

Návrh rozpočtového plánu Slovenskej republiky na rok 2021



Obsah

I.	Zhrnutie	5
II.	Makroekonomické predpoklady návrhu rozpočtu	7
II.1.	Makroekonomická prognóza (základný scenár)	7
II.2.	Alternatívne scenáre makroekonomickej prognózy	10
III.	Rozpočtové ciele na roky 2020-2023	12
IV.	Aktuálny vývoj verejných financií v roku 2020	15
V.	Scenár nezmenených politík a rozpočtové opatrenia	20
V.1.	Scenár nezmenených politík v rokoch 2021-2023	20
V.2.	Popis opatrení	21
V.3.	Príjmové ciele rozpočtu verejnej správy	24
V.4.	Výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy podľa ich funkcie	25
VI.	Dlh verejnej správy a dlhodobá udržateľnosť verejných financií	27
VI.1.	Aktuálna výška dlhu za rok 2019	27
VI.2.	Prognóza dlhu	27
VI.3.	Čistý dlh	28
VI.4.	Dlhodobá udržateľnosť	29
VII.	Naviazanie rozpočtového plánu na ciele stratégie rastu a zamestnanosti a špecifické odporúčania Rady EÚ	31
VII.1.	Priority v udržateľnosti dôchodkov a fiškálnej politike	31
VII.2.	Revízie a úsporné opatrenia	32
VII.3.	Priority pre zvýšenie fiškálnej disciplíny	33
VII.4.	Priority v štrukturálnych politikách	35
PRÍLOHY		38



ZOZNAM BOXOV, TABULIEK A GRAFOV

BOX 1 - Predpoklady externého prostredia	8
BOX 2 - Odhad produkčnej medzery na roky 2020 a 2021	9
BOX 3 – Rekordné riziká v dlhodobej udržateľnosti	13
BOX 4 – Opatrenia prijaté v boji proti koronavírusu	16
BOX 5 – Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti	33
BOX 6 – Nezávislé Výbory pre odhad makroekonomického vývoja a odhad vývoja daňových príjmov	44

TABUĽKA 1 - Produkčná medzera a príspevky faktorov k rastu potenciálneho produktu – národná metodika	10
TABUĽKA 2 - Opätovné obmedzenie ekonomiky	11
TABUĽKA 3 - Arbitrárne rozdelenie čerpania prostriedkov z Fondu na podporu obnovy a odolnosti.....	11
TABUĽKA 4 - Čerpanie prostriedkov z Fondu obnovy a odolnosti	11
TABUĽKA 5 - Konsolidačné úsilie (ESA 2010, % HDP).....	12
TABUĽKA 6 - Zoznam opatrení prijatých v boji proti koronavírusu	17
TABUĽKA 7 - Porovnanie bilancie výdavkov a príjmov a NPC v 2021 až 2023 (% HDP)	20
TABUĽKA 8 - Príjmové opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy (ESA 2010, vs. NPC).....	21
TABUĽKA 9 - Výdavkové opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy (ESA 2010, vs. NPC)	22
TABUĽKA 10 - Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG	26
TABUĽKA 11 - Potenciál opatrení z revízií výdavkov schválených v roku 2020, v mil. eur	32
TABUĽKA 12 - Úsporné opatrenia implementované v rozpočte 2021-2023, v mil. eur	32
TABUĽKA 13 - Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR.....	38
TABUĽKA 14 - Porovnanie prognóz Európskej komisie a Ministerstva financií SR	38
TABUĽKA 15 - Porovnanie rozpočtových cieľov s Programom stability	39
TABUĽKA 16 - Hodnotenie septembrovej prognózy MF SR vo Výbore pre makroekonomické prognózy	43
TABUĽKA 17 - Priemerná prognóza členov Výboru* (okrem MF SR) a prognóza MF SR.....	43
TABUĽKA 17 - Hodnotenie prognózy MF SR vo Výbore pre daňové prognózy	44
TABUĽKA 19 - Hotovostné vplyvy na zmenu nominálneho hrubého dlhu verejnej správy (v mil. eur)	45
TABUĽKA 20 - Zoznam jednorazových opatrení.....	47
TABUĽKA 21 - Výdavkové pravidlo	48
TABUĽKA 22 - Diskrečné opatrenia – medzročné vplyvy opatrení (mil. eur, ESA2010)	49
TABUĽKA 23 - Súhrn prijatých opatrení v boji proti korona-vírusu.....	50
TABUĽKA 24 - Hodnotenie februárovej prognózy MF SR vo Výbore pre makroekonomické prognózy	Chyba!

Záložka nie je definovaná.

TABUĽKA 25 - Priemerná prognóza členov Výboru* (okrem MF SR) a prognóza MF SR.... **Chyba! Záložka nie je definovaná.**

TABUĽKA 26 - Hodnotenie prognózy MF SR vo Výbore pre daňové prognózy **Chyba! Záložka nie je definovaná.**

GRAF 1 - Príspevky k rastu HDP - prognóza (p.b.).....	7
GRAF 2 – Export tovarov po mesiacoch (mil. EUR).....	7
GRAF 3 - Príspevky odvetví k rastu zamestnanosti (p. b.).....	8
GRAF 4 - Príspevky k inflácii (p. b.).....	8
GRAF 5 – HDP obchodných partnerov Slovenska podľa septembrovej prognózy IFP (% zmena)	9
GRAF 6 - Akciové indexy sa po prudkom prepade rýchlo spamätali (15. jan = 1).....	9
GRAF 7 - Vývoj produkčnej medzery (% pot. HDP): porovnanie MFSR, NBS, EK, OECD, MMF	10
GRAF 8 – Hrubý dlh VS (% HDP)	13
GRAF 9 – Simulácia dlhodobej udržateľnosti vo vybraných reformných a konsolidačných scenároch.....	14
GRAF 10 - 1-ročná konsolidácia primárneho štrukturálneho salda	14



GRAF 11 - 3-ročná konsolidácia primárneho štrukturálneho salda	14
GRAF 11 - Plnenie schváleného rozpočtu - rozdiely na hlavných položkách (ESA 2010), príspevky v mil. eur....	15
GRAF 12 - Porovnanie vývoja príjmov VS (% HDP)	24
GRAF 13 - Porovnanie rastu daní a odvodov (medziročné rasty)	24
GRAF 14 – Daňový klin zamestnanca s nízkou mzdou 2009 a 2019	24
GRAF 15 - Daňová medzera na DPH (% potenciálneho výnosu)	24
GRAF 16 - Vývoj výdavkov VS (% HDP)	25
GRAF 17 - Vývoj kapitálových výdavkov VS (% HDP)	25
GRAF 18 - Hrubý dlh verejnej správy – prognóza (% HDP)	27
GRAF 19 – Príspevky faktorov k medziročnej zmene hrubého dlhu (% HDP)	27
GRAF 20 – Alternatívne scenára prognózy dlhu (% HDP)	28
GRAF 21 – Saldo stabilizujúce dlh v porovnaní so schodkami rozpočtu, resp. rozpočtovými cieľmi (% HDP)	28
GRAF 22 – Čistý dlh (% HDP).....	29
GRAF 23 – Potreby financovania (% HDP).....	29
GRAF 24 – Strednodobý indikátor udržateľnosti (S1, v p.b.).....	30
GRAF 25 – Dlhodobý indikátor udržateľnosti (S2, p.b.).....	30
GRAF 26 - Pôvodné a nové pásma dlhovej brzdy v porovnaní s dlhom v scenári nezmenených politík po 2023	35
GRAF 24 - Rozdiely na hlavných položkách (ESA 2010) oproti Programu stability, príspevky v mil. eur	40
GRAF 29 - Porovnanie prognóz makroekonomických základní pre rozpočtové príjmy s členmi výboru	43
 SCHÉMA 1 - Výpočet výdavkového limitu VS.....	32
SCHÉMA 2 - Nové sankcie od roku 2021.....	32

Zhrnutie

Globálna pandémia koronavírusu spôsobila najväčší historický prepád slovenskej ekonomiky a významne zhoršila udržateľnosť verejných financií, na ktorej sa odzrkadlilo aj pokrytie minulých rizík rozpočtu. V smerovaní fiškálnej politiky je preto nutné hľadať rovnováhu medzi aktuálnou potrebou stabilizovať ekonomiku a zabezpečením dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

V roku 2020 je prioritou chrániť zdravie a životy obyvateľov a aktívnymi fiškálnymi opatreniami zmierniť vplyv krízy na hospodárstvo. Vzhľadom na výrazné podchladenie ekonomiky a neistotu spojenú s vývojom pandémie je rozpočet verejnej správy na rok 2021 plánovaný s výraznou rezervou pre prípad zhoršenia situácie a približne neutrálnym vplyvom na štrukturálne saldo verejných financií.

Vo výsledku verejný dlh stúpne na historicky najvyššiu úroveň a bude rásť aj v nasledujúcich rokoch. Na historicky najvyššie úrovne, výrazne nad pásmo vysokého rizika, stúpnu aj ukazovatele dlhodobej udržateľnosti S1 a S2. Po stabilizácii ekonomiky preto bude musieť nasledovať fáza postupného ozdravenia verejných financií. Jej úspech závisí od splnenia piatich podmienok:

- 1) dlhotrvajúce postupné znižovanie štrukturálneho deficitu od roku 2022,
- 2) zvyšovanie efektívnosti využívania verejných zdrojov,
- 3) posilnenie záväznosti rozpočtových plánov a ich proti-cyklickosti,
- 4) reforma zlepšujúca dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému,
- 5) reforma na posilnenie rastu slovenskej ekonomiky, vrátane efektívneho využitia prostriedkov Fondu na podporu obnovy a odolnosti.

Ekonomika Slovenska klesne v dôsledku globálnej pandémie v roku 2020 o 6,7 %, čo je historicky jej najväčší prepád. Počas globálnej finančnej krízy v roku 2009 klesla o 5,4 %. S prudkým hospodárskym poklesom stúpne nezamestnanosť a rast miezd sa výrazne spomalí. Od druhej polovice roka 2020 sa začal domáci aj zahraničný dopyt zotavovať. Vďaka oživeniu stúpne HDP v roku 2021 o 5,5 %. Ekonomika však zostane podchladená a nové pracovné miesta sa budú vytvárať pomaly. Hlavným negatívnym rizikom pre ekonomický vývoj naďalej ostáva vývoj pandémie, aj vzhľadom na aktuálne rastúci počet pozitívne testovaných ľudí. Naopak pozitívnym rizikom prognózy sú dodatočné zdroje z EÚ z mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

Prioritou vo verejných financiách v roku 2020 je podpora ekonomiky počas pandémie a zrealizovanie rozpočtu. V dôsledku toho deficit narastie v tomto roku na 9,7 % HDP. K zvýšeniu schodku prispievajú opatrenia na podporu ekonomiky počas pandémie, aj výpadok príjmov spôsobený prepádmi hospodárstva (celkový vplyv 4,3 % HDP). Takmer v rovnakej výške sa na zhoršení deficitu podieľa pokrytie minulých rozpočtových rizík (s vplyvom spolu 4,1 % HDP). Ide najmä o dofinancovanie štátnych podnikov pod gesciou ministerstva dopravy, zrealizovanie nedaňových príjmov, dofinancovanie IT projektov a prevádzky na viacerých ministerstvách, hospodárenia Sociálnej poisťovne a samospráv. Časť prehlbenia deficitu spôsobujú aj nové politiky vlády. Ide najmä o náklady spojené s vytváraním nového Ministerstva pre regionálny rozvoj a investície, zrušenie bankového odvodu, či zavedenie 13. dôchodku (spolu 0,4 % HDP).

Pri podchladenej ekonomike a narastajúcom počte pozitívne testovaných je prvoradé zachovať obozretný prístup k fiškálnej politike. Tomu zodpovedá cieľ deficitu vo výške 7,4 % HDP na rok 2021, ktorý obsahuje rezervu približne 1 mld. eur na krytie rizík spojených s pandemiou. Odhladiac od rezervy deficit ostáva približne na nezmenenej štrukturálnej úrovni. Nové opatrenia sa zameriavajú najmä na sociálnu oblasť. Výdavky na dôchodkové dávky stúpnu pre zavedenie 13. dôchodku a v dôsledku úpravy dôchodkového veku pre poistencov, ktorí vychovávajú deti. Negatívny fiškálny vplyv čiastočne utlmí zmrazenie rastu výšky minimálnych dôchodkov. Od apríla 2021 sa zavedie nová tehotenská dávka. Rozpočet počíta aj so zrušením doplatkov na lieky pre deti, zdravotne ťažko postihnutých a dôchodcov. Úprava sadzieb na dani z motorových vozidiel cieľi na zvýšenie konkurencieschopnosti odvetvia. V rámci konsolidačných opatrení je najdôležitejšie viazanie mzdových a prevádzkových výdavkov a zvýšenie zdaňovania tabakových výrobkov.



V roku 2020 vzrastie verejný dlh na historicky najvyššie úrovne nad 60 % HDP. Historicky najvyššie úrovne dosiahnu aj riziká dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Dlh bude bez dodatočných opatrení rásť aj v ďalších rokoch a v roku 2023 dosiahne až takmer 70 % HDP. Na zastavenie rastu dlhu postupnou konsolidáciou je nevyhnutné znížiť saldo verejných financií aspoň k úrovni okolo 3 % HDP. Znižovanie schodku verejných financií je kľúčové aj v kontexte výrazného zhoršenia dlhodobej udržateľnosti, na ktorú nestačí reagovať len dôchodkovou reformou a konsolidáciou dosiahnuteľnou na horizonte aktuálneho rozpočtu. Zníženie vysokého rizika aspoň na stredné riziko udržateľnosti si bude preto vyžadovať pokračovanie konsolidácie aj ďaleko za rokom 2023, aj s podporou ďalších štrukturálnych reforiem.

Vládny návrh rozpočtu počíta so znížením štrukturálneho deficitu o 1 % HDP v roku 2022, čo zodpovedá nominálnemu cieľu 5,4 % HDP. V roku 2023 si uplatňovanie aktuálneho znenia Ústavného zákona vyžaduje povinnosť skokovito vyrovnať bilanciu príjmov a výdavkov. Zodpovedalo by to nerealistickej potrebe úsporných opatrení približne za 6 miliárd eur. Pre pokračovanie postupnej konsolidácie aj v ďalších rokoch je potrebná úprava Ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

Na udržateľné ozdravenie verejných financií je nevyhnutné doplniť konsolidáciu ďalšími reformnými piliermi – zvyšovanie kvality verejných financií, posilňovanie strednodobej záväznosti rozpočtu a jeho proticyklickosti, zlepšenie udržateľnosti dôchodkového systému a štrukturálne reformy na posilnenie ekonomického rastu. Kvalitu verejných financií zlepšuje pravidlo tzv. „nulového štartovacieho rozpočtu,“ ktoré sa uplatňuje pri návrhu rozpočtu kapitálových výdavkov na roky 2021 až 2023. Formalizuje sa aj hodnotenie investičných projektov nad 1 mil. eur. Strednodobú záväznosť a proticyklickosť rozpočtu posilní zavedenie výdavkových stropov aj plánované zmeny v Ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti. Pripravuje sa aj Ústavný zákon o dôchodkovom systéme. Štrukturálne reformy sú súčasťou chystaného Plánu obnovy a odolnosti, spolu s dôrazom na efektívne využitie jeho zdrojov.

Návrh rozpočtového plánu vychádza z návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2021 až 2023. 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

Globálna pandémia koronavírusu spôsobila celosvetovú recesiu. HDP Slovenska klesne v roku 2020 o 6,7 %, čo je historicky najväčší prepád¹, hlbší než 5,4 % počas globálnej finančnej krízy v roku 2009. S prudkým ekonomickým poklesom stúpne nezamestnanosť a rast miezd výrazne spomalí. Od druhej polovice roka 2020 sa začal domáci aj zahraničný dopyt zotavovať a v dôsledku oživenia stúpne HDP v roku 2021 o 5,5 %. Ekonomika však zostane podchladená a nové pracovné miesta sa budú vytvárať len pomaly. Investičná aktivita zosilnie až s dočerpávaním EÚ fondov na konci horizontu prognózy. Hlavným negatívnym rizikom pre ekonomický vývoj naďalej ostáva vývoj pandémie, aj s ohľadom na aktuálne rastúci počet pozitívne testovaných ľudí. Pri predpokladaných cielennejších opatreniach v druhej vlne by mohol byť vplyv na ekonomiku menší ako pri prvej vlne. Ekonomika by v roku 2020 klesla o 8,4 % a aj v roku 2021 by rástla o miernejších 4,3%. Dodatočný výpadok daňovo-odvodových príjmov by predstavoval približne 1 % HDP ročne. Naopak pozitívnym rizikom prognózy sú dodatočné zdroje z EÚ z mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ktoré by mohli zrýchliť rast ekonomiky k 4 % v rokoch 2022 a 2023.

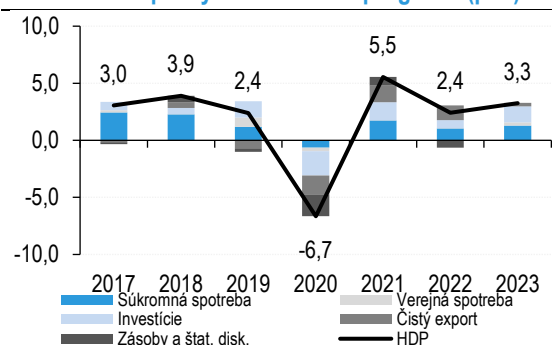
I.1. Makroekonomická prognóza (základný scenár)²

Slovenská ekonomika klesne v roku 2020 pre koronakrízu o historických 6,7 %. Silný prepád ekonomiky v prvom polroku bol výsledkom slabého domáceho aj zahraničného dopytu. Aktivita dosiahla dno v priebehu druhého štvrtroka, keď pokles priemyselnej produkcie dosiahol historické hodnoty. Trh práce sa však ukázal odolnejší a tlmil pokles spotreby domácností a maloobchodných tržieb. **V druhom polroku prichádza k čiastočnému oživeniu ekonomiky.** Po veľkom prepade sa obnoví najmä produkcia automobilov, čo naznačili už júnové údaje exportu. Letná sezóna pomohla reštauráciám a sektoru ubytovania, no kongresový turizmus, šport a kultúra budú stále výraznejšie zaostávať. Dynamika investícií bude pre recesiu aj neistotu o vývoji pandémie vlažnejšia, čo sa pretaví aj do slabých výkonov v stavebníctve.

V roku 2021 sa bude ekonomika zotavovať a HDP stúpne o 5,5 %. Vyšší disponibilný príjem a rozpustenie úspor podporí spotrebu domácností³. Oživenie zahraničného dopytu naopak zvýši export. Ekonomika bude ešte značne podchladená s množstvom nevyužitých kapacít. Aj to mierne prispeje k stlmeniu ekonomického rastu, ktorý v roku 2022 dosiahne 2,4 %. Investičnú aktivitu podporí na konci horizontu prognózy dočerpávanie EÚ fondov.

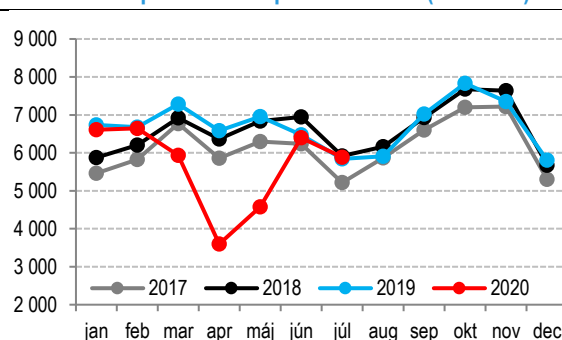
Riziká prognózy sú najmä v krátkom horizonte negatívne. Rastúci počet nakazení v druhej vlne vo veľkom množstve krajín sa môže pretaviť do prísnejších obmedzení, čo zníži ekonomickú aktivitu. Predpokladáme však, že ak k týmto obmedzeniam znovu príde, tak budú adresnejšie a efektívnejšie než tie v prvej vlne, takže vplyv bude relatívne menší (Box 2). **Hlavným pozitívnym rizikom sú dodatočné významné zdroje z EÚ z mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti,** ktoré by po schválení mohli ekonomiku podporiť od 2022. Výraznejší pozitívny impulz do ekonomiky by prinieslo aj vynájdenie vakcíny.

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



Zdroj: MF SR

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



Zdroj: MF SR

¹ V jednotnej metodike Eurostatu sú údaje o HDP zaznamenávané od roku 1995.

² Časový rad očakávaných úrovní HDP pre roky 2020 až 2023 vychádza z revidovaných údajov o HDP za rok 2019 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 0,5 % HDP v rokoch 2022-2023.

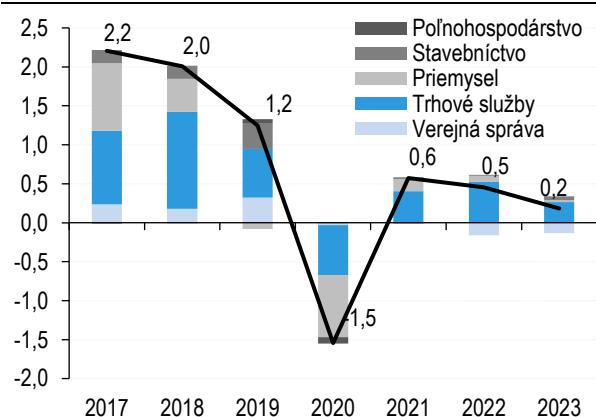
³ Makroekonomická prognóza z dôvodu procesu prípravy rozpočtu neobsahuje rezervu na druhú vlnu pandémie vo výške 1 mld. eur na rok 2021.

Po poklese počtu pracovných miest o 1,5 % v roku 2020 očakávame v roku 2021 rast zamestnanosti na úrovni 0,6 %. Ekonomická kríza vyvolaná pandémiou koronavírusu zníži zamestnanosť v tomto roku o 38-tis. pracovných miest. Vzhľadom na silný pokles ekonomickej aktivity je však trh práce odolnejší aj pre opatrenia podporujúce skrátenú prácu (tzv. *kurzarbeit*). Koronakríza tak siahne skôr počet odpracovaných hodín ako počet pracovných miest. Menej práce bude najmä vo vybraných sektoroch služieb (turizmus, stravovacie služby, maloobchod, rekreácie, či doprava), ale aj v priemysle a stavebníctve. Oživenie by sa malo prejaviť už v druhom polroku 2020, avšak bude len veľmi postupné. V roku 2021 pribudne približne 14-tis. pracovných miest a predkrízovú úroveň zamestnanosti dosiahneme až na konci roka 2023. **Po počiatočnom náraste bude miera nezamestnanosti v roku 2021 len veľmi mierne klesať na 6,8 %.** V nasledujúcich rokoch by sa mala nezamestnanosť znižovať rýchlosťou asi 0,5 p.b. ročne.

V pokrízovom období by sa mala dynamika rastu miezd obnoviť a priemerná nominálna mzda v roku 2021 dosiahne tempo 4,1 %. V ďalších rokoch bude zvyšovanie miezd pokračovať spolu so spevnením trhu práce a mzdy by mali stúpnuť o 4 až 5 %. Prognóza predpokladá, že fiškálna konsolidácia ovplyvní aj trh práce a bude tlmíť mzdový vývoj najmä vo verejnom sektore.

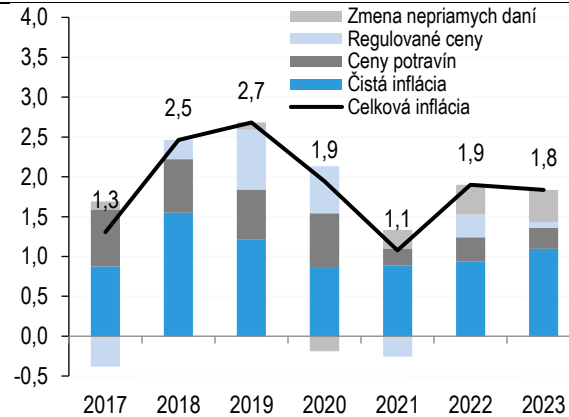
V dôsledku pandémie rast cien v roku 2021 oslabí z 1,9 % na 1,1 %. Nízke ceny ropy a vývoj budúcich kontraktov energetických komodít indikujú pokles nielen cien palív, ale aj niektorých regulovaných cien energií. K nemu sa pridá aj spomalenie rastu cien služieb a tovarov pre prepád ekonomiky a jej výrazné podchladenie. Naopak, k zvyšovaniu cien prispieje zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov. V strednodobom horizonte sa bude rast cien pohybovať mierne pod 2 %.

GRAF 3 - Príspevky odvetví k rastu zamestnanosti (p. b.)



Zdroj: MF SR

GRAF 4 - Príspevky k inflácii (p. b.)



Zdroj: MF SR

BOX 1 - Predpoklady externého prostredia

Ekonomika eurozóny sa v 1. polroku 2020 prepádla do hlbkej recesie vyvolanej pandémiou koronavírusu. Prudký prepád zaznamenali predovšetkým ekonomiky Španielska, Talianska a Francúzska. Miernejšie dôsledky koronašoku pocítilo, naopak, Nemecko. K hlbkej recesii v druhom štvrtroku prispela slabá spotreba domácností a v menšej miere výpadok zahraničného dopytu. Najviac postihnutými sektormi boli reštauračné služby, hotelierstvo a aj letecký priemysel. Recesia zasiahla aj pre Európu kľúčový automobilový priemysel, ktorý výrazne ovplyvnil výsledky celého priemyslu v jednotlivých krajinách v závislosti od podielu výroby áut na celkovom priemysle.

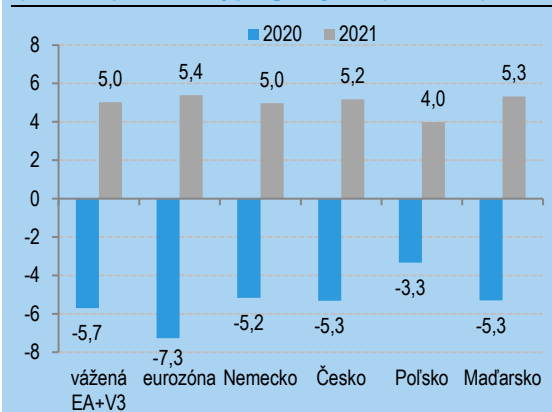
Svižné oživenie v eurozóne by sa malo dostaviť už v 3. štvrtroku (GRAF 5). Počet najazdených kilometrov nákladných automobilov v Nemecku dosiahol v lete 2020 predkrízovú úroveň, čo indikuje rastúcu ekonomickú aktivitu. Registrácie automobilov sa vo väčšine európskych krajín rýchlo zotavujú a aj júlové maloobchodné tržby v eurozóne pokračovali v oživení. Indikátory ekonomického sentimentu (ESI) ako aj index hodnotenia situácie

nákupnými manažérmi (PMI) poukazujú na dobrý rozbeh nemeckej ekonomiky. Indikátory však spoločne naznačujú miernejšie oživenie v službách, čo by sa mohlo preniesť aj do nasledujúceho roka.

Výraznú ekonomickú recesiu pocítili aj krajiny regiónu V3, aj keď v miernejšom rozsahu v porovnaní s veľkými ekonomikami eurozóny. K poklesu HDP v krajinách V3 prispeli domáce aj zahraničné faktory. Konjunkturálne prieskumy však naznačujú, že oživenie by malo byť aj v regióne V3 rýchle a relatívne silné.

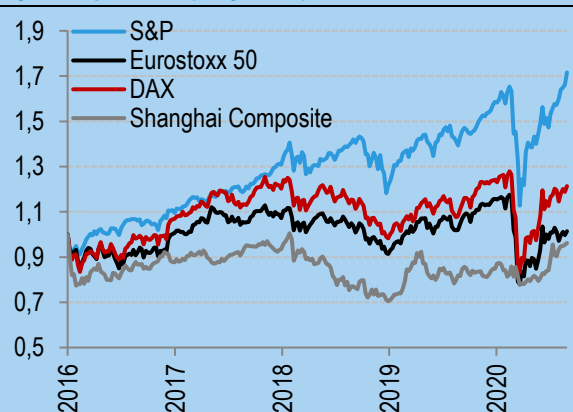
Krajiny eurozóny plánujú široký balík fiškálnych aj monetárnych opatrení na podporu domácej ekonomiky. Výdatné monetárne a fiškálne stimuly v kombinácii s nízkymi dlhopisovými výnosmi podporili dôveru na akciových trhoch (GRAF 6). Indikátory neistoty sa stabilizovali aj napriek opätovnému nárastu denného počtu nakazených vo viacerých regiónoch, protestom v USA, blížiacim sa prezidentským voľbám v USA, tlejúcemu napätiu medzi USA a Čínou, či rizikám Brexitu. Obavy ECB zvyšuje vývoj eura, ktoré si v priebehu leta výrazne polepšilo oproti doláru a môže tlmieť infláciu. Svižnejšie oživenie v Európe pravdepodobne prispelo k rastu spoločnej európskej meny. **Cena ropy Brent po počiatočnom kolapse vzrástla k 46 USD/bl, naďalej však ostáva na nízkych hodnotách.** Na strednodobom horizonte by cena komodity mala prekročiť 50 USD/bl.

GRAF 5 – HDP obchodných partnerov Slovenska podľa septembrovej prognózy IFP (% zmena)



Zdroj: IFP

GRAF 6 - Akciové indexy sa po prudkom prepade rýchlo spamätali (15. jan = 1)

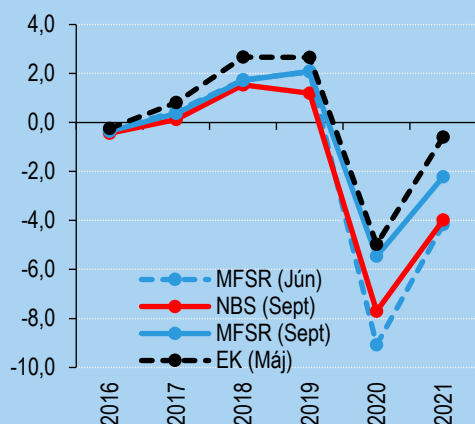


Zdroj: IFP, Bloomberg

BOX 2 - Odhad produkčnej medzery na roky 2020 a 2021

Prepad HDP spôsobený pandémiou koronavírusu v roku 2020 povedie k výraznému otvoreniu produkčnej medzery na -5,5 % potenciálneho produktu. S ekonomickým oživením sa v roku 2021 medzera mierne zavrie na -2,2 % potenciálneho produktu. 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 2020. Národná metodika MF SR je v tomto dokumente využitá pre odhad cyklickej zložky potrebnej k výpočtu štrukturálneho salda verejných financií.

Podľa národnej metodiky MFSR dosiahne v roku 2020 produkčná medzera -5,5 % potenciálneho HDP a bude sa len postupne uzatvárať. Pre porovnanie, počas finančnej krízy v roku 2009 bola produkčná medzera na úrovni -4,9 % potenciálneho HDP. Pandémia oslabí ponukovú aj dopytovú časť ekonomiky. Rast potenciálu ekonomiky dočasne spomalí pre pokles zamestnanosti a pre nižšiu produktivitu výrobných faktorov. Silný pokles agregátneho dopytu otvorí produkčnú medzeru a v ekonomike sa objaví množstvo nevyužitých kapacít. S obnovením ekonomickej aktivity sa však produkčná medzera začne postupne uzatvárať. V roku 2021 dosiahne -2,2 % potenciálneho HDP a na konci horizontu prognózy -0,9 % potenciálneho HDP. (GRAF 7).

GRAF 7 - Vývoj produkčnej medzery (% pot. HDP): porovnanie MFSR, NBS, EK, OECD, MMF


Zdroj: MF SR, NBS, AMECO

TABUĽKA 1 - Produkčná medzera a príspevky faktorov k rastu potenciálneho produktu – národná metodika

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

*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. Druhý rozdiel spočíva v historických údajoch celkovej produktivity výrobných faktorov (TFP), pričom MF SR na rozdiel od EK zohľadňuje jednorazové efekty nárastu kapacít automobilového sektora (VW, JLR) do domácej produktivity.

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.

1.2. Alternatívne scenáre makroekonomickej prognózy

Scenár 1: Opätovné obmedzenie ekonomiky

Prvý scenár simuluje druhú vlnu pandémie Covid-19 s opätovnými obmedzeniami ekonomík Slovenska a jeho kľúčových obchodných partnerov. Dôsledky by sa podľa rizikového scenára mali prejavovať vo štvrtom kvartáli 2020. Po skúsenostiach z prvej polovice roku 2020 by však vplyv na ekonomiku mohol byť vďaka cielenejším a šetrnejším opatreniam miernejší. Druhá vlna obmedzení ekonomík by znížila vážené HDP obchodných partnerov Slovenska o 2,3 % v roku 2020 v porovnaní so základným scenárom prognózy MF SR. Oživenie ekonomickej aktivity by sa dostavilo následne v prvom štvrťroku 2021.

Reálne HDP Slovenska by v tomto scenári kleslo v roku 2020 o 8,4 %. Z pohľadu štruktúry by bol prepád podobný ako v druhom štvrťroku. Celkový výkon ekonomiky by stiahol predovšetkým zahraničný dopyt, kým prepád domácej spotreby by bol o čosi miernejší. Neistota z ďalšieho vývoja by tlmila tvorbu investícií. **Dôsledky druhej vlny koronavírusu by sa negatívne prejavili aj v roku 2021, kedy by slovenská ekonomika rástla tempom 4,3 %.**

Trh práce a verejné financie by boli v prípade druhej vlny obmedzení zasiahnuté výraznejšie. Ekonomika by bola podchladená dlhšie obdobie a oživenie by sa dostavilo s oneskorením. To by vytlačilo dlh verejných financií v roku 2021 vyššie o 2,8 % HDP. Zamestnanosť by klesala aj v rokoch 2021 a 2022. K obnoveniu tvorby pracovných miest by došlo až na konci horizontu scenára v roku 2023.

TABUĽKA 2 - 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 kumulatívna zmena na základe zmeny príjmov

	Reálne HDP	Spotrebné ceny	Produkčná medzera	Súkromná spotreba	Vládna spotreba	Reálne investície	Reálny export	Zamestn anosť	Nominálne mzdy	Daňové príjmy (% HDP)	Dlh VS (% HDP)
2021	-3,1	-0,9	-2,2	-2,0	-2,2	-4,3	-5,2	-1,4	-2,8	-1,1	4,4
2022	-1,7	-1,2	-0,6	-1,5	-1,0	-2,2	-3,2	-2,4	-1,1	-0,9	5,1
2023	-1,8	-1,7	-0,6	-3,0	-1,9	-1,6	-2,2	-2,4	-3,1	-1,4	7,6

Zdroj: MF SR

Scenár 2: Čerpanie prostriedkov z Fondu obnovy a odolnosti

V druhom scenári simulujeme dopady čerpania dodatočných prostriedkov z Fondu na podporu obnovy a odolnosti v celkovom objeme 5,8 mld. EUR v rokoch 2022 až 2024. Použitým predpokladom je, že prostriedky z Fondu by boli využité na investície v objeme 4,8 mld. EUR a kompenzácie v objeme 1,0 mld. EUR. Rozdelenie prostriedkov do jednotlivých rokov je nateraz arbitrárne a v skutočnosti sa o ňom ešte len bude rozhodovať. Čerpanie zdrojov v rámci Fondu sa bude spresňovať podľa dostupných informácií.

TABUĽKA 3 - Arbitrárne rozdelenie čerpania prostriedkov z Fondu na podporu obnovy a odolnosti

Nominálny objem v mil. EUR	2022	2023	2024
Kompenzácie VS	500	400	100
Investície VS	900	1700	2200

Vďaka zdrojom z Fondu obnovy a odolnosti by rast reálneho HDP mohol zrýchliť v roku 2022 na 3,9 % a v roku 2023 na 4,3 %. Dodatočné prostriedky z EÚ prispejú nielen ku vládnej spotrebe a investíciám, ale aj k rýchlejšiemu oživeniu súkromného sektora a trhu práce. Zamestnanosť dosiahne úroveň pred pandémie koronavírusu už koncom roku 2022, kedy porastie o 0,2 p.b. rýchlejšie ako v základnom scenári. V roku 2023 dosiahne rozdiel v zamestnanosti oproti základnému scenáru až 0,7 p.b., keď výraznejšie porastú pracovné miesta aj v súkromnom sektore. To podporí aj vývoj miezd a spotreby domácností. Pri čerpaní prostriedkov z Fondu na podporu obnovy a odolnosti by sa slovenská ekonomika mohla vrátiť na svoj potenciál v roku 2022.

TABUĽKA 4 - Čerpanie prostriedkov z Fondu obnovy a odolnosti

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 kumulatívna zmena na základe zmeny príjmov

	Reálne HDP	Spotrebné ceny	Produkčná medzera	Súkromná spotreba	Vládna spotreba	Reálne investície	Reálny export	Zamestn anosť	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	1,5	0,3	1,4	0,9	3,2	4,6	0,0	0,3	1,8	0,7	-1,8
2023	2,5	1,1	2,3	1,5	5,1	8,2	-0,1	1,0	3,1	1,3	-4,2

Zdroj: MF SR

II. Rozpočtové ciele na roky 2020-2023

V smerovaní fiškálnej politiky je v najbližšom období nutné hľadať rovnováhu medzi potrebou stabilizovať ekonomiku a zabezpečením dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Pri podchladenej ekonomike a narastajúcom počte pozitívne testovaných je v nasledujúcom roku prvoradé zachovať obozretný prístup k fiškálnej politike. Tomu zodpovedá cieľ deficitu vo výške 7,44 % HDP na rok 2021 obsahujúci miliardovú rezervu (1,1 % HDP) na krytie rizík spojených s pandemiou. Rekordne vysoký dlh a riziká dlhodobej udržateľnosti nie je možné vyriešiť za krátke obdobie, ale bude potrebná dlhodobá komplexná stratégia. V jej rámci bude potrebné od roku 2022 začať s dlhotrvajúcou postupnou konsolidáciou verejných financií. Rozpočtový cieľ na rok 2022 vo výške deficitu na úrovni 5,35 % HDP zohľadňuje postupnú konsolidáciu a stanovuje ju vo výške 1 % HDP. Na dosiahnutie tohto cieľa je potrebné prijať dodatočné úsporné opatrenia za 830 mil. eur. Pre pokračovanie postupnej konsolidácie aj v ďalších rokoch je potrebná úprava Ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Jeho súčasné znenie by si vyžadovalo nereálne veľkú konsolidáciu v roku 2023.

Prioritou v rokoch 2020 a 2021 je podpora ekonomiky zasiahnutej pandemiou. Slovenská ekonomika sa v roku 2020 podľa aktuálnej prognózy ocitne v hlbkej recesii. Produkčná medzera dosiahne viac ako 5 % HDP a výraznejšie k rovnováhe neklesne ani budúci rok. Prioritnú potrebu podporiť ekonomiku v súčasnosti komunikuje aj Európska komisia (EK). Podľa [pravidiel Paktu](#) sa v prípade takto hlbkej recesie dočasne nepožaduje medziročné znižovanie štrukturálneho schodku. EK v tejto súvislosti navrhla spustenie tzv. všeobecnej únikovej doložky 20. marca⁴ na rok 2020 a jej rozšírenie aj na rok 2021 ohlásila 19. septembra⁵. Tým sa pozastavujú aj prípadné procedúry vyplývajúce z odchýlenia od vyrovnaného rozpočtu na základe údajov za minulý rok. Vzhľadom na to, že nominálny deficit v ďalších rokoch presiahne 3 % HDP, v ďalších rokoch bude rozpočtová politika ovplyvnená pravidlami korektívnej časti Paktu. Špecifické odporúčanie ohľadom potrebnej konsolidácie od EK na rok 2022 sa očakáva najskôr na jar budúceho roku.

S ohľadom na výrazné podchladenie ekonomiky a neistotu spojenú s vývojom pandémie je rozpočet verejnej správy na rok 2021 plánovaný s neutrálnym vplyvom na ekonomiku a s výraznou rezervou pre prípad zhoršenia situácie. V budúcom roku bude vláda hospodáriť s deficitom na úrovni 7,44 % HDP, pri neutrálnej fiškálnej politike. Rozpočet počíta s dočasnou rezervou na druhú vlnu COVID vo výške 1,1 % HDP, ktorá sa očisťuje zo štrukturálneho salda. Vzhľadom na potrebu rovnováhy medzi stabilizáciou ekonomiky a dlhodobou udržateľnosťou sa štrukturálny schodok medziročne len stabilizuje na úrovni 5,6 % HDP, pri naďalej podchladenej ekonomike.

TABUĽKA 5 - Konsolidačné úsilie (ESA 2010, % HDP)⁶

	2017 S	2018 S	2019 S	2020 OS	2021 NRVS	2022 NRVS	2023 NRVS
Nominálne saldo – rozpočtový cieľ	-0,94	-0,99	-1,37	-9,68	-7,44	-5,35	0,00
Cyklická zložka	0,1	0,7	0,8	-2,1	-0,8	-0,7	-0,4
Jednorazové vplyvy	0,0	0,0	0,0	-1,9	-1,0	0,0	0,0
Štrukturálne saldo	-1,1	-1,6	-2,2	-5,6	-5,6	-4,6	0,4
Konsolidačné úsilie	1,4	-0,6	-0,5	-3,5	0,0	1,0	4,9
Požadované konsolidačné úsilie	0,5	0,5	0,35	-	-	bude určené v korektívnej časti	bude určené v korektívnej časti
p.m. Nominálne saldo v RVS						-6,2	-5,7
p.m. Štrukturálne saldo v RVS						-5,5	-5,4
p.m. potrebné opatrenia na dosiahnutie rozpočtových cieľov (mil. eur)						830	6025

Zdroj: MF SR

⁴ [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)649351](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)649351)

⁵ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/sk.pdf>

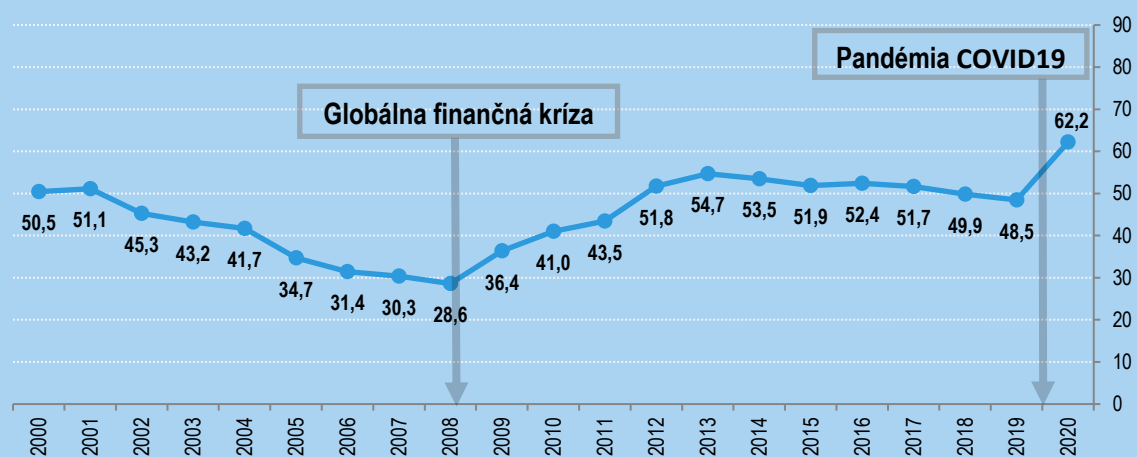
⁶ Pri výpočte jednotlivých hodnôt v tabuľke boli použité hodnoty HDP publikované v septembrovej prognóze Výboru pre makroekonomické prognózy.

Po stabilizácii ekonomiky bude nasledovať dlhotrvajúca fáza postupného ozdravenia verejných financií s cieľom znížiť rekordné riziká dlhodobej udržateľnosti verejných financií. V roku 2020 verejný dlh stúpne na rekordne vysokú úroveň a v roku 2021 ďalej stúpne. Rekordne vysokú úroveň dosiahnu aj riziká pre dlhodobú udržateľnosť. Odstrániť tieto riziká nie je možné ani v krátkom horizonte (Box 3), ani čiastkovými riešeniami. Po stabilizácii ekonomiky preto bude musieť nasledovať dlhotrvajúca fáza postupného ozdravenia verejných financií. Na jej zrealizovanie je potrebných päť komponentov: 1) dlhotrvajúce postupné znižovanie štrukturálneho deficitu od 2022, 2) zvyšovanie efektívnosti využívania verejných zdrojov, 3) posilnenie záväznosti rozpočtových plánov a ich proti-cyklickosti, 4) reforma zlepšujúca dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému a 5) reformy na posilnenie rastu slovenskej ekonomiky. Rozpočet predpokladá začiatok znižovania deficitu na rok 2022, so znížením štrukturálneho schodku o 1 p. b. HDP, čo zodpovedá aj priemernej požadovanej konsolidácii zo strany EK po predchádzajúcej kríze⁷. Dosiahnutie nominálneho cieľa 5,4 % HDP vyžaduje špecifikáciu nových konsolidačných opatrení v objeme 830 mil. eur.

BOX 3 – Rekordné riziká v dlhodobej udržateľnosti

Verejné zadĺženie Slovenska stúpne vysoko nad svoje historické úrovne. Verejný dlh v roku 2020 dosiahne rekordných 62 % HDP, výrazne nad kulmináciou dlhu po predchádzajúcej finančnej kríze (55 % HDP). Pri súčasných úrovniach deficitu bude dlh aj v nasledujúcich rokoch rásť. Len na zastavenie rastu dlhu je potrebné znížiť deficit na približne 3% HDP (viď kapitola 5).

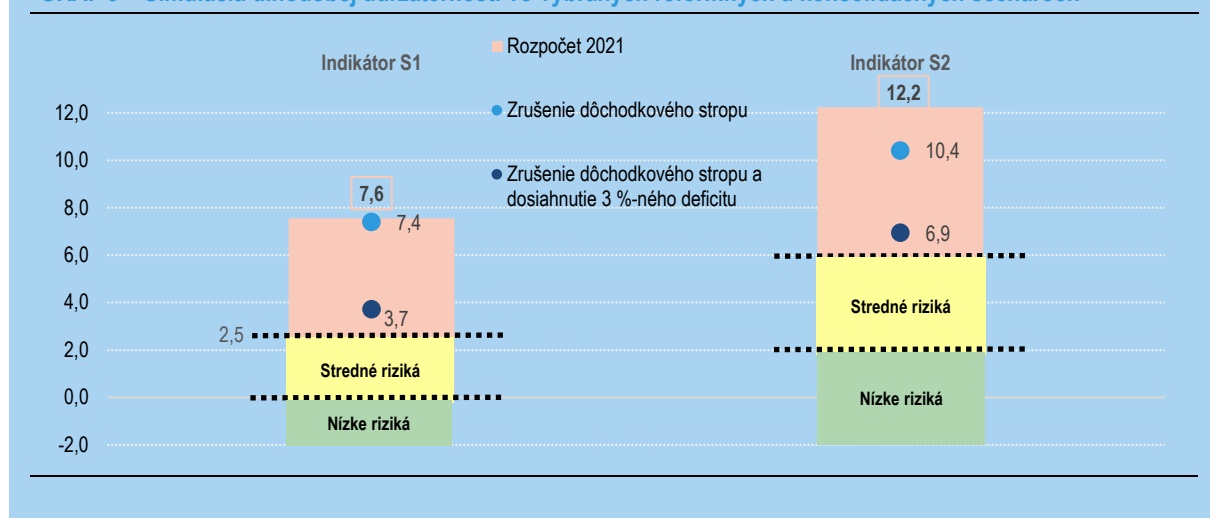
GRAF 8 – Hrubý dlh VS (% HDP)



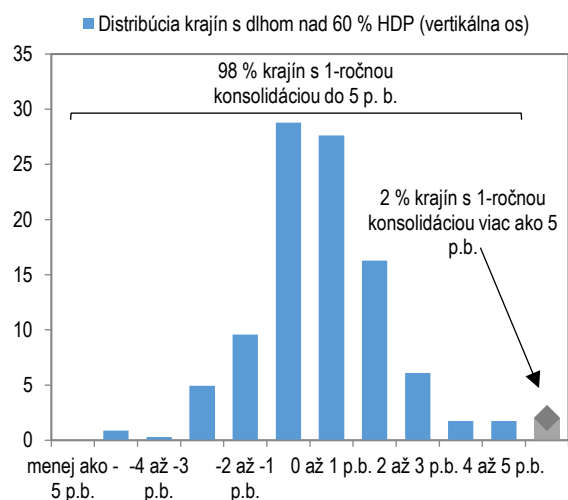
Zdroj: MF SR

Indikátory rizík dlhodobej udržateľnosti verejných financií (podrobnejšie v kapitole 5) sú tiež na historických maximách. Čiastkové riešenia na elimináciu rizík nebudú dostatočné. Dlhodobá udržateľnosť ostane vo výraznom riziku, aj ak zníži deficit na 3 % HDP (postačujúci na zastavenie rastu dlhu) a zlepší sa udržateľnosť dôchodkového systému. Napríklad zrušenie dôchodkového stropu a opätovné naviazanie veku odchodu do dôchodku na dĺžku dožitia zlepší S2 len o 1,8 p.b. K dosiahnutiu aspoň stredného rizika dlhodobej udržateľnosti (S2) je treba nad rámec dôchodkovej reformy dosiahnuť štrukturálny deficit 1,6 % HDP.

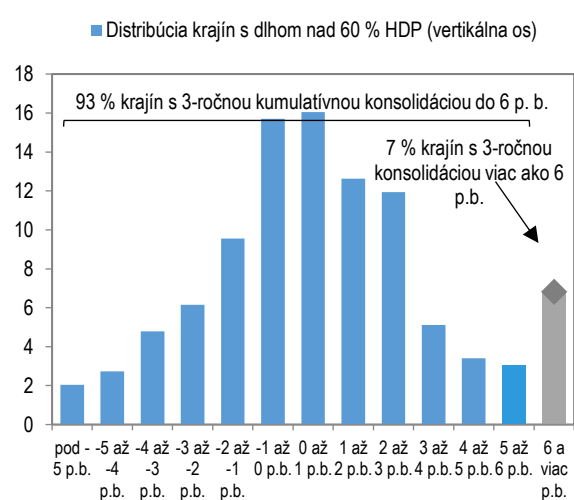
⁷ V poslednom období keď bolo Slovensko v korektívnej časti, Európska komisia odporúčala Slovensku priemernú ročnú konsolidáciu 1 % HDP (na roky 2010-2013).

GRAF 9 – Simulácia dlhodobej udržateľnosti vo vybraných reformných a konsolidačných scenároch


Aktuálne znenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti požaduje pri súčasnej výške dlhu a predpokladanom poklese ekonomiky na rok 2023 vyrovnaný rozpočet⁸, čo je nerealistické. Naplneniu tejto požiadavky by zodpovedalo konsolidačné úsilie na úrovni takmer 5 p. b. HDP, s potrebou prijať opatrenia za viac než 6 mld. eur. Historické skúsenosti indikujú minimálnu pravdepodobnosť, že by bolo možné takúto konsolidáciu dosiahnuť. Medzinárodný menový fond podrobnejšie skúma realističnosť konsolidačného plánu, už vtedy ak presahuje 3 % HDP za 3 roky. Konsolidačné úsilie za vyše 5 p.b. dosiahnuté za jeden rok, resp. za vyše 6 p.b. počas 3 rokov je historicky veľmi ojedinelé⁹ (GRAF 10 a 11) a málo realistické aj v podmienkach Slovenska. V kontexte toho je v legislatívnom procese aj zmena Ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorá okrem iného zvýši realnosť jej sankcií. Po jej schválení budú rozpočtové ciele opäť spresnené v Programe stability na jar 2021, berúc do úvahy aj vývoj ekonomiky a ďalší priebeh pandémie.

GRAF 10 - 1-ročná konsolidácia primárneho štruktúrneho salda


Zdroj: MF SR

GRAF 11 - 3-ročná konsolidácia primárneho štruktúrneho salda


Zdroj: MF SR

⁸ Na roky 2021 a 2022 sa sankcie za prekročenie horných 3 pásiem dlhovej brzdy neuplatňujú z dôvodu zvolenia novej vlády v roku 2020.

⁹ K 1-ročnej konsolidácii v objeme 5 a viac p. b., resp. 3-ročnej konsolidácii v objeme viac ako 6 p.b. v skutočnosti došlo len vo veľmi ojedinelých prípadoch, napr. prípadoch Grécka (2010 a 2011) a Portugalska (2011), ktoré boli prinútené veriteľmi výrazne konsolidovať v rámci oficiálneho programu pomoci z Eurovalu. V ostatných prípadoch išlo prevažne o nadhodnotenú konsolidáciu vplyvom jednorazových efektov voči obdobiu, od ktorého sa meria pokles salda. Napr. v Holandsku (1996) došlo k splateniu budúcich záväzkov voči bytovým spoločnostiam vo výške 5,5 % HDP; Malta (2004) bola nútená reštrukturalizovať lodný priemysel, čo prehĺbilo deficit o 3 % HDP; Slovinsko (2014) a Island (2009) výrazne konsolidovali po záchrane bankového sektora, ktorá sa tiež prejavila v zásade len v jednom roku.



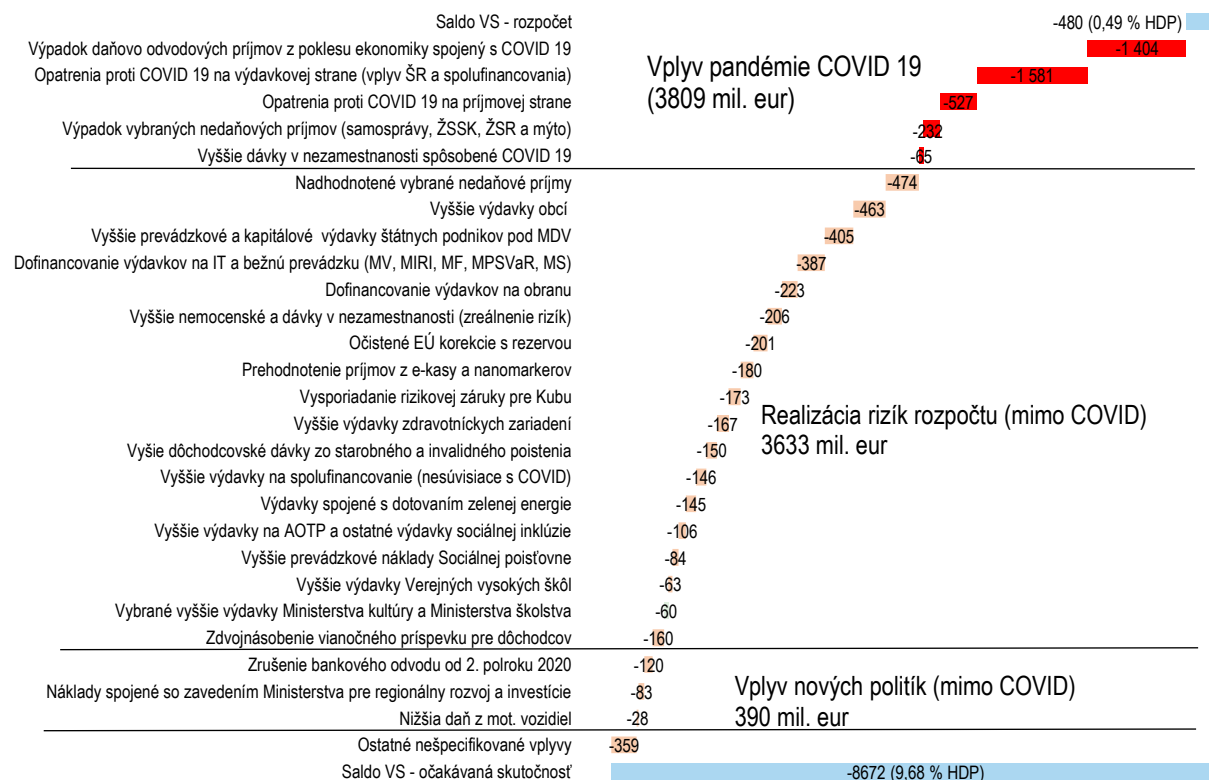
Pozn.: Konsolidácia v rozvinutých krajinách meraná medziročnou zmenou cyklicky očisteného primárneho salda vrátane jednorazových vplyvov. Slovensko v 2023 s plánovanými jednorazovými vplyvmi na úrovni 0 % HDP. Zdroj: MMF, MF SR

III. Aktuálny vývoj verejných financií v roku 2020

Prioritou vo verejných financiách v roku 2020 je podpora ekonomiky počas pandémie. Deficit narastie v tomto roku na 9,7 % HDP. K nárastu deficitu prispievajú opatrenia na podporu ekonomiky počas pandémie aj výpadok príjmov z dôvodu ekonomického prepadu (celkovo s vplyvom 4,25 % HDP). Táto suma zahŕňa aj priestor na vykrytie existujúcich proti-krízových opatrení do konca roka pri aktuálne rastúcich rizikách druhej vlny pandémie a rezervu pre potrebu nových opatrení. Zároveň, mimo vplyvov spôsobených prepuknutím pandémie COVID-19, sa na zvýšení deficitu podieľa pokrytie rizík rozpočtu (s vplyvom spolu 4,05 % HDP). Ide najmä o dofinancovanie štátnych podnikov pod gesciou ministerstva dopravy, k zrealizovaniu vývoja nedaňových príjmov, dofinancovanie IT projektov a prevádzky na viacerých ministerstvách, hospodárenia Sociálnej poisťovne a samospráv. Na prehĺbení deficitu sa podieľajú aj nové politiky vlády. Ide najmä o náklady spojené s vytváraním nového Ministerstva pre regionálny rozvoj a investície, zrušenie bankového odvodu, či zdvojnásobenie vianočnej dôchodcovej dávky (0,44 % HDP).

Na základe aktuálneho vývoja poznačeného pandemiou COVID-19 narastie schodok VS v roku 2020 na 9,7 % HDP. Oproti predpokladom schváleného rozpočtu, ktorý uvažoval s deficitom na úrovni 0,49 % HDP ide o nárast v objeme 9,2 % HDP. Rozdiel oproti rozpočtu je možné rozdeliť do troch kategórií – a) vplyv pandémie (vrátane opatrení na podporu ekonomiky a výpadku príjmov), b) realizácia rizík a zrealizovanie niektorých položiek rozpočtu a c) nové politiky aktuálnej vlády. Vzhľadom na rezervu pri odhade vplyvu jednotlivých opatrení spojených s pandemiou, pokrýva novela rozpočtu aj prípadný negatívnejší priebeh druhej vlny pandémie.

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



Zdroj: MF SR

Vývoj verejných financií spôsobený koronavírusom

Na dopady pandémie vláda reagovala ohlásením viacerých výdavkových programov pomoci v objeme takmer 2,5 % HDP¹⁰. Časť výdavkov bude prefinancovaná z EÚ fondov, preto vplyv na deficit dosahuje 1,76 % HDP¹¹ (BOX 4 a Príloha 8). Pomoc ekonomike spočíva najmä v nahradzaní mzdy vo firmách, ktoré boli nútené zavrieť svoje prevádzky, skrátiť pracovný čas svojim zamestnancom¹², resp. tam, kde došlo k výraznému prepadu tržieb. Príspevky sa poskytujú paušálne alebo podľa výpadku tržieb aj SZČO a mikropodnikom (spolu s vplyvom na deficit 0,39 % HDP¹³). Vláda prijala aj opatrenia na flexibilnejšie vyplácanie OČR a PN a tiež na predĺženie vyplácania dávok v nezamestnanosti s plánovaným objemom 0,42 % HDP. Do konca septembra predstavovalo čerpanie dávok sociálneho poistenia z dôvodu pandémie pri PN 60 mil. eur a pri OČR takmer 130 mil. eur. V prípade pomoci zamestnávateľom sa vyčerpalo do konca septembra 491 mil. eur, v prípade SZČO čerpanie podpory predstavuje 92 mil. eur¹⁴, kým plánovaný objem dosahuje takmer 1 mld. eur. Pandémia zasiahla aj bežné výdavky ústrednej štátnej správy. Ochranné materiály a iné tovary a služby spojené s COVID-19, ako aj odmeny ľuďom v prvej línii navýšili výdavky štátneho rozpočtu o 0,31 % HDP. Vyššie územné celky museli zvyšovať dotácie na prímestskú dopravu, mestá zvyšovali dotácie pre mestskú hromadnú dopravu, štát podporil autobusových prepravcov, ako aj letisko v Bratislave spolu v objeme 0,09 % HDP. Výdavky v sociálnej oblasti sa zároveň zvyšujú o 0,07 % HDP fungovaním automatických stabilizátorov, keď v kríze automaticky narastá počet poberateľov dávok v nezamestnanosti.

Pandémia COVID-19 výrazne zasiahla verejné financie aj na príjmovej strane (2,15 % HDP). Prepad ekonomickej aktivity sa prejavuje vo výpadku daňovo-odvodových príjmov s odhadovaným vplyvom až 1,57 % HDP¹⁵. Najviac utrpí výnos dane z príjmu právnických osôb, keďže ziskovosť firiem citlivo reaguje na prepady ekonomiky. Vzhľadom na svoju veľkosť, z rozpočtovaných príjmov výrazne uberie aj výnos dane z pridanej hodnoty. Podobne je to v prípade sociálnych a zdravotných odvodov, ktoré sú naviazané na trh práce. Opatrenia vlády proti pandémie majú aj vplyv na príjmy štátu, pretože pri poklese mzdy sa znižujú aj dane a odvody. Nedaňové príjmy štátnych podnikov v oblasti dopravnej infraštruktúry a samospráv sa znižujú oproti rozpočtovým plánom o 0,26 % HDP. Ide najmä o výpadok z tržieb z mýta pri NDS, z predaja cestovných lístkov v prípade ŽSSK, či menšieho objemu nákladnej prepravy v období najsilnejšieho útlmu ekonomickej aktivity, čo sa prejavilo poklesom výnosov ŽSR za využitie železničnej infraštruktúry.

BOX 4 – Opatrenia prijaté v boji proti koronavírusu

Opatrenia prijaté v boji proti koronavírusu majú charakter priamej pomoci, odkladov daňových a odvodových povinností a bankových záruk pre podnikateľské úvery. Odklad daní a odvodov má pomôcť firmám s likviditou a nebude mať vplyv na aktuálny deficit a v strednodobom horizonte ani dlh verejnej správy¹⁶. Garancie, ktoré tiež pomáhajú preklenúť nepriaznivé obdobie budú mať vplyv na deficit a dlh iba v prípade, ak časť dlžníkov prestane splácať poskytnuté úvery (ide o tzv. podmienený záväzok). Na aktuálne výsledky hospodárenia tak majú vplyv len opatrenia priamej pomoci, vrátane súvisiacich negatívnych efektov na príjmovej strane. V kategórii priama pomoc je cieľom uviesť celkový vplyv opatrení, preto sú uvedené príjmové aj výdavkové vplyvy.

¹⁰ Na výpočet hodnôt v pomere HDP boli v tejto kapitole použité publikované údaje zo septembrového Výboru pre makroekonomické prognózy.

¹¹ Ide o čistý vplyv opatrení na deficit. Predpokladaný objem financií preplatený z EÚ fondov sa očakáva na úrovni 625 mil. eur.

¹² Prekážka v práci na strane zamestnávateľa.

¹³ V prípade týchto opatrení sa predpokladá financovanie z EÚ fondov na úrovni 460 mil. eur.

¹⁴ Za dávky sociálneho poistenia a nástroje pomoci zamestnávateľom a SZČO do augusta (vyplácajú sa za predošlý mesiac).

¹⁵ Ide o porovnanie septembrovej prognózy Výboru pre daňové prognózy (VpDP) s prognózou VpDP z februára 2020. Septembrová prognóza je očistená o vplyv novej legislatívy, teda zrušenia bankového odvodu a jednorazového príjmu platby DPH koncesionára stavby D4/R7. Hodnota je očistená o príjmové opatrenia spojené s COVID-19 ako aj o výdavkové opatrenia s vplyvom na príjmovú stranu (viď údaje v časti opatrenia prijaté v boji proti koronavirovu).

¹⁶ V kvantifikáciách sa neuvažuje s prípadnými bankrotmi a predpokladá sa, že firmy dane a odvody doplatia.



TABUĽKA 6 - Zoznam opatrení prijatých v boji proti koronavírusu (odhad v mil. eur k 31.12 ak nie je uvedené inak)

Názov opatrenia	Priama pomoc		Odklad daní a odvodov	Garancie / bankové úvery	% HDP	Čerpanie výdavkov (k 30.9)*
	Príjmy	Výdavky				
Úhrada PN v karanténe alebo domácej izolácii a OČR pre zamestnancov vo výške 55 % ich hrubej mzdy	387	324			0,79	190
Príspevok na udržanie zamestnanosti pre podniky zasiahnuté krízou (80 % hrubej mzdy, max. 880 eur, alebo paušálny príspevok podľa poklesu tržieb) **	46	737			0,87	433
Príspevok na udržanie zamestnanosti pre zavreté podniky (80 % hrubej mzdy, max. 1100 eur) **	10	58			0,08	58
Príspevky pre SZČO a mikro firmy (paušálny príspevok alebo podľa poklesu tržieb) **		185			0,21	92
Dotovanie nájomného pre prevádzky **		200			0,22	15
Rezerva na druhú vlnu COVID-19		150			0,17	
Nákupy zdravotníckeho materiálu spojené s COVID-19 (štátne hmotné rezervy)		123			0,14	
Dotácie pre letecké spoločnosti SAD a autobusových dopravcov		84			0,09	
Zvýšený výkon služby záchranných jednotiek + mat. zabezpečenie (Min vnútra)		84			0,09	
Ostatné ministerstvá - prevádzkové náklady spojené s COVID-19 (najmä ochranný materiál)		12			0,01	
Podpora škôlok (pracovné miesta)	14	83			0,11	29
Odmeny pre zamestnancov v prvej línii		77			0,09	
Odpustenie platby odvodov pre zavreté prevádzky	58	0			0,06	
Predĺženie poberania dávky v nezamestnanosti		56			0,06	
Predĺženie poberania rodičovského príspevku		19			0,02	11
Započítanie doteraz neuplatnenej daňovej straty za roky 2015 až 2018 v daňovom priznaní za rok 2019	20				0,02	
SOS príspevok (podpora dohodárov a iných ľudí bez príjmu)		10			0,01	10
Prerušenie daňových kontrol	13				0,01	
Pomoc v hmotnej núdzi		5			0,01	6
Odklad platby odvodov za zamestnávateľa pri poklese tržieb o viac ako 40 %			46		0,05	-
Odklad preddavkov dane z príjmu pri poklese tržieb o viac ako 40 %			248		0,28	-
Posunutie daňových priznaní na dani z príjmov			203		0,23	-
Ostatné opatrenia na daniach a odvodoch			-30		-0,03	-
Poskytnutie bankových záruk na pôžičky				1 500	1,67	
Zvýhodnené bankové úvery pre samosprávu				173	0,19	
Spolu v mil.	547	2 207	467	1 673		
Spolu v % HDP	0,61	2,46	0,52	1,87	5,46	

* hotovostný vplyv (v prípade dotovania nájomného a podpory škôlok k 28. 9. 2020, SOS príspevok sa vyplácal len do augusta 2020)

** Zahnuté aj s financovaním z EÚ fondov, pri podpore nezamestnanosti ide spolu o EÚ zdroje v objeme 460 mil. eur a pri nájomnom o 165 mil. eur.

Zdroj: MF SR

Materializácia rizík rozpočtu (ďalšie faktory mimo koronavírusu)

Príjmy štátneho rozpočtu predpokladali výnos z nových opatrení nad rámec odhadu Výboru pre daňové prognózy, ktorý sa nezrealizoval. Minuloročný rozpočet obsahoval príjem z elektronických pokladníc (eKasy) a identifikačnej látky do pohonných hmôt (nanomarkerov) vo výške 0,20 % HDP, ktorý bol nad rámec prognózy Výboru pre daňové prognózy. Zavedenie identifikačnej látky do pohonných hmôt nebolo implementované do

praxe¹⁷. Vyhodnotenie vplyvu eKasy bude možné až na základe analytických údajov zo systému eKasa a daňových priznaní za rok 2020 podľa sektorov.

V minuloročnom rozpočte bol optimistický predpoklad aj o viacerých nedaňových príjmoch, nesúvisiaci s efektmi pandémie. Najväčší výpadok sa očakáva na dividendách 0,20 % HDP¹⁸. Pri environmentálnom fonde sa očakáva výpadok príjmov o 0,16 % HDP po zrealizovaní príjmov z emisných kvót (uplatnením metodiky ESA2010 v plnom rozsahu). Príjmy z hazardných hier sú očakávané nižšie o 0,07 % HDP. Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov (EOSA) bude mať nižšie než rozpočtované príjmy z dôvodu opätovného nezrealizovania zvýšenia poplatkov za správu ropy a ropných produktov (0,05 % HDP). Nedaňové príjmy zníži aj neuskutočnenie plánovaného predaja majetku ministerstva vnútra (0,05 % HDP).

Významne podhodnotené boli v schválenom rozpočte výdavky obcí (0,52 % HDP). Vyššie výdavky samospráv oproti rozpočtu sa prenášajú z podhodnotených výdavkov v roku 2019. Druhým faktorom je, že jednotlivé ministerstvá rozpočtovali granty a transfery pre obce v minimálnom rozsahu, pričom ich v priebehu roka zvýšili rozpočtovými opatreniami.

Očakávané prevádzkové a kapitálové výdavky štátnych podnikov v pôsobnosti Ministerstva dopravy (0,45 % HDP¹⁹) sú vyššie, ako predpokladal rozpočet. V prípade NDS v rozpočte neboli kryté výdavky spojené s dokončovaním D4/R7, realizované nájom ako aj vecné bremená tejto spoločnosti (0,54 % HDP). Štandardným trendom vývoja z minulosti nezodpovedali ani výdavky štátnych podnikov ŽSR či ŽSSK. Vyššie kapitálové a prevádzkové výdavky týchto podnikov sú spolu v objeme 0,27 % HDP.

Výdavky súvisiace s európskym rozpočtom výrazne zvyšujú očakávaný deficit oproti rozpočtu (0,39 % HDP). Vyššie čerpanie prostriedkov spolufinancovania európskych projektov (mimo spolufinancovania COVID-19 opatrení) prispieva 0,16 % HDP. Očistené korekcie²⁰ z nezrovnalostí pri čerpaní EÚ fondov sa predpokladajú na úrovni 0,17 % HDP. Vytvorená rezerva na ďalšie korekcie je v objeme 0,06 % HDP.

V rozpočte bolo potrebné naprieč viacerými rezortami zrealizovať aj podhodnotené výdavky na IT, bežnú prevádzku, výdavky na sociálnu inklúziu či výdavky na vojenskú techniku. Ministerstvo vnútra bolo dofinancované v objeme 0,23 % HDP, pričom viac ako polovica z tejto sumy je určená na IT technológie²¹. Výdavky pre Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny sa zvýšili o 0,19 % HDP. Dofinancovali sa najmä aktívne opatrenia trhu práce a ostatné výdavky sociálnej inklúzie. Zvýšili sa aj výdavky za poistencov štátu. Výdavky Národnej agentúry pre sieťové a elektronické služby spadajúce pod nové Ministerstvo regionálneho rozvoja a investícií boli podhodnotené o 0,07 % HDP. Nerozpočtované licencie na používanie služieb Microsoftu a iné IT technológie zvýšilo výdavky Ministerstva financií o 0,06 % HDP²². Pri ministerstve obrany schválený rozpočet nerátal s plným vplyvom výdavkov na modernizáciu vojenskej techniky (0,25 % HDP)²³.

Nekryté výdavky sa týkajú aj sociálnej poisťovne. Zrealizovanie výdavkov na dávky v nezamestnanosti, nemocenské a materské dávky na základe skutočného vývoja z roka 2019 sa pretavuje do dodatočného rastu výdavkov s vplyvom 0,23 % HDP v tomto roku. Vyššie dôchodcovské dávky pre starobných a invalidných

¹⁷ Prebiehajúce konzultácie ohľadne možnosti zaviesť tzv. srbský model označovania minerálneho oleja sa pre Slovensko nejavia ako vhodné. Dôvodom je, že Slovensko na základe európskej legislatívy nemôže vytvárať prekážky voľnému pohybu minerálneho oleja napr. tým, že by boli zásielky smerujúce z EÚ sústredené na vyhradených miestach za účelom ich označenia, tak ako to je v Srbsku.

¹⁸ Takmer celý pokles je spôsobený z titulu aktualizácie podkladov príslušných rezortov. SPP znižuje dividendy o 131 mil. eur, SS o 15 mil. eur, VSE o 12 mil. eur., Slovenská elektrizačná prenosová sústava o 14 mil. eur.

¹⁹ Vplyv je očistený o spolufinancovanie EÚ fondov, ktoré zobrazujeme zvlášť. Samotné EÚ fondy sú neutrálne na deficit.

²⁰ Korekcie sú očistené o príjmy platobnej jednotky.

²¹ V oblasti bežných výdavkov ide o dofinancovanie smerované predovšetkým na služby štandardnej podpory, údržby a rozvoja IKT, IS Register adries, dátové a hlasové služby a servisnú zmluvu na kamerový systém na letiskách v SR. V oblasti kapitálových výdavkov ide o výdavky na Kritickú infraštruktúru a na služby štandardnej podpory, údržby a servisných služieb pre telekomunikačnú infraštruktúru MV SR.

²² Ide o dofinancovanie informačných systémov Finančného riaditeľstva SR, výdavkov na DEUS a DCOM (členské v záujmovom združení DataCentrum elektronizácie územnej samosprávy Slovenska a na prevádzku Dátového centra obcí a miest) a financovania projektu UNITAS.

²³ Najmä so splátkou za taktické stíhacie lietadlá F-16 (0,18 % HDP), keďže rezort sa dohodol upraviť splátkový kalendár od roku 2021.

dôchodkov zvyšujú náklady o 0,17 % HDP²⁴. Sociálna poisťovňa očakáva podobne ako v roku 2019 aj vyššie prevádzkové výdavky správneho fondu v objeme 0,08 % HDP.

Na zhoršení hospodárenia sa tiež podieľa vysporiadanie s rizikovou zárukou Kube, zdravotnícke zariadenia či verejné vysoké školy. Vysporiadanie rizikových záruk pre Kubu zhoršuje deficit o 0,19 % HDP²⁵. Zdravotnícke zariadenia zvyšujú svoje výdavky rovnako o 0,19 % HDP. Zvýšenie vyplýva z modernizácie týchto zariadení začatou koncom roka 2019, s ktorou rozpočet neuvažoval. Ďalším dôvodom je, že do rozpočtu nebola premietnutá skutočná potreba poskytovaných prostriedkov na zdravotnú starostlivosť²⁶. Čerpanie zdrojov z minulých období v prípade verejných vysokých škôl zvyšuje deficit oproti rozpočtu o 0,07 % HDP.

V schválenom rozpočte sa taktiež nerátalo s doplatkami pre producentov zelenej elektriny (0,16 % HDP). Spotrebitelia elektrickej energie na Slovensku platia tzv. tarifu za prevádzkovanie systému (TPS). Časť z tejto tarify sa používa na doplatky pre výrobcov energie z obnoviteľných zdrojov. Tieto doplatky neboli v rozpočte zarátané najmä z dôvodu, že vplyv na deficit verejnej správy, prameniáci z časového nesúladu medzi výberom TPS a subvenciami pre zelenú energiu, bol metodicky vyriešený až počas benchmarkovej revízie minulý rok²⁷.

Vybrané výdavky ministerstva kultúry a ministerstva školstva zvyšujú deficitné hospodárenie o 0,07 % HDP. Pri zostavovaní rozpočtu sa nerátalo s výdavkami spojenými s rekonštrukciou Slovenskej národnej galérie²⁸ či rekonštrukcie opery v Banskej Bystrici. Ministerstvo školstva navýšilo financovanie najmä na študentské domovy a špeciálnych asistentov na základných školách.

Nové politiky vlády (nesúvisiace priamo s výskytom korona-vírusu)

Nad rámec schváleného rozpočtu dochádza aj k zapracovaniu nových politík súčasnej vlády (0,44 % HDP). Zdvojnásobenie vianočného dôchodcovského príspevku sa podpíše na zvýšení výdavkov o 0,18 % HDP. Oproti pôvodnému návrhu minulej vlády z februára, ktorý počítal s plošným vyplácaním 13. dôchodkov v rovnakej výške bez ohľadu na príjem dôchodcu však ide o úsporu o 0,3 % HDP. Výdavky spojené s vytvorením nového ministerstva regionálneho rozvoja a investícií zvýšia deficit o 0,09 % HDP. V polovici roka zároveň vláda zrušila osobitný odvod z finančných inštitúcií s výpadkom 0,13 % HDP. Retrospektívne zníženie dane z motorových vozidiel zvyšuje deficit o 0,03 % HDP.

²⁴ Dávky rastú predovšetkým z dôvodu rýchlejšieho ako v minulom roku predpokladaného rastu priemernej výšky dávky a rastu počtov poberateľov. Tento trend sa prejavil na dôchodkových dávkach, dávke materská (z titulu rastúceho počtu otcov na materskej) v rámci nemocenského poistenia a aj pri vyplácaní dávok poistenia v nezamestnanosti a to aj po odpočítaní jednorazových výdavkov z dôvodu krízy.

²⁵ Na základe rozhodnutia ŠÚ SR sa zaznamenáva modifikujúci faktor ako kapitálový transfer s vplyvom na deficit.

²⁶ Skutočná potreba sa aktualizuje počas roka, na základe zmluvne dohodnutých podmienok, ktoré sa uzatvárajú s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti v rôznej dĺžke a v rôznych termínoch (lehota platnosti zmluvy s poskytovateľom zdravotnej starostlivosti nie je zhodná s kalendárnym rokom).

²⁷ Zelená energia predstavuje systém podpory obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby energie, ktorý je v zmysle metodiky ESA 2010 presmerovaný cez sektor verejnej správy. Objem inkasovanej TPS predstavuje daňové príjmy rozpočtu a náklady na poskytnutie podpory predstavujú subvencie. Bližšie pozri [Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2020](#), časť 2.5 Informácia o zapracovaných úpravách niektorých príjmov a výdavkov rozpočtu verejnej správy v metodike ESA 2010.

²⁸ Vláda schválila v januári 2020 UV SR č. 14 z 15.1.2020 k Návrhu na rozšírenie a aktualizáciu investičnej akcie – rekonštrukcia, modernizácia a dostavba areálu Slovenskej národnej galérie v Bratislave.

IV. Scenár nezmenených politík a rozpočtové opatrenia

Za predpokladu, že by od roku 2020 nedošlo k žiadnym zmenám v hospodárskych politikách, deficit verejnej správy by v roku 2021 dosiahol 6 % HDP a v ďalších rokoch by sa stabilizoval na 6,5 % HDP. Väčší rozpočtovaný deficit v roku 2021 do veľkej miery odráža obozretný prístup, keď zahŕňa aj rezervu pre nepriaznivý priebeh pandémie vo výške 1,1 % HDP. Okrem toho aktuálne opatrenia vlády zvyšujú deficit v roku 2021 o 0,4 % HDP. Časť z nich má vplyv už na deficit v roku 2020. Ide o opatrenia na príjmovej strane, zrušenie osobitného odvodu pre bankový sektor a úpravu sadzieb na dani z motorových vozidiel, ktorá cieľi na zvýšenie konkurencieschopnosti odvetvia. V nadväznosti na cieľ zvyšovať podiel zdaňovania negatívnych externalít, postupne porastú spotrebné dane pre tabakové výrobky, ktoré výpadok príjmov do konca rozpočtového horizontu zmiernia. Na výdavkovej strane rozpočtu opatrenia tiež mierne zvyšujú deficit, predovšetkým cez vyššie sociálne dávky. Výdavky na dôchodkové dávky stúpnu už od roku 2020 o 0,3 % HDP z titulu zvýšenia vianočných príspevkov pre dôchodcov a úpravy dôchodkového veku pre poistencov, ktorí vychovávajú deti. Rast výdavkov tlmí zmrazenie rastu výšky minimálnych dôchodkov cieliace znižovanie nespravodlivosti v dôchodkovom systéme. Budúci rok prídje aj k zavedeniu novej tehotenskej dávky a zrušeniu doplatkov na lieky pre deti, zdravotne ťažko postihnutých a dôchodcov. Naopak viazanie výdavkov na mzdy a iné prevádzkové náklady znižujú deficit o 0,3 % HDP.

IV.1. Scenár nezmenených politík v rokoch 2021-2023

Scenár nezmenených politík (NPC) znázorňuje referenčný vývoj verejných financií, za predpokladu nezmenenej legislatívy a aktualizácie odhadu makroekonomického vývoja. Jeho prínosom je kvantifikácia približného objemu, ktorým nové aktívne opatrenia vlády prispievajú do celkového hospodárenia verejnej správy izolovane od ostatných vplyvov (napr. od ekonomického vývoja, ktorý vláda nemá pod kontrolou). Štartovacím bodom pre zostavenie scenára nezmenených politík na roky 2020 až 2023 je priebežný monitoring schodku verejnej správy v roku 2020 vo výške 9,68 % HDP. V tejto kapitole sú v zmysle metodiky NPC scenára popisované ako rozpočtové opatrenia vlády len novo-prijaté opatrenia od roku 2020.

TABUĽKA 7 - Porovnanie bilancie výdavkov a príjmov a NPC v 2021 až 2023 (% HDP)

		S	OS	NRVS			NPC			NRVS-NPC		
	ESA kód	2019	2020	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Príjmy spolu	TR	40,7	42,1	41,4	41,4	40,9	41,6	41,5	41,1	-0,2	-0,2	-0,1
Dane z produkcie a dovozu	D.2	12,0	12,4	12,0	11,7	11,6	12,3	11,9	11,7	-0,3	-0,2	-0,1
Bežné dane z dôchodkov, majetku	D.5	7,2	6,7	6,6	6,6	6,7	6,5	6,5	6,6	0,1	0,1	0,1
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	15,3	16,0	15,9	15,7	15,5	15,9	15,7	15,5	0,0	0,0	0,0
Dôchodky z majetku	D.4R	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,0	0,0	0,0
Ostatné*		5,7	5,8	6,3	6,8	6,7	6,3	6,8	6,7	0,0	0,0	0,0
Výdavky spolu	TE	42,8	51,8	48,8	47,6	46,7	47,5	47,9	47,4	1,3	-0,4	-0,7
Kompenzácie zamestnancov	D.1P	10,2	11,6	10,8	10,6	10,3	11,2	11,1	11,1	-0,3	-0,5	-0,8
Medzis potreba	P.2	5,6	7,9	7,8	6,7	7,2	6,7	6,9	7,3	1,1	-0,2	-0,1
Subvencie	D.3P	1,0	1,4	1,5	1,5	1,4	1,5	1,6	1,4	0,0	0,0	0,0
Úrokové náklady	D.41P	1,2	1,1	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,1	0,0	0,0	0,0
Celkové sociálne transfery	D.6P,D632	18,6	22,4	21,1	20,7	20,1	20,8	20,4	19,8	0,3	0,3	0,3
z toho: Dávky v nezamestnanosti		0,2	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0
Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51G	3,6	3,8	3,4	3,7	3,8	3,2	3,8	3,9	0,2	-0,1	-0,1
Kapitálové transfery	D.9P	0,4	0,9	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Ostatné**		2,0	2,6	2,7	3,0	2,6	2,8	2,9	2,6	0,1	0,1	0,0
Saldo verejnej správy	B.9 (4)	-1,4	-9,7	-7,4	-6,2	-5,7	-6,0	-6,4	-6,4	-1,5	0,3	0,7
Nešpecifikované opatrenia v RVS voči rozp. cieľom					0,8	5,7						

Pozn.: * P.11+P.12+P.131+D.39rec+D.7rec+D.9rec (iné ako D.91rec)

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

Zdroj: MF SR

IV.2. Popis opatrení

Opatrenia na príjmoch

Zmeny na príjmovej strane rozpočtu prispievajú v sledovanom horizonte k zvýšeniu deficitu vo výške 0,3 % HDP v roku 2021, ktorý sa ku koncu horizontu postupne zmierňuje. Zmeny v oblasti daní smerujú tiež k zloženiu daňového mixu podporujúceho konkurencieschopnosť slovenskej ekonomiky. Zrušenie bankového odvodu s účinnosťou od 2020 znižuje podiel sektorových daní. Zároveň zdravý bankový sektor je dôležitý aj pre prekonanie recesie a následné naštartovanie obnovy ekonomiky. Opatrenia na dani z motorových vozidiel, prijaté rovnako s účinnosťou už v tomto roku, reagujú na požiadavky sektora s cieľom zvýšiť jeho konkurencieschopnosť. Postupné navyšovanie sadzieb tabakových výrobkov tlmí príjmový stimul na konci rozpočtového horizontu a zvyšuje podiel zdaňovania negatívnych externalít na daňovom mixe.

