



Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2025 až 2027

Analytický dokument

November 2024

Základné informácie o stanoviskách RRZ

S cieľom dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky, posilniť transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov a v snahe podporiť dlhodobú konkurencieschopnosť Slovenskej republiky s prihliadnutím na požiadavku ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami vznikla v roku 2012 Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ, Rada) ako nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia Slovenskej republiky. Jej úlohou je poskytovať verejnosti odborné, komplexné a politicky neovplyvnené informácie o vývoji verejných financií.

Základné informácie o spôsobe posudzovania rozpočtu

Pre realistické posúdenie rozpočtovej politiky Rada najprv odhadne bilanciu rozpočtu pre aktuálny rok. Tieto odhady vychádzajú z aktualizovaním rozpočtového semaforu. Následne RRZ stanoví fiškálny odhad pre každý ďalší rok na základe najnovšieho odhadu makroekonomického vývoja, ako aj realistického odhadu predstavených opatrení na strane príjmov a výdavkov. To vytvorí „RRZ scenár“. RRZ scenár teda predstavuje pravdepodobný dopad rozpočtu na verejné financie za predpokladu, že žiadne dodatočné opatrenia nebudú prijaté.

RRZ scenár je následne porovnávaný so scenárom bez zmeny politik (tzv. NPC scenár), ktorý vychádza z RRZ scenára, ale neobsahuje vplyvy v ňom zapracovaných opatrení. Tieto dva scenáre sú následne použité pre vyčíslenie analytických ukazovateľov ako je konsolidačné úsilie vlády a celkové analytické zhodnotenie rozpočtu.

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2024

Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v Ústave, čl.55a a v ústavnom zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Táto publikácia je dostupná na internetovej stránke RRZ (<https://www.rrz.sk>).

Copyright ©

Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť rešpektuje všetky práva tretích strán, najmä práva chránené autorským právom (informácie alebo údaje, štylistika a znenie textov do tej miery ak majú individuálny charakter). Publikácie Kancelárie RRZ s odkazom na autorské práva (©Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Kancelária RRZ, Secretariat of the Council for Budget Responsibility/Secretariat of the CBR, Slovakia/year, alebo podobne) smú byť použité (reprodukované, odkaz na internete, a pod.) len za podmienky, že bude správne uvedený zdroj. Všeobecné informácie a údaje publikované bez odkazu na autorské práva smú byť publikované bez uvedenia zdroja. Pokiaľ sú informácie a údaje jednoznačne získané zo zdrojov tretích strán, používateľ takýchto informácií a údajov je povinný rešpektovať existujúce práva, prípadne je povinný si získať povolenie na použitie samostatne.

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

Obsah

1. Rozpočet a fiškálny rámeč	6
1.1 Súlad návrhu rozpočtu s výdavkovými limitmi	7
2. Strednodobý vývoj verejných financií podľa RRZ	9
2.1 Konsolidačné úsilie vlády	9
2.2 Plnenie výdavkových limitov	11
2.3 Konsolidačné opatrenia	12
2.4 Vplyv rozpočtu na dlh verejnej správy	14
2.5 Vplyv rozpočtu na dlhodobú udržateľnosť	17
3. Makroekonomický vývoj a vplyv na rozpočet	19
3.1. Sumár makroekonomických prognóz a riziká	20
3.2. Vplyv fiškálnej politiky na ekonomický cyklus	23
4. Vývoj v roku 2024 – východiská rozpočtu	26
5. Odhad vývoja v rokoch 2025 až 2027 – riziká rozpočtu	29
6. Hodnotenie rozpočtu vo vzťahu k fiškálnym pravidlám	35
7. Pravidlá rozpočtovej transparentnosti	42
Príloha č. 1 – Makroekonomická prognóza RRZ a VpMP	45
Príloha č. 2 – Prognózy príjmov a výdavkov v návrhu rozpočtu (Výbor pre daňové prognózy)	46
Príloha č. 3 – Rok 2024: Odhad salda RRZ	47
Príloha č. 4 – Predpoklady použité pri odhade rizik	50
Príloha č. 5 – Scenár nezmenených politík	60
Príloha č. 6 – Zoznam jednorazových vplyvov	63
Príloha č. 7 – Odhad medziročných vplyvov diskrecionárnych príjmových opatrení (DRM)	65
Príloha č. 8 – Pravidlá transparentnosti – požiadavky na dáta	66
Príloha č. 9 – Bilancia hospodárenia VS v prognóze RRZ	69

