			
1. Verejná správa	S.13	-7,9	-4,9
2. Ústredná štátna správa	S.1311	-7,8	-4,7
3. Regionálna štátna správa	S.1312		
4. Miestna štátna správa	S.1313	-0,2	-0,2
5. Fondy sociálneho zabezpečenia	S.1314	0,1	0,0
6. Úrokové náklady	D.41	0,9	0,9
7. Primárne saldo VS		-7,0	-4,1
8. Jednorazové a dočasné efekty:		-3,0	-0,7
8.a. na príjmovej strane		0,1	0,0
8.b na výdavkovej strane		-3,1	-0,7
9. Reálny rast HDP (%)		3,7	4,2
10. Potenciálny rast HDP (%)		1,6	2,8
príspevky:			
- práca		-0,1	0,3
- kapitál		0,4	0,6
- celková produktivita faktorov		1,3	1,9
11. Produkčná medzera (% potenciálneho HDP)		-1,7	-0,4
12. Cyklická zložka (% potenciálneho HDP)		-0,7	-0,1
13. Cyklicky upravené saldo (1-12) (% potenciálneho HDP)		-7,3	-4,8
14. Cyklicky upravené primárne saldo (13+6) (% potenciálneho HDP)		-6,3	-3,9
15. Štrukturálne saldo (13-8) (% potenciálneho HDP)		-4,3	-4,1

[1] TR-TE= B.9.

[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

Tabuľka 2b: Vývoj dlhu verejnej správy (% HDP)

	ESA kód	2021	2022
1. Hrubý dlh		61,5	61,5
2. Zmena hrubého dlhu		1,8	-0,1
Príspevky k zmene hrubého dlhu			
3. Primárne saldo		7,0	4,0
4. Úrokové náklady	D.41	0,9	0,9
5. Zosúladenie dlhu a deficitu		-2,8	-0,3
z toho:			
- Rozdiely medzi cash a akruálom		0,1	-0,2
- Čistý nárast finančných aktív		-3,5	-0,3
z toho: príjmy z privatizácie		0,0	0,0
- Efekty zhodnotenia a iné		0,0	0,0
p.m. Implicitná úroková miera		1,7	1,6
Iné relevantné faktory			
6. Likvidné finančné aktíva		6,0	5,2
7. Čistý finančný dlh (1-6)		55,5	56,3
8. Splátky dlhu (existujúce dlhopisy) od konca predchádzajúceho roka		2,7	1,2
9. Podiel dlhu denominovaného v zahraničnej mene (% HDP)		3,4	2,4
10. Priemerná splatnosť*		8,4	8,4

Pozn.:* Ide o splatnosť štátneho dlhu ku koncu roka

Zdroj: MF SR



Tabuľka 2c: Podmienené záväzky (% HDP)

	2020	2021
Verejné záruky	12,0	-
z toho: spojené s EFSF a ESM	9,3	9,0
z toho: spojené s medzinárodnými inštitúciami	1,4	-
z toho: spojené s garanciami COVID-19	1,1	1,8
z toho: spojené s fin. inštitúciami s účasťou štátu	0,3	-

Zdroj: MF SR

Tabuľka 3: Bilancia výdavkov a príjmov verejnej správy podľa scenára nezmenených politík (členenie podľa komponentov)

Verejná správa (S13)	ESA kód	2021 OS % HDP	2022 NPC % HDP
1. Celkové príjmy	TR	41,9	41,9
z toho			
1.1. Dane z produkcie a dovozu	D.2	12,0	11,8
1.2. Bežné dane z dôchodkov, majetku atď.	D.5	7,4	7,4
1.3. Dane z kapitálu	D.91	-	-
1.4. Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	15,7	15,0
1.5. Dôchodky z majetku	D.4	0,6	0,5
1.6. Ostatné ¹		6,2	7,2
p.m.: Daňové zaťaženie (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		35,1	34,2
2. Celkové výdavky	TE	49,8	45,7
z toho			
2.1. Odmeny zamestnancov	D.1	10,9	10,3
2.2. Medzis potreba	P.2	7,0	6,4
2.3. Celkové sociálne transfery	D.62, D.632	22,1	19,2
z toho: dávky v nezamestnanosti		0,3	0,3
2.4. Úrokové náklady	D.41	0,9	0,9
2.5. Subvencie	D.3	1,7	1,1
2.6. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	4,2	4,6
2.7. Kapitálové transfery	D.9	0,5	0,2
2.8. Ostatné ²		2,5	2,9

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

[2] D.29p + D.4p (okrem D.41p) +D.5p +D.7p +P.52+P.53+NP+D.8.

2021 = priebežný monitoring

Zdroj: MF SR

Tabuľka 4a: Bilancia cieľových výdavkov a príjmov verejnej správy

Verejná správa (S13)	ESA kód	2021 % HDP	2022 % HDP
1. Celkové príjmy	TR	42,1	41,4
z toho			
1.1. Dane z produkcie a dovozu	D.2	12,0	11,8
1.2. Bežné dane z dôchodkov, majetku atď.	D.5	7,4	7,4
1.3. Dane z kapitálu	D.91	-	0,0
1.4. Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	15,7	15,0
1.5. Dôchodky z majetku	D.4	0,6	0,5
1.6. Ostatné ¹		6,2	7,2
p.m.: Daňové zaťaženie (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		35,1	34,2
2. Celkové výdavky	TE	49,8	46,8
z toho			
2.1. Odmeny zamestnancov	D.1	10,9	10,0
2.2. Medzis potreba	P.2	7,0	7,4
2.3. Celkové sociálne transfery	D.62, D.632	22,1	19,2
z toho: dávky v nezamestnanosti		0,3	0,3
2.4. Úrokové náklady	D.41	0,9	0,9
2.5. Subvencie	D.3	1,7	1,1
2.6. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	4,2	4,5
2.7. Kapitálové transfery	D.9	0,5	0,3
2.8. Ostatné ²		2,5	3,3

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

Zdroj: MF SR



[2] D.29p + D.4p (okrem D.41p) +D.5p +D.7p +P.52+P.53+NP+D.8.
Pozn.: 2021 = priebežný monitoring

Tabuľka 4b: Výdavky vylúčené z výdavkového agregátu

	2020	2020	2021	2022
	mil. eur	% HDP	% HDP	% HDP
1. Výdavky na programy EÚ plne kryté príjmami z fondov EÚ	931	0,6	0,7	0,6
1.a. z toho investície plne kryté z príjmami z fondov EÚ	574	0,6	0,6	0,2
2. Výdavky na dávky v nezamestnanosti nesúvisiace s opatreniami vlády (cyklická zložka)	52	0,1	0,0	0,0
3. Zmena príjmov z titulu opatrení (vplyv diskrečných príjmových opatrení)	-449	-0,5	0,1	0,0
4. Automatická zmena príjmov z dôvodu uplatňovania legislatívy	0	0	0	0

Zdroj: MF SR

Tabuľka 4c.i) Celkové verejné výdavky na vzdelávanie, zdravotníctvo a zamestnanosť

	2021		2022	
	% HDP	% CV	% HDP	% CV
Vzdelávanie	4,8	9,6	4,5	9,5
Zdravotníctvo	8,8	17,6	8,0	17,0
Zamestnanosť	1,4	2,8	0,1	0,1

Pozn: CV - Celkové výdavky verejnej správy.

Zdroj: MF SR

Tabuľka 4.c.ii) Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG

Funkcie	COFOG kód	2021		2022	
		% HDP	% CV	% HDP	% CV
1. Všeobecné verejné služby	1	6,1	12,3	8,2	17,5
2. Obrana	2	1,5	2,9	1,2	2,6
3. Verejný poriadok a bezpečnosť	3	2,5	5,0	2,4	5,1
4. Ekonomická oblasť	4	7,3	14,7	5,2	11,2
5. Ochrana životného prostredia	5	0,8	1,6	0,8	1,8
6. Bývanie a občianska vybavenosť	6	0,5	0,9	0,5	1,0
7. Zdravotníctvo	7	8,8	17,6	8,0	17,0
8. Rekreačia, kultúra a náboženstvo	8	1,3	2,7	1,1	2,3
9. Vzdelávanie	9	4,8	9,6	4,5	9,5
10. Sociálne zabezpečenie	10	16,3	32,6	15,0	32,1
Celkové výdavky	TE	49,8	100,0	46,8	100,0

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). CV – Celkové výdavky verejnej správy. Zdroj: MF SR

Tabuľka 9.a) Príjmy z RRF grantov a ich alokácia

	ESA	2020 (% of GDP)	2021 (% HDP)	2022 (% HDP)	2023 (% HDP)	2024 (% HDP)
1. RRF granty zahrnuté v projekciách			100,6	768,3	1057,9	950,8
2. Vyplatené RRF granty z EÚ			822,7	1107,5	1512,5	1493,5
Výdavky financované RRF grantami						
3. Celkové bežné výdavky			100,6	768,3	1057,9	950,8
Z toho:						
- Odmeny zamestnancov	D.1		14,4	41,8	45,9	42,2
- Medzispotreba	P.2		13,0	87,4	106,0	143,4
- Sociálne dávky	D.62+D.632		0,0	7,0	15,0	23,0
- Úrokové náklady	D.41					



- Dotácie	D.3				
- Bežné transfery	D.7		0,8	0,8	0,7
4. Celkové kapitálové výdavky		73,2	631,3	890,2	741,5
z toho:					
- Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	73,2	628,1	889,6	741,0
- Kapitálové transfery	D.9				
Iné výdavky financované z grantu					
5. Zníženie daňových príjmov					
6. Iné výdavky s vplyvom na príjmy					
7. Finančné transakcie					