TABUĽKA 8 - Príjmové opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy (ESA 2010, porovnanie voči NPC)

Príjmy VS	ESA2010	2020	2021	2022	2023
Dane z produkcie	D.2	-0,20	-0,27	-0,20	-0,14
Zrušenie bankového odvodu		-0,17	-0,32	-0,33	-0,33
Zníženie daní z mot. vozidiel pre nákladnú dopravu		-0,03	-0,03	-0,03	-0,03
Zvýšenie spot. daní z tabakových výrobkov			0,11	0,19	0,24
Oprava základu dane DPH pri dodaní tovaru alebo služby			-0,04	-0,04	-0,04
Zrušenie oslobodenia od DPH pri zásielkach do 22 eur z 3. krajín			0,01	0,02	0,02
Dane z príjmu	D.5	0,04	0,06	0,07	0,06
Zvýšenie účtovných výdavkov na spotrebu pohonných látok			0,00	0,00	0,00
Zvýšenie DPPO kvôli zrušeniu bankového odvodu		0,04	0,07	0,07	0,07
Odvodové príjmy	D.61		0,00	0,00	0,00
Nedaňové príjmy spolu	P.11+P.12		0,00	0,00	0,00
Vyšší príjem z cla pre členské štáty			0,00	0,00	0,00
Granty a transfery			-0,01	-0,04	-0,03
Spolu príjmy		-0,16	-0,22	-0,17	-0,10

Daňové opatrenia

Zrušením špeciálneho odvodu pre vybrané finančné inštitúcie sa znížia príjmy štátneho rozpočtu v roku 2020 o 0,25 % HDP. Opatrenie je v platnosti od polovice roka 2020, čo znamená, že polovičný vplyv sa prejavil už hospodárení verejnej správy v tomto roku. Banky sa na oplátku zaviazali investovať ročne pol miliardy eur do úverov pre štátne projekty a jednu miliardu eur do úverov pre ľudí a firmy navyše oproti súčasnému financovaniu.

V nadväznosti na cieľ vlády zvyšovať podiel zdaňovania spotreby z negatívnych externalít porastú spotrebné dane pre tabakové výrobky. Zvýšenie sadzieb pre tabakové výrobky sa má realizovať v rámci predvídateľného daňového kalendára postupne v rokoch 2021, 2022 aj 2023. Zvyšovaním sa reflektuje vývoj v oblasti sadzbovej politiky v okolitých členských štátoch EÚ a zároveň smeruje k zabezpečeniu primeranej rovnováhy medzi daňovými príjmami a cieľmi v oblasti verejného zdravia. Pre rok 2021 porastú sadzby tak, že cena krabičky vzrastie o 40 centov, následne o 20 centov v rokoch 2022 a 2023. Daň z bezdymových tabakových výrobkov sa taktiež bude zvyšovať každý rok.

Úprava sadzieb na dani z motorových vozidiel cieľi na zvýšenie konkurencieschopnosti odvetvia. Úpravy znížia aktuálne nadpriemerné zdanenie návesovej súpravy v regióne aj EÚ. Konkrétne zmeny sa týkajú zníženia úprav ročných sadzieb dane pre ťahače, nákladné vozidlá a autobusy. Environmentálny aspekt, kde staršie vozidlá platia viac, ostáva zachovaný. Opatrenie je účinné už za rok 2020.

V oblasti dane z pridanej hodnoty sa zavádzajú dve zmeny – oprava základu dane pri nevymožiteľných pohľadávkach a zrušenie oslobodenia od DPH pri zásielkach do 22 eur. Pravidlá opravy základu dane cielia na prípady pri dodaní tovaru alebo služby, keď dodávateľovi nie je úplne alebo čiastočne zaplatené. Odberateľovi,

ktorý úplne alebo čiastočne nezaplatil svoj záväzok, sa ukladá povinnosť opraviť odpočítanú daň, ktorá bude dodávateľovi zo strany štátu vrátená. Ďalšie zmeny sa týkajú hlavne tzv. zásielkového predaja tovaru a dovozu malých zásielok z tretích štátov. Po novom sa zruší oslobodenie od dane pri dovoze zásielok do 22 eur, nakoľko toto oslobodenie narúša hospodársku súťaž medzi dodávateľmi usadenými v EÚ a mimo EÚ. Zároveň sa zavádzajú opatrenia na obmedzenie daňových únikov a zjednodušenie výberu DPH.

Ostatné menšie daňové opatrenia zahŕňajú zvýšenie vlastných príjmov pri výbere cla a zmenu pri zaúčtovaní pohonných hmôt V nastávajúcom finančnom rámci sa počíta so zvýšením nákladov na výber cla z 20 % na 25 % pre každý členský štát, čo znamená zvýšenie podielu na vybratých finančných prostriedkoch. Novela zákona o dani z príjmov umožní zvýšenie preukázateľne vynaložených výdavkov na spotrebu pohonných látok o 20 %.

Nedaňové príjmy a granty a transfery

Pre nedaňové príjmy nevzniká rozdiel medzi rozpočtom a scenárom bez zmeny politik. Ekonomický prepád na jar 2020 mal za následok pokles nedaňových príjmov²⁹, čo by v aktuálnej metodike podhodnocovalo NPC scenár na ďalšie roky (kvôli nižšiemu základnému roku 2020). Keďže ekonomické oživenie by malo priniesť nárast nedaňových príjmov aj bez opatrení vlády, bol NPC scenár analyticky upravený, aby zodpovedal rozpočtu. Granty a transfery sú marginálne nižšie v rozpočte ako NPC.

Opatrenia na výdavkoch

Na výdavkovej strane rozpočtu dochádza v najbližšom roku k nárastu výdavkov oproti NPC scenáru vo výške 1,5 % HDP, z čoho vyše 1 % HDP tvorí rezerva na nepriaznivý priebeh pandémie. K zrýchleniu rastu výdavkov nad NPC prispeli najmä rezervy na prípadné dlhotrvajúce vplyvy pandémie aj v ďalšom roku, či na nové právne úpravy a investície zo štátneho rozpočtu. Rast výdavkov naopak tlmiá úsporné opatrenia, najmä viazanie výdavkov na kompenzáciách vo verejnej správe a na medzispotrebe.

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

	ESA2010	2020	2021	2022	2023
Kompenzácie, z toho:	D.1		-0,34	-0,51	-0,75
viazanie mzdových výdavkov			-0,21	-0,26	-0,31
postupné znižovanie počtu policajtov na priemer EÚ			-0,01	-0,03	-0,04
optimalizácia počtu pedagogických a nepedagogických pracovníkov VVŠ			-0,01	-0,04	-0,06
zlepšenie odmeňovania zamestnancov ÚVZ SR a RÚVZ			0,03	0,03	0,02
Medzispotreba, z toho:	P.2		1,08	-0,19	-0,11
rezerva na vplyv pandémie			1,09	0,00	0,00
rezerva na riešenie nových právnych úprav, z toho:			0,12	0,11	0,11
doprava zadarmo pre deti a dôchodcov v autobusovej doprave			0,07	0,07	0,07
rezerva na financovanie spoločných programov			0,11	0,11	0,10
zvýšenie prostriedkov na údržbu na opravy ciest I. triedy			0,06	0,00	0,00
viazanie na tovaroch a službách			-0,23	-0,26	-0,28
optimalizácia výdavkov ŽSSK			-0,06	-0,05	-0,05
Audit ŽSR – zníženie výdavkov na tovary a služby			-0,04	-0,05	-0,06
Subvencie, z toho:	D.3p		0,09	0,09	0,08
podpora regionálneho školstva, vedy a výskumu			0,10	0,10	0,10
Celkové sociálne transfery, z toho:	D.6P		0,32	0,33	0,29
úprava vianočných dôchodkov		0,17	0,17	0,16	0,15
zmrazenie rastu výšky minimálnych dôchodkov			-0,06	-0,08	-0,10
skorší odchod do dôchodku pre osoby, ktoré vychovali deti (ročníky 57 a 58)			0,11	0,14	0,09

²⁹ Najviac ovplyvnené sú tržby na administratívnych poplatkoch najmä pre NDS, ŽSR a ZSSK (napríklad výpadok z tržieb z mýta pri NDS, či objem prepravy v prípade ŽSR).



zavedenie tehotenskej dávky		0,04	0,06	0,06
navýšenie príspevku na opatrovanie ZŤP		0,03	0,03	0,03
navýšenie príspevkov na sociálne služby		0,02	0,02	0,02
zvýšenie výdavkov na náhradné výživné		0,02	0,02	0,02
Naturálne sociálne transfery, z toho:	D.632	0,00	-0,01	0,02
hodnotové opatrenia (najmä vyššie výdavky na ambulantnú starostlivosť)		0,06	0,18	0,25
ostatné politiky (najmä zrušenie doplatkov na lieky pre deti, ZŤP a dôchodcov)		0,05	0,05	0,05
implementácia úsporných opatrení z revízie výdavkov		-0,11	-0,25	-0,28
Ostatné bežné transfery, z toho:	D.7p	0,14	0,13	0,12
príspevok na nevyhnutné prevádzkové náklady pre vybrané ZZ		0,13	0,12	0,12
príspevok na výchovu a vzdelávanie detí v materských školách		0,02	0,03	0,02
Kapitálové výdavky		0,24	-0,02	-0,10
Spolu výdavky		1,53	-0,17	-0,47

Pozn.: (+) zvýšenie príjmov a zníženie výdavkov

Dochádza k spomaľovaniu rastu kompenzácií v porovnaní so scenárom NPC na celom horizonte. Konsolidácia verejných financií sa prejaví najmä na kompenzáciách, pretože dôjde k viazaniu výdavkov o 10 % pre vybraných zamestnancov v ústrednej verejnej správe. Výdavky na kompenzácie budú rásť pomalšie aj vďaka znižovaniu počtu nepedagogických pracovníkov na vysokých školách. Tento vplyv bude ešte posilnený postupným znižovaním počtu vysokoškolských učiteľov, pričom ostávajúcim sa platy zvýšia. Plánuje sa tiež postupné zníženie počtu policajtov s cieľom dosiahnuť priemer EÚ. Z dôvodu aktuálnej pandémie dôjde k zvýšeniu výdavkov na platy zamestnancov úradov verejného zdravotníctva. Zároveň rozpočet uvažuje na celom horizonte rozpočtu s mierne pomalším rastom miezd než v súkromnom sektore aj v iných subjektoch verejnej správy, najmä v prípade príspevkových organizácií štátu, samospráv a ŽSSK.

Výdavky na medzispotrebu rastú nad úrovňou NPC iba v roku 2021 z titulu rezervy, potom sa prejaví plný vplyv viazania výdavkov. V roku 2021 je na medzispotrebu účtovaná rezerva na prípadné dodatočné vplyvy pandémie či na riešenie vplyvov nových právnych predpisov a na ďalšie výdavky súvisiace s financovaním spoločných európskych programov. Dodatočné výdavky budú smerovať aj na opravy a údržbu ciest I. triedy. Okrem viazania výdavkov vo výške 10 % vo vybraných kapitolách štátneho rozpočtu sa tlmí rast výdavkov pod úroveň rastu inflácie aj v prípade ŽSSK, ŽSR, verejných vysokých škôl, RTVS a iných príspevkových organizácií štátu.

Rast subvencií nad úrovňou NPC je zapríčinený zvýšenou podporou regionálneho školstva, vedy a výskumu. Tieto dotácie majú slúžiť na zvýšenie motivácie pedagogických zamestnancov a tiež na zvýšenie záujmu budúcich učiteľov pracovať v regionálnom školstve.

Sociálne dávky budú mierne nad úrovňou NPC z titulu novoprijatej legislatívy v tomto roku. Výdavky na dôchodkové dávky stúpnu z titulu zvýšenia vianočných príspevkov pre dôchodcov a úpravy dôchodkového veku pre poistencov, ktorí vychovávajú deti. Takým poistencom sa zníži veková hranica pre odchod do dôchodku podľa počtu vychovaných detí. Opačný vplyv bude mať opatrenie, ktoré zmrazí rast výšky minimálnych dôchodkov. Od apríla 2021 dôjde k zavedeniu novej tehotenskej dávky³⁰. Pristúpilo sa aj k novelizácii zákona o kompenzácií ŤZP, v rámci ktorej sa zvýšili peňažné príspevky na opatrovanie ŤZP. Ide o pravidelné dorovnanie výšky príspevku na úroveň čistej minimálnej mzdy. Navyšovať sa budú aj príspevky na sociálne služby, do ktorých sa premietajú zvýšené mzdové výdavky z titulu rastu minimálnej mzdy. Výdavky na náhradné výživné stúpnu vďaka zvýšeniu príjmovej hranice pre vznik nároku a maximálnej výšky dávky.

Naturálne sociálne transfery na horizonte rozpočtu budú rásť v súlade s NPC scenárom. Na tejto položke sa prejaví zvýšené výdavky na lieky, ktoré budú kryť zrušenie doplatkov pre ťažko zdravotne postihnutých, detí do šiestich rokov a dôchodcov s nižším príjmom či dávkou. V najbližšom období tiež príde k zvýšenému financovaniu ambulantnej starostlivosti či na mzdové náklady vyššieho počtu sestier. Zároveň však nové priority budú kompenzované úsporami v iných oblastiach, ktoré boli identifikované v revíziách výdavkov na zdravotníctvo.

³⁰ Nárok na ňu budú mať buď pracujúce matky alebo tehotné študentky v poslednom ročníku strednej školy či študentky vysokoškolského štúdia.

Ostatné bežné transfery rastú nad NPC na celom horizonte rozpočtu najmä kvôli dofinancovaniu prevádzkových nákladov zdravotníckych zariadení. Zároveň dochádza k zvýšeniu príspevku na výchovu a vzdelávanie detí v materských školách.

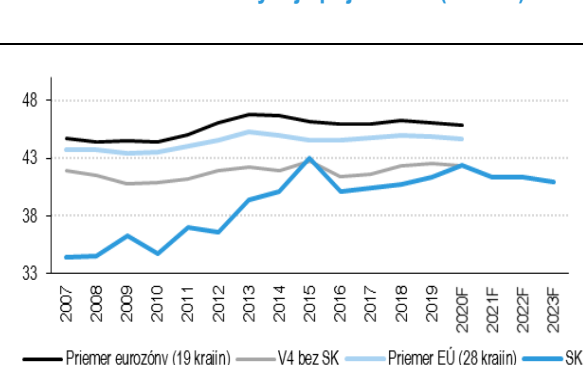
Kapitálové výdavky budú v roku 2021 rásť výrazne nad úrovňou NPC. Dodatočné financie budú vyčlenené najmä na vybrané investičné projekty NDS, medzi ktoré patria vybrané úseky D1, D3 a R2. Naopak, odpredaj nadbytočného majetku ŽSR prinesie úsporu pre štátny rozpočet. Zároveň dochádza k zníženiu kapitálových výdavkov ŽSSK a obcí.

IV.3. Príjmové ciele rozpočtu verejnej správy

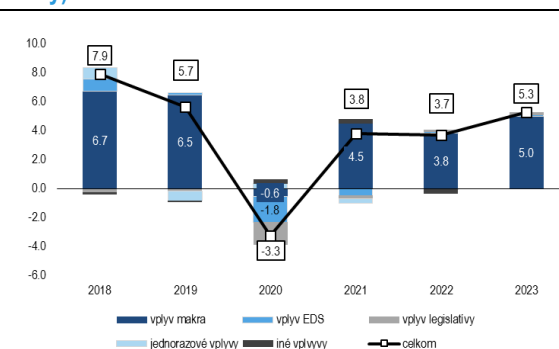
Slovensko má voči krajinám V3 ako aj priemeru eurozóny dlhodobo najnižšie celkové príjmy verejnej správy v pomere k HDP. Pokles výkonu ekonomiky v roku 2020 bol hlbší v porovnaní s miernejším prepadom daňových príjmov, najmä vďaka odolnejšiemu trhu práce a spotrebe domácností. Úroveň celkových príjmov ako percento HDP sa kvôli tomu v tomto roku mierne zvyšuje (GRAF 12). Aj napriek očakávanému svižnému oživeniu ekonomiky od roku 2021 cez zlepšujúcu sa situáciu na trhu práce a rastu spotreby domácností, nedosiahnu daňové príjmy na celom rozpočtovanom horizonte úrovne roka 2019 (GRAF 13). Štátnemu rozpočtu bude v celom období chýbať približne 15 % až 25 % príjmov firemnej dane v porovnaní s predkrízovým obdobím, pretože očakávaný rast ziskov korporátneho sektora bude v rozpočtovanom období tlmieť umorovanie strát za rok 2020.

Hlavné zmeny budú cieľiť na úpravu štruktúry daňového mixu. Zníženie daňovo-odvodového zaťaženia brzdiaceho ekonomickú aktivitu, najmä dane a odvody z práce kde pozorujeme významný nárast za posledné roky (GRAF 14) by mali kompenzovať majetkové a spotrebné dane menej škodlivé pre ekonomický rast.

GRAF 13 - Porovnanie vývoja príjmov VS (% HDP)

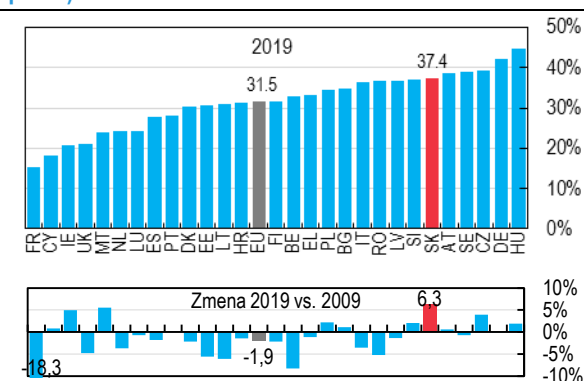


GRAF 14 - Porovnanie rastu daní a odvodov (medziročné rasty)*

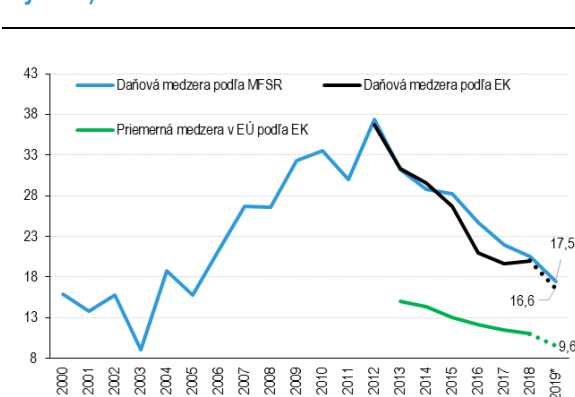


Zdroj: Eurostat, VpDP, MF SR, AMECO

GRAF 15 – Daňový klin zamestnanca s nízkou mzdou 2009 a 2019 (50% priemernej mzdy, v % nákladov práce)



GRAF 16 - Daňová medzera na DPH (% potenciálneho výnosu)



Zdroj: EK, MF SR

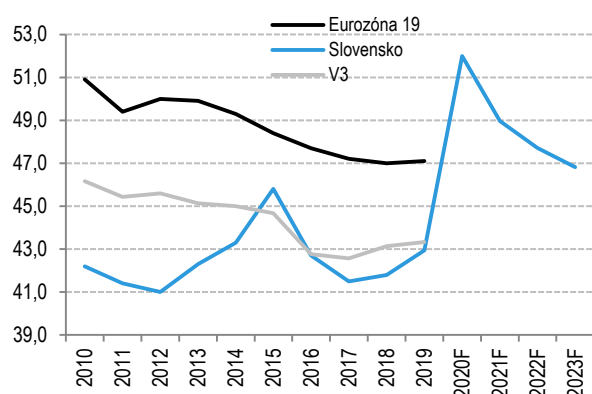
Opatrenia prijaté medzi rokmi 2012 až 2019 výrazne zlepšili úspešnosť výberu DPH (GRAF 15)³¹. Boj proti daňovým únikom bol doposiaľ prioritne zameraný na DPH, čo prispelo k poklesu medzery v období 2012 až 2019 z úrovne 41,0 % na 17,5 %. Tento pozitívny trend potvrdzuje aj pravidelné hodnotenia Slovenska v rámci EÚ, ktoré zastrešuje Európska komisia³². 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. V strednodobom období budú pre znižovanie daňových únikov nielen na DPH kľúčové organizačné a procesné zmeny plánované novým manažmentom Finančnej správy, postavené na odporúčaní Medzinárodného menového fondu v rámci projektu TADAT³³ a ďalších „best practices“ vyplývajúcich z medzinárodných skúseností.

IV.4. Výdavkové ciele rozpočtu verejnej správy podľa ich funkcie

Pomer celkových výdavkov VS k HDP bol na Slovensku dlhodobo pod priemerom eurozóny, pandémie to však zmenila. Pomer celkových výdavkov sa priblížil priemeru eurozóny v roku 2015, kedy vrcholilo čerpanie EÚ prostriedkov z druhého programového obdobia. Od roku 2017 podiel výdavkov na HDP mierne rastie, výrazný skok však spôsobila najmä koronakríza v 2020. Tento nárast zapríčinili nielen podporné opatrenia na zvládnutie krízy, ale tiež silný prepád HDP. Čerpanie eurofondov z titulu konca aktuálneho programového obdobia spolu s dlhodobou nižšou úrovňou HDP však potenciálne udržia podiel celkových výdavkov vysoko nad úrovňou pred krízy.

Podiel kapitálových výdavkov na HDP je na horizonte rozpočtu stabilný. Oproti vývoju v ostatných krajinách V4 zaostávame najmä v rýchlosti čerpania EÚ fondov. Po vrchole čerpania EÚ prostriedkov v 2015 sa v nasledujúcich rokoch pomer kapitálových výdavkov na HDP normalizoval, v krajinách V4 kvôli EÚ fondom rástol.

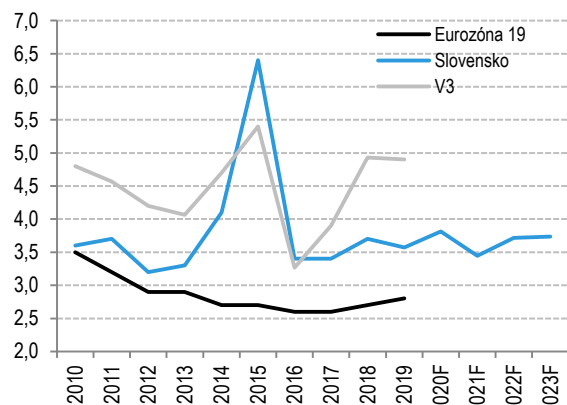
GRAF 17 - Vývoj výdavkov VS³⁴ (% HDP)



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

Zdroj: Eurostat, MF SR

GRAF 18 - Vývoj kapitálových výdavkov VS (% HDP)



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

Zdroj: Eurostat, MF SR

Medzinárodné porovnanie štruktúry výdavkov podľa ich funkcie voči ostatným krajinám V4 ukazuje, že Slovensko dáva nižší podiel výdavkov na vzdelávanie, rekreáciu, kultúru a náboženstvo, všeobecné verejné služby³⁵ a ekonomickú oblasť³⁶. Podiel výdavkov na HDP je v porovnaní s priemerom ostatných krajín V4 mierne vyšší pri zdravotníctve a sociálnom zabezpečení. V porovnaní s priemerom eurozóny najviac zaostávajú výdavky na sociálne zabezpečenie. Hlavným dôvodom sú relatívne nižšie výdavky spojené so starším

³¹ V porovnaní s minulými verziami dokumentu je možné pozorovať „level-shift“ v poklese daňovej medzery podľa metodiky MFSR. Hlavným dôvodom je benchmarková revízia konečnej spotreby v národných účtoch, ktorá zvýšila podiel spotreby pripadajúcej na položky z ktorých sa neplatí DPH (napríklad imputované nájomné, FISIM).

³² Metodika Európskej komisie je zverejnená na nasledovnej [webov stránke](#).

³³ Viac informácií o hodnotení je zverejnených na [webe](#) projektu. TADAT hodnotenie bolo vypracované pre Slovensko v júni 2018.

³⁴ Pozn.: Metodika zaznamenávania výdavkov podľa funkčnej klasifikácie sa môže medzi jednotlivými krajinami líšiť. Toto môže spôsobiť, že v rámci rovnakej položky vystupujú v rôznych krajinách odlišné dáta (napr. zdaňované a nezdaňované dôchodky). Klasifikácia COFOG tiež nezohľadňuje výdavky realizované cez daňový systém (napr. daňové bonusy na deti).

³⁵ Najväčšiu položku tu tvoria výdavky na výkonné a zákonodarné orgány, finančné a rozpočtové záležitosti a zahraničné vzťahy.

³⁶ Najväčšia položka predstavuje výdavky na dopravu a palivá a energiu.



obyvateľstvom a pozostalými, keďže Slovensko je v súčasnosti jednou z najmladších krajín EÚ. Rastúce výdavky sa prejavujú v budúcnosti v kontexte starnutia populácie. V oblasti vzdelávania zaostávajú výdavky najmä v oblasti predprimárneho, primárneho a sekundárneho vzdelávania.

Prepad HDP zapríčiňuje výrazný nárast výdavkov na väčšine položiek funkčnej klasifikácie výdavkov. V roku 2021 výdavky na všeobecné verejné služby nad rámec bežného trendu pokrývajú rezervu na negatívne vplyvy pandémie koronavírusu. Na celom horizonte rozpočtového rámca je tu tiež zahrnutá rezerva na odvody do všeobecného rozpočtu EÚ či na riešenie nových právnych predpisov. Z titulu plnenia medzinárodných záväzkov a následnej modernizácie obrany dochádza k postupnému zvyšovaniu výdavkov na horizonte rozpočtu. Postupné oživenie rastu HDP na horizonte rozpočtového rámca predbehne rast výdavkov na väčšinu položiek čím sa ich podiel na HDP bude znižovať alebo stabilizovať.

TABUĽKA 10 - Výdavky verejnej správy podľa klasifikácie COFOG

Funkcie	COFOG kód	SK (2018)	NRVS SK (2021)	NRVS SK (2022)	NRVS SK (2023)	V3 (2018)	EA 19 (2018)
		% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP	% HDP
1. Všeobecné verejné služby	1	5,0	8,6	7,7	7,4	5,7	6,1
2. Obrana	2	1,0	1,1	1,3	1,8	1,1	1,2
3. Verejný poriadok a bezpečnosť	3	2,2	2,4	2,3	2,2	2,1	1,7
4. Ekonomická oblasť	4	5,5	4,8	4,9	4,8	6,2	4,3
5. Ochrana životného prostredia	5	0,8	0,8	0,8	0,8	0,6	0,8
6. Bývanie a občianska vybavenosť	6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,7	0,6
7. Zdravotníctvo ³⁷	7	7,3	8,4	8,2	8,0	5,7	7,1
8. Rekreaícia, kultúra a náboženstvo	8	1,1	1,2	1,2	1,2	2,0	1,1
9. Vzdelávanie	9	4,0	4,8	4,7	4,5	4,9	4,5
10. Sociálne zabezpečenie	10	14,3	16,5	16,2	15,8	13,8	19,6
Celkové výdavky	TE	41,8	49,0	47,7	46,8	43,0	47,0

Pozn.: NRVS –návrh rozpočtu verejnej správy

Zdroj: MF SR, Eurostat

³⁷ Údaj o verejných výdavkoch na zdravotníctvo vo výške 7,3 % HDP v roku 2018 vychádza z metodiky COFOG a ESA 2010. Podľa metodiky SHA (System of Health Accounts) a dát OECD výdavky na zdravotníctvo sa odhadujú v roku 2018 na úrovni 5,4 % HDP. COFOG a ESA 2010 dvakrát započítavajú výdavky verejných nemocníc.

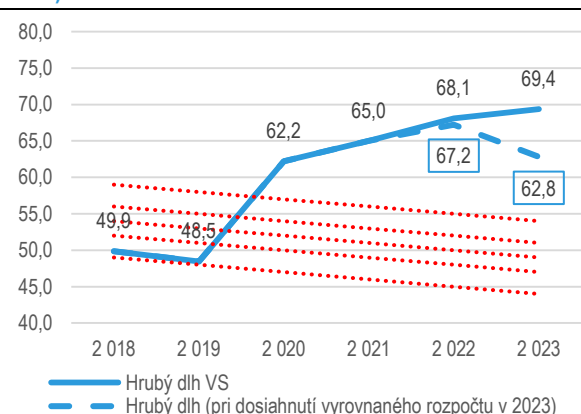
V. Dlh verejnej správy a dlhodobá udržateľnosť verejných financií

V roku 2020 dôjde z dôvodu nepriaznivej ekonomickej situácie zapríčinennej pandemiou k bezprecedentnému nárastu verejného dlhu nad 60 % HDP. Historicky najvyššie úrovne dosiahnu aj riziká dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Dlh bude bez dodatočných opatrení aj v ďalších rokoch rásť a v roku 2023 dosiahne až takmer 70 % HDP. Na zastavenie nárastu dlhu je potrebné dosiahnuť pokles nominálneho deficitu aspoň k úrovni okolo 3 % HDP. Využitie zdrojov z Fondu obnovy a odolnosti by pomohlo s dočasnou stabilizáciou dlhu, no bez konsolidácie sa dlh od roku 2024 vráti k rastu. Výraznejší pokles deficitu je kľúčový aj v kontexte prudkého zhoršenia dlhodobej udržateľnosti, ktorú nie je možné adresovať len dôchodkovou reformou a konsolidáciou dosiahnuteľnou na rozpočtovom horizonte. Na dosiahnutie aspoň stredného rizika bude potrebné pokračovať v postupnej konsolidácii aj ďaleko za rozpočtovým horizontom, podporenou ďalšími štrukturálnymi reformami.

V.1. Aktuálna výška dlhu za rok 2019

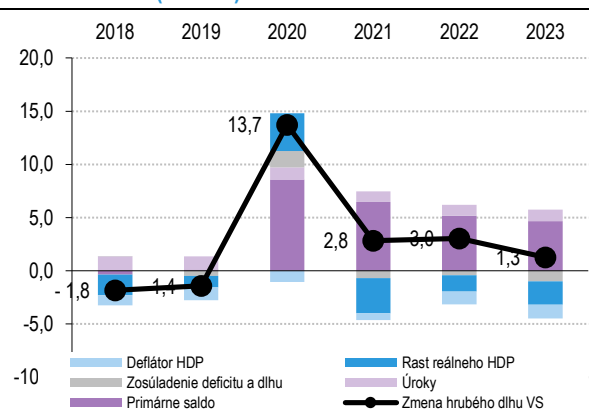
Podľa predbežných údajov dosiahol hrubý dlh v roku 2019 výšku 48,5 % HDP³⁸. V porovnaní s jarnou notifikáciou bude dlh revidovaný nahor o 0,5 p.b.³⁹ a dôjde tak k prekročeniu najnižšieho sankčného pásma ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (dlhová brzda). MF SR bude povinné zdôvodniť Národnej rade SR stav zadĺženia aj s prezentáciou nápravných opatrení.

GRAF 19 - Hrubý dlh verejnej správy – prognóza (% HDP)



Pozn. v grafe sú zobrazené 3 najvyššie sankčné pásma „dlhovej brzdy“

GRAF 20 – Príspevky faktorov k medziročnej zmene hrubého dlhu (% HDP)



Zdroj: MF SR

V.2. Prognóza dlhu

Koncom roku 2020 narastie prognózovaný hrubý dlh na historickú úroveň 62,2 % HDP a prekročí najvyššie sankčné pásma dlhovej brzdy⁴⁰. Medziročný nárast o 13,7 p.b. reflektuje najmä výrazné zhoršenie deficitu (Kapitola 3) spolu s poklesom ekonomiky kvôli vplyvu COVID19, ktorý ovplyvnil zadĺženie cez efekt menovateľa. S nárastom hrubého dlhu v roku 2020 súvisí aj očakávaný nárast likvidných aktív štátu, z dôvodu predzásobenia sa pre prípad horšieho priebehu pandémie.

³⁸ Podľa predbežných údajov zaslaných do jesennej notifikácie Eurostatu. Časový rad očakávaných úrovní HDP pre roky 2020 až 2023 bol prepočítaný pomocou reťazení nominálnych medziročných rastov z poslednej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy. Tieto predpoklady sú použité aj pri iných ukazovateľoch.

³⁹ V porovnaní s jarnou notifikáciou došlo o úprave údajov týkajúcich sa zaúčtovania vplyvov „zelenej energie“ s negatívnym príspevkom na dlh o 0,3 p.b.. Zároveň došlo k revízii nominálneho HDP smerom nadol, čo zhoršilo hodnotu dlhu v HDP o 0,2 p.b.

⁴⁰ Pre rok 2020 definuje ústavný zákon najvyššie sankčné pásma 57 % HDP.

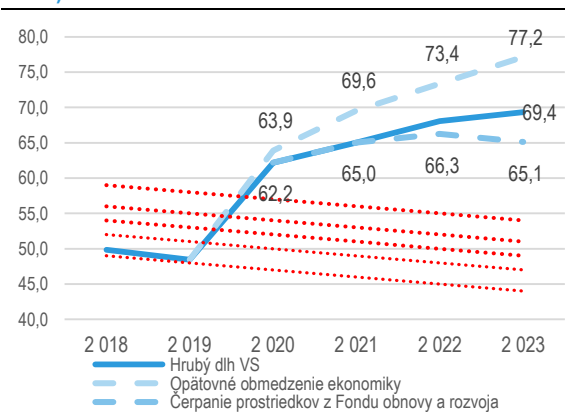
Bez konsolidačných opatrení v 2022 a 2023 hrubý verejný dlh porastie na celom horizonte prognózy⁴¹ a priblíži sa 70 % HDP v roku 2023. Táto prognóza dlhu zahŕňa očakávaný deficit na úrovni 9,7 % HDP v 2020, cielený schodok na úrovni 7,4 % HDP v 2021 a pre roky 2022 a 2023 predpokladá deficit na úrovni 6,2 % a 5,7 % HDP, čo zodpovedá situácii bez prijatia nových opatrení. V roku 2021 narastie dlh na 65 % HDP, čo reflektuje najmä primárny deficit nad 6 % HDP. Zrýchľujúci reálny rast ekonomiky (na horizonte 2021-2023 v priemere 3,7 %) a výška inflácie okolo cieľa ECB budú rast dlhu tmiť⁴². Bez dodatočných úsporných opatrení sa však dlh nestabilizuje a do konca roka 2023 môže dôjsť k nárastu dlhu k 70 % HDP (**GRAF 20**). Na zastavenie rastu dlhu by bolo potrebné znížiť deficit k 3 % HDP (**GRAF 21**).

Pri dosiahnutí vyrovnaného rozpočtu v 2023 podľa aktuálnych požiadaviek Ústavného zákona by dlh klesol k 63 % HDP. Účinnosť 24 mesačnej únikovej klauzuly pre novú vládu, po ktorej začne dlhová brzda požadovať plnenie najvyšších sankcií, prestane platiť v roku 2022. Pri prognózovanej výške dlhu nad 60 % HDP⁴³ bude potrebné splniť požiadavky najvyšších sankčných pásiem a na rok 2023 predložiť návrh rozpočtu s minimálne vyrovnaným saldom⁴⁴. Pre transparentnosť prognóza naznačuje aj ako by sa dlh vyvíjal pri dosiahnutí vyrovnaného rozpočtu. Nejedná sa však ani o pravdepodobný ani o ekonomicky žiaduci scenár (Graf 18 – prerušovaná línia).

Vývoj hrubého dlhu v alternatívnych makroekonomických scenároch

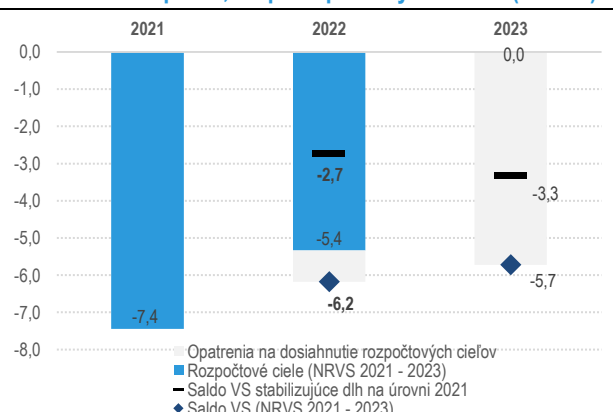
Na horizonte do roku 2023 neuvažujú s poklesom dlhu pod 60 % HDP ani alternatívne scenáre prognózy. V prípade zhoršenia ekonomickej situácie kvôli druhej vlně pandémie⁴⁵ by deficit ostal aj v roku 2023 nad 7 % HDP. V takomto scenári by dlh bez konsolidačných opatrení do roku 2023 presiahol 75 % HDP. V druhom alternatívnom scenári prináša čerpanie financií z Fondu na podporu obnovy a odolnosti dočasný fiškálny stimul, ktorý zvyšuje rast ekonomiky aj príjmy rozpočtu. Deficit však aj v tomto scenári ostáva bez dodatočných konsolidačných opatrení nad úrovňou 3 % a v ďalších rokoch by teda dlh opätovne narastal.

GRAF 21 – Alternatívne scenára prognózy dlhu (% HDP)



Zdroj: MF SR

GRAF 22 – Saldo stabilizujúce dlh v porovnaní so schodkami rozpočtu, resp. rozpočtovými cieľmi (% HDP)



Zdroj: MF SR

V.3. Čistý dlh

Čistý dlh sa po schválení zmien ústavného zákona stane smerodajným pre stanovenie sankčných pásiem dlhovej brzdy. Aktuálna prognóza indikuje, že bez dodatočných konsolidačných opatrení dôjde ku poklesu

⁴¹ Napriek dlhu nad sankčnými pásmami nedôjde z dôvodu spustenia 24 mesačnej únikovej klauzuly do roku 2022 k aplikovaniu sankčných opatrení 3. až 5. pásma dlhovej brzdy.

⁴² Cieľom Európskej centrálnej banky je ročná miera inflácie, meraná prostredníctvom harmonizovaného indexu spotrebiteľských cien (HICP) nižšia, ale blízka 2 % v strednodobom horizonte.

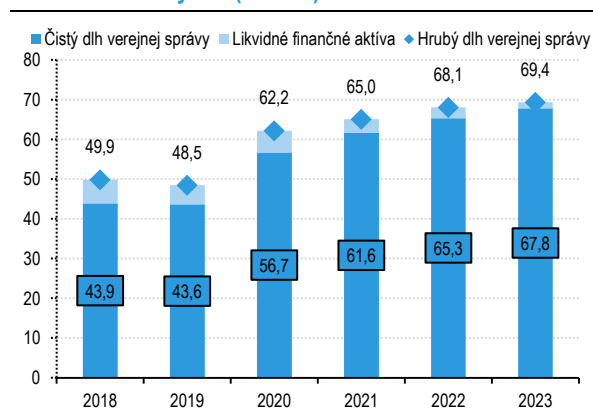
⁴³ Štvrté sankčné pásmo dlhovej brzdy bude v roku 2023 začínať od hodnoty 51 % HDP.

⁴⁴ Okrem spomenutého budú sankčné pásma požadovať aj napr. zmrazenie výdavkov štátneho rozpočtu v bežnom roku, zabezpečí nerastúce výdavky verejného sektora v roku 2023 a hlasovanie o dôvere vlády.

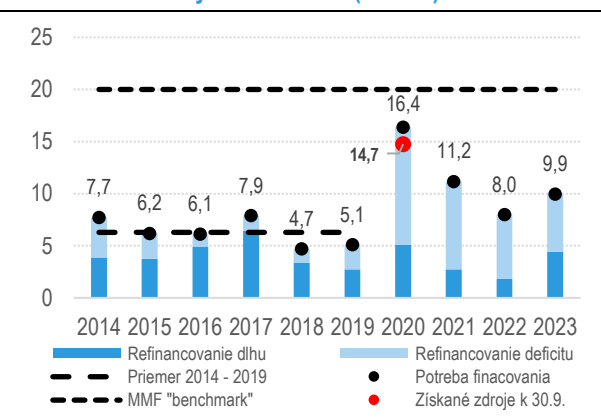
⁴⁵ V prípade zhoršenia epidemiologickej situácie počas druhej vlně šírenia koróna vírusu.

likvidných finančných aktív v rokoch 2022 a 2023 a v takom prípade bude potrebné dodatočné navýšenie dlhu nad rámec aktuálnej prognózy. Naopak dynamika nárastu čistého dlhu bude v roku 2020 miernejšia z dôvodu dočasného zvýšenia finančných aktív⁴⁶. Z pohľadu financovania deficitu a refinancovania dlhu sa v aktuálnom roku očakáva potreba likvidity nad úrovňou 16 % HDP (GRAF 23). Čistý dlh tak dosiahne výšku 56,7 % HDP. Do roku 2023 sa rozdiel medzi čistým a hrubým dlhom zníži na 1,5 % HDP, ako dôsledok využívania hotovosti na krytie deficitov.

GRAF 23 – Čistý dlh (% HDP)



Zdroj: MF SR

GRAF 24 – Potreby financovania (% HDP)⁴⁷


Zdroj: MF SR

V.4. Dlhodobá udržateľnosť

Aktuálny odhad hodnôt indikátorov S1 a S2⁴⁸ signalizuje výrazné zhoršenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií smerom k vysokému riziku. Vplyv pandémie, realizácia rozpočtových rizík schválených vládou a aktualizácia projekcií starnutia (prípravovaná pre AWG 2021) zhoršili indikátory udržateľnosti na historické úrovne (GRAF 24 a 25). Oba indikátory prekonal hranicu vysokých rizík pri hodnote 7,6 p.b. (S1) resp. 12,2 p.b. (S2). Na porovnanie, v dôsledku finančnej krízy z roku 2008, ktorá tiež negatívne ovplyvnila udržateľnosť, dosiahol S1 výšku 5,7 p.b. a indikátor S2 7,4 p.b.⁴⁹. 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 úrovni⁵⁰.

Najvýraznejšie prispeli k zhoršeniu udržateľnosti vývoj primárneho štrukturálneho salda a nárast dlhu nad 60 % HDP. Negatívne sa prejavilo aj zapracovanie pripravovanej aktualizácie dlhodobých projekcií (AWG).⁵¹ Nové projekcie predpokladajú dodatočný nárast výdavkov citlivých na starnutie a oslabenie ekonomického rastu z dôvodu zhoršeného demografického vývoja. Zapracovanie aktuálnych zmien v dôchodkovom systéme vplyva na indikátory udržateľnosti približne neutrálne. Úprava pôvodne schváleného vyplácania 13. dôchodku zo začiatku roka 2020 prispieje k udržateľnosti oproti jeho podobe v schválenom rozpočte na rok 2020 pozitívne. Zníženie dôchodkového veku pre matky má naopak mierne negatívny vplyv. Tretia úprava v podobe zmrazenia minimálnych

⁴⁶ Prognóza likvidných finančných aktív očakáva ich medziročný nárast o 0,5 % HDP z dôvodu akumulácie nárastu likvidných prostriedkov subjektov VS a štátnych finančných aktív v podobe prostriedkov na zabezpečenie schém bankových záruk.

⁴⁷ MMF využíva v analýze rizík udržateľnosti dlhu súvisiacich s potrebou financovania dlhu v pomere k HDP tzv. benchmarkové hodnoty. V prípade rozvinutých ekonomík je nastavený vo výške 20 % HDP a v prípade rozvojových ekonomík na úrovni 15 % HDP.

⁴⁸ Riziká udržateľnosti verejných financií reflektujú nielen aktuálnu fiškálnu pozíciu, ale aj riziká z nastavenia aktuálnych politík v kontexte vplyvov starnutia obyvateľstva. Spolupôsobenie týchto prvkov má zabezpečiť, aby pri aktuálnom nastavení bilancie príjmov a výdavkov nerástol v budúcnosti dlh nekontrolovateľným spôsobom po zohľadnení očakávaného nárastu výdavkov súvisiacich so starnutím populácie (najmä dôchodky, zdravotníctvo a dlhodobá starostlivosť).

⁴⁹ Indikátory S1 a S2 narástli z predkrízových hodnôt 2,3 resp. 4,0 p.b. Na ich zníženie bude v nasledujúcich rokoch potrebné prijať nielen dostatočné konsolidačné opatrenia ale aj opatrenia v nastavení dôchodkového systému.

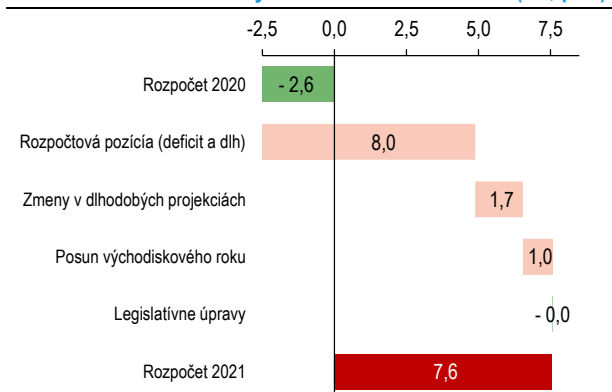
⁵⁰ Na rozdiel od S1, indikátor S2 berie do úvahy projekcie súvisiace so starnutím populácie v nekonečnom horizonte. MF SR pri svojich kvantifikáciách aj pri tomto indikátore uvažuje s vplyvom druhého piliera na príjmovej aj výdavkovej strane.

⁵¹ V súlade s údajmi v pripravovanej „Správe o starnutí populácie 2021“, ktorá ešte nebola schválená pracovnou skupinou (predpokladá sa v máji 2021). Použité údaje predstavujú predbežný odhad MFSR.



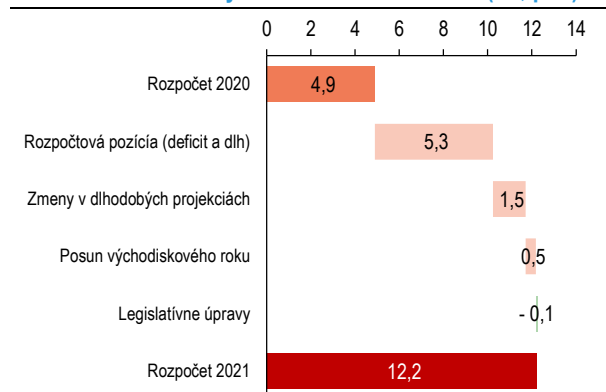
dôchodkov sa neprejavuje v zlepšení S1 a S2, keďže sa v zmysle používanej metodiky AWG nepredpokladá udržateľnosť takéhoto zmrazenia v dlhodobom horizonte.

GRAF 25 – Strednodobý indikátor udržateľnosti (S1, p.b.)



Zdroj: MF SR

GRAF 26 – Dlhodobý indikátor udržateľnosti (S2, p.b.)



Zdroj: MF SR

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

Po fáze stabilizácie ekonomiky by sa mali hlásiť k slovu štrukturálne reformy. V oblasti fiškálnych reforiem je kľúčové zaistenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. V dôchodkovom systéme sa posilní jeho dlhodobá udržateľnosť silnejšou väzbou na demografický vývoj v 1. pilieri a zvýšením výnosov v 2. pilieri. Zvyšovaniu kvality verejných financií pomôže lepší proces prípravy a rozpočtovania investícií aj dôraz na prorastový daňový mix. Rozpočtová disciplína sa má podporiť implementáciou viacročných záväzných výdavkových stropov a reformou riadenia investícií. V tejto oblasti je už novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti v legislatívnom procese, ktorá posilňuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií, proti-cyklickosť rozpočtovej politiky a transparentnosť rozpočtového procesu. V oblasti štrukturálnych reforiem ostávajú dlhodobo prioritami vzdelávanie, trh práce a kvalita verejných inštitúcií. Prioritou v školstve zostáva zatriktívnenie učiteľského povolania a zlepšenie inklúzie detí už od predškolského vzdelávania. V oblasti vedy a výskumu sa opatrenia zamerajú aj na zlepšenie kvality vysokého školstva a konsolidácia a koordinácia podpory jedného ekosystému. Dlhoročnou hlavnou výzvou trhu práce zostáva zamestnanosť znevýhodnených skupín, najmä ľudí z marginalizovaných rómskych komunít.

V októbri 2020 bol predstavený Národný integrovaný reformný plán Moderné a úspešné Slovensko, ktorý ponúka menu pre prioritizáciu reforiem reagujúcich na špecifické odporúčania Rady EÚ. Na základe toho bude priebežne vypracovaný Plán obnovy, ktorý má byť zverejnený do apríla 2021. V najbližšom období ostáva prioritou boj s krízou vyvolanou pandémiou COVID19. Národný program reforiem SR 2020 sa zameriava na dlhodobější proces príprav štrukturálnych reforiem, ktorých potreba sa pandémiou zosilnila. Nasledujúca kapitola popisuje opatrenia, ktorými SR reaguje na špecifické odporúčania Rady EÚ pre Slovensko, zohľadňujúc aj Programové vyhlásenie vlády na roky 2020 až 2024. Podľa komplexného prístupu k identifikovaniu priorít, ktorý okrem HDP berie do úvahy aj ďalšie aspekty kvality života, ostávajú najväčšími štrukturálnymi výzvami slovenského hospodárstva vzdelávanie, trh práce a alokačná efektívnosť podmienená efektívnou verejnou správou.

VI.1. Priority v udržateľnosti dôchodkov a fiškálnej politike

S cieľom zlepšiť dlhodobú udržateľnosť a stabilitu dôchodkového systému sa prijme ústavný zákon definujúci základné prvky prvého a druhého piliera. Podľa najnovšej projekcie vzrastú výdavky na dôchodky najmä z dôvodu starnutia populácie z 8,4 % HDP v roku 2019 na 14,9 % HDP v roku 2070. V súlade s programovým vyhlásením vlády dôjde k naviazaniu dôchodkových výdavkov na demografický vývoj. Návrat k predchádzajúcemu systému bez stropu na dôchodkový vek a opätovné naviazanie dôchodkového veku na rast strednej dĺžky života by znížilo očakávané výdavky v roku 2070 o 2,5 % HDP. K zlepšeniu dlhodobej udržateľnosti prispeje aj zníženie rastu výšky minimálneho dôchodku, ktorý rástol rýchlejšie ako ostatné typy dôchodkov. Zavedie sa automatický vstup do druhého piliera pre poistencov do 35 rokov a minimálna sadzba povinných príspevkov do druhého piliera. Poskytnutie jednotnej informácie o dôchodkových nárokoch zo všetkých troch pilierov zvýši informovanosť poistencov a transparentnosť dôchodkového systému. Hlavným problémom druhého piliera je neefektívne rozloženie aktív sporiteľov, ktoré ich ukracuje o výnosy. V druhom pilieri je prioritou zavedenie predvolenej investičnej stratégie, referenčných indexov a úprava výplatnej fázy.

V daňovom systéme sa bude klásť dôraz na jeho prorastový charakter. Slovensko sa stále väčšmi spolieha na dane, ktoré viac brzdia ekonomickú aktivitu. Naopak majetkové a spotrebné dane, ktoré sú menej škodlivé pre hospodársky rast, sú využívané relatívne menej. Prioritou vlády preto bude prorastový daňový mix, ktorý s rastúcim vplyvom digitalizácie a automatizácie pomôže financovať budúce rozpočty a súčasne zvýši potenciál ekonomického rastu Slovenska. Reforma daňového systému ide ruka v ruku s posilnením výberu daní aj cez znižovanie medzery na DPH (**časť IV.3 v kapitole príjmové opatrenia**). Nad rámec toho zvýšia daňovú disciplínu aj efektívnejšie procesy Finančnej správy podľa najlepšej praxe zo zahraničia a jej pokračujúca digitalizácia. Obdoba hodnoty za peniaze na strane príjmov je komplexné zhodnotenie existujúcich daňových výdavkov a vyhodnotenie ich prínosov.

Lepší proces prípravy a rozpočtovania investícií zníži rozdiel medzi spoločenskou návratnosťou projektov realizovaných na Slovensku a v zahraničí. Príprava investičných projektov bude od roku 2021 vychádzať z analyticky podložených a priorizovaných investičných plánov. Ministerstvá v spolupráci s Investičnou autoritou na MF SR pripravujú analyticky podložený metodiku pre určovanie investičných priorít a zoznam investícií zoradených podľa priorít. Pri návrhu rozpočtu kapitálových výdavkov na roky 2021-2023 je uplatňované pravidlo tzv. „nulového štartovacieho rozpočtu“. Pri návrhu rozpočtu predkladajú kapitoly priorizované požiadavky na kapitálové výdavky. Investície a projekty investičného charakteru nad 1 mil. eur prechádzajú ekonomickým hodnotením MF SR a do návrhu rozpočtu sú zaradené po zohľadnení rozpočtových možností a po preukázaní pripravenosti a ekonomickej návratnosti.

VI.2. Revízie a úsporné opatrenia

V roku 2020 vláda schválila revízie výdavkov na obranu, kultúru, IT a odmeňovanie vo verejnej správe s celkovým potenciálom úspor 1,1 mld. eur (1,2 % HDP) ročne. Nad rámec revízie v investíciách, ktoré sledujú predovšetkým návratnosť, majú aj revízie v iných oblastiach výdavkov zabezpečiť potenciálne úspory a vytvoriť tlak na efektivitu. Ušetrené prostriedky vo výške 1,5 mld. eur (1,7 % HDP) môžu byť realokované na opatrenia prinášajúce vyššiu hodnotu pre občanov. Až 765 mil. eur je možné ušetriť v **odmeňovaní zamestnancov**, najmä sústredením výkonu samospráv do väčších celkov. Ušetrené prostriedky je vhodné využiť na lepšie odmeňovanie v profesiách s medzinárodne nízkymi mzdami – školstve, sociálnych službách (spolu za 1,2 mld. eur). Optimalizácia osobných výdavkov v **obrane** môže ušetriť vyše 191 mil. eur ročne, najmä nezvyšovaním výdavkov na platy profesionálnych vojakov do doby dosiahnutia úrovne miezd referenčnej skupiny. Zníženie podielu osobných výdavkov na vojakov budú rozhodujúcim faktorom pre investície a modernizáciu v obrane. V **informatizácii** sa výsledky Slovenska zlepšujú, potenciál digitalizácie verejnej správy však nie je plne využitý. V strednodobom horizonte môžu byť IT výdavky znížené o 48-95 mil. eur bez vplyvu na kvalitu podporovaných služieb. V **kultúre** revízia identifikovala úsporné opatrenia vo výške do 19 mil. eur ročne, najmä v výdavkoch na údržbu hardvéru a softvéru digitalizačných pracovísk (8 mil. eur), zvyšovaním vlastných príjmov organizácií ministerstva kultúry (7 mil. eur) a zvýšením efektívnosti výberu úhrady za služby verejnosti. Revízia výdavkov na **marginalizované skupiny** navrhla opatrenia pre zvýšenie sociálnej inklúzie v celkovej hodnote 263 miliónov eur, z toho 66 % výdavkov na ranú starostlivosť a vzdelávanie. Na podporu hodnotových opatrení je možné realokovať 14 mil. eur, najmä znížením zastúpenia žiakov z MRK medzi žiakmi s ľahkým mentálnym postihnutím a zrušením nultého ročníka základných škôl.

TABUĽKA 11 - Potenciál opatrení z revízií výdavkov schválených v roku 2020, v mil. eur

Revízia	Úsporné	Hodnotové
Zamestnanosť a odmeňovanie	765	1 243
Obrana	191	
IT	95	
Kultúra	19	25
Marginalizované skupiny	14	263
Spolu	1 084	1 531

Zdroj: ÚHP

Implementované opatrenia z revízie výdavkov na odmeňovanie budú zvyšovať hodnotu za peniaze na celom horizonte rozpočtu. Najväčší príspevok k šetreniu má zníženie výdavkov na úradníkov v kapitolách štátneho rozpočtu. Postupné znížovanie vysokého počtu policajtov na priemer EÚ prinesie dodatočnú úsporu. Optimalizácia počtu pedagogických aj nepedagogických zamestnancov vysokých škôl by sa mala v budúcnosti premietnuť v zvýšení miezd vysokoškolských učiteľov, ktorí v porovnaní so zahraničím zarábajú málo.

TABUĽKA 12 - Úsporné opatrenia implementované v rozpočte 2021-2023, v mil. eur

	2021	2022	2023
Viazanie 10 % mzdových výdavkov úradníkov	199	256	329
Postupné zníženie počtu policajtov na priemer EÚ	14	29	45
Zníženie počtu vysokoškolských učiteľov so zvýšením ich plátov	8	21	35
Optimalizácia počtu nepedagogických pracovníkov na VŠ	6	16	29
Spolu	227	322	438

Zdroj: MF SR

Z pohľadu štruktúry verejných výdavkov ide menej zdrojov na oblasti vzdelávania (najmä základné školstvo), zdravotníctva a trhu práce. V roku 2021 predstaví MF SR návrh na realokáciu výdavkov medzi sektormi. Moderná štruktúra výdavkov po vzore najvyspelejších krajín sa dosiahne nadrezortnou identifikáciou priorít a podľa priorít v Národnom programe reforiem a opatrení revízií výdavkov hodnoty za peniaze.

V rozpočte na roky 2021-2023 sú alokované prostriedky na potrebné dofinancovanie a dobudovanie analytických jednotiek ministerstiev. Analytická jednotka v každej verejnej inštitúcii predstavuje minimálny základ pre lepšie pripravené rozhodnutia. Analytické jednotky budú spolupracovať pri tvorbe investičných plánov a sektorových metodík pre určovanie investičných priorít. Za uplynulé štyri roky sa analytické kapacity štátu viditeľne zlepšili, stále je však potrebné ich významne dobudovať. Schopnosť prilákať a udržať kvalitných zamestnancov zabezpečí odmeňovanie porovnateľné so súkromným sektorom. Kľúčová je kvalita analytických jednotiek presadzovaná plnením kritérií, kredibilným plánom práce a vzájomným sieťovaním a dohľadom.

VI.3. Priority pre zvýšenie fiškálnej disciplíny

Málo záväzný strednodobý rozpočtový rámec Slovenska nevytvára dostatočnú motiváciu na uplatňovanie proti-cyklickej fiškálnej politiky a zohľadnenie cieľov v oblasti zabezpečenia dlhodobu udržateľných verejných financií. Pre zvýšenie fiškálnej disciplíny je potrebné posilniť rámec národných pravidiel a to najmä zaviesť záväzné viacročné výdavkové stropy. Nad rámec toho by zapracovanie opatrení z revízií výdavkov do rozpočtu posilnilo zavedenie rezortných výdavkových limitov, pričom pilotné scenáre pre všetky rezorty budú súčasťou budúceho rozpočtu.

Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti posilňuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií, proti-cyklickosť rozpočtovej politiky a transparentnosť rozpočtového procesu. Medzi hlavné zmeny oproti súčasne platnému zákonu patrí implementácia výdavkových limitov, zmena sankčných pásiem, rozšírenie únikovej klauzuly a úprava sankcií, prechod z ukazovateľa hrubého dlhu na čistý dlh verejnej správy,⁵² nové úlohy Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) a rozšírenie pôsobnosti Výborov pre makroekonomické a daňové prognózy. Zákon pripravila odborná pracovná skupina ekonómov, pričom na jeho schválenie v parlamente je potrebný širší politický konsenzus v podobe ústavnej väčšiny. Podrobný návrh zmien sumarizuje **BOX 5**. Nad rámec toho došlo v rámci novely zákona o rozpočtových pravidlách⁵³ k viacerým zmenám, napr. povinnosti používať prognózy daňového výboru v rozpočte. Zároveň, návrh rozpočtu verejnej správy musí po novom obsahovať len daňové a odvodové príjmy, ktoré boli súčasťou oficiálnych prognóz. Zároveň sa upravili pravidlá tvorby a použitia rozpočtových rezerv, tak aby bol jasný ich účel použitia.

BOX 5 – Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

Výdavkové limity

Limity verejných výdavkov, stanovené záväzne v 4-ročnom volebnom období, sa stanú hlavným operatívnym nástrojom k dosiahnutiu dlhodobej udržateľnosti verejných financií a proti-cyklickej fiškálnej politiky⁵⁴. Výdavkové limity sa vypočítajú z plánovaných štrukturálnych sald vlád napojených na cieľ dlhodobej udržateľnosti. Nová vláda musí po schválení svojho programového vyhlásenia do 60 dní predstaviť hodnotu plánovaného štrukturálneho salda na nasledujúce 4 roky, t. j. na každý rok svojho volebného obdobia. Štrukturálne saldo musí zodpovedať zlepšeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti (GAP) minimálne o 0,5 % HDP pri strednom riziku dlhodobej udržateľnosti verejných financií a minimálne o 1 % HDP pri vysokom riziku dlhodobej udržateľnosti. Do limitu verejných výdavkov nevstupujú výdavky súvisiace s hospodárskym cyklom a jednorazové výdavky (štrukturálne saldo), výdavky na obsluhu dlhu verejnej správy, výdavky samosprávy a výdavky súvisiace s Európskou úniou (**SCHÉMA 1**). Pevné limity, ktoré nereagujú na dodatočné fluktuácie v príjmoch, zabezpečia proti-cyklickejší postup smerom k dosiahnutiu dlhodobej udržateľnosti.

⁵² Cieľom je zvýšiť flexibilitu pri riadení dlhu, najmä aby bolo možné dočasne navýšiť hotovostnú rezervu v prípade výhodných podmienok na trhu.

⁵³ Novela zákona o rozpočtových pravidlách je aktuálne zaradená na rokovanie NRSR

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7964>

⁵⁴ Jeho implementáciu predpokladal už ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti z roku 2011, do platnosti však reálne vstúpi až súčasnou novelou ústavného zákona.

SCHÉMA 1 – Výpočet výdavkového limitu VS

$$\begin{aligned} \text{Limit výdavkov} &= \text{štruktúrne saldo} - \text{obsluha dlhu} - \text{odvod do rozpočtu EÚ} \\ &- \text{výdavky na spolufinancovanie programov EÚ} + \text{saldo rozpočtu samosprávy} \\ &+ \text{predpokladané daňové a nedaňové príjmy} + \text{rezerva} \end{aligned}$$

Závaznosť limitu bude legislatívne ukotvená a podporená dohľadom zo strany RRZ a automatickým korekčným mechanizmom. Limit verejných výdavkov na 4 roky schvaľuje NR SR formou zákona. Po schválení je možné do NR SR predkladať návrhy s dopadom na výdavky len spolu s kompenzačnými opatreniami. Plnenie limitu verejných výdavkov za predchádzajúci rok, ako aj jeho aktualizáciu vždy k 30. júnu (resp. na požiadanie MF SR do 30 dní), kontroluje RRZ. Pri aktualizácii zohľadní aj uplatňovanie korekčného mechanizmu v prípade neplnenia stanoveného limitu v predošlom roku.

V súčasnom volebnom období (2020-2024) sa limit verejných výdavkov určí na roky 2023 a 2024. V roku 2022 zverejní RRZ pravidelnú správu o dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Vláda následne do 30. júna 2022 predloží do NR SR na schválenie návrh plánovaného štruktúrneho salda verejnej správy pre roky 2023 a 2024 v súlade s požiadavkou na zlepšenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti (GAP) podľa miery rizika stanovenej RRZ.

Dlhová brzda

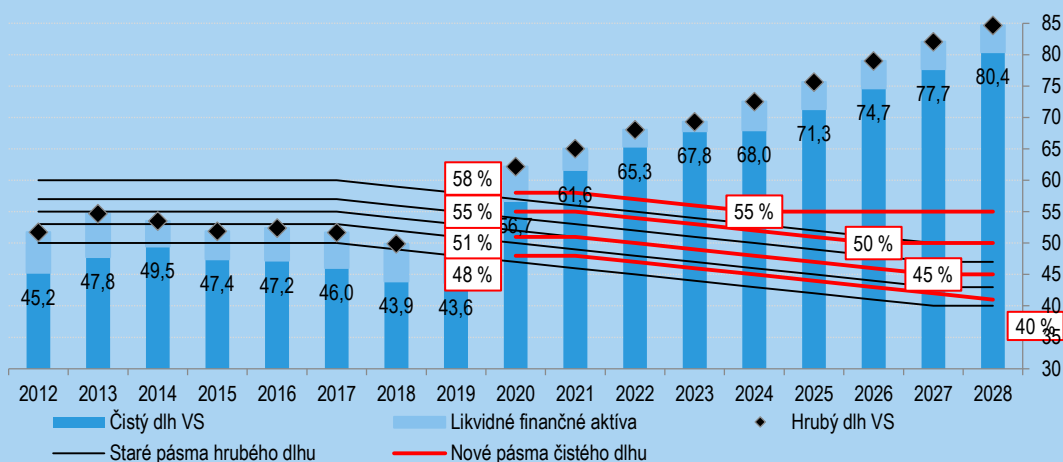
Úprava sankčných pásiem a jednotlivých sankcií má za cieľ **kredibilne ukotviť pokles aktuálne vysokého zadĺženia k bezpečnej hranici čistého dlhu 40 % HDP⁵⁵.** S prechodom na čistý dlh z dôvodu umožnenia flexibilnejšieho riadenia likvidity a rezerv štátu dochádza aj k úprave sankčných pásiem. Po novom budú namiesto piatich štyri, s cieľovými hranicami 40 % HDP, 45 %, 50 % a 55 % HDP (**SCHÉMA 2, GRAF 26**). Sankcie zodpovedajúce prvým dvom pásmam sa sprísnia stanovením potrebnej medziročnej konsolidácie štruktúrneho salda (0,5 % resp. 1 % HDP), pričom konsolidačný plán vlády posúdi aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ). Tretie pásmo si navyše vyžiada predloženie vyrovnaného resp. prebytkového rozpočtu s ohľadom na riziká udržateľnosti. Najvyššie štvrté pásmo naďalej znamená hlasovanie o dôvere vlády, ale len v prípade ak vláda neplní zvyšné tri sankcie.

SCHÉMA 2 – Nové sankcie od roku 2021

40 % HDP a viac	45 % HDP a viac	50 % HDP a viac	55 % HDP a viac
			(6) vláda spojí hlasovanie o opatreniach na zníženie dlhu v NR SR s hlasovaním o dôvere vláde
			(5) obce a VÚC sú povinné na nasledujúci rok schváliť vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet bez finančných operácií
			(4) vláda predloží NR SR návrh rozpočtu verejnej správy s aspoň vyrovnaným štruktúrnym saldom
			(3) nie je možné poskytovať finančné prostriedky z rezervy predsedu vlády a z rezervy vlády
			(2) návrh rozpočtu verejnej správy so zmenou štruktúrneho salda aspoň o hodnotu +1 % HDP (pre 2. - 4. sankčné pásmo)
			(2) návrh rozpočtu verejnej správy so zmenou štruktúrneho salda aspoň o hodnotu +0,5 % HDP (len pre 1. sankčné pásmo)
			(1) MF SR zasiela NR SR písomné zdôvodnenie výšky dlhu vrátane opatrení na nápravu + stanovisko RRZ

Pásma dlhovej brzdy pre čistý dlh začnú od roku 2021 postupne klesať až ku konečnej úrovni 40-55 % HDP v roku 2028 (**GRAF 26**). Každoročné znižovanie pásiem čistého dlhu o jeden percentuálny bod sa zastavuje v prípade aktivovania únikovej klauzuly.

⁵⁵ Múčka a Ódor, 2017.

GRAF 27 - Pôvodné a nové pásma dlhovej brzdy v porovnaní s dlhom v scenári nezmenených politík po 2023 (% HDP)


Zdroj: MF SR

Únikové klauzuly sa navrhuje upraviť tak, aby nedochádzalo k nežiaducej pro-cyklickej fiškálnej politike⁵⁶. Sankcie sa od roku 2021 dočasne na jeden rok vypnú v prípade, že ekonomika medziročne poklesne aspoň o 3 percentuálne body, vláda bude nútená vynaložiť mimoriadne výdavky spojené s neočakávanými udalosťami v objeme aspoň 2 % HDP, dôjde k zmene metodiky platnej v EÚ (len pre 3. a 4. pásmo) alebo v dôsledku mimoriadnych okolností – ak o to v parlamente požiada RRZ s jednodielnym súhlasom jej členov. NR SR môže v tomto prípade únikovú klauzulu na návrh RRZ dodatočne predĺžiť o maximálne 3 roky, avšak len pre 3. a 4. sankčné pásmo. Cieľom predĺžovania klauzúl je zabrániť nekredibilnej a pro-cyklickej fiškálnej politike, ak má prvotný ekonomický šok ďalekosiahlejšie následky. Novela zároveň zachováva pôvodnú dvojročnú aktiváciu únikovej klauzuly (len pre 3. a 4. pásmo) od momentu, kedy bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde po voľbách do NR SR.

Posilnenie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a Výborov pre makroekonomické a daňové prognózy

V záujme zvýšenia transparentnosti tvorby rozpočtu a oddelovania politickej a analytickej práce expertov dochádza k posilneniu RRZ a Výborov. Posilňujú sa najmä kompetencie rady s cieľom prehĺbiť jej nezávislosť, a to už v prvotnej fáze menovania jej členov. RRZ tiež podľa novely zákona predkladá na rokovanie vlády alebo do NR SR viaceré nové správy a stanoviská s cieľom zlepšiť odbornú verejnú diskusiu a politické rozhodnutia k nastaveniu fiškálnej politiky⁵⁷. Výborom sa umožní odhadovať aj nedaňové príjmy a vybrané výdavkové položky s väzbou na ekonomický cyklus (najmä sociálne dávky).

VI.4. Priority v štrukturálnych politikách

Výraznou slabinou slovenského vzdelávacieho systému je kvalita vzdelávania a nedostatočná inklúzia už od predškolského vzdelávania, najmä vo vylúčených komunitách. Predpokladom zvýšenia kvality a motivácie učiteľov je zlepšenie postavenia učiteľa v spoločnosti, skokový nárast ich platov, no aj kvalitná príprava na pedagogických fakultách, kontinuálne vzdelávanie, metodická podpora, či mentoring. V rámci posilnenia inklúzie sa podporí najmä prístup k ranej starostlivosti, k predprimárnemu vzdelávaniu a posilnenie podporných tímov pri

⁵⁶ Súčasťou kredibilných fiškálnych pravidiel je aj istá miera ich flexibility pre neočakávané udalosti – tzv. úniková klauzula. Tá po aktivácii na určité obdobie vypína sankčné mechanizmy.

⁵⁷ Okrem súčasnej správy o udržateľnosti verejných financií a hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti aj stanovisko k návrhu rozpočtu VS a pravidelné správy o udržateľnosti dôchodkového systému a financovaní sociálneho systému, či fiškálnych rizikách.

inklúzii vo vzdelávaní. Okamžitou prioritou je zavedenie povinného predprimárneho vzdelávania od piatich rokov s účinnosťou od septembra 2021. Zvýšenie kvality vzdelávania a výskumu na vysokých školách podporí reforma riadenia a financovania vysokých škôl vrátane nových akreditačných štandardov. Kultúra celoživotného vzdelávania sa podporí systémom individuálnych vzdelávacích účtov. Pripraví sa medzirezortná stratégia vzdelávania dospelých, ktorá načrtne ďalšie mechanizmy podpory.

V porovnaní so zahraničím na Slovensku inovuje málo podnikov, kvalita výskumu je všeobecne nízka a podfinancovaná. Chýba výraznejšia spolupráca verejného a súkromného sektora. Vládna podpora súkromného výskumu a vývoja sa ešte len rozbieha a to najmä nepriamou formou tzv. daňového superodpočtu a patent boxu. Ak Slovensko má byť atraktívnou destináciou pre podnikový výskum a vývoj, je nevyhnutné vytvárať podhubie aj výdavkami na kvalitný výskum na univerzitách a iných verejných výskumných inštitúciách. Popri riešení fragmentácie výskumných kapacít je žiaduca aj konsolidácia a koordinácia podporných agentúr a nástrojov pod jednu strešnú organizáciu, do jedného ekosystému. Nevyhnutné navýšenie verejných zdrojov na výskum a inovácie bude distribuované cez funkčný podporný ekosystém a motivujúce zameriavať podporu predovšetkým na užšiu spoluprácu univerzít a súkromného sektora a na stratégiu na prilákanie start-upov a výskumníkov zo zahraničia. Prioritou pre Slovensko bude zvrátiť trend odlivu mozgov a prilákať vysokokvalifikovanú pracovnú silu.

Dlhoročnou hlavnou výzvou trhu práce zostáva zamestnanosť znevýhodnených skupín. Pandémia koronavírusu po rokoch pozitívneho vývoja na trhu práce môže tento problém ešte viac prehĺbiť. Podporí sa preto posilnenie integrácie dlhodobo nezamestnaných na trh práce, vrátane individualizovaných a odborných služieb klientom. Do konca roka 2021 sa pripraví a schváli Stratégia pre integráciu Rómov. Súčasťou budú aj príslušné akčné plány na úrovni aktívnych opatrení, termínov a najdôležitejšie zo všetkého finančných alokácií a určení zodpovednosti.

Slovensko má zlé výsledky vo vnímaní korupcie s prevládajúcou nedôverou v súdnictvo, prokuratúru a políciu. Predpokladom dôvery v súdnictvo je vymožitelnosť práva a sudcovská etika. V efektívnosti súdnictva zohráva zásadnú rolu dĺžka súdnych konaní. Reforma súdnej mapy bude jedným z nástrojov na dosiahnutie efektívnej justície a pretrhnutie korupčných väzieb v justícii. Zároveň vytvorí priestor na špecializáciu sudcov na hlavné agendy s cieľom zefektívnenia súdnictva. Reforma Súdnej rady a Ústavného súdu (ich zloženie, previerky majetkových pomerov, vekový cenzus, zriadenie Najvyššieho správneho súdu) by mala prispieť k obnove dôvery v justíciu. Zmeny v prokuratúre umožnia rozšíriť okruh subjektov podávajúcich návrhy na generálneho prokurátora. Proces overovania a voľby bude obdobný ako v prípade Ústavného súdu. Pre zefektívnenie boja proti korupcii sa zavedú nová koncepcia preukazovania pôvodu majetku a efektívne nástroje na postihovanie nelegálnych príjmov.

Pri podnikateľskom prostredí pretrvávajú nepriaznivé postavenie Slovenska v medzinárodných rebríčkoch porovnávajúcich administratívne a regulačné prekážky podnikania. Pre začatie podnikania je problémom najmä potreba rôznych licencií a povolení ako aj výrazná regulácia pri profesionálnych službách. Pri stavebných konaniach je veľkou výzvou najmä ich dĺžka, spôsobená nielen legislatívou, ale aj ťažkopádnosťou stavebných úradov a samospráv. Nové stavebné zákony podporené elektronickými službami by výraznejšie zrýchlili stavebné konania. Za účelom zvýšenia podnikateľskej aktivity sa budú postupne prijímať antibyrokratické balíky opatrení a zavedie sa pravidlo „one in – two out“. S cieľom zlepšenia podnikateľského prostredia sa reviduje insolvenčné konanie. Nový obchodný register a konkurzné a reštrukturalizačné konania sa skoncentrujú na menší počet súdov.

Výsledky Slovenska sa v oblastiach digitálnych služieb verejnej správy a digitálnej infraštruktúry zlepšujú, no nie dostatočne rýchlo na to, aby sa približovali priemeru EÚ. Posilnenie centrálného riadenia digitalizácie umožní zvýšiť kvalitu služieb poskytovaných občanom ako aj nákladovú efektívnosť. Vytvorí sa rezortné kapacity IT špecialistov. Pre zvýšenie spokojnosti občanov s digitálnymi službami budú elektronizované procesy s cieľom minimalizovať počet krokov potrebných na vyriešenie životnej situácie bez predkladania údajov, ktorými už štát disponuje. Efektívnosť výdavkov ako aj poskytovaných služieb sa zvýši centralizáciou z rezortov a úradov do centier zdieľaných služieb. V nadväznosti na národný plán širokopásmového pripojenia sa zvýšia investície do budovania ultra rýchleho internetu.

Oblasť zdravotníctva výrazne zaostáva v hlavných ukazovateľoch, akými sú úmrtnosť odvrátiteľná zdravotnou starostlivosťou či očakávaná dĺžka života žien pri narodení. Nevyhnutnými predpokladmi pre zlepšenie stavu je nákladová efektívnosť a strategický manažment personálu na všetkých úrovniach. V roku 2021 sa zhodnotí spotreba zdravotnej a dlhodobej starostlivosti a stavu personálneho obsadenia. Zaoštievanie v primárnej zdravotnej starostlivosti bude následne riešené zvýšením počtu všeobecných lekárov, posilnením ich



kompetencií a reguláciou dopytu po ich službách na základe reálnej potreby. Definuje sa nárok pacienta na starostlivosť z verejného zdravotného poistenia z hľadiska vzdialenosti a čakacích lehôt. K lepším výsledkom v oblasti ústavnej starostlivosti prispeje optimalizácia siete nemocníc a dobudovanie chýbajúcich kapacít. V kontexte starnúceho obyvateľstva sa zdefinuje sieť dlhodobej starostlivosti. Zároveň sa zjednotí posudková činnosť a príspevok pre ľudí v odkázanosti.

Slovensko aj v dôsledku štrukturálnych zmien v ekonomike výrazne znížilo emisie skleníkových plynov, v mnohých oblastiach ako odpadové hospodárstvo, obnoviteľné zdroje energie, či kvalita ovzdušia však zaostáva. Podpora zelenej ekonomiky sa v najbližších rokoch zameria na zvýšenie energetickej efektívnosti, dekarbonizáciu ekonomiky, obehové hospodárstvo, boj proti klimatickým zmenám a odstraňovanie environmentálnych záťaží. Pre zvýšenie energetickej efektívnosti sa urýchlí komplexná obnova verejných i súkromných budov, a to aj pomocou garantovaných energetických služieb. Podporné programy pre priemysel ako Inovačný a Modernizačný fond, Fond pre spravodlivú transformáciu urýchlia prechod na nízkouhlíkovú ekonomiku. Zreformuje sa systém triedeného zberu postupným zvyšovaním poplatkov za skládkovanie, zavedením povinného množstvového zber zmesového komunálneho odpadu a osobitným zálohovým systémom zberu pre PET fľaše a plechovky. Urýchlia sa investície do vodovodných a kanalizačných sietí, investície do prírody blízky protipovodňových a vodozádržných opatrení, ako aj investície do odstránenia environmentálnych záťaží.

Podiel železničnej dopravy je na Slovensku v porovnaní s EU nízky, situáciu zhoršuje rastúca automobilizácia, záujem o verejnú dopravu napriek rastúcim výdavkom stagnuje. Rozvoj dopravnej infraštruktúry bude postavený na jasných prioritách a bude viesť k výberu najviac potrebných a účelných projektov. Prioritou budú rekonštrukcie najviac využívaných ciest a železníc, odstraňovanie kapacitných problémov, rozvoj transeurópskej dopravnej siete a rozvoj kombinovanej dopravy. K vyššej atraktivite verejnej dopravy prispeje národný plán dopravnej obslužnosti, ktorý po etapách prinesie koordináciu vlakov a autobusov, zjednotenie taríf ako aj financovania, objednávanie a plánovanie verejnej dopravy Národnou dopravnou agentúrou.

PRÍLOHY

Príloha 1 - Porovnanie s Programom stability a prognózou Európskej komisie

Návrh rozpočtového plánu očakáva v porovnaní s Programom stability mierne lepší výkon ekonomiky do roku 2021, čo sa prejavuje vo väčšine indikátorov. Makroekonomická prognóza z apríla 2020⁵⁸, na základe ktorej bol zostavený Program stability na roky 2020 až 2023, predpokladala na rok 2020 pokles reálneho HDP na úrovni 7,8 % a na rok 2021 rast 6,8 %. Aktualizovaná prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy zo septembra 2020, v súlade s ktorou je pripravený Návrh rozpočtu verejnej správy, zmierňuje prepád v roku 2020 a znižuje rast v roku 2021. V roku 2020 klesne HDP o 6,7 % a v roku 2021 stúpne o 5,5 %. Za lepším výkonom ekonomiky je odolnejší trh práce a stabilnejšia spotreba domácností a tiež rýchlejšie než očakávané zotavenie zahraničného dopytu.

TABUĽKA 13 - Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR

P.č.	Ukazovateľ	m.j.	Program stability				Návrh rozpočtu			
			2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
1	HDP, bežné ceny	mld, eur	89,0	95,2	100,5	105,8	89,6	95,7	99,9	105,3
2	HDP, stále ceny	%	-7,2	6,8	4,1	3,2	-6,7	5,5	2,4	3,3
3	Konečná spotreba domácností a NISD	%	-8,4	7,8	4,1	2,9	-1,2	3,0	1,8	2,3
4	Konečná spotreba verejnej správy	%	1,8	0,2	1,8	2,6	-1,7	0,0	0,2	1,6
5	Tvorba hrubého fixného kapitálu	%	-20,3	17,0	5,2	5,8	-9,9	7,6	3,3	6,5
6	Export tovarov a služieb	%	-21,4	17,6	6,5	3,6	-9,3	9,7	4,0	3,6
7	Import tovarov a služieb	%	-25,5	19,0	6,5	4,0	-7,9	8,3	2,8	3,4
8	Produkčná medzera (podiel na potenciálnom produkte)	%	-7,1	-3,0	-1,3	-0,5	-5,5	-2,2	-1,9	-0,9
9	Priemerná mesačná mzda za hospodárstvo (nominálny rast)	%	1,6	4,0	4,9	4,9	2,6	4,1	3,9	4,8
10	Priemerný rast zamestnanosti, podľa VZPS	%	-3,5	1,5	1,0	0,2	-1,8	0,6	0,5	0,2
11	Priemerný rast zamestnanosti, podľa ESA 2010	%	-3,6	1,6	1,0	0,3	-1,5	0,6	0,5	0,2
12	Priemerná miera nezamestnanosti, podľa VZPS	%	8,8	7,7	6,8	6,4	6,8	6,8	6,2	5,7
13	Priemerná evidovaná miera nezamestnanosti	%	7,7	6,7	5,9	5,5	6,5	6,0	5,4	5,0
14	Harmonizovaný index spotrebiteľských cien (HICP)	%	1,7	0,2	1,9	2,0	2,0	1,1	1,9	1,8
15	Bilancia bežného účtu (podiel na HDP)	%	2,3	0,3	0,3	-0,5	-4,3	-3,9	-3,0	-3,1

Zdroj: MF SR

Prognóza MF SR je v porovnaní s letnou prognózou EK optimistickejšia a má bližšie k jarnej prognóze EK⁵⁹. Hlavným dôvodom je fakt, že v čase tvorby septembrovej prognózy MF SR boli už dostupné pozitívne ekonomické údaje za druhý kvartál roku 2020. Rozdiel v rastoch HDP je tak spôsobený lepším vývojom ekonomiky v druhom štvrtroku naprieč sektormi. Trh práce sa ukázal byť odolnejší a viac než počet pracovných miest poklesol počet odpracovaných hodín. Menší pokles zamestnanosti sa pretavil aj do miernejšieho poklesu spotreby domácností. Pokles investícií nebol tak masívny a aj oživenie exportu prišlo skôr, než očakávali prognózy EK.

TABUĽKA 14 - Porovnanie prognóz Európskej komisie a Ministerstva financií SR

Ukazovateľ (rast v % ak nie je uvedené inak)		2020	2021
Reálne HDP	Prognóza EK (jar)	-6,7	6,6
	Prognóza EK (leto)	-9,0	7,4
	Prognóza MFSR (sept)	-6,7	5,5
Súkromná spotreba	Prognóza EK (jar)	-7,1	7,2
	Prognóza MFSR (sept)	-1,2	3,0
Verejná spotreba	Prognóza EK (jar)	4,2	1,5
	Prognóza MFSR (sept)	-1,7	0,0
Celkové investície	Prognóza EK (jar)	-14,7	10,7
	Prognóza MFSR (sept)	-9,9	7,6
Export tovarov a služieb	Prognóza EK (jar)	-12,4	13,4

⁵⁸ Oficiálne schválená Výborom pre makroekonomické prognózy.

⁵⁹ 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.



	Prognóza MFSR (sept)	-9,3	9,7
Import tovarov a služieb	Prognóza EK (jar)	-12,6	13,3
	Prognóza MFSR (sept)	-7,9	8,3
	Prognóza EK (jar)	1,9	1,1
Inflácia (HICP)	Prognóza EK (leto)	1,9	0,8
	Prognóza MFSR (sept)	2,0	1,1
	Prognóza EK (jar)	-3,4	2
Zamestnanosť (ESA)	Prognóza MFSR (sept)	-1,5	0,6
	Prognóza EK (jar)	-5,0	-0,6
Produkčná medzera (% z pot, HDP)	Prognóza MFSR (sept)	-5,5	-2,2

Zdroj: MF SR, EK

TABUĽKA 15 - Porovnanie rozpočtových cieľov s Programom stability

	ESA kód	2019 S % HDP	2020 OS % HDP	2021 NRVS % HDP	2022 NRVS % HDP	2023 NRVS % HDP
Cieľové saldá verejnej správy	B,9					
Program stability (1)		-1,30	-8,40	-4,88	-3,72	-2,89
Návrh rozpočtového plánu (2)		-1,37	-9,68	-7,44	-5,35	0,00
Rozdiel (2-1)		-0,08	-1,28	-2,56	-1,63	2,89

OS – Očakávaná skutočnosť

Zdroj: MF SR

NRVS – Návrh rozpočtu verejnej správy

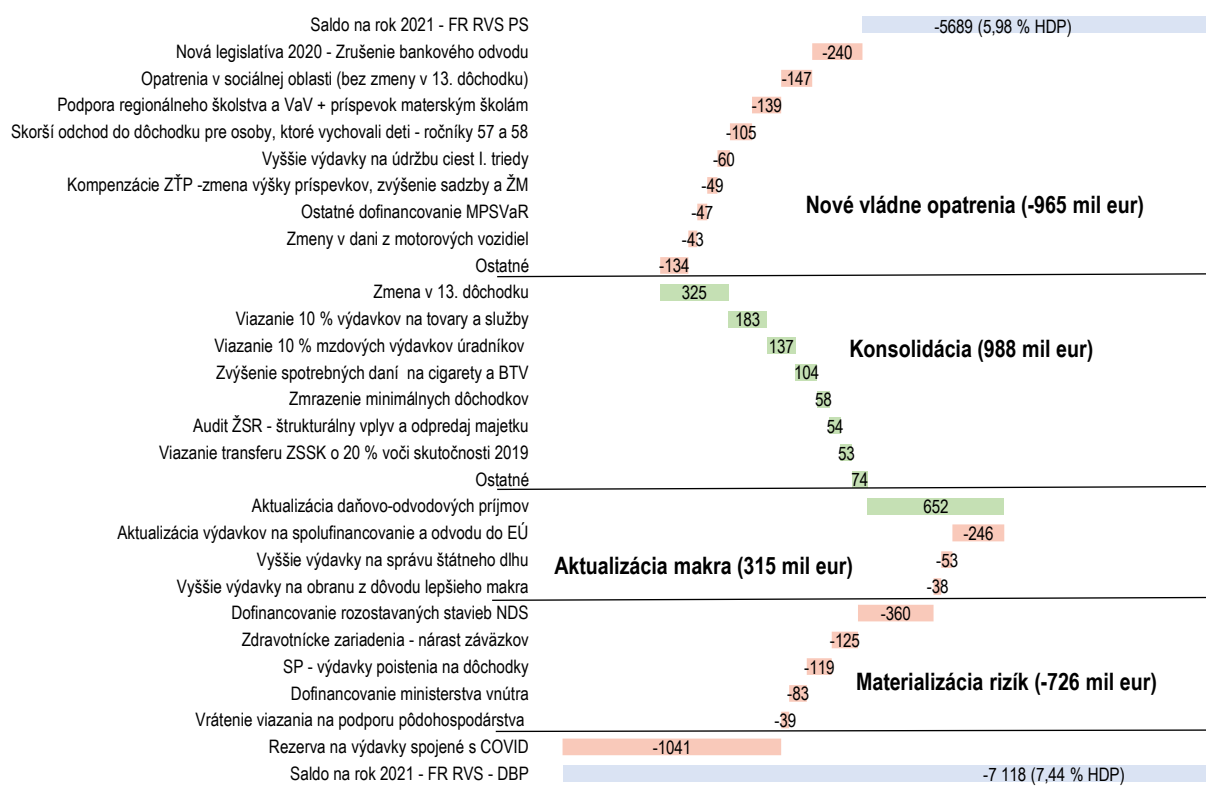
Vzhľadom na pokračujúce výrazné podchladenie ekonomiky a výraznú neistotu vyplývajúcu z rastúceho počtu pozitívne testovaných prípadov COVID19 sa pre rok 2021 neuvažuje s konsolidáciou. Naopak, rozpočtový cieľ v podobe deficitu vo výške 7,44 % HDP preventívne zahŕňa aj výraznú rezervu 1,1 % HDP pre prípad potreby reakcie na opätovné negatívne dopady pandémie. Európska komisia rozšírením platnosti Všeobecnej únikovej klauzuly aj na rok 2021 implikuje, že v súčasnej situácii nie je výrazná konsolidácia na mieste. Vyšší schodok z roku 2021 sa prejaví aj vo vyššom deficite v nasledujúcom roku 2022 aj pri konsolidačnom úsilí na úrovni 1 % HDP. V roku 2023 požaduje ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti vzhľadom na výrazný nárast dlhu nad aktuálne sankčné pásma vyrovnaný rozpočet. V Programe stability sa s touto požiadavkou neuvažovalo.

V štruktúre rozpočtu na budúci rok došlo oproti Programu stability k rozsiahlym zmenám⁶⁰. Nové politiky vlády, kam patrí aj ohlásené opatrenia v sociálnej oblasti, zvyšujú saldo o 1,01 % HDP. Na tieto politiky si vláda vytvorila fiškálny priestor konsolidačnými opatreniami, ktoré zlepšia hospodárenie na budúci rok o 1,03 % HDP. Externé vplyv mimo kontroly vlády, kam patrí najmä lepšia prognóza, zlepšujú cielený deficit na budúci rok o 0,33 % HDP. K hospodáreniu verejnej správy negatívne prispieva materializácia niektorých rizík rozpočtu v aktuálnom roku, ktoré majú vplyv aj na nasledujúci rok v objeme 0,76 % HDP. Výrazná rezerva na výdavky spojené s pandemiou pôsobí tiež negatívne na hospodárenie v budúcom roku v objeme 1,09 % HDP. Bez tejto rezervy by bol schodok na budúci rok iba 0,4 % HDP vyšší v porovnaní s Programom stability.

⁶⁰ V Programe stability SR na roky 2020 až 2023 bol publikovaný len NPC scenár na rok 2021, keďže FR RVS nebol do uzatvorenia prác na Programe stability dokončený. Tu prezentovaný FR RVS za Program stability zodpovedá uzatvorenému fiškálnemu rámcu k dátumu prijatia Programu stability na vláde SR.



GRAF 28 - Rozdiely na hlavných položkách (ESA 2010) oproti Programu stability, príspevky v mil. eur



Zdroj: MF SR

Nové politiky vlády

Sociálne opatrenia na podporu širokých skupín obyvateľstva, ohlásené vládou cez leto, bude v objeme 0,15 % HDP. Vláda zdvojnásobila výšku vianočného príspevku pre dôchodcov. Vianočný príspevok dostane každý dôchodca, avšak jeho výška sa bude znižovať so zvyšujúcim sa dôchodkom, pričom minimálna hodnota príspevku je 50 eur⁶¹. Autobusová a mestská hromadná doprava bude bezplatná pre deti, študentov ako aj seniorov. Takto sa zabezpečí doprava zadarmo v cieľovej skupine aj tým, ktorí na prepravu nevyužívajú vlak. Dôchodcom sa okrem cestovania zadarmo zrušia aj doplatky za lieky. Zavedie sa tiež tzv. tehotenský príplatok. Ten sa bude vyplácať od 4. mesiaca ukončeného tehotenstva až do pôrodu. Cieľom tohto príspevku je podpora mladých rodín.

Zrušením špeciálneho odvodu pre vybrané finančné inštitúcie príde štátny rozpočet o príjmy v objeme 0,25 % HDP. Vláda sa s bankami dohodla na zrušení bankového odvodu od polovice roka 2020. Banky sa na oplátku zaviazali investovať ročne pol miliardy eur do úverov pre štátne projekty a jednu miliardu eur do úverov pre ľudí a firmy navyše oproti súčasnému financovaniu.

Rozpočet na budúci rok sa výraznejšie navyšuje Ministerstvu školstva vedy a výskumu (0,15 % HDP). Na podporu regionálneho školstva a vedy a výskumu je vyčlenených 0,10 % HDP. Zvyšovať sa bude aj príspevok na výchovu a vzdelávanie v materských školách, výdavky na kompenzácie vo Výskumnej agentúry ministerstva, či financie na rekonštrukciu futbalových štadiónov.

Vláda tiež umožní skorší odchod do dôchodku pre ľudí narodených v rokoch 1957 a 1958, ktorí vychovali deti (0,11 % HDP). Ide o úpravu legislatívy, ktorá doteraz diskriminovala osoby narodené v rokoch 1957 a 1958 oproti ostatným ročníkom.

⁶¹ Vianočný príspevok sa zdvojnásobil namiesto zavedenia 13. dôchodku. Táto zmena má pozitívny vplyv na hospodárenia a je kvantifikovaná v časti konsolidačných opatrení.

Ostatné priority vlády na budúci rok zvýšia deficit hospodárenia o 0,35 % HDP. Vláda pristúpi k zvýšeniu kompenzácií zdravotne ťažko postihnutých ako aj k zvýšeniu finančného príspevku v zariadeniach s podmienenou odkázanosťou. Výdavky sa zvyšujú aj Ministerstvu práce sociálnych vecí a rodiny. Ide najmä o zvýšenie financií na rodičovský príspevok, prídavok na dieťa, pomoc v hmotnej núdzi, ale aj vplyvy novej legislatívy⁶². Zvýšené náklady si vyžiada aj dobudovanie nového Ministerstva pre investície a regionálny rozvoj, nového Úradu podpredsedu pre legislatívu, či rozšírenie agendy Útvary hodnoty za peniaze, ktorý má hodnotiť každú kapitálovú investíciu presahujúcu 1 mil. eur. Finančné prostriedky sa navyšujú aj Slovenskej správe ciest na opravu ciest I. triedy. Deficit zvyšujú aj zmeny v dani za motorové vozidlá, ktorých cieľom je zvýšenie konkurencieschopnosti slovenských autodopravcov.

Konsolidačné opatrenia vlády

Vláda pristúpila k zmene v 13. dôchodku, čo zníži budúcoročný deficit o 0,34 % HDP. Zavedenie 13. dôchodku bolo schválené tesne pred parlamentnými voľbami. Jeho veľkosť mala byť pre každého dôchodcu rovnaká bez ohľadu na výšku jeho terajšieho dôchodku. Nová vláda pristúpila radšej k zdvojnásobeniu vianočného príspevku pre dôchodcov namiesto zavedenia 13. dôchodku.

Na úrovni centrálnej vlády sa pristúpilo k znižovaniu mzdových výdavkov a výdavkov na tovary a služby (0,33 % HDP). Mzdové náklady ako aj výdavky na tovary a služby jednotlivých ministerstiev majú byť na budúci rok o 10 % nižšie ako sa predpokladalo v Programe stability. Opatrenie prinesie úsporu 0,14 % HDP na mzdových nákladoch, resp. 0,19 % HDP na výdavkoch na tovary a služby.

Zvýšenie daní na cigarety a bezdymové tabakové výrobky a zmeny v dani za motorové vozidlá prinesie do rozpočtu 0,11 % HDP. Spotrebná daň z cigariet, tabaku ako aj bezdymových tabakových výrobkov sa má na budúci rok zvýšiť o 40 centov za krabičku. V ďalších rokoch 2022 a 2023 má dôjsť k polovičnému nárastu oproti roku 2021.

Optimalizácia prevádzkových nákladov v podnikoch Železníc Slovenskej republiky a Železničnej spoločnosti Slovensko má priniesť úsporu 0,11 % HDP. Železnice Slovenskej republiky prejdú personálnym ako aj prevádzkovým auditom, ktorý má zabezpečiť zníženie nákladov o 0,04 % HDP. Odpredaj nadbytočného majetku tejto spoločnosti má priniesť do štátnej kasy 0,02 % HDP. Železničnej spoločnosti Slovensko sa zníži transfer zo štátneho rozpočtu o 20 % oproti úrovni roka 2019 (0,06 % HDP), čo zvýši motiváciu efektívnejšie vynakladať finančné prostriedky a zvyšovať vlastné príjmy.

Ostatné konsolidačné opatrenia znížia budúcoročný deficit o 0,14 % HDP. Pristupuje sa k zmrazeniu indexácie minimálnych dôchodkov (0,06 % HDP). Odloženie malých investícií zlepšuje hospodárenie na budúci rok tiež o 0,04 % HDP. Deficit znížia aj opatrenia ako zníženie počtu policajtov, či vysokoškolských učiteľov, pri ich súčasnom náraste mzdy.

Externé vplyvy mimo kontroly vlády

Daňovo odvodové príjmy majú byť podľa aktuálnej prognózy vyššie o 0,68 % HDP v porovnaní s jarnou prognózou. Vyššie príjmy sú najmä dôsledkom rýchlejšieho zotavenia ekonomickej aktivity oproti predpokladom v Programe stability.

Vzťahy s rozpočtom EÚ zvyšujú deficit hospodárenia (0,26 % HDP). Podľa najnovších dát dôjde v budúcom roku k rýchlejšiemu čerpaniu EU fondov v porovnaní s odhadom v Programe stability. Toto rýchlejšie čerpanie sa prenáša aj do nasledujúceho roka. Na základe aktuálnej makroekonomickej prognózy, ktorá odhaduje vyššiu ekonomickú aktivitu na rok 2021 v porovnaní s prognózou ktorá vstupovala do Programu stability, stúpa mierne aj odvod do EÚ. Odvod do EÚ je totiž naviazaný na výšku hrubého domáceho produktu.

Nárast deficitu vysvetľujú aj ostatné externé vplyvy (0,10 % HDP). Zvyšujú sa výdavky na správu štátneho dlhu, keďže od Programu stability dochádza k navýšeniu emisného plánu štátnych dlhopisov. Rastú aj výdavky na

⁶² Kompenzácia politickým väzňom minulého režimu, novela zákona o kuratele, novela zákon o finančnej podpore detí a rodín.



obranu z dôvodu lepšej makroekonomickej prognózy⁶³. Slovensko sa totiž zaviazalo Organizácii severoatlantickej zmluvy (NATO), že bude do roku 2023 zvyšovať svoj podiel obranných výdavkov na úroveň 2 % HDP.

Materializácia rizík rozpočtu

Podhodnotené rozpočtované výdavky v tomto roku, ako aj materializácia niektorých rizík navyšuje deficitné hospodárenie o 0,76 % HDP. Dofinancovanie rozostavaných stavieb Národnej diaľničnej spoločnosti zvyšuje výdavky na budúci rok oproti Programu stability o 0,38 % HDP. Zdravotníckym zariadeniam sa v aktuálnom roku zvyšujú záväzky z dôvodu nedostatočne nastaveného financovania v rozpočte. To sa prejaví na potrebe ich dofinancovania aj v nasledujúcom roku o 0,14 % HDP. Výdavky na starobné a invalidné dôchodky majú byť na budúci rok vyššie o 0,12 % HDP, ako sa predpokladalo v Programe stability. Dofinancovanie tovarov a služieb Ministerstva vnútra na úroveň aktuálneho roku, či vyššie výdavky na exekúcie a úpravu pozemkov zvyšujú deficit o 0,09 % HDP. V Programe stability sa uvažovalo nad viazaním časti výdavkov na podporu pôdohospodárstva v objeme 0,04 % HDP. V súčasnosti sa však počíta s opätovnou podporou pôdohospodárstva v pôvodnej rozpočtovanej sume.

Rezerva na nepriaznivý vývoj

Rezerva na výdavky spojených s pandémiou COVID19 má výrazne negatívny vplyv (1,09 % HDP). Rozsiahla druhá vlna pandémie môže znížiť príjmy v nasledujúcom roku o približne 1 mld. eur nad rámec prognózy použitej pri príprave rozpočtu. Negatívne riziko plynie z hospodárskych obmedzení v domácej ekonomike, ako aj u našich obchodných partnerov. Po skúsenostiach z prvého šírenia ochorenia COVID19 by však vplyv na svetovú a domácu ekonomiku mohol byť miernejší vďaka cielenejším a šetrnejším opatreniam.

⁶³ Nárast HDP zvýši potrebu nominálnych výdavkov na splnenie záväzku zvýšiť svoj podiel výdavkov ako percento HDP.

Príloha 2 – Hodnotenie prognóz výbormi pre makroekonomické a daňové prognózy

Návrh rozpočtového plánu na roky 2021 až 2023 je založený na makroekonomických a daňových prognózach na horizonte rokov 2021 až 2023 zo septembra 2020. 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 2020 je vzhľadom na vplyv na rozpočtové príjmy na rok 2021 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 vo vyššom odhade MF na rok 2020 pre rast priemernej mzdy a spotreby domácností. Prognóza MF bola všetkými prítomnými členmi Výboru (Infostat, NBS, SLSP, VÚB, Tatrabanka, Unicredit, SAV) zhodnotená ako realistická.

Po zasadnutí Výboru pre makroekonomické prognózy v septembri 2020 hodnotili siedmi členovia strednodobú makroekonomickú prognózu MF SR ako realistickú a jeden ako konzervatívnu.

TABUĽKA 16 - Hodnotenie septembrovej prognózy MF SR vo Výbore pre makroekonomické prognózy

Člen výboru	Charakteristika prognózy
Infostat, NBS, SLSP, VÚB, Tatrabanka, Unicredit, SAV	realistická
	Zdroj: Výbor pre makroekonomické prognózy

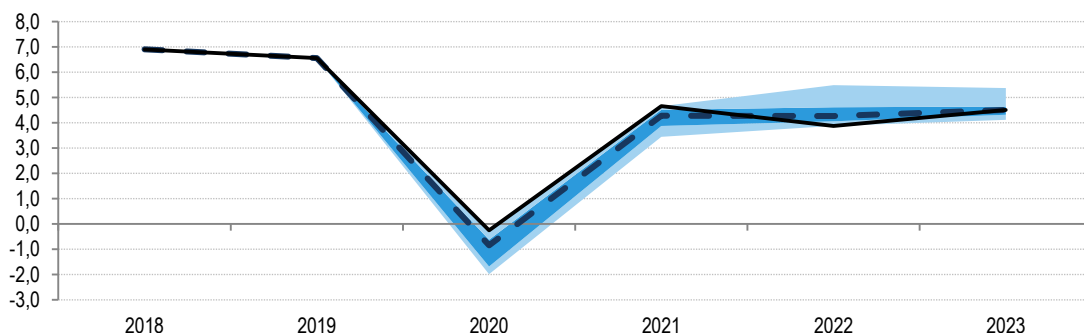
TABUĽKA 17 - Priemerná prognóza členov Výboru* (okrem MF SR) a prognóza MF SR

	2019	2020		2021		2022		2023	
v %, ak nie je uvedené inak		Výbo r	MFSR	Výbo r	MFSR	Výbor	MFSR	Výbor	MFSR
Hrubý domáci produkt; reálny rast	2,4	-7,0	-6,7	5,3	5,5	3,5	2,4	3,2	3,3
Hrubý domáci produkt v bežných cenách; mld. eur	94,2	89,5	89,6	95,4	95,7	100,0	99,9	105,5	105,3
Konečná spotreba domácností; reálny rast	2,1	-1,8	-1,2	2,5	3,0	2,2	1,8	2,4	2,3
Konečná spotreba domácností; nominálny rast	4,9	0,2	1,0	3,8	4,1	4,0	3,7	4,5	4,1
Priemerná mesačná mzda; reálny rast	5,0	-0,1	0,6	2,0	2,9	2,3	1,9	2,4	2,9
Priemerná mesačná mzda; nominálny rast	7,8	1,9	2,6	3,5	4,1	4,0	3,9	4,5	4,8
Rast zamestnanosti (štát. výkazníctvo)	1,0	-2,2	-1,6	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,2
Index spotrebiteľských cien; priemerný rast; CPI	2,7	2,0	1,9	1,3	1,1	1,9	1,9	2,0	1,8
Bilancia bežného účtu; podiel na HDP	-2,9	-2,5	-4,3	-1,3	-3,9	-1,2	-3,0	-1,0	-3,1

* Výbor pre makroekonomické prognózy

Zdroj: Výbor pre makroekonomické prognózy

GRAF 29 - Porovnanie prognóz makroekonomických základní⁶⁴ pre rozpočtové príjmy s členmi výboru



Zdroj: MF SR

⁶⁴ 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 6 – 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, objektívnosť 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, vypracovávajú prognózy aj do konca septembra. V mimoriadnych prípadoch môže zasadnutie výboru zvoliť 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 slovne 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.

Výbor pre daňové prognózy

MF SR na zasadnutí Výboru pre daňové prognózy v októbri 2020 prezentovalo svoju aktualizovanú strednodobú prognózu daňových príjmov na roky 2019 až 2023. Strednodobá prognóza daňových príjmov a sociálnych odvodov MF SR bola všetkými členmi výboru označená ako **realistická**.

TABUĽKA 18 - 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

Zmena nominálnej úrovne dlhu bude v rokoch 2021 až 2023 ovplyvňovaná potrebou financovať vysoké hotovostné deficity nad 5 mld. eur. Prostriedky z emisií štátnych dlhopisov⁶⁵ budú doplnené uvoľňovaním hotovosti naakumulovanej v Štátnej pokladnici v kumulatívnej výške viac ako 3 mld. Týmto sa zároveň zabezpečí tlmenie nárastu dlhu.

TABUĽKA 19 - Hotovostné vplyvy na zmenu nominálneho hrubého dlhu verejnej správy (v mil. eur)

	2017 S	2018 S	2019 S	2020*	2021 NRVS	2022 NRVS	2023 NRVS
A. Hrubý dlh verejnej správy (k 1.1.)	42 481	43 695	44 630	45 485	55 552	62 009	67 780
B. Celková medziročná zmena hrubého dlhu VS	1 213	935	856	10 066	6 457	5 772	4 989
- hotovostný deficit ŠR	1 220	1 182	2 201	10 076	8 049	6 130	5 778
- prostriedky ŠP využité na financovanie hotovostného deficitu ŠR	1	-498	-1 586	-56	-1 506	-453	-1 229
- zadĺženie ostatných subjektov VS	3	111	248	80	-101	-62	36
z toho: ŽSR + ŽSSK	8	34	117	41	-65	-65	-65
z toho: NDS	-36	-37	-42	-37	-37	-37	0
z toho: Dopravné podniky obcí	-4	-4	-15	13	9	8	8
z toho: Samospráva (obce a VÚC)	50	92	46	17	-16	24	84
- zmena záruk SR v EFSF	0	0	-21	0	0	0	0
- emisný diskont	68	7	4	28	20	169	454
- diskont pri splatnosti	-62	-7	1	-62	-2	-11	-49
- ostatné	-21	157	9	0	-2	-2	0
C. Hrubý dlh verejnej správy (k 31.12.)	43 695	44 630	45 485	55 552	62 009	67 780	72 769
v % HDP	51,7	49,9	48,5	62,2	65,0	68,1	69,4
D. Zmena hrubého dlhu oproti Programu stability (p.b.)	0,4	0,5	0,5	1,0	3,2	6,6	9,3
z toho: príspevok zmeny prognózy nom. HDP	0,0	0,1	0,2	-0,2	-0,1	0,6	0,6
príspevok zmeny prognózy nom. dlhu	0,4	0,3	0,3	1,2	3,3	6,0	8,7
p.m. príspevok SR do ESM	0	0	0	136	0	0	0

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

Zdroj: MF SR

* 2020 – priebežný monitoring plnenia RVS 2020

⁶⁵ Okrem krytia hotovostného schodku ŠR sa finančne prostriedky získané z emisií štátnych dlhopisov využívajú aj na refinancovanie splatných dlhopisov emitovaných v minulosti.

Príloha 4 - Štrukturálne saldo

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

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

Nasledujúca matica objasňuje a špecifikuje požiadavky Paktu stability a rastu na fiškálnu konsolidáciu v rámci jeho preventívnej časti. Táto matica je symetrická a rozlišuje medzi väčším konsolidačným úsilím, ktoré sa má uskutočňovať v lepších časoch a nižším úsilím, realizovaným v ťažkých ekonomických podmienkach.

	Podmienka	Požadovaná medziročná konsolidácia	
		Dlh pod 60 % a žiadne riziko udržateľnosti	Dlh nad 60 % alebo riziko udržateľnosti
Výnimočne zlé obdobie	Reálny rast HDP < 0 alebo produkčná medzera < -4	Bez potreby konsolidácie	
Veľmi zlé obdobie	$-4 \leq$ produkčná medzera (PM) < -3	0	0,25
Zlé obdobie	$-3 \leq$ produkčná medzera (PM) < -1,5	0 v prípade otvárajúcej sa PM, 0,25 v prípade zatvárajúcej sa PM	0,25 v prípade otvárajúcej sa PM, 0,5 v prípade zatvárajúcej sa PM
Normálne obdobie	$-1,5 \leq$ produkčná medzera (PM) < 1,5	0,5	> 0,5
Dobré obdobie	produkčná medzera (PM) $\geq$ 1,5	> 0,5 v prípade otvárajúcej sa PM, $\geq$ 0,75 v prípade zatvárajúcej sa PM	$\geq$ 0,75 v prípade otvárajúcej sa PM, $\geq$ 1 v prípade zatvárajúcej sa PM

Hodnotenie súladu so štrukturálnym saldom a výdavkovým pravidlom sa posudzuje na základe jednoročnej a dvojročnej odchýlky udávanej v % HDP. Jednoročná odchýlka s limitom -0,5 % HDP a dvojročná odchýlka, s limitom -0,25 % HDP.

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 OECD⁶⁶ 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 neopakujú v ďalších rokoch. Pre potreby návrhu rozpočtového plánu postupuje MF SR pri ich identifikácii v súlade s metodikou EK.

⁶⁶ 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 zahŕňal novú úroveň údajov pre výpočet elasticít. Metodika bola schválená členskými štátmi v septembri 2014.

Metodika EK⁶⁷ charakterizuje jednorazové opatrenie ako dočasné opatrenie, ktoré nemá trvalý charakter a vzniklo nezávisle od vládnych rozhodnutí. EK vytvorila direktíva postupu klasifikácie jednorazových opatrení:

1. **Princíp:** Iba dočasný, neopakovateľný dopad na príjmy alebo náklady VS sa môže klasifikovať ako jednorazový vplyv.
2. **Princíp:** Jednorazovosť opatrenia nemôže byť nariadená zákonom ani autonómnym rozhodnutím vlády.
3. **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.
4. **Princíp:** Vedomé rozhodnutia vlády, ktoré vedú k navýšeniu deficitu, sa nemôžu klasifikovať ako jednorazové vplyvy.
5. **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 EMU⁶⁸). 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-krízou, na základe čoho ich zaraďujeme do zoznamu jednorazových opatrení.

Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2021 počíta s nasledovnými jednorazovými opatreniami na horizonte rokov 2019 až 2023.

TABUĽKA 20 - Zoznam jednorazových opatrení

	2019	2020	2021	2022	2023
1 Započítanie doteraz neuplatnenej daňovej straty za roky 2015 až 2018	-20	-	-	-	-
2 Úhrada PN v karanténe alebo domácej izolácii a OČR pre zamestnancov vo výške 55 % ich hrubej mzdy	-	-324	-	-	-
Príspevok na udržania zamestnanosti pre podniky zasiahnuté krízou, resp. zavreté podniky (80 % hrubej mzdy, max. 880 eur, resp. 1100 eur alebo paušálny príspevok podľa poklesu tržieb), príspevky pre mikro firmy a SZČO*	-	-520	-	-	-
3					
4 Dotovanie nájomného pre prevádzky*	-	-35	-	-	-
5 Rezerva na druhú vlnu COVID 19	-	-150	-	-	-
6 Nákupy zdravotníckeho materiálu spojené s COVID 19 (štátne hmotné rezervy)	-	-123	-	-	-
7 Dotácie pre letecké spoločnosti SAD a autobusových dopravcov	-	-84	-	-	-
8 Zvýšený výkon služby záchranných jednotiek + mat. zabezpečenie (Min vnútra)	-	-84	-	-	-
9 Ostatné ministerstvá - prevádzkové náklady spojené s COVID (najmä ochranný materiál)	-	-12	-	-	-
10 Podpora škôlok (pracovné miesta)	-	-83	-	-	-
11 Odmeny pre zamestnancov v prvej línii	-	-77	-	-	-
12 Odpustenie platby odvodov pre zavreté prevádzky	-	-58	-	-	-
13 Predĺženie poberania dávky v nezamestnanosti	-	-56	-	-	-
14 Predĺženie poberania rodičovského príspevku	-	-19	-	-	-
15 SOS príspevok (podpora dohodárov a iných ľudí bez príjmu)	-	-10	-	-	-
16 Prerušenie daňových kontrol	-	-13	-	-	-
17 Pomoc v hmotnej núdzi	-	-5	-	-	-
18 Platba DPH koncesionára stavby D4/R7	-	71	131	-	-
19 Vysporiadanie rizikovej záruky pre Kubu	-	-173	-	-	-
20 Rezerva na vyššie výdavky spôsobené COVID	-	-	-1041	-	-
Spolu	-20	-1 754	-910	0	0

* Čistý vplyv opatrenia na deficit. Príspevok na udržanie zamestnanosti bude z EU fondov financovaný vo výške 460 mil. eur, dotovanie nájomného pre prevádzky vo výške 165 mil. eur.

Zdroj: MF SR

⁶⁷ Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2016 Edition – Guiding principles str.28.

⁶⁸ Report on Public Finances in EMU, December 2015.



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)⁶⁹. 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 roky⁷⁰. Nominálny rast takto upravených výdavkov sa prostredníctvom deflátoru HDP prepočíta na reálny rast, aby bol porovnateľný s výdavkovým pravidlom.

TABUĽKA 21 - Výdavkové pravidlo

		2018	2019	2020	2021
1. Celkové výdavky	mil. eur	37 343	40 121	46 440	46 689
2. Úrokové náklady	mil. eur	1 207	1 164	1 007	949
3. Výdavky kryté EÚ (kapitálové)	mil. eur	749	587	553	237
3a. Výdavky kryté EÚ zdrojmi (celkové)	mil. eur	957	890	1 007	1 175
4. Kapitálové výdavky kryté národnými zdrojmi	mil. eur	2 607	2 790	2 852	3 049
5. Vyhladené kapitálové výdavky (nár. zdroje 4-ročný pohyblivý priemer)	mil. eur	2 505	2 515	2 665	2 824
6. Cyklické výdavky na dávky v nezamestnanosti	mil. eur	-18	-23	57	25
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	35 096	37 816	44 183	44 316
9. Medziročná zmena primárneho výdav. agregátu (8t-8t-1)	mil. eur	1 981	2 720	6 367	133
10. Zmena v príjmoch z titulu diskrečných príjmových opatrení	mil. eur	0	0	-411	-64
11. Jednorazové opatrenia na príjmovej strane (COVID19)	mil. eur	0	0	-58	58
12. Jednorazové opatrenia na výdav. strane (COVID19)	mil. eur	0	0	-2 207	2 207
13. Metodické úpravy	mil. eur	0	0	0	0
14. Nominálny rast agregátu výdavkov očisteného o príjmové opatrenia ((9t-10t)/8t-1)	%	6,0	7,8	11,9	5,6
15. Reálny rast agregátu výdav. očisteného o príj. opatrenia	%	4,4	5,1	9,2	4,3
16. Výdav. pravidlo (znížená referenčná miera pot. rastu HDP)	p.b.	1,3	2,0	2,8	0,8
p. m. deflátor HDP	%	1,5	2,5	2,5	1,3

Pozn.: v rokoch 2022 a 2023 bude Slovensko v korektívnej časti Paktu a výdavkové pravidlo sa neaplikuje.

Zdroj: MF SR

⁶⁹ Pozitívne cyklické príjmy v čase konjunktúry (nerealizované skrz diskrečné opatrenia) umožňujú nárast výdavkov nad potenciál ekonomiky. Výdavkové pravidlo monitoruje tento neželaný fiškálny vplyv, niekoľko dočasných zvýšení príjmov z nerealizovaných opatrení by sa malo využívať na dosiahnutie MTO.

⁷⁰ Vade Mecum on Stability and Growth Pact, str. 30.



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.⁷¹ 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 22 - Diskrečné opatrenia – medziročné vplyvy opatrení (mil. eur, ESA2010)

Popis	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Zrušenie daňovej licencie	-100	0	0	0	0	0
Zavedenie 13. a 14. platu (zavedenie od 2018, legislatívne zmeny od 2019)	-2	-30	10	-24,5	3,4	0
Oslobodenie rekreačných šekov od daní a odvodov	0	-31	0	0	0	0
Oslobodenie nepeňažného benefitu pre zamestnanca na ubytovanie	0	-15,7	6,4	0	0	0
Zdaňovanie dividend skrz 7% zrážkovú daň	24	32	0	0	0	0
Oslobodenie príjmov z predaja akcií a obchodných podielov	0	-5	-23	0	0	0
Súbor opatrení vedúci k zvýšeniu efektívnosti výberu DPH	-26	216	0	0	0	0
Znížená sadzba DPH na ubytovacie služby	0	-24	0	0	0	0
Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov	3	36	0	102	85	67
Ročné zúčtovanie sociálneho poistenia - posun na 2023	0	0	0	0	0	49
Zavedenie OOP a následné zmeny	35	37	0	0	0	0
Postupný rast odvodu do II. piliera (automaticky od 2017 o 0,25 p. b./rok)	-32	-41	-49	-42	-50	-52
Neživotné poistenie – zavedenie odvodu a nahradenie spotrebnou daňou z poistného	14	65	0	0	0	0
Zdvojnásobenie sadzby osobitného odvodu v regulovaných odv., a následné zníženie	0	-40	0	-17	0	0
Navýšenie bankového odvodu a jeho zrušenie od 2. pol 2020	0	0	8	-120	0	0
Zvýšenie odpočtu výdavkov na vedu a výskum	-15	-10	-2	0	0	0
Zavedenie licencií na hazardné hry a iné zmeny v zdaňovaní hazardných hier	0	12	3	0	0	0
Zvýšenie hranice platenia preddavkov (z 2500 na 5000 eur)	0	0	0	-11	0	0
Odpočítanie daňovej straty pre ostatné firmy (max. do 50 % ZD počas 5 rokov)	0	0	0	36	-6	0
Ľubovoľná doba odpisov pre mikropodniky	0	0	0	-15	0	0
15 % sadzba DPPO pre firmy s obrátom do 100 tis. Eur	0	0	-42	0	0	0
Zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane na 21-násobok životného minima	0	0	-112	0	0	0
Znížená sadzba SZČO na 15% pre obrát do 100 tis. eur	0	0	-19	0	0	0
Znížená sadzba DPH na ďalšie potraviny	0	0	-78	0	0	0
Zavedenie paušálu na nepeňažný benefit pre zam. na dopravu (100 eur mesačne)	0	0	0	-12	0	0
Opatrenia na podporu mobility práce	0	0	-34	0	0	0
Prerušenie daňových kontrol a daňových konaní	0	0	-13	13	0	0
Lehota na podanie daňového priznania dani z motorových vozidiel	0	0	0	0	0	0
Odpustenie platby odvovodov pre zavreté prevádzky	0	0	-58	58	0	0
Možnosť započítania doteraz neuplatnenej daňovej straty za roky 2015-2018	0	-20	20	0	0	0
Oprava základu dane DPH pri dodaní tovaru alebo služby	0	0	0	-41	0	0
Zrušenie oslobodenia od DPH pri zásielkach do 22 eur z 3. krajín	0	0	0	11	12	0
Zmeny v zdaňovaní motorových vozidiel	0	0	-28	0	0	0
Spolu	-99	180	-411	-64	44	63

⁷¹ 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 korona-vírusu

Nasledujúca príloha detailne opisuje jednotlivé opatrenia ktoré sú uvedené v Boxe v kapitole 3. Opatrenia členíme na priamo pomoc, odklad daní a odvodov a garancie resp. bankové úvery.

TABUĽKA 23 - Súhrn prijatých opatrení v boji proti korona-vírusu

	Priama pomoc		Odklad daní a odvodov	Garancie / bankové úvery	% HDP
	Príjmy	Výdavky			
Spolu v mil.	547	2 207	467	1 673	-
Spolu v % HDP	0,61	2,46	0,52	1,87	5,46

Opatrenia týkajúce sa priamej pomoci

- **Úhrada práceneschopným zamestnancom v karanténe alebo domácej izolácii, resp. zamestnancom starajúcich sa o člena domácnosti 55 % ich hrubej mzdy⁷².** Pre nemocenské sa zaviedla možnosť čerpania kvôli karanténe alebo domácej izolácii. Štát dočasne prepláca nemocenské od prvého dňa⁷³ vo výške 55 % predošlého príjmu. Pracujúci rodič s dieťaťom vo veku do 11 rokov môže čerpať ošetrovné počas celého obdobia zavretých škôl a škôlok⁷⁴. Pri poberaní dávok zároveň poklesnú príjmy verejných financií z dane z príjmov fyzických osôb a odvodov.
- **Príspevok na udržanie zamestnanosti pre podniky zasiahnuté krízou.** V polovici apríla sa zamestnávateľom zaviedol príspevok na preplatenie 80 % hrubej mzdy zamestnanca na prekážke pri práci⁷⁵ (maximálne do výšky 880 eur) alebo paušálny príspevok pri poklese tržieb najmenej 20 % na každého zamestnanca (mesačná podpora predstavuje 180 až 540 eur podľa poklesu tržieb). Je na voľbe zamestnávateľa, o ktorý typ podpory požiada.
- **Príspevok na udržanie zamestnanosti pre zatvorené prevádzky.** Od apríla sa zamestnávateľom bez ohľadu na veľkosť prepláca 80 % hrubej mzdy zamestnanca na prekážke pri práci (maximálne do výšky 1 100 eur).
- **Podpora pre ľudí pracujúcich na dohodu, jednoosobové spoločnosti a samostatne zárobkové osoby dosiahne výšku 210 eur.** V apríli sa zaviedli paušálne príspevky pre nízkoпрíjmové SZČO a jednoosobové s.r.o. Zároveň sa zaviedol tzv. SOS príspevok pre ľudí, ktorí sa počas pandémie koronavírusu ocitli v krízovej situácii bez príjmu. Cieľová skupina sú napríklad zamestnanci pracujúci na dohodu.
- **Dotovanie nájomného pre prevádzky, ktoré boli v dôsledku opatrení zatvorené.** Dotáciu je možné poskytnúť vo výške, v akej bola poskytnutá zľava z nájomného na základe dohody medzi prenajímateľom a nájomcom, najviac však vo výške 50 % nájomného. Ak prenajímateľ poskytne nájomcovi 50-percentnú zľavu, zvyšných 50 % doplatí štát. Ak prenajímateľ poskytne nižšiu zľavu, rovnakým podielom prispeje aj štát a zvyšný podiel zaplatí nájomca v splátkach, rozložených maximálne na 48 mesiacov⁷⁶.
- **Rezerva na druhú vlnu pandémie.** Rezerva má slúžiť najmä na ďalšie neočakávané výdavky spojené so šírením pandémie na jeseň tohto roku.
- **Nákupy zdravotníckeho materiálu na boj proti koronavírusu.** V tomto roku sa očakáva navýšenie rozpočtu kvôli nákupom zdravotníckych pomôcok a materiálu súvisiacich s zdravotníckymi zariadeniami ako aj ostatných inštitúcií verejnej správy.
- **Podpora materských škôl na udržanie pracovných miest.** Poskytuje sa finančný príspevok na úhradu časti mzdových nákladov vo výške 80 percent hrubej mzdy, najviac vo výške 1 100 eur na jedného

⁷² S príslušným obmedzením maximálnej výšky denného vymeriavacieho základu.

⁷³ Predtým od 11. dňa – prvých 10 dní platil zamestnávateľ, pričom prvé tri dni len vo výške 25 % predošlého príjmu.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Prekážka pri práci umožňuje zamestnávateľom znížiť hrubú mzdu zamestnancov na maximálne 60 % pri kolektívnych zmluvách a na práve 80 % pri zamestnancoch bez kolektívnej zmluvy.

⁷⁶ V takomto prípade ale prenajímateľ nebude môcť zvyšovať nájomné, okrem prípadov, keď to bolo dohodnuté už pred pandemiou.

zamestnanca na mesiac pedagogickým, odborným a nepedagogickým zamestnancom⁷⁷. Príspevok sa vypláti za obdobie keď boli materské školy zatvorené – od 13. marca 2020 najneskôr do 30. júna 2020.

- **Úplné odpustenie sociálnych odvodov zamestnávateľov a živnostníkov pre zatvorené prevádzky** za mesiac apríl. Opatrenie sa dá uplatniť, ak bola prevádzka zavretá najmenej 15 dní.
- **Ostatné opatrenia:** 1. Započítanie doteraz neuplatnenej daňovej straty za roky 2015 až 2018 v daňovom priznaní za rok 2019⁷⁸ 2. Prerušenie daňových kontrol a daňových konaní na žiadosť daňového subjektu, 3. Zvýšené výdavky Ministerstva vnútra a ostatných ministerstiev súvisiace s pandémiou, ako ja odmeny pre zamestnancov v prvej línii v boji s COVID 19. 4. Predĺženie poberania dávky v nezamestnanosti a rodičovského príspevku. 5. Podpora leteckých spoločností.

Opatrenia týkajúce sa odkladu splatnosti daní a odvodov

- **Odklad platby odvodov pri poklese tržieb o viac ako 40 %.** Posunutie sa týka soc. a zdrav. odvodov zamestnávateľa a živnostníkov pri poklese tržieb oproti rovnakému mesiacu z minulého roku. Opatrenie sa viackrát predlžovalo a platilo až do júla.
- **Odklad preddavkov dane z príjmu pri poklese tržieb o viac ako 40 %.** Ide o hotovostný vplyv, aktuálne dôjde k zúčtovaniu dane v rámci ročného vyrovnania (v roku 2021).
- **Voliteľný odklad povinnosti podať daňové priznanie** za rok 2019 pre fyzické a právnické osoby (na dani z príjmov) do konca septembra.
- **Ostatné daňové opatrenia:** 1. 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. 2. Opatrenia pre neziskový sektor kde sa predlžuje lehota na asigáciu dane. 3. Odpustenie preddavkov na dani z motorových vozidiel.⁷⁹

Ďalším bankovým opatrením sú 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 možnosť čerpať pomoc cez tri inštitúcie. Prvou možnosťou je poskytnutie úveru so zárukou od štátnej akciovej spoločnosti Slovak Investment Holdingu (SIH). Objem poskytnutých záruk bol avizovaný vo výške 38 mil. eur s možnosťou rozšírenie o ďalších 57 mil. eur. Samotné úvery budú podnikom poskytovať komerčné banky. Druhou inštitúciou je EXIMBANKA SR, ktorá podporí aj veľké podniky formou úverov, záruk a odpustenia poplatkov za záruky. Pomoc poskytne aj Slovenská záručná a rozvojová banka (SZRB) formou úverov od 10 tisíc do 350 tisíc eur pre malé a stredné podniky a pre SZČO. Eximbanka a SZRB plánujú poskytnúť spolu úvery v celkovej hodnote približne 50 mil. eur s možnosťou ďalšieho zvýšenia objemu. Zvyšné dva programy tzv. **veľkej schémy pomoci** od štátu sú podľa nových pravidiel dočasného rámca, ktorý vydala Európska komisia. Veľká schéma pomoci má prostredníctvom SIH a Eximbanky poskytnúť prostriedky malým, stredným aj veľkým podnikom. Garancie sa odhadujú rámcovo v celkovom objeme 1,5 mld. eur.

Vláda sa dohodla s finančnými inštitúciami aj na odklade splátok úveru po dobu max 9 mesiacov⁸⁰. Týka sa to ľudí, ktorí boli poškodení aktuálnou pandémiou a požiadajú o odklad. Odklad je bez poplatku, neznamená však odpustenie časti dlhu alebo úroku. Klienti, ktorí požiadajú o odklad nebudú mať záznam v úverovom registri.

Samosprávy môžu požiadať o bezúročné pôžičky do výšky výpadku výnosu dane z príjmu fyzických osôb. Pôžičky musia byť samosprávami minulé do konca aktuálneho roka. Z dôvodu negatívneho vývoja rozpočtu samospráv ovplyvneného pandémiou COVID19 je stanovený odklad prvej splátky do roku 2024. Potom sa pôžička bude splácať počas štyroch rokov do roku 2027.

⁷⁷ Platí pre zamestnancov s nástupom práce najneskôr 1. marca 2020. Podmienkou je, že ku dňu podania žiadosti nie sú vo výpovednej dobe.

⁷⁸ Opatrenie má aktuálny vplyv v roku 2019 ale hotovostne pomôže firmám v roku 2020.

⁷⁹ Opatrenia č. 1 a 2 pozitívne majú pozitívny vplyv na saldo za rok 2020 pretože znižujú výpadok príjmov v tomto roku vzhľadom na predĺženie termínu uplatnenia až do roku 2021.

⁸⁰ Dohoda o odklade sa týka bánk, lízgových 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 lízgové spoločnosti môžu klienti požiadať o 3 mesačný odklad s možnosťou dodatočne požiadať o ďalší trojmesačný odklad.



Príloha 8 - Požadované tabuľky

Tabuľka 0a - Základné predpoklady

	2019	2020	2021
Krátkodobá úroková miera (ročný priemer) [1]	-0,4	-0,4	-0,4
Dlhodobá úroková miera (ročný priemer) [2]	0,3	0,2	0,7
Výmenný kurz USD/EUR (priemer)	1,1	1,1	1,2
Nominálny efektívny výmenný kurz (% zmena)	0,3	-0,8	-0,1
Rast svetového HDP bez EU			
Rast HDP EA			
Rast HDP významných obch. partnerov	2,1	-5,7	5,0
Rast importov vo svete v stálych cenách bez EU			
Cena ropy (Brent, EUR/barel)	64,2	43,7	47,9

Zdroj: MF SR

[1] 3-mesačný Euribor

[2] 10-ročný vládny dlhopis SR

Tabuľka 0b - Hlavné predpoklady

	2019	2020	2021
1. Vonkajšie prostredie			
Cena ropy (€)	64,2	43,7	47,9
Nemecké dlhopisy - spready	0,5	0,6	0,7
2. Fiškálna politika			
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté verejnej správy (% HDP)	-1,4	-9,7	-7,4
Hrubý dlh VS	48,5	62,2	65,0
3. Menová politika, finančný sektor			
Úrokové sadzby:			
Euribor 3M (priemer)	-0,4	-0,4	-0,4
Vklady	0,2	0,1	0,1
Výnos 10 ročného štátneho dlhopisu SR (priemer)			
Stav vkladov (mld. eur)	61,1	62,6	65,6
4. Demografické trendy			
Vývoj obyvateľstva v produktívnom veku (rast)	3718,1	3690,6	3662,8
Celkový index závislosti	46,6	47,9	49,1

Zdroj: MF SR

Tabuľka 1a - Makroekonomický prehľad

	ESA kód	2019 Skutočnosť	2019 miera rastu	2020 miera rastu	2020 miera rastu
1. Reálny HDP	B1*g	89,3	2,4	-6,7	5,5
z toho					
1.1 Predpokladaný vplyv agregovaných rozpočtových opatrení na hospodársky rast	-	-	-	-	-
2. Potenciálny HDP	-	87,5	2,0	0,8	2,0
príspevky:					
- práca	-	-	0,3	0,0	0,3
- kapitál	-	-	0,8	0,8	0,6
- celková produktivita faktorov	-	-	1,0	0,0	1,2
3. Nominálny HDP	B1*g	93,9	4,9	-4,8	6,7
Zložky reálneho HDP					
3. Konečná spotreba domácností a NISD	P.3	49,7	2,1	-1,2	3,0
4. Konečná spotreba verejnej správy	P.3	16,0	4,6	-1,7	0,0
5. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g P.52 +	19,4	6,8	-9,9	7,6
6. Zmena stavu zásob a čisté nadobudnutie cenností (% HDP)	P.53	1,7	2,0	-0,3	1,1
7. Vývoz výrobkov a služieb	P.6	85,8	1,7	-9,3	9,7



8. Dovozy výrobkov a služieb	P.7	83,2	2,6	-7,9	8,3
Príspevky k reálnemu rastu HDP					
9. Domáci dopyt spolu	-	-	3,4	-3,1	3,3
	P.52 +				
10. Zmena stavu zásob a čisté nadobudnutie cenností	P.53	-	-0,3	-2,2	1,4
11. Saldo zahr. obchodu s výrobkami a službami	B.11	-	-0,7	-1,6	1,4

Zdroj: MF SR

Tabuľka 1b - Cenový vývoj

	ESA kód	2019 Skutočnosť	2019 miera rastu	2020 miera rastu	2021 miera rastu
1. Deflátor HDP	-	1,1	2,4	1,9	1,1
2. Deflátor súkromnej spotreby	-	1,1	2,7	2,2	1,1
3. HICP [1]	-	106,3	2,8	2,0	1,1
4. Deflátor verejnej spotreby	-	1,2	5,6	5,8	1,7
5. Deflátor investícií	-	1,0	1,2	0,4	1,3
6. Deflátor exportu tovarov a služieb	-	1,0	0,0	-2,2	0,8
7. Deflátor importu tovarov a služieb	-	1,0	0,2	-1,4	1,1

Zdroj: MF SR

[1] Index v 2015 = 100

Tabuľka 1c - Ukazovatele trhu práce

	ESA kód	2019 Skutočnosť	2019 miera rastu	2020 miera rastu	2021 miera rastu
1. Počet zamestnaných (tis.) [1]	-	2 450	1,2	-1,5	0,6
2. Počet odpracovaných hodín (mil.) [2]	-	4 153	0,7	-7,4	7,2
3. Miera nezamestnanosti (%) [3]	-	5,8	-0,8	1,1	0,0
4. Produktivita práce na osobu (eur) [4]	-	36 446	1,1	-5,2	4,9
5. Produktivita práce na hodinu (eur) [5]	-	22	1,7	1,0	4,9
6. Odmeny zamestnancov (mil. eur)	D.1	40 518	8,4	0,3	4,8
7. Odmeny na zamestnanca (eur)	-	19 085	7,1	1,7	4,2

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	2019	2020	2021
1. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté od zvyšku sveta	B.9	-3,3	-2,5	-1,6
z toho:				
- Tovary a služby		-1,8	-0,9	0,2
- Primárne príjmy a transfery		-2,5	-3,0	-3,2
- Kapitálový účet		1,0	1,4	1,4
2. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté súkromného sektora	B.9			
3. Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté verejnej správy	EDP B.9	-1,4	-9,7	-7,5
4. Štatistický rozdiel				

Zdroj: MF SR



Tabuľka 2a: Vývoj rozpočtov verejnej správy

	ESA kód	2020 % HDP	2021 % HDP
Čisté pôžičky (EDP B.9) podsektorov verejnej správy			
1. Verejná správa	S.13	-9,7	-7,5
2. Ústredná štátna správa	S.1311	-9,7	-7,0
3. Regionálna štátna správa	S.1312		
4. Miestna štátna správa	S.1313	-0,1	-0,4
5. Fondy sociálneho zabezpečenia	S.1314	0,1	0,0
6. Úrokové náklady	D.41	1,1	1,0
7. Primárne saldo VS		8,6	6,5
8. Jednorazové a dočasné efekty		-1,9	-1,0
9. Reálny rast HDP (%)		-6,7	5,5
10. Potenciálny rast HDP (%)		0,8	2,0
príspevky:		0,8	2,0
- práca		0,0	0,3
- kapitál		0,8	0,6
- celková produktivita faktorov		0,0	1,2
11. Produkčná medzera (% potenciálneho HDP)		-5,5	-2,2
12. Cyklická zložka (% potenciálneho HDP)		-2,1	-0,8
13. Cyklicky upravené saldo (1-12) (% potenciálneho HDP)		-7,6	-6,7
14. Cyklicky upravené primárne saldo (13+6) (% potenciálneho HDP)		-6,5	-5,7
15. Štrukturálne saldo (13-8) (% potenciálneho HDP)		-5,7	-5,7

[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	2020	2021
1. Hrubý dlh		62,2	65,0
2. Zmena hrubého dlhu		13,7	2,8
Príspevky k zmene hrubého dlhu			
3. Primárne saldo		8,6	6,5
4. Úrokové náklady	D.41	1,1	1,0
5. Zosúladenie dlhu a deficitu		1,6	-0,7
z toho:			
- Rozdiely medzi cash a akruálom		1,0	0,9
- Čistý nárast finančných aktív		0,5	-1,7
z toho: príjmy z privatizácie		0,0	0,0
- Efekty zhodnotenia a iné		0,0	0,1
p.m. Implicitná úroková miera		2,2	1,7
Iné relevantné faktory			
6. Likvidné finančné aktíva		5,5	3,4
7. Čistý finančný dlh (1-6)		56,7	61,6
8. Splátky dlhu (existujúce dlhopisy) od konca predchádzajúceho roka		5,1	2,7
9. Podiel dlhu denominovaného v zahraničnej mene (% HDP)		3,6	3,5
10. Priemerná splatnosť*		8,4	8,4

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

Zdroj: MF SR



Tabuľka 2c: Podmienené záväzky (% HDP)

	2018	2019
Verejné záruky	19,3	19,8
z toho: spojené s EFSF a ESM	10,8	11,7

Zdroj: MF SR

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

Verejná správa (S13)	ESA kód	2020 NPC % HDP	2021 NPC % HDP
1. Celkové príjmy	TR	42,3	41,4
z toho			
1.1. Dane z produkcie a dovozu	D.2	12,5	12,3
1.2. Bežné dane z dôchodkov, majetku atď.	D.5	6,8	6,5
1.3. Dane z kapitálu	D.91	-	-
1.4. Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	16,0	16,0
1.5. Dôchodky z majetku	D.4	0,5	0,6
1.6. Ostatné ¹		6,6	6,0
p.m.: Daňové zaťaženie (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		35,2	34,7
2. Celkové výdavky	TE	52,0	47,7
z toho			
2.1. Odmeny zamestnancov	D.1	11,6	11,2
2.2. Medzisúprava	P.2	7,9	6,7
2.3. Celkové sociálne transfery	D.62, D.632	16,7	15,5
z toho: dávky v nezamestnanosti		0,5	0,3
2.4. Úrokové náklady	D.41	1,1	1,0
2.5. Subvencie	D.3	1,4	1,5
2.6. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	3,8	3,2
2.7. Kapitálové transfery	D.9	0,9	0,2
2.8. Ostatné ²		8,5	8,4

[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.

2019 = priebežný monitoring

Zdroj: MF SR

Tabuľka 4a: Bilancia cieľových výdavkov a príjmov verejnej správy

Verejná správa (S13)	ESA kód	2020 % HDP	2021 % HDP
1. Celkové príjmy	TR	42,3	41,5
z toho			
1.1. Dane z produkcie a dovozu	D.2	12,5	12,0
1.2. Bežné dane z dôchodkov, majetku atď.	D.5	6,8	6,6
1.3. Dane z kapitálu	D.91	0,0	0,0
1.4. Príspevky na sociálne zabezpečenie	D.61	16,0	16,0
1.5. Dôchodky z majetku	D.4	0,5	0,6
1.6. Ostatné ¹		6,6	6,3
p.m.: Daňové zaťaženie (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		35,2	34,6
2. Celkové výdavky	TE	52,0	48,9
z toho			
2.1. Odmeny zamestnancov	D.1	11,6	10,8
2.2. Medzisúprava	P.2	7,9	7,8
2.3. Celkové sociálne transfery	D.62, D.632	16,7	15,5
z toho: dávky v nezamestnanosti		0,5	0,3
2.4. Úrokové náklady	D.41	1,1	1,0
2.5. Subvencie	D.3	1,4	1,5
2.6. Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51g	3,8	3,3
2.7. Kapitálové transfery	D.9	0,9	0,2
2.8. Ostatné ²		8,5	8,6

[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.

Pozn.: 2020 = priebežný monitoring

Zdroj: MF SR



Tabuľka 4b: Výdavky vylúčené z výdavkového agregátu

	2017 mil. eur	2018 % HDP	2019 % HDP	2020 % HDP
1. Výdavky na programy EÚ plne kryté príjmami z fondov EÚ	632	1,1	1,0	0,6
1.a. z toho investície plne kryté z príjmami z fondov EÚ	440	0,8	0,6	0,1
2. Výdavky na dávky v nezamestnanosti nesúvisiace s opatreniami vlády (cyklická zložka)	-3	0,0	0,0	0,0
3. Zmena príjmov z titulu opatrení (vplyv diskrečných príjmových opatrení)	332	-0,1	-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

	2020		2021	
	% HDP	% CV	% HDP	% CV
Vzdelávanie	4,9	9,4	4,8	9,8
Zdravotníctvo	8,8	16,9	8,4	17,2
Zamestnanosť	0,8	1,5	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	2020		2021	
		% HDP	% CV	% HDP	% CV
1. Všeobecné verejné služby	1	6,7	12,8	8,6	17,6
2. Obrana	2	1,5	2,8	1,1	2,2
3. Verejný poriadok a bezpečnosť	3	2,8	5,3	2,4	4,9
4. Ekonomická oblasť	4	7,3	14,1	4,8	9,7
5. Ochrana životného prostredia	5	0,9	1,7	0,8	1,6
6. Bývanie a občianska vybavenosť	6	0,6	1,1	0,4	0,9
7. Zdravotníctvo	7	8,8	16,9	8,4	17,2
8. Rekreačia, kultúra a náboženstvo	8	1,3	2,6	1,2	2,5
9. Vzdelávanie	9	4,9	9,4	4,8	9,8
10. Sociálne zabezpečenie	10	17,3	33,2	16,5	33,7
Celkové výdavky	TE	52,0	100,0	49,0	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