Zoznam boxov, grafov a tabuliek

Box 1: Porovnanie salda VS a štrukturálneho salda VS v rokoch 2024 až 2028	10
Box 2: Vyhodnotenie nových pravidiel výpočtu limitu verejných výdavkov	37
Graf 1: Saldo VS v rokoch 2024 – 2028	10
Graf 2: Štrukturálne saldo VS v rokoch 2024 – 2028	10
Graf 3: Príspevky k medziročnej zmene dlhu v odhade RRZ	15
Graf 4: Porovnanie prognózy dlhu RRZ v základnom scenári s NPC scenárom	16
Graf 5: Príspevky k medziročnej zmene dlhu v odhade RRZ – vrátane vplyvu NPC scenára	16
Graf 6: Stochastické projekcie hrubého dlhu v strednodobom horizonte	17
Graf 7: Očakávaný rast reálneho HDP (%) a faktory rastu HDP (p.b.)	22
Graf 8: Očakávaný vývoj inflácie (%) a faktory zmeny inflácie (p.b.)	22
Graf 9: Očakávaný vývoj rastu investícií (%) a faktory rastu (p.b.)	22
Graf 10: Očakávaný vývoj rastu reálnych miezd (%) a faktory rastu (p.b.)	22
Graf 11: Očakávaný rast spotreby domácností (%) a faktory rastu (p.b.)	23
Graf 12: Očakávaný vývoj miery nezamestnanosti (%) a faktory rastu (p.b.)	23
Graf 13: Fiškálny impulz v rokoch 2024-2028	25
Graf 14: Predpokladané použitie prostriedkov z EÚ fondov a Plánu obnovy	25
Graf 15: Saldo hospodárenia VS v roku 2024	26
Graf 16: Vývoj odhadov RRZ pre saldo hospodárenia VS v roku 2024	27
Graf 17: Odhad hospodárenia VS v rokoch 2025 až 2027 podľa RRZ a MF SR	29
Graf 18: Vývoj hrubého dlhu verejnej správy	35
Graf 19: Porovnanie salda verejnej správy pri splnení 4-ročného plánu	40
Graf 20: Porovnanie štrukturálneho primárneho salda verejnej správy pri splnení 4-ročného plánu	40
Graf 21: Porovnanie vývoja hrubého dlhu pri splnení 4-ročného plánu	41
Graf 22: Porovnanie temp rastu čistých výdavkov v 4-ročnom pláne	41
Graf 23: Rezervy a výdavky po zmene zákona na rok 2025 (v mil. eur)	44
Tabuľka 1: Porovnanie očakávaného salda a dlhu v NRVS s odhadom RRZ	6
Tabuľka 2: Súlad limitu verejných výdavkov s návrhom rozpočtu verejnej správy	8
Tabuľka 3: Konsolidačné úsilie vlády podľa odhadu RRZ	10
Tabuľka 4: Výdavky spadajúce pod limit verejných výdavkov podľa odhadu RRZ	12
Tabuľka 5: Opatrenia potrebné na splnenie limitu verejných výdavkov voči RRZ scenáru	12
Tabuľka : Veľkosť opatrení v odhade salda RRZ oproti NPC scenáru	13
Tabuľka 7: Zoznam opatrení zahrnutých v odhade RRZ (vplyvy voči NPC)	13
Tabuľka 8: Predpoklady vývoja dlhu verejnej správy	14
Tabuľka 9: Štrukturálne primárne saldo a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti	18
Tabuľka 10: Prognózy domácich a medzinárodných inštitúcií (rast reálneho HDP)	20
Tabuľka 11: Prognózy domácich a medzinárodných inštitúcií (inflácia)	21

Tabuľka 12: Fiškálny impulz v rokoch 2024-2028	24
Tabuľka 13: Porovnanie odhadu salda VS v roku 2024 s fiškálnym rámcom	27
Tabuľka 14: Rozdiely medzi fiškálnym rámcom RVS a odhadom RRZ v rokoch 2025 až 2027	30
Tabuľka 15: Zasadnutia výborov a zverejnenie prognóz	42
Tabuľka 16: Prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy (september 2024)	45
Tabuľka 17: Makroekonomická prognóza RRZ (október 2024)	45
Tabuľka 18: Makroekonomická prognóza RRZ (október 2024) – NPC scenár	45
Tabuľka 19: Porovnanie odhadu salda VS v roku 2024 s fiškálnym rámcom	49
Tabuľka 20: Riziká daňových a odvodových príjmov (rozdiel prognózy RRZ a RVS)	50
Tabuľka 21: Odhad rizika voči rozpočtu - sociálne transfery	51
Tabuľka 22: Riziká v osobných výdavkoch štátnych rozpočtových organizácií	53
Tabuľka 23: Úspory a riziká v kapitálových výdavkoch štátneho rozpočtu	54
Tabuľka 24: Odhad rizík v samosprávach	55
Tabuľka 25: Vývoj výdavkov na zdravotnú starostlivosť podľa RRZ	56
Tabuľka 26: Vývoj nerozdelených ziskov súkromných zdravotných poisťovní	56
Tabuľka 27: Strednodobá prognóza hospodárenia nemocníc	57
Tabuľka 28: Odhad rizika v zdravotníctve voči rozpočtu	58
Tabuľka 29: Vplyvy legislatívnych opatrení zapracovaných do prognózy RRZ	59
Tabuľka 30: Prehľad zmien v porovnaní s odhadom MF SR na rok 2024	60
Tabuľka 31: Čerpanie fondov EÚ a prostriedkov Plánu obnovy v NPC scenári RRZ	61
Tabuľka 32: Porovnanie NPC scenára vývoja verejných financií RRZ	61
Tabuľka 33: Príspevky k medziročnej zmene salda v NPC scenári	62
Tabuľka 34: Zoznam jednorazových vplyvov	63
Tabuľka 35: Zoznam diskrečných príjmových opatrení (DRM) a medziročné vplyvy	65
Tabuľka 36: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy v prognóze RRZ v mil. eur	69
Tabuľka 37: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy v prognóze RRZ v % HDP	70

1. Rozpočet a fiškálny rámec

Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2025 až 2027 bol schválený vládou 15. októbra 2024, pričom ide o prvý rozpočet pripravený v prostredí nových fiškálnych pravidiel EÚ.

Z dôvodu pretrvávajúceho zlého stavu verejných financií ako aj vzhľadom na požiadavky európskych fiškálnych pravidiel vláda do návrhu rozpočtu zahrnila súbor konsolidačných opatrení, predovšetkým v oblasti daňových príjmov. Tento balík bol schválený NR SR v októbri 2024, pričom je v prevažnej miere tvorený opatreniami s trvalým pozitívnym vplyvom na hospodárenie verejnej správy¹. Prijaté opatrenia umožňujú vláde cieľiť medziročné zníženie deficitu pre rok 2025, ide však len o prvý krok v procese ozdravenia verejných financií.

Oproti pôvodne rozpočtovanému deficitu verejnej správy v roku 2024 na úrovni 6,0 % HDP vláda aktuálne odhaduje mierny pokles schodku na úroveň 5,8 % HDP. Návrh rozpočtu predpokladá medziročné zlepšenie deficitu na úroveň 4,7 % HDP v roku 2025 a na 4,2 % HDP v roku 2026, následne sa v roku 2027 zvýši na 4,9 % HDP. Vláda pritom deklaruje zámer dosiahnutia deficitu verejnej správy vo výške 3,7 % HDP v roku 2026 a vo výške 3,0 % HDP v roku 2027. Schválený návrh rozpočtu na roky 2025 až 2027 je tak zostavený v súlade s deklarovanými rozpočtovými cieľmi iba v roku 2025, nie v ďalších dvoch rokoch, v ktorých na ich splnenie chýbajú opatrenia v celkovej výške 1,9 % HDP. V rozpočte opätovne chýba informácia o konkrétnych konsolidačných opatreniach na dosiahnutie cieľov stanovených na roky 2026 a 2027.

Podľa odhadu vlády je príspevok konsolidačných opatrení v príjmoch a výdavkoch k zníženiu deficitu v roku 2025 na úrovni 2,1 % HDP. Na druhej strane, v návrhu rozpočtu boli zapracované opatrenia navyšujúce výdavky o 0,4 % HDP a zároveň bola rozpočtovaná rezerva na riešenie negatívnych vplyvov vývoja rozpočtového hospodárenia vo výške 0,3 % HDP (421 mil. eur)².

Tabuľka 1: Porovnanie očakávaného salda a dlhu v NRVS s odhadom RRZ

(v % HDP)	2023	2024	2025	2026	2027
Saldo v NRVS 2025-2027 (ciele vlády)	-4,9	-5,8	-4,7	-3,7	-3,0
Hrubý dlh v NRVS 2025-2027 (ciele vlády)	56,0	58,9	59,6	60,4	60,5
1. Saldo NRVS 2025-2027	-4,9	-5,8	-4,7	-4,2	-4,9
2. Saldo rozpočtu podľa odhadu RRZ	-5,2	-5,8	-4,5	-4,8	-4,9
rozdiel (2-1)	-0,3	0,0	0,2	-0,6	0,0
3. Hrubý dlh NRVS 2025-2027	56,0	58,9	59,6	61,7	65,8
4. Hrubý dlh rozpočtu podľa odhadu RRZ	56,1	59,3	59,7	62,4	64,0
rozdiel (4-3)	0,1	0,4	0,1	0,7	-1,8
<i>p.m. Horný limit dlhu v ústavnom zákone</i>	<i>54,0</i>	<i>53,0</i>	<i>52,0</i>	<i>51,0</i>	<i>50,0</i>

Zdroj: MF SR, RRZ

Návrh rozpočtu by podľa vlády mal viesť k nárastu hrubého dlhu z úrovne 56,1 % HDP v roku 2023 na 58,9 % HDP v roku 2024 a následne sa postupne zvýši k úrovni 60,5 % HDP na konci roku 2027 za predpokladu dosiahnutia rozpočtových cieľov, pričom k ich splneniu chýbajú špecifikované

¹ Ucelený pohľad na tieto opatrenia, vrátane vplyvov na verejné financie, domácnosti a ekonomiku, Rada pripravila v rámci materiálu [Kvantifikácia vplyvu opatrení](#).

² Podľa návrhu rozpočtu ide o rezervu vytvorenú na krytie nevyhnutných alebo nepredvídaných výdavkov vyvolaných najmä makroekonomickými vplyvmi a opatreniami súvisiacimi s plnením výdavkov verejnej správy.

opatrenia. Nárast je spôsobený najmä vysokými úrovňami deficitov očakávaných v najbližšom období. Bez ohľadu na predpokladaný vývoj dlhu platí, že **počnúc rokom 2020 dlh prekročil horný limit sankčných pásiem ústavného zákona a podľa vlády nad týmto limitom zotrvá počas celého prognózovaného obdobia.**

V roku 2025 môže podľa odhadu Rady dosiahnuť deficit 4,5 % HDP, čo je menej o 0,2 % HDP ako uvádza návrh rozpočtu, pričom v rámci štruktúry rozpočtu boli identifikované tak negatívne, ako aj pozitívne riziká. V roku 2026 Rada odhaduje deficit 4,8 %, čo je o 0,6 % HDP viac ako rozpočet, kým v roku 2027 sa odhady Rady a rozpočtu líšia len mierne.

Nutnosť konsolidácie je umocnená potrebou zastaviť ďalší nárast historicky najvyšších úrovní čistého dlhu, vytvorenie podmienok pre jeho ďalšie znižovanie, ako aj potrebou zásadnejšie znížiť riziko dlhodobej udržateľnosti, ktoré je v súčasnosti v pásme vysokého rizika. Prípadné dosiahnutie vládou cieleného deficitu na úrovni 3,0 % HDP v roku 2027 by nepostačovalo na znižovanie dlhu. **Vláda v rámci návrhu rozpočtového plánu konštatuje, že rozpočet v prípade splnenia rozpočtových cieľov zlepšuje dlhodobú udržateľnosť³.** Dosiahnutie cieľov by mohlo zlepšiť dlhodobú udržateľnosť vyjadrenú ukazovateľom S2 o 2,5 p.b. do roku 2027. V tomto scenári by sa riziká udržateľnosti znížili do pásma stredného rizika.

Pre stabilizáciu dlhu do konca volebného obdobia by podľa RRZ bolo potrebné znížiť deficit na úroveň 2,5 % HDP, čo by v prípade prijatia opatrení s trvalým vplyvom umožnilo pokles ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti bezpečne do pásma stredného rizika. V roku 2024 sa očakáva rast HDP vo výške 2,3 %, v roku 2025 vo výške 2,2 %. V roku 2024 je hlavným zdrojom rastu ekonomiky domáca spotreba aj vďaka poklesu miery inflácie. V roku 2025 bude rast založený hlavne na investíciách, najmä z Plánu obnovy a odolnosti. Trh práce ostáva silný, miera nezamestnanosti by mala klesnúť k historicky najnižšej úrovni 5,3 %. Zvýšená inflácia na úrovni 5,4 % spomalí rast reálnych miezd na 0,5 %. Zmeny v sadzbách DPH prispievajú k nárastu inflácie 1,5 percentuálnym bodom.

1.1 Súlad návrhu rozpočtu s výdavkovými limitmi

Návrh rozpočtu obsahuje limit verejných výdavkov na roky 2025 až 2027, ktorý prvýkrát počítalo ministerstvo financií na základe novelizácie⁴ zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy (ďalej len „zákon“) účinnej od 1. augusta 2024. Výpočet limitu verejných výdavkov sa nadviazal na európske fiškálne pravidlá vyplývajúce z reformy Paktu stability a rastu a výška limitu sa v rokoch 2025 až 2027 odvíja od úrovne maximálneho povoleného rastu čistých výdavkov⁵, ktorej trajektóriu stanovila vláda v Národnom strednodobom fiškálno-štruktúrálnej pláne Slovenskej

³ [Návrh rozpočtového plánu na rok 2025](#), strana 21.

⁴ [Novelu](#) schválila NR SR dňa 9. mája 2024.

⁵ Suma čistých výdavkov zahŕňa maximálnu výšku časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy v jednotnej metodike platnej pre EÚ bez úrokových výdavkov, prostriedkov z rozpočtu Európskej únie, prostriedkov mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, povinných výdavkov verejnej správy na spolufinancovanie, cyklických výdavkov na dávky v nezamestnanosti a jednorazových výdavkov. Výslednú sumu limitu ovplyvňuje aj výška medziročných vplyvov tzv. diskrecionárnych príjmových opatrení, ktoré majú vláde umožniť realizovať konsolidáciu aj na príjmovej strane rozpočtu.

republiky na roky 2025 až 2028⁶. Východiskovým bodom pre výpočet limitu na roky 2025 až 2027 je limit verejných výdavkov na rok 2024, ktorého suma bola stanovená priamo v zákone na 57 717 mil. eur⁷.

Výdavky návrhu rozpočtu verejnej správy spĺňajú podľa vlády limit iba v roku 2025, v roku 2026 limit prekračujú o 345 mil. eur a v roku 2027 o 1,9 mld. eur. Podľa odhadu vlády bude limit splnený aj v roku 2024. V prípade splnenia limitu v rokoch 2026 a 2027 klesne deficit na úroveň 3,6 % HDP, čo však pri aktuálnej prognóze nepostačuje na splnenie cieleného deficitu v hodnote 3 % HDP. Rizikom pre splnenie limitu v rokoch 2024 a 2025 je hospodárenie nerozpočtovaných subjektov verejnej správy, ktoré ovplyvňujú vykazovanú skutočnosť, avšak nie sú obsiahnuté v návrhu rozpočtu. Výška výdavkov týchto subjektov v roku 2023 dosiahla takmer 203 mil. eur (návrh rozpočtu uvádza, že takýchto subjektov je 1 042 z celkového počtu 8 279, z hľadiska veľkosti príjmov a výdavkov ide prevažne o menšie subjekty miestnej samosprávy).

Tabuľka 2: Súlad limitu verejných výdavkov s návrhom rozpočtu verejnej správy

(mil. eur)	2024	2025	2026	2027
<i>Medziročný rast čistých výdavkov (NSFŠP)</i>	-	3,8%	0,9%	1,6%
1. Limit verejných výdavkov	57 717	61 150	62 120	63 110
2. Výdavky NRVS spadajúce pod limit	57 693	61 063	62 465	65 048
3. Rozdiel (2-1)	-24	-87	345	1 939
4. Výdavky spadajúce pod limit v odhade RRZ	58 021	61 264	64 201	65 701
5. Rozdiel (4-1)	304	114	2 080	2 591
<i>p.m. Rast čistých výdavkov vyplývajúci z vypočítaného limitu</i>	-	3,8%	0,7%	1,6%
<i>p.m. Saldo VS pri splnení limitu podľa NRVS (v % HDP)</i>	-	-4,7%	-3,9%	-3,6%

Zdroj: MF SR, RRZ

pozn. NSFŠP – Národný strednodobý fiškálny-štruktúrálly plán

RRZ aj vplyvom zohľadnenia nerozpočtovaných subjektov odhaduje, že ani v roku 2025 nedôjde k splneniu limitu. Číselný rozdiel medzi odhadom vlády a RRZ však nie je zásadný. Veľký rozdiel medzi odhadmi oboch inštitúcií je v roku 2026 najmä v dôsledku vyššieho odhadu výdavkov na obranu a na zdravotníctvo zo strany RRZ, čo sa sčasti premieta aj do rozdielu v roku 2027.

⁶ V roku 2026 limit dosahuje o niečo nižšiu úroveň, ako je stanovený maximálny rast čistých výdavkov, keďže ministerstvo financií pri výpočte limitu na rok 2026 vychádza z rozpočtovanej úrovne výdavkov rozpočtu pre rok 2025, ktorá je nižšia ako stanovený limit. Medzi rokmi 2025 a 2026 tak limit predpokladá nižší rast čistých výdavkov približne o 0,2 p.b. oproti trajektórii.

⁷ Táto suma zahŕňa maximálnu výšku časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy v jednotnej metodike platnej pre EÚ bez úrokových výdavkov, prostriedkov z rozpočtu Európskej únie, prostriedkov mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, cyklických výdavkov na dávky v nezamestnanosti a jednorazových výdavkov. Povinné výdavky na spolufinancovanie sa v tomto prípade z limitu nevylučujú.

2. Strednodobý vývoj verejných financií podľa RRZ

RRZ sa pri posudzovaní rozpočtu zameriava na analytické posúdenie strednodobého vývoja verejných financií. Zahŕňa to vyčíslenie zmeny štrukturálneho salda pri zohľadnení identifikovaných rizík, vrátane príspevku opatrení vlády a odhadované plnenie limitu verejných výdavkov. Ďalej ide o vyhodnotenie vplyvu fiškálnej politiky na ekonomický cyklus (kvantifikácia fiškálneho impulzu) a posúdenie vplyvov na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Pre RRZ je tiež dôležité posudzovať predpoklady vlády o vývoji výšky hrubého dlhu v pomere k HDP v nadväznosti na sankčné pásma ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

2.1 Konsolidačné úsilie vlády

Štrukturálny deficit, ktorý je očistený o vplyv výkyvov ekonomického vývoja a iných jednorazových a dočasných opatrení, **dosiahne v roku 2024 úroveň 4,8 % HDP**. V roku 2025 sa štrukturálny deficit aj vďaka prijatým konsolidačným opatreniam dočasne zlepší o 0,6 % HDP na úroveň 4,3 % HDP. Bez prijatia dodatočných opatrení sa štrukturálny deficit bude do roku 2028 postupne zvyšovať až na úroveň 5,1 % HDP (kumulatívne zhoršenie o 0,9 p.b. počas rokov 2026 až 2028). K zhoršovaniu štrukturálneho salda prispievajú najmä opatrenia prijaté počas rokov 2023 a 2024, ktoré len dočasne zlepšili saldo (ide o dočasné zvýšenie odvodu finančných inštitúcií, zvýšenie sadzby zdravotných odvodov o 1 p.b. do roku 2027, dočasné spomalenie rastu miezd zdravotníkov a zamestnancov vo verejnej správe⁸ do roku 2026) a zvyšujúce sa úrokové náklady. **Počas nasledujúcich štyroch rokov (2025-2028) sa tak štrukturálny deficit celkovo zhorší o 0,3 % HDP** (porovnanie s odhadmi iných inštitúcií je v [Boxe 1](#)).

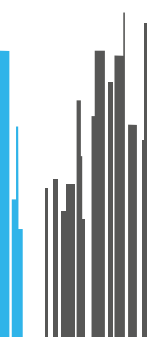
Na posúdenie toho, do akej miery je odhadovaná zmena štrukturálneho salda ovplyvnená opatreniami vlády resp. inými externými faktormi (ako je priamy a nepriamy vplyv bezpečnostno-energetickej krízy), je potrebné porovnať jeho vývoj so scenárom nezmenených politík (NPC scenár zostavený RRZ⁹). **Štrukturálny deficit by sa bez zásahov vlády zhoršil do roku 2028 v porovnaní s rokom 2024 celkovo o 1,8 % HDP.**

Čistý príspevok opatrení¹⁰ k trvalej zmene salda VS bude počas nasledujúceho obdobia (v rokoch 2025 až 2028) pozitívny vo výške 1,5 % HDP, a to hlavne kvôli opatreniam trvale zvyšujúcim príjmy VS. Ide najmä o úpravu sadzieb daní u DPH, zvýšenie spotrebných daní, vrátane zavedenia novej dane zo sladených nápojov a dane z finančných transakcií, zvýšenie sadzby u DPPO, zvýšenie maximálnych vymeriavacích stropov pre sociálne odvody. Zmeny v úhrade mýta a zvýšenie cien diaľničných známok trvale navýšia nedaňové príjmy. Na strane výdavkov sa šetrenie dotkne najmä daňového bonusu na deti a rodičovského dôchodku. Pozitívny dopad na saldo VS oproti NPC scenáru budú mať podľa

⁸ V prípade bankového odvodu, zdravotných odvodov a rastu miezd zdravotníkov ide o zohľadnenie platného legislatívneho stavu. V prípade platov zamestnancov verejnej správy ide o predpoklad RRZ vychádzajúci z historických skúseností, kedy sa v prvých rokoch volebného cyklu tlmil rast miezd a pred parlamentnými voľbami došlo k ich nárastu nad úroveň predpokladanú v NPC scenári (tempo rastu miezd naviazané na rast miezd v súkromnom sektore), čím sa počiatkové úspory neskôr vynulovali.

⁹ Za predpokladu, že by vláda neprijala žiadne nové opatrenia a verejné financie by sa vyvíjali podľa existujúcej legislatívy a rozpočtové položky by boli determinované výlučne makroekonomickým vývojom. Podrobnejšie k NPC scenáru RRZ v kapitole 2.3 a v prílohe č. 5.

¹⁰ Ukazovateľ konsolidačné úsilie vlády sa viaže výlučne na príspevok vládných opatrení k trvalej zmene hospodárenia verejnej správy. Jeho podrobný popis je uvedený v diskusnej štúdii RRZ č. 02/2014: [Ako merať konsolidáciu vo verejných financiách](#).



predpokladov RRZ aj opatrenia prijaté samosprávami na stabilizáciu ich hospodárenia (0,1 % HDP). Naopak, **na strane výdavkov sú prijaté aj opatrenia s trvalým negatívnym vplyvom na hospodárenie VS** (príplatok pedagogickým zamestnancom, náborový a stabilizačný príspevok pre príslušníkov policajného zboru, navýšenie financovania materských škôl, cestovného ruchu a fondu na podporu umenia a športu).

Tabuľka 3: Konsolidačné úsilie vlády podľa odhadu RRZ

(ESA2010, % HDP)	2024	2025	2026	2027	2028
1. Saldo verejnej správy	-5,8	-4,5	-4,8	-4,9	-5,2
2. Cyklická zložka	-0,2	-0,2	-0,3	-0,1	-0,1
3. Jednorazové efekty	-0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	-4,8	-4,3	-4,5	-4,8	-5,1
5. Zmena štrukturálneho salda ($\Delta 4$)	-1,1	0,6	-0,3	-0,3	-0,4
6. Saldo verejnej správy v NPC scenári	-5,7	-5,7	-6,4	-6,2	-6,6
7. Štrukturálne saldo v NPC scenári	-4,8	-5,6	-6,4	-6,2	-6,6
8. Zmena štrukturálneho salda v NPC scenári	-1,1	-0,8	-0,8	0,2	-0,4
9. Iné faktory (p.m.)*	0,0	0,2	0,2	-0,5	0,1
10. Veľkosť opatrení (1-6)	0,0	1,2	1,6	1,3	1,3
11. Konsolidačné úsilie po zohľadnení iných faktorov (5-8-9)	0,0***	1,2	0,3	0,0	0,0
<i>p.m. iné faktory (medziročné vplyvy, rozdiel oproti NPC scenáru):</i>	0,0	0,2	0,2	-0,5	0,1
- Opatrenia bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť**	0,0	0,2	0,2	-0,5	0,0
- PPP projekty	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Úrokové náklady	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1

Zdroj: metodika RRZ

* Iné faktory predstavujú vplyvy, ktoré sa štandardne (medzinárodne) nezohľadňujú pri výpočte štrukturálneho salda, najmä kvôli ich špecifickosti pre každú krajinu.

** RRZ z výpočtu konsolidačného úsilia vylúčila náklady spojené s 2. pilierom dôchodkového systému, investičné náklady spojené s dostavbou nemocníc v Martine a Banskej Bystrici (v rokoch 2027 a 2028), vplyvy dočasne nižšej valorizácie plátov v zdravotníctve (v rokoch 2025 a 2026) a miezd vo VS na základe kolektívnej zmluvy (RRZ vo svojom odhade predpokladá, že do roku 2027 sa úroveň miezd vo VS zvýši na úroveň predpokladanú v NPC scenári, t.j. úspory budú dočasné).

*** Zachytáva iba opatrenia prijaté v súvislosti so schváleným návrhom rozpočtu. Nezahŕňa priebežný vývoj verejných financií v roku 2024 oproti NPC scenáru.

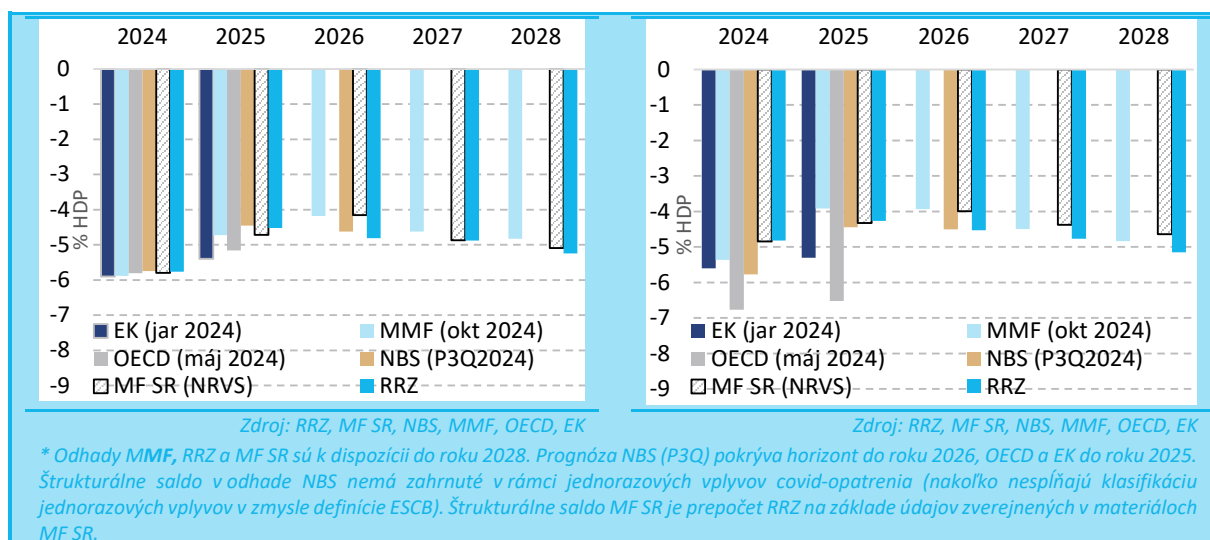
Box 1: Porovnanie salda VS a štrukturálneho salda VS v rokoch 2024 až 2028

Nižšie umiestnené grafy prezentujú saldo VS a odhady štrukturálneho salda VS v rokoch 2024 až 2028 rôznych inštitúcií: EK (jarná prognóza¹¹), MMF (World economic outlook z októbra 2024), OECD (Economic outlook z mája 2024), NBS, RRZ a MF SR (Návrh rozpočtu VS na roky 2025-2027, prípadne z Národného strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu SR na roky 2025-2028). RRZ, EK, ako aj MF SR na rozdiel od zvyšných inštitúcií neberú do úvahy nešpecifikované konsolidačné opatrenia a preto budúci vývoj salda nie je medzi všetkými inštitúciami vzájomne porovnateľný. Ďalšie vzniknuté rozdiely v prípade štrukturálneho salda sú okrem inej výšky odhadovaného deficitu spôsobené odlišným odhadom veľkosti cyklickej zložky (produkčnej medzery) a zohľadnenými jednorazovými vplyvmi, pričom nie všetky inštitúcie zohľadňujú energopomoc, prípadne pandemické výdavky do jednorazových vplyvov (o.i. EK, NBS).

Graf 1: Saldo VS v rokoch 2024 – 2028

Graf 2: Štrukturálne saldo VS v rokoch 2024 – 2028

¹¹ Prognóza EK v roku 2026 vychádza z tzv. scenára nezmenených politík.



2.2 Plnenie výdavkových limitov

Vychádzajúc z aktuálneho strednodobého odhadu salda hospodárenia VS Rada vypočítala sumu výdavkov, ktoré spadajú pod limit verejných výdavkov, čo umožnilo odhadnúť veľkosť rizík spojených s plnením limitu. RRZ zároveň vypočítala aj približnú výšku limitu verejných výdavkov na rok 2028¹².

Z porovnania odhadu RRZ s limitom verejných výdavkov schváleným vládou vyplýva, že limit verejných výdavkov nebude splnený na celom horizonte návrhu rozpočtu. Suma potrebných konsolidačných opatrení dosahuje 114 mil. eur v roku 2025, následne však prudko stúpne nad 2 mld. eur v rokoch 2026 a 2027. Za horizontom rozpočtu je odchýlka ešte vyššia a dosahuje úroveň 4,3 mld. eur v roku 2028. RRZ tiež odhaduje, že limit verejných výdavkov stanovený zákonom vláda nesplní už v roku 2024 a presiahne ho o 304 mil. eur.

Pri odhade plnenia limitu RRZ zohľadnila aj rozdiel medzi vplyvmi diskrečných príjmových opatrení, s ktorými MF SR uvažovalo pri výpočte limitu verejných výdavkov a vlastným odhadom (podrobné informácie o odhade RRZ sú v Prílohe 7). RRZ uvažuje s mierne nižšími pozitívnymi vplyvmi v rokoch 2024 a 2025, v ďalších rokoch sú už sumy diskrečných opatrení podobné. Pokiaľ by sa odhad RRZ naplnil, znamenalo by to, že by sa limit verejných výdavkov v rokoch 2024 a 2025 pri jeho vyhodnotení znížil¹³ (Tabuľka 4).

Limit verejných výdavkov na rok 2025 umožňuje po zohľadnení diskrečných príjmových opatrení rast výdavkov maximálne o 6,9 %, čo je o 3,0 p.b. viac, ako by to bolo bez prijatia týchto opatrení (3,8 % vychádzajúc zo strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu). Na základe odhadu RRZ možno tiež pozorovať, že výdavky spadajúce pod limit verejných výdavkov rastú na takmer celom horizonte výrazne rýchlejšie, ako limit verejných výdavkov po zohľadnení vplyvu diskrečných príjmových

¹² MF SR vypočítalo limit verejných výdavkov na roky 2025 až 2027, t.j. na horizont návrhu rozpočtu.

¹³ RRZ vychádza z predpokladu, že skutočný vplyv diskrečných príjmových opatrení (v porovnaní s predpokladmi pri výpočte limitu) sa zohľadní najneskôr pri vyhodnotení plnenia limitu verejných výdavkov, aj keď zákonná úprava explicitne takýto postup nepredpokladá.

opatrení. Výnimkou je rok 2025, kde nižší rast v porovnaní s limitom spôsobuje odhad RRZ, že limit bude prekročený už v roku 2024 (o vyššiu sumu ako v roku 2025).

Tabuľka 4: Výdavky spadajúce pod limit verejných výdavkov podľa odhadu RRZ

(mil. eur)	2024*	2025	2026	2027	2028**
1. Celkové výdavky verejnej správy	61 580	66 236	70 440	70 498	73 013
2. EÚ fondy a POO	1 843	2 646	3 515	1 713	1 730
3. Výdavky na spolufinancovanie	0	418	490	503	516
4. Úrokové náklady	1 759	1 989	2 223	2 586	2 925
5. Cyklické výdavky v nezamestnanosti	8	2	-5	-6	-1
6. Jednorazové vplyvy (podľa metodiky EK)	0	0	0	0	0
7. Výdavky spadajúce pod limit (1-2-3-4-5-6)	57 970	61 181	64 217	65 702	67 843
8. Limit verejných výdavkov	57 717	61 150	62 120	63 110	63 530
9. Rozdiel vo vplyve DRM medzi RRZ a MF SR	-51	-84	16	1	-
10. Rozdiel (7-8-9)	304	114	2 080	2 591	4 313
Medziročný rast limitu výdavkov (po zohľadnení vplyvu DRM)	7,4%	6,9%	1,6%	1,6%	0,7%
Medziročný rast výdavkov spadajúcich pod limit***	7,9%	6,5%	4,8%	2,3%	3,3%
<i>p.m. Medziročný rast čistých výdavkov</i>	-	3,8%	0,9%	1,6%	1,5%
<i>p.m. Odhad medziročného vplyvu DRM podľa MF SR</i>	1 442	1 816	538	-13	-
<i>p.m. Odhad medziročného vplyvu DRM podľa RRZ</i>	1 391	1 732	553	-12	-549

Zdroj: MF SR, RRZ

Pozn.: skratka DRM označuje diskrečné príjmové opatrenia (discretionary revenue measures). Ide o sumu medziročných vplyvov nových prijatých príjmových opatrení, ktorá vstupuje do výpočtu limitu. RRZ porovnáva sumu DRM, ktorú odhaduje MF SR so svojím odhadom a tento rozdiel sa pretaví do odhadu plnenia limitu verejných výdavkov (keďže skutočný vplyv týchto opatrení by sa mal zohľadniť pri vyhodnotení plnenia limitu).

*v roku 2024 bol limit vypočítaný podľa rozdielnej metodiky a zahŕňa aj výdavky na spolufinancovanie

**Rada na základe medziročného rastu čistých výdavkov a svojho odhadu medziročného vplyvu DRM pre rok 2028 vypočítala približnú výšku limitu verejných výdavkov na rok 2028

***Hoci podľa odhadu RRZ prekročia výdavky spadajúce pod limit v roku 2025 limit verejných výdavkov, ich medziročný rast podľa RRZ je nižší ako rast limitu verejných výdavkov. Je to z dôvodu, že RRZ odhaduje prekročenie limitu aj v roku 2024, čím medziročný rast dosiahne nižšiu hodnotu.

Splnenie limitu verejných výdavkov v rokoch 2024 až 2028 by podľa odhadu RRZ viedlo k postupnému zníženiu deficitu na 2,4 % HDP do roku 2028 a k zníženiu hrubého dlhu VS o 5,9 p.b. oproti súčasnému odhadu RRZ tesne pod úroveň 60 % HDP na konci roku 2028.

Tabuľka 5: Opatrenia potrebné na splnenie limitu verejných výdavkov voči RRZ scenáru

(mil. eur)	2024	2025	2026	2027	2028
1. Limit verejných výdavkov	57 717	61 150	62 120	63 110	63 530
2. Výdavky spadajúce pod limit verejných výdavkov	57 970	61 181	64 217	65 702	67 843
3. Rozdiel vo vplyve DRM medzi RRZ a MF SR	-51	-84	16	1	-
4. Rozdiel (2-1-3)	304	114	2 080	2 591	4 313
Saldo VS za predpokladu splnenia limitov (% HDP)	-5,5	-4,4	-3,4	-3,1	-2,4
Hrubý dlh za predpokladu splnenia limitov (% HDP)	59,0	59,4	60,7	60,7	59,9
<i>p.m. Saldo VS (aktuálny odhad RRZ, v % HDP)</i>	-5,8	-4,5	-4,8	-4,9	-5,2
<i>p.m. Hrubý dlh (aktuálny odhad RRZ, v % HDP)</i>	59,3	59,7	62,4	64,0	65,9

Zdroj: RRZ

2.3 Konsolidačné opatrenia

Veľkosť a štruktúru opatrení zahrnutých v návrhu rozpočtu identifikovaných RRZ možno posúdiť voči scenáru nezmenených politík (NPC scenár) zostaveného RRZ. Východiskom NPC scenára je odhad deficitu verejnej správy RRZ (bez nových opatrení) v roku 2024 vo výške 5,7 % HDP.

Tabuľka 6: Veľkosť opatrení v odhade salda RRZ oproti NPC scenáru

(v % HDP)	2024	2025	2026	2027	2028
1. NPC saldo VS	-5,7	-5,7	-6,4	-6,2	-6,6
2. Odhad salda VS (po zohľadnení rizík RRZ)	-5,8	-4,5	-4,8	-4,9	-5,2
3. Veľkosť opatrení (2-1)	0,0	1,2	1,6	1,3	1,3
- Bez vplyvu na štrukturálne saldo	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
- Štrukturálne opatrenia	-0,1	1,2	1,8	1,4	1,5
- Zmena úrokových nákladov (kvôli opatreniam)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
- Makroekonomické vplyvy opatrení	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,4

Zdroj: RRZ

Podľa odhadu RRZ návrh rozpočtu predpokladá opatrenia, ktoré zlepšujú saldo oproti NPC scenáru o 1,2 % HDP v roku 2025. Ide hlavne o štrukturálne opatrenia na príjmovej strane rozpočtu, predovšetkým vyššie daňové príjmy o 1 790 mil. eur (najmä zvýšenie základnej sadzby DPH, sadzba DPPO na úrovni 24 % a zavedenie transakčnej dane). Zmena formy vyplácania rodičovského dôchodku ušetrí 347 mil. eur, naopak, iné výdavky ŠR stúpnu o 465 mil. eur.¹⁴ Jednorazové opatrenie súvisiace s energopomocou v roku 2025 zhoršuje saldo o 109 mil. eur. Očakávané nižšie úrokové náklady vplyvom opatrení dosahujú 33 mil. eur.

V rokoch 2026 a 2027 zlepšujú opatrenia hospodárenie oproti NPC scenáru o 1,6 % HDP a 1,3 % HDP. V oboch rokoch ide výhradne o štrukturálne opatrenia. Odhadovaný vplyv daňových opatrení narastá na 2,1 mld. eur v roku 2026 a 2,2 mld. eur v roku 2027. Vplyv navýšených výdavkov na investície sa utlmuje a dočasný pozitívny vplyv v súvislosti s valorizáciou vybraných miezd skončí v roku 2026.

Tabuľka 7: Zoznam opatrení zahrnutých v odhade RRZ (vplyvy voči NPC)

(mil. eur)	2024	2025	2026	2027	2028
1. Celkový vplyv (2+3+4+5+6)	-58	1671	2406	2073	2268
- v % HDP	-0,0	1,2	1,6	1,3	1,4
2. Opatrenia s trvalými vplyvmi na štrukturálne saldo	-76	1487	2058	2350	2637
- v % HDP	-0,1	1,1	1,4	1,5	1,6
Daňové príjmy	0	1790	2108	2175	2354
Nedaňové príjmy	0	93	133	129	134
Sociálne dávky a transfery	0	116	27	9	2
Zmena formy rodičovského dôchodku	0	347	369	390	409
Investície voči 4r. príemeru (mimo EU, SF, obrany)	0	-423	-226	-56	10
Iné výdavky ŠR	-76	-465	-413	-386	-392
Úsporné opatrenia samospráv	0	30	60	89	119
3. Opatrenia s dočasnými vplyvmