**Informácia o postupe použitom Radou pre rozpočtovú zodpovednosť pri výpočte limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025**

Limity verejných výdavkov sú predkladané Národnej rade Slovenskej republiky po prvýkrát[[1]](#footnote-2), pričom ide o naplnenie požiadaviek ukotvených v ústavnom poriadku Slovenskej republiky schválením Ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti v decembri 2011. Limity predstavujú hlavný rozpočtový nástroj na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti a sú nevyhnutným operatívnym nástrojom riadenia rozpočtu, ktorý tak dopĺňa existujúce ústavné pravidlá na limit na dlh.

Pri výpočte limitov verejných výdavkov postupovala Rada pre rozpočtovú zodpovednosť podľa požiadaviek zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov[[2]](#footnote-3) na základe metodiky dohodnutej s MF SR dňa 22. decembra 2022[[3]](#footnote-4). Účelom vypočítaných limitov je nastaviť záväzné limity výdavkov jednotlivo pre každý z rokov 2023 až 2025.

Východiskom výpočtu limitov je základný scenár vývoja príjmov a výdavkov verejnej správy zostavený na obdobie 50 rokov vychádzajúci z odhadovaného salda verejnej správy v roku 2022 a platnej legislatívy k stanovenému dátumu. Základný scenár slúži na to, aby sa stanovila plánovaná hodnota štrukturálneho salda[[4]](#footnote-5), z ktorej vychádza výpočet limitu na jednotlivé roky. Hodnota ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti potom určuje aktuálnu rizikovosť verejných financií a na základe nej sa stanoví požadované[[5]](#footnote-6) zlepšenie štrukturálneho salda v nasledujúcich rokoch. Tým sa zabezpečí prepojenie limitu verejných výdavkov s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií.

**Predpoklady zostavenia základného scenára vývoja verejných financií**

Základný scenár vývoja verejných financií RRZ zverejnila[[6]](#footnote-7) dňa 30. apríla 2022, pričom bol založený na makroekonomickej prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy z marca 2022. Vzhľadom na to, že od marca došlo k výraznej zmene makroekonomického výhľadu, RRZ s cieľom čo najvernejšie zohľadniť tento vývoj z vlastnej iniciatívy zaktualizovala základný scenár. Aktualizovaný základný scenár je založený na najaktuálnejšej makroekonomickej prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy zo septembra 2022 a zohľadňuje stav legislatívy, rozhodnutia vlády a rozhodnutia Ústavného súdu SR k 13. decembru 2022.

Základný scenár vychádza z odhadovaného vývoja verejných financií v roku 2022. Dôležitosť realistického východiskového odhadu salda podčiarkuje to, že jeho úroveň ovplyvňuje aj vývoj štrukturálneho salda v strednodobom horizonte. Vzhľadom na to, že ide o prvý výpočet limitov a limity sa vypočítavajú neštandardne uprostred volebného obdobia, po dohode s MF SR bol zvolený jedinečný prístup[[7]](#footnote-8) k odhadu salda v roku 2022. Odhad zohľadňuje legislatívny rámec daný schváleným zákonom o štátnom rozpočte na rok 2022, z neho vychádzajúci aktuálny odhad čerpania výdavkov zo strany MF SR, ako aj údaje o priebežnom čerpaní výdavkov v štátnom rozpočte a príslušných subjektov verejnej správy financovaných zo štátneho rozpočtu. V prípade ostatných subjektov verejnej správy základný scenár vychádza z vývoja v roku 2021 po zahrnutí aktuálnych informácií o vývoji ich rozpočtov a predpokladov RRZ. V odhade sa zohľadnilo plnenie príjmov a výdavkov za prvých osem mesiacov roku 2022 (v prípade samospráv ide o údaje za dva kvartály a v prípade štátneho rozpočtu aj predbežné údaje za september 2022).

V ďalších rokoch strednodobého horizontu (roky 2023 až 2025) odhad reflektuje platnú metodiku zostavenia základného scenára pre pravidelné správy o dlhodobej udržateľnosti so špecifickými úpravami (odlišnosti od tohto postupu sú popísané v Box 1) použitím najaktuálnejších oficiálnych makroekonomických a daňových prognóz, t.j. prognóz Výboru pre makroekonomické prognózy a Výboru pre daňové prognózy zo septembra 2022.

|  |
| --- |
| Box 1: Odlišnosti v metodike základ. scenára na účely výpočtu limitu verejných výdavkov  Podrobný popis postupu zostavenia základného scenára je uvedený v diskusnej štúdii RRZ č. 2/2015 s názvom Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií. Ďalšie zmeny (súvisiace napríklad s prechodom na metodiku ESA2010) boli popísané v jednotlivých správach o dlhodobej udržateľnosti verejných financií.  Zostavenie základného scenára vychádzajúceho z odhadovaného salda v roku 2022 sa od štandardného postupu jeho zostavenia líši v nasledovných bodoch:   * Východiskovým bodom odhadu nie sú skutočné údaje zverejnené Štatistickým úradom SR, ale príjmy a výdavky verejnej správy odhadované RRZ použitím vstupných údajov z rôznych zdrojov (MF SR, Výbor pre daňové prognózy, RRZ). Odhad zahŕňa aj dodatočné vplyvy a opatrenia zahrnuté v štátnom rozpočte na rok 2022 nad rámec stanovených pravidiel indexácie jednotlivých položiek podľa makroekonomických a demografických ukazovateľov, ako aj schválené legislatívne zmeny a iné opatrenia k 13. decembru 2022, vrátane rozhodnutia Ústavného súdu SR o zrušení tzv. krúžkovného. * Odhady vývoja položiek príjmov a výdavkov verejnej správy sú v strednodobom horizonte indexované o makroekonomické ukazovatele prevzaté z Výboru pre makroekonomické prognózy (VpMP) zo septembra 2022 (RRZ štandardne používa vlastný odhad makroekonomického vývoja). Táto prognóza obsahuje aj odhady vplyvu vojny na Ukrajine a energetickej krízy na slovenskú ekonomiku, pričom bola väčšinou členov výboru označená za realistickú. Národná banka Slovenska ju označila za optimistickú. * Položky príjmov a výdavkov verejnej správy, ktoré prognózuje Výbor pre daňové prognózy, boli prevzaté zo septembrovej prognózy výboru, pričom boli doplnené o vplyvy schválených legislatívnych zmien na základe údajov od MF SR (RRZ štandardne používa vlastné odhady týchto položiek). Výbor prognózuje väčšinu daňových a odvodových príjmov, vybrané nedaňové príjmy a vybrané položky výdavkov. Prognóza výboru bola všetkými členmi označená za realistickú pri danej makroekonomickej prognóze VpMP. * Cyklická zložka príjmov a výdavkov bola odhadnutá vychádzajúc z priemernej hodnoty produkčnej medzery odhadnutej VpMP, RRZ a NBS v septembri 2022 (RRZ štandardne používa priemernú hodnotu viacerých inštitúcií a prístupov). * Jednorazové vplyvy vychádzajú z odhadu RRZ a zahŕňajú opatrenia vlády a iné vplyvy (odhadované vplyvy na výdavky zdravotných poisťovní a nemocníc) spojené s pandémiou, opatrenia vlády súvisiace s vojnou na Ukrajine, opatrenia vlády súvisiace s energetickou krízou, jednorazovú pomoc pre vybrané skupiny obyvateľstva a zahrnutie alikvotnej časti DPH za PPP projekty do výdavkov, keďže príjem z DPH pri odovzdaní jednotlivých úsekov diaľnic a rýchlostných ciest jednorazovo navýšil príjmy verejnej správy v roku 2011. V prípade rokov 2023 až 2025 RRZ zahrnula vplyvy jednorazových opatrení z podkladov MF SR. Prístup k identifikácii týchto jednorazových vplyvov je rovnaký ako v prípade štandardne zostavovaného základného scenára. * Rozdielny prístup sa používa pri investičných výdavkoch. Základný scenár použitý na účely výpočtu limitu verejných výdavkov vychádza z odhadovanej výšky investícií v roku 2022, ktorá je vyššia ako pri NPC scenári vychádzajúcom zo skutočnosti roku 2021. V ďalších rokoch sa táto suma indexuje o predpokladané tempo rastu HDP bez ďalších úprav[[8]](#footnote-9). * Nad rámec štandardných indexačných pravidiel sa do základného scenára zahrnul záväzok vlády zvýšiť výdavky na obranu na 2 % HDP ročne počnúc rokom 2022 a tiež odhad vplyvu zvýšených cien energií na výdavky subjektov verejnej správy (na základe odhadovaného vývoja v roku 2022 a predpokladaného nárastu v roku 2023 zahrnutého v návrhu rozpočtu). * Úrokové náklady dlhu sú v strednodobom horizonte detailnejšie odhadované na základe emisného plánu ARDAL a zrealizovaných emisií dlhu do konca októbra 2022. Z horizontom roku 2025 sa používa zjednodušený prístup, ktorý predpokladá priemernú 10-ročnú splatnosť dlhu (keďže sú k dispozícii iba predpoklady o výnosoch 10-ročných štátnych dlhopisov), pričom každý rok je splatná jedna desatina celkovej výšky dlhu. Pri štandardnom postupe zostavenia základného scenára sa tento zjednodušený postup používa na celom 50-ročnom horizonte. |

**Odhadované saldo verejnej správy v roku 2022**

Východiskom pre odhad salda v roku 2022 je základný scenár zostavený z údajov za verejné financie v roku 2021. Údaje zverejnené Štatistickým úradom SR za rok 2021 v októbri 2022 sa indexovali o príslušné makroekonomické a demografické ukazovatele. Následne sa tento scenár upravil o vplyv aktualizovaných makroekonomických a daňových prognóz. Do odhadu salda na rok 2022 RRZ potom v zmysle platnej metodiky zapracovala opatrenia zahrnuté v odhade MF SR (zverejnenom v Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025) ako aj nové opatrenia schválené v priebehu roka 2022, pričom údaje RRZ čerpala najmä z doložiek vplyvov a od MF SR. Napokon boli v odhade zohľadnené aktuálne informácie o vývoji čerpania príjmov a výdavkov subjektov verejnej správy. Tab 1 sumarizuje hlavné faktory zmien voči odhadu vychádzajúcemu z predpokladu nezmenených politík.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Tab 1: Vplyvy zahrnuté v odhadovanom salde na rok 2022 | | |
|  | **mil. eur** | **% HDP** |
| **1. Saldo VS v roku 2022 v základnom scenári 2021** | **-2 515** | **-2,8** |
| Vplyv aktualizácie makroekonomických a daňových prognóz | 79 | 0,1 |
| **2. Saldo VS v roku 2022 v základnom scenári 2021 – aktualizované o predpoklady výborov** | **-2 436** | **-2,2** |
| Dotácia zelenej a hnedej energie | -24 | 0,0 |
| Odvod do rozpočtu EÚ | 36 | 0,0 |
| Korekcie k čerpaniu EÚ fondov | 24 | 0,0 |
| Kapitálové výdavky ŠR - rezort obrany (záväzok 2% HDP) | -524 | -0,5 |
| Dotácie pre riešenie následkov sucha\*\* | -50 | 0,0 |
| Priemyselný park „Strategické územie Valaliky" | -153 | -0,1 |
| Nové opatrenia v oblasti rodinnej politiky | -149 | -0,1 |
| Ostatné nové opatrenia | -52 | 0,0 |
| Dodatočné výdavky subjektov VS na energie\* | -124 | -0,1 |
| Výdavky ŠR na mzdy a poistné | 109 | 0,1 |
| Výdavky súkromných ZP | -15 | 0,0 |
| Kapitálové výdavky ŠR - mimo rezortu obrany | 9 | 0,0 |
| Kapitálový transfer pre JLR\*\* | -30 | 0,0 |
| Tržby samospráv | 58 | 0,1 |
| Výdavky obcí na mzdy a poistné | 4 | 0,0 |
| Výdavky obcí na medzispotrebu | -39 | 0,0 |
| Investície obcí a VÚC\*\* | -198 | -0,2 |
| Výdavky ostatných subjektov na mzdy a poistné | 138 | 0,1 |
| Kapitálové výdavky ostatných subjektov (NDS, ŽSR, ŽSSK) | 100 | 0,1 |
| Ostatné príjmy a výdavky | 89 | 0,1 |
| Jednorazové vplyvy: | -1 228 | -1,1 |
| - pandemické opatrenia | -283 | -0,3 |
| - pomoc spojená s vojnou na Ukrajine | -253 | -0,2 |
| - 14. dôchodky | -208 | -0,2 |
| - kompenzácie cien energií | -337 | -0,3 |
| - jednorazová pomoc pre vybrané skupiny obyvateľstva a iné | -147 | -0,1 |
| Zmena úrokových nákladov dlhu | -35 | 0,0 |
| **3. Saldo VS v roku 2022 v základnom scenári 2022** | **-4 488** | **-4,1** |
| *Pozn.: ŠR - štátny rozpočet* | *Zdroj: MF SR, RRZ* | |
| *\* V roku 2023 základný scenár predpokladá dodatočný nárast výdavkov o 205 mil. eur v súlade s predpokladmi návrhu rozpočtu.* | | |
| *\*\* Ide o faktory, ktorých vplyvy sa prejavujú iba v roku 2022. V prípade samospráv ide o efekt konania volieb v roku 2022 (zvýšená investičná aktivita), po roku 2022 sa predpokladá pokles investícií o 198 mil. eur.* | | |

**Základný scenár z roku 2022 a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti**

Základný scenár vychádzajúci z odhadovaného salda v roku 2022 predpokladá štrukturálny deficit vo výške 2,6 % HDP v roku 2022 (Tab 2). **V ďalších rokoch Rada v základnom scenári** (t.j. bez dodatočných opatrení, tzv. NPC scenár) **predpokladá automatické zhoršovanie štrukturálneho deficitu na 3,4 % HDP v 2023 a 4,0 % HDP v roku 2024 a mierne zlepšenie na 3,9 % HDP v roku 2025.** Tento scenár[[9]](#footnote-10) sa v zmysle platnej legislatívy použije pri výpočte limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025.

Pri takomto scenári dosahuje ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti hodnotu 5,5 % HDP, čo predstavuje **vysoké riziká[[10]](#footnote-11) spojené s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií**.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tab** 2**: Základný scenár z východiskového roka 2022 (mil. eur)** | | | | |
|  | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** |
| 1. Príjmy verejnej správy | 44 248 | 50 056 | 51 364 | 53 876 |
| 2. Výdavky verejnej správy | 48 736 | 57 925 | 57 127 | 59 708 |
| **3. Saldo verejnej správy (1-2)** | **-4 488** | **-7 869** | **-5 763** | **-5 832** |
| **- v % HDP** | **-4,1** | **-6,4** | **-4,4** | **-4,2** |
| 4. Cyklická zložka | 335 | -567 | -559 | -387 |
| 5. Jednorazové vplyvy | -2 013 | -3 186 | -6 | -6 |
| **6. Štrukturálne saldo verejnej správy (3-4-5)** | **-2 810** | **-4 116** | **-5 198** | **-5 439** |
| **- v % HDP** | **-2,6** | **-3,4** | **-4,0** | **-3,9** |
| - medziročná zmena |  | -0,8 | -0,6 | 0,1 |
| **Ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (% HDP)** | **5,5** |  |  |  |
|  |  |  |  | *Zdroj: RRZ* |

Strednodobá časť základného scenára vychádza z odhadu pre rok 2022, pričom v plnej miere zohľadňuje vplyvy nových schválených opatrení v priebehu roku až do 13. decembra 2022 (podrobný zoznam je v Tab 3). Odhadovaný vývoj hospodárenia verejnej správy v najvýraznejšej miere ovplyvňujú nové opatrenia v oblasti rodinnej politiky, ktoré navyšujú deficit približne o 1,1 mld. eur v rokoch 2023 a 2024 a o necelých 0,8 mld. eur v roku 2025.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tab 3: Zoznam opatrení schválených v roku 2022 (tis. eur, rozdiely voči základnému scenáru, bez legislatívnych zmien ovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť)** | | | | | |
|  | **2022** | **2023** | **2024** | | **2025** |
| Daňový bonus, rodinné prídavky a krúžkovné | -149 047 | -1 153 797 | -1 124 135 | | -761 380 |
| - daňový bonus | -115 144 | -749 309 | -722 798 | | -372 045 |
| - prídavky na deti | -23 130 | -403 784 | -400 583 | | -388 532 |
| - krúžkovné | 0 | 0 | 0 | | 0 |
| - ostatné | -10 773 | -704 | -753 | | -802 |
| Novela zákona o liekoch | 10 400 | -13 880 | -16 220 | | 920 |
| Novela zákona o zdravotnej starostlivosti | -10 903 | -25 157 | -29 556 | | -33 112 |
| Súdna reforma | -2 014 | -15 055 | -13 305 | | -13 917 |
| Správne súdy | 0 | -17 962 | -15 583 | | -16 490 |
| Zákony o výstavbe, územnom plánovaní a zriadenie centrálneho stavebného úradu | 0 | -68 048 | -70 108 | | -83 124 |
| Dotácia pre Volvo | 0 | 0 | -12 721 | | -15 261 |
| OOP pre sezónnych pracovníkov | 0 | -11 294 | -11 872 | | -13 059 |
| Zmena poplatkov za uloženie stavebného odpadu na skládku | 1 064 | 2 388 | 2 481 | | 2 481 |
| Zmeny ovplyvňujúce výdavky na dlhodobú starostlivosť | -1 982 | -12 740 | -13 771 | | -14 623 |
| Zákon o kultúrno-osvetovej činnosti | 0 | -1 053 | -1 201 | | -1 248 |
| Investičná pomoc (PCA, Solar Turbines) | -3 195 | -7 054 | 11 698 | | 13 796 |
| Intermodálna doprava | 0 | -18 368 | -19 325 | | -20 323 |
| Štátna politika - Slováci v zahraničí | -7 130 | -7 745 | -10 158 | | -9 033 |
| Zvýšenie miezd školstvo, štátna správa - kolektívne zmluvy | -229 216 | -227 463 | -229 879 | | -244 794 |
| Založenie Agentúry štátom podporovaného nájomného bývania | -666 | -1 990 | -2 094 | | -2 202 |
| Zákon o profesionálnych náhradných rodičoch | -65 | -3 453 | -3 056 | | -3 433 |
| Inšpekcia v sociálnych veciach | -5 966 | -9 433 | -6 933 | | -7 345 |
| Zákon o výkone väzby | 0 | -435 | -435 | | -435 |
| Otcovská dovolenka | -3 101 | -19 769 | -13 618 | | -14 321 |
| Zvýšenie platov v ústavnej zdravotnej starostlivosti | 0 | -231 621 | -243 668 | | -261 180 |
| Zavedenie 14. dôchodku | -207 619 | 0 | 0 | | 0 |
| Kontingenčný plán pre riešenie prílevu obyvateľov Ukrajiny | 0 | -31 750 | 0 | | 0 |
| Poskytovanie príspevku za ubytovanie odídenca | -20 051 | -13 367 | 0 | | 0 |
| Referendum (január 2023) | -5 344 | -5 394 | 0 | | 0 |
| Zákon o zdravotnej starostlivosti - detencia | -4 600 | -6 236 | -6 671 | | -7 102 |
| Návrh na zriadenie koordinačného úradu UNESCO | 0 | 0 | -362 | | -325 |
| Strategické územie Valaliky | -152 620 | -132 724 | -1 049 | | -1 108 |
| Lekári a ostatní zdravotnícki zamestnanci - valorizácia | 0 | -126 537 | -132 715 | | -160 588 |
| Odstránenie aplikačných problémov v sociálnej ekonomike | 0 | -1 316 | -1 459 | | -1 619 |
| Daňové zmeny (úrokové náklady, výkazníctvo, poistné zmluvy) | -126 | 22 763 | 30 517 | | 22 626 |
| Znížená DPH na gastro a služby | -39 | -42 562 | 0 | | 0 |
| Podpora zamestnancov štátnych príslušníkov tretích krajín, občanov so zdr. postihnutím | 0 | -8 949 | -8 752 | | -8 824 |
| Národná stratégia európskeho integrovaného riadenia hraníc na roky 2023 - 2026 | 0 | -17 762 | -9 998 | | -1 292 |
| Zabezpečenie bezpečnosti, pravidelnosti, kvality a ceny dodávok plynu pre domácnosti | 0 | -1 690 269 | 0 | | 0 |
| Poskytnutie ubytovania odídencovi v súvislosti so situáciou na Ukrajine | 0 | -29 040 | 0 | | 0 |
| Dotácie v súvislosti s prílevom cudzincov | -431 | -8 951 | -15 932 | | -22 913 |
| **Celkové vplyvy opatrení voči NPC** | **-792 653** | **-3 936 024** | **-1 969 879** | | **-1 679 227** |
| **- jednorazové** | **-227 670** | **-1 806 701** | **0** | | **0** |
| **- trvalé** | **-564 983** | **-2 129 323** | **-1 969 879** | | **-1 679 227** |
| **Celkové vplyvy opatrení voči NPC (% HDP)** | **-0,73** | **-3,22** | **-1,51** | | **-1,21** |
| **- jednorazové (% HDP)** | **-0,21** | **-1,48** | **0,00** | | **0,00** |
| **- trvalé (% HDP)** | **-0,52** | **-1,74** | **-1,51** | | **-1,21** |
| *Vplyvy legislatívnych zmien sú čerpané z oficiálnych dokumentov (výstupy Výboru pre daňové prognózy, doložky vplyvov) a podkladov poskytnutých MF SR, pričom sú vyjadrené voči vývoju verejných financií za predpokladu nezmenených politík (NPC scenár).* | | | | *Zdroj: RRZ, MF SR* | |

**Výpočet limitu verejných výdavkov**

Pri stanovení hodnoty plánovaného štrukturálneho salda, ktoré je východiskom pre výpočet limitu verejných výdavkov, sa berie do úvahy (Tab 6):

1. miera rizika dlhodobej udržateľnosti verejných financií,
2. niektoré sankcie dlhovej brzdy a
3. odhadované vplyvy zmien v dlhodobej udržateľnosti vyvolané legislatívnymi zmenami schválenými národnou radou, ktoré nie sú zahrnuté v základnom scenári.

Riziká spojené s dlhodobou udržateľnosťou sú na základe základného scenára vysoké, čo znamená, že pre rok 2023 platí požiadavka na zlepšenie štrukturálneho salda voči základnému scenáru o 0,5 % HDP. Pri splnení tohto požadovaného zlepšenia a zohľadnení vplyvov legislatívnych zmien ovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť (Tab 4 a 5) by sa riziká znížili do stredného pásma, pričom aj v tomto prípade platí pre roky 2024 a 2025 požiadavka na zlepšenie štrukturálneho salda o 0,5 % HDP[[11]](#footnote-12).

Hrubý dlh za rok 2021 bol nad najvyšším sankčným pásmom, ale z dôvodu 24 mesačnej výnimky od schválenia programového vyhlásenia novej vlády sa prísnejšie sankcie dlhovej brzdy neuplatňujú a platia len sankcie druhého sankčného pásma (predloženie zdôvodnenia nárastu dlhu a návrhu opatrení na zníženie dlhu vládou na rokovanie NR SR a zmrazenie platov členov vlády). Tieto sankcie však neovplyvňujú[[12]](#footnote-13) výpočet plánovaného štrukturálneho salda. Prípadné sankcie spojené s výškou hrubého dlhu za rok 2022, ktoré by boli relevantné pre prípravu rozpočtu na rok 2024, ešte v súčasnosti nie je možné určiť, a preto sa do výpočtu plánovaného štrukturálneho salda nezohľadňujú.

V priebehu roku 2022 došlo aj k schváleniu legislatívnych zmien ovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť verejných financií pričom ich vplyvy sa zahŕňajú nad rámec základného scenára. Konkrétne ide o zmeny v priebežnom pilieri dôchodkového systému a zmeny v peňažných príspevkoch na opatrovanie, ktoré ovplyvňujú výdavky na dlhodobú starostlivosť.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tab 4: Legislatívne zmeny ovplyvňujúce dlhodobú udržateľnosť (tis. eur, vplyvy na saldo VS)** | | | |
|  | **2023** | **2024** | **2025** |
| **1. Dôchodková reforma (A+B+C)** | **-280 569** | **-353 913** | **-435 066** |
| **A. Indexácia ADH o 95% rastu priemernej mzdy (znižovanie novopriznaných dôchodkov)** | **1 546** | **5 316** | **9 819** |
| **B. Zavedenie rodičovského dôchodku** | **-252 600** | **-278 187** | **-311 877** |
| **C. Predčasný dôchodok po 40 odpracovaných rokoch spolu** | **-29 515** | **-81 042** | **-133 008** |
| **- vplyv na výdavky:** | **-20 287** | **-70 025** | **-121 255** |
| vplyv zavedenia predčasného dôchodku po 40 rokoch | -14 833 | -49 024 | -75 150 |
| prepočet PSD - nové krátenie (spätný prepočet krátenia z 0,5% na 0,3%) | -11 413 | -37 160 | -62 778 |
| sprísnenie podmienok na PSD výdavky SP | 5 959 | 15 837 | 15 657 |
| sprísnenie podmienok na PSD výdavky ŠR - vplyv na MIDO | 0 | 323 | 1 016 |
| **- vplyv na príjmy:** | **-9 227** | **-11 017** | **-11 753** |
| príjmy Sociálnej poisťovne | -5 350 | -6 399 | -6 811 |
| príjmy zdravotných poisťovní | -2 165 | -2 589 | -2 756 |
| príjmy dane z príjmov fyzických osôb | -1 712 | -2 029 | -2 186 |
| **Dočasná zmena sadzby do druhého piliera (EAO)\*** | 49 450 | 107 302 | 55 508 |
| **2. Zvýšenie peňažného príspevku na opatrovanie** | **-15 757** | **-49 621** | **-66 342** |
| **3. Spolu (1+2)** | **-296 326** | **-403 534** | **-501 408** |
| **- v % HDP** | **-0,24** | **-0,31** | **-0,36** |
| *Pozn.: (+) zlepšuje a (-) zhoršuje saldo verejnej správy Zdroj: RRZ, MPSVaR* | | | |
| *\* V zmysle metodiky zmeny v II. pilieri neovplyvňujú výpočet limitu verejných výdavkov* | | | |

**Celkové vplyvy zmien v priebežnom pilieri dôchodkového systému a zvyšovania peňažného príspevku na opatrovanie znižujú potrebu zlepšovania štrukturálneho salda v roku 2023 z 0,5 % HDP na 0,2 % HDP** (Tab 5)**[[13]](#footnote-14).** V zmysle platnej metodiky sa vo výpočte zahrnulo krátenie (koeficient 50%) vplyvov tých zmien, ktoré sa prejavia až za horizontom volebného obdobia vlády, t.j. ide o naviazanie dôchodkového veku na strednú dĺžku života. V prípade zmien ovplyvňujúcich II. pilier sa ich vplyvy v zmysle metodiky nezohľadnili.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tab 5: Príspevky legislatívnych zmien k zmene ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti (% HDP)** | | | | |
|  | **UDU** | **koeficient** | **vplyv na požadovanú konsolidáciu** | **poznámky** |
| **1. Dôchodková reforma** | **-1,07** |  | **-0,41** |  |
| - dôchodkový vek | -1,32 | 50% | -0,66 | vplyvy za horizontom volebného obdobia |
| - aktuálna dôchodková hodnota | -0,28 | 100% | -0,28 |  |
| - rodičovský dôchodok | 0,22 | 100% | 0,22 |  |
| - zmeny v II. pilieri | 0,00 | 0% | 0,00 | vplyvy zmien v II. pilieri sa nezohľadňujú |
| - predčasný starobný dôchodok po 40 rokoch | 0,40 | 100% | 0,40 |  |
| - vzájomné vplyvy jednotlivých opatrení | -0,10 | 100% | -0,10 |  |
| **2. Peňažný príspevok na opatrovanie** | **0,08** | **100%** | **0,08** |  |
| **3. Spolu (1+2)** | **-0,99** |  | **-0,33** |  |
| *Pozn.: (+) zhoršuje a (-) zlepšuje ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (UDU)* | | |  | *Zdroj: RRZ* |

**Po zohľadnení všetkých troch relevantných faktorov, plánovaný štrukturálny deficit, na základe ktorého sa vypočíta limit verejných výdavkov, je v roku 2023 na úrovni 3,4 % HDP a v roku 2024 na úrovni 3,6 % HDP a v roku 2025 na úrovni 3,1 % HDP.** Tým by sa pri aktuálnych ekonomických predpokladoch zabezpečilo zlepšenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti v porovnaní s východiskovým stavom celkovo o 1,2 % HDP počas rokov 2023 až 2025.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tab 6: Výpočet plánovaného štrukturálneho salda (% HDP)** | | | |
|  | **2023** | **2024** | **2025** |
| 1. Riziko udržateľnosti | vysoké | stredné | stredné |
| - zmena štrukturálneho salda voči základnému scenáru (medziročne) | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| 2. Sankcie dlhovej brzdy (hrubý dlh za rok t-2) | 2. sankčné pásmo*\** | - | - |
| - požiadavka na zmenu štrukturálneho salda | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 3. Zohľadnenie legislatívnych zmien ovplyvňujúcich dlhodobú udržateľnosť (viď Tab. 5) | -0,3 | 0,0 | 0,0 |
| 4. Požiadavka na konsolidáciu voči základnému scenáru (kumulatívne) | 0,2 | 0,7 | 1,2 |
| 5. Štrukturálne saldo v základnom scenári RRZ | -3,4 | -4,0 | -3,9 |
| 6. Štrukturálne saldo upravené o strednodobé vplyvy dlhodobých opatrení (viď Tab. 4) | -3,6 | -4,3 | -4,3 |
| - medziročná zmena upraveného štrukturálneho salda | -1,0 | -0,7 | 0,0 |
| **7. Plánované štrukturálne saldo (4+6)** | **-3,4** | **-3,6** | **-3,1** |
| **- v eur** | **-4 203 641 795** | **-4 728 602 743** | **-4 315 331 350** |
| *\* Hrubý dlh za rok 2021 bol nad najvyšším sankčným pásmom, ale z dôvodu 24 mesačnej výnimky od schválenia programového vyhlásenia novej vlády sa uplatnia len sankcie druhého sankčného pásma (predloženie zdôvodnenia nárastu dlhu a návrhu opatrení na zníženie dlhu vládou na rokovanie NR SR a zmrazenie platov členov vlády). Zdroj: RRZ* | | | |

Na základe stanoveného plánovaného štrukturálneho salda v rokoch 2023 až 2025 a dodatočných údajov z ministerstva financií a Výboru pre daňové prognózy[[14]](#footnote-15) Rada vypočítala limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 (Tab 7).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tab 7: Výpočet limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 (eur, ESA 2010)** | | | |
|  | **2023** | **2024** | **2025** |
| (-) Plánované štrukturálne saldo VS | -4 203 641 795 | -4 728 602 743 | -4 315 331 350 |
| (-) Konsolidované výdavky na správu dlhu VS | 1 304 966 774 | 1 645 060 256 | 1 906 490 285 |
| (-) Výdavky zo štátneho rozpočtu na spolufinancovanie\* | 1 302 592 333 | 700 243 922 | 804 072 045 |
| (-) Odvody Európskej únii | 1 027 581 000 | 1 049 205 000 | 1 098 920 000 |
| (+) Predpokladaný výsledok hospodárenia územnej samosprávy | -113 378 927 | -266 092 226 | -44 024 680 |
| (+) Predpokladané konsolidované daňové príjmy bez jednorazových, cyklu a samospráv | 37 758 057 838 | 40 241 810 335 | 42 113 745 137 |
| (+) Predpokladané konsolidované nedaňové príjmy bez jednorazových, EU fondov, POO a samospráv | 3 107 974 342 | 2 999 288 088 | 3 045 913 454 |
| **Limit verejných výdavkov (podľa §30aa, ods. 3)** | **41 321 154 940** | **44 309 099 762** | **45 621 482 931** |
| **Jednorazové výdavky mimo limitu zahrnuté v podkladových údajoch** | **3 762 232 059** | **12 232 059** | **12 232 059** |
| - výdavky súvisiace s pandémiou | 250 000 000 | 0 | 0 |
| - výdavky súvisiace s pomocou Ukrajine | 100 000 000 | 0 | 0 |
| - výdavky súvisiace s energetickou krízou | 3 400 000 000 | 0 | 0 |
| - imputácia pomernej časti DPH za PPP projekty (R1, D4/R7) | 12 232 059 | 12 232 059 | 12 232 059 |
| *\* vrátane úhrady DPH na projekty Plánu obnovy a odolnosti (POO)* |  | *Zdroj: MF SR, RRZ* | |

**Príloha – Základný scenár vychádzajúci z odhadu roku 2022**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Tab 8: Základný scenár vývoja verejných financií – odhadované saldo v roku 2022 (% HDP) | | | | | | | | | | | | | | | |
|  |  | **Strednodobý scenár** | | | | | | | **Dlhodobé projekcie** | | | | | | |
|  | **2022** | **2023** | | | **2024** | | **2025** | | **2030** | **2040** | | **2050** | | **2060** | **2072** |
| **Príjmy** | **40,8** | **40,9** | | | **39,5** | | **38,8** | | **38,8** | **39,0** | | **39,4** | | **39,6** | **39,6** |
| Daňové príjmy | 19,9 | 19,5 | | | 19,2 | | 18,9 | | 19,0 | 19,0 | | 19,0 | | 19,0 | 19,0 |
| - príspevky NJF | 0,1 | 0,1 | | | 0,1 | | 0,1 | | 0,1 | 0,0 | | 0,0 | | 0,0 | 0,0 |
| - ostatné daňové príjmy | 19,8 | 19,4 | | | 19,2 | | 18,8 | | 19,0 | 19,0 | | 19,0 | | 19,0 | 19,0 |
| Sociálne a zdravotné odvody | 15,6 | 15,2 | | | 15,4 | | 15,4 | | 15,5 | 15,8 | | 16,2 | | 16,4 | 16,4 |
| - Soc. a zdravotné odvody (celý balík) | 16,1 | 15,8 | | | 16,1 | | 16,1 | | 16,2 | 16,3 | | 16,4 | | 16,4 | 16,4 |
| - Výpadok - II. pilier | -1,0 | -1,0 | | | -1,1 | | -1,1 | | -1,1 | -0,9 | | -0,7 | | -0,5 | -0,5 |
| - Soc. poistenie ozbrojených zložiek | 0,4 | 0,4 | | | 0,4 | | 0,4 | | 0,4 | 0,5 | | 0,5 | | 0,5 | 0,5 |
| Nedaňové príjmy | 5,3 | 6,2 | | | 4,8 | | 4,5 | | 4,2 | 4,2 | | 4,2 | | 4,2 | 4,2 |
| - príspevky BIDSF | 0,0 | 0,0 | | | 0,0 | | 0,0 | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 | | 0,0 | 0,0 |
| - príjmy z majetku | 0,6 | 0,7 | | | 0,5 | | 0,5 | | 0,5 | 0,4 | | 0,3 | | 0,3 | 0,3 |
| - príjmy spojené s dlhodobou star. | 0,1 | 0,1 | | | 0,1 | | 0,1 | | 0,1 | 0,2 | | 0,2 | | 0,3 | 0,3 |
| - ostatné nedaňové príjmy | 4,6 | 5,4 | | | 4,2 | | 3,9 | | 3,6 | 3,6 | | 3,6 | | 3,6 | 3,6 |
| **Výdavky** | **44,9** | **47,4** | | | **43,9** | | **43,0** | | **44,1** | **47,5** | | **52,5** | | **58,1** | **62,1** |
| Primárne výdavky | 43,9 | 46,3 | | | 42,6 | | 41,7 | | 41,9 | 43,4 | | 45,8 | | 47,6 | 46,9 |
| Fixné v dlhodobej časti | 21,1 | 22,8 | | | 18,4 | | 18,0 | | 17,8 | 17,9 | | 17,9 | | 18,0 | 17,9 |
| Výdavky citlivé na demografiu | 22,5 | 23,3 | | | 24,0 | | 23,5 | | 24,0 | 25,4 | | 27,8 | | 29,6 | 29,0 |
| - Dôchodkové dávky | 8,0 | 7,9 | | | 8,7 | | 8,6 | | 8,7 | 9,6 | | 11,2 | | 12,2 | 11,8 |
| - Ozbrojené zložky | 0,4 | 0,4 | | | 0,5 | | 0,5 | | 0,5 | 0,5 | | 0,5 | | 0,6 | 0,5 |
| - Zdravotná starostlivosť | 5,6 | 5,7 | | | 5,6 | | 5,7 | | 5,9 | 6,2 | | 6,5 | | 6,6 | 6,4 |
| - Dlhodobá starostlivosť | 1,1 | 1,1 | | | 1,1 | | 1,1 | | 1,2 | 1,5 | | 1,8 | | 2,2 | 2,4 |
| - Školstvo | 4,5 | 4,6 | | | 4,4 | | 4,4 | | 4,4 | 4,2 | | 4,4 | | 4,8 | 4,6 |
| - Dávky v nezamestnanosti | 0,2 | 0,2 | | | 0,2 | | 0,2 | | 0,3 | 0,3 | | 0,3 | | 0,3 | 0,3 |
| - Nemocenské a úrazové dávky | 1,0 | 1,0 | | | 1,1 | | 1,1 | | 1,0 | 1,0 | | 1,0 | | 0,9 | 0,9 |
| - Ostatné sociálne transfery | 1,6 | 2,4 | | | 2,3 | | 1,9 | | 2,0 | 2,0 | | 2,0 | | 2,1 | 2,0 |
| Náklady na ukončenie prevádzky JE | 0,1 | 0,1 | | | 0,1 | | 0,1 | | 0,0 | 0,0 | | 0,0 | | 0,0 | 0,0 |
| PPP projekty a náklady na údržbu | 0,2 | 0,2 | | | 0,1 | | 0,1 | | 0,1 | 0,1 | | 0,0 | | 0,0 | 0,0 |
| Úroky | 1,0 | 1,1 | | | 1,3 | | 1,4 | | 2,1 | 4,1 | | 6,7 | | 10,5 | 15,1 |
| **Saldo VS** | **-4,1** | **-6,4** | | | **-4,4** | | **-4,2** | | **-5,2** | **-8,4** | | **-13,1** | | **-18,5** | **-22,5** |
| **Primárne saldo VS** | **-3,1** | **-5,4** | | | **-3,2** | | **-2,8** | | **-3,1** | **-4,3** | | **-6,4** | | **-8,0** | **-7,4** |
| **Štrukturálne saldo VS** | **-2,6** | **-3,4** | | | **-4,0** | | **-3,9** | | **-5,2** | **-8,4** | | **-13,1** | | **-18,5** | **-22,5** |
| **Štrukturálne primárne saldo** | **-1,5** | **-2,3** | | | **-2,7** | | **-2,5** | | **-3,1** | **-4,3** | | **-6,4** | | **-8,0** | **-7,4** |
| **Hrubý dlh VS** | **58,9** | **58,3** | | | **59,1** | | **58,9** | | **69,3** | **105,9** | | **172,5** | | **268,0** | **385,3** |
|  |  | |  |  | |  | |  | | |  | | *Zdroj: RRZ* | | |

1. RRZ je povinná podľa §37m zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy vypočítať a predložiť na rokovanie NR SR do 75 dní po zverejnení správy o dlhodobej udržateľnosti podľa čl 4, ods 1, písm. a) ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti (správu Rada zverejnila 30. apríla 2022) limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 postupom podľa zákona na základe metodiky vypracovanej Radou po dohode s MF SR a zverejnenou Radou. Uvedená lehota nebola splnená vzhľadom na to, že v danom termíne nedošlo k dohode na metodike. RRZ preto vypočítala limity bezprostredne po dosiahnutí dohody s MF SR na metodike. [↑](#footnote-ref-2)
2. Spôsob výpočtu limitu verejných výdavkov je uvedený v §30aa v odsekoch 3, 4, 6 a 7. [↑](#footnote-ref-3)
3. RRZ, [Metodika výpočtu, aktualizácie a hodnotenia plnenia limitov verejných výdavkov – Verzia 2](https://www.rrz.sk/metodika-vypoctu-aktualizacie-a-hodnotenia-plnenia-limitov-verejnych-vydavkov-verzia-2/), 22. decembra 2022. [↑](#footnote-ref-4)
4. Podľa §30aa ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. [↑](#footnote-ref-5)
5. Pri vysokom a strednom riziku v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou (hodnota ukazovateľa nad 1 % HDP) sa plánovaná hodnota štrukturálneho salda určí tak, aby sa voči základnému scenáru zlepšil ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti o 0,5 % HDP a pri nízkom riziku zlepšil ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti o 0,25 % HDP. Ak je hospodárenie Slovenskej republiky dlhodobo udržateľné (hodnota ukazovateľa je záporná), RRZ vypočíta hodnotu plánovaného štrukturálneho salda tak, aby ukazovateľ dosahoval v každom roku nulovú hodnotu. Pri výpočte sa zohľadňujú aj aktuálne platné sankcie dlhovej brzdy (čl. 5 a 12 ústavného zákona č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti). [↑](#footnote-ref-6)
6. RRZ, [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 202](https://www.rrz.sk/sprava-o-dlhodobej-udrzatelnosti-verejnych-financii-za-rok-2021-april-2022/)2, apríl 2022, kapitola 7. Ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti Čl. 4 (Pôsobnosť rady), ods. (1) písmeno a) Rada vypracováva a zverejňuje správu o dlhodobej udržateľnosti vrátane základného scenára a určenia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti každoročne k 30. aprílu a vždy do 30 dní po prerokovaní programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde. [↑](#footnote-ref-7)
7. Pri každom ďalšom štandardnom výpočte limitov na začiatku volebného obdobia by mala byť situácia odlišná v tom, že na bežný rok by existoval parlamentom schválený limit verejných výdavkov z predchádzajúceho volebného obdobia. Súčasťou odhadu východiskového roka by malo byť posúdenie realistickosti splnenia resp. nesplnenia daného limitu novou vládou v bežnom roku. [↑](#footnote-ref-8)
8. V základnom scenári vychádzajúcom zo skutočnosti (t.j. na účely každoročného vyhodnotenia udržateľnosti ex-post za predchádzajúci rok) sa výdavky takisto indexujú tempom rastu HDP, ale nad rámec tohto sa pridávajú aj už zazmluvnené mimoriadne investície v rezorte obrany (RRZ za také považuje nákup stíhačiek). Aby nedošlo ku skresleniu hodnoty štrukturálneho salda a ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti, tieto mimoriadne výdavky sa následne očisťujú v rámci jednorazových vplyvov. [↑](#footnote-ref-9)
9. Bilancia príjmov a výdavkov celého základného scenára je uvedená v prílohe 1. [↑](#footnote-ref-10)
10. Ukazovateľ do hodnoty 1 % HDP považuje Rada za miernu odchýlku od dlhodobej udržateľnosti s nízkou mierou rizika. Ukazovateľ vo výške medzi 1 – 5 % HDP predstavuje podľa Rady stredné riziká. Ukazovateľ nad 5 % HDP považuje Rada za vysoké riziko pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií. [↑](#footnote-ref-11)
11. Zákon nerozlišuje medzi vysokými a strednými rizikami spojenými s dlhodobou udržateľnosťou pri stanovení požiadaviek na zlepšenie štrukturálneho salda voči základnému scenáru (v oboch prípadoch je požiadavka vo výške 0,5 % HDP). [↑](#footnote-ref-12)
12. V zmysle zákona sa zohľadňuje iba požiadavka na zostavenie návrhu rozpočtu s nerastúcimi výdavkami (uplatňuje sa pri prekročení 3. sankčného pásma) a vyrovnaného rozpočtu verejnej správy (uplatňuje sa pri prekročení 4. sankčného pásma). Dôvodom je to, že tieto sankcie obsahujú numerické pravidlo, ktoré je možné aplikovať pri výpočte limitu. Ostatné sankcie dlhovej brzdy nie sú numericky stanovené alebo sa týkajú len úzkeho okruhu výdavkov prípadne výdavkov, ktoré nespadajú pod limit. [↑](#footnote-ref-13)
13. Úľava z tempa konsolidácie dosahuje 0,3 % HDP v roku 2023, pričom v čase, keď sa dlh nachádza nad sankčnými pásmami dlhovej brzdy, by mohla maximálne dosiahnuť 0,5 % HDP počas jedného volebného obdobia. [↑](#footnote-ref-14)
14. Zdrojom údajov boli prognózy Výboru pre daňové prognózy zo septembra 2022 (vybrané daňové a nedaňové príjmy), ostatné údaje poskytlo MF SR z vládou schváleného návrhu Rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025. Konsolidované výdavky na správu dlhu sú z odhadu RRZ zo základného scenára. [↑](#footnote-ref-15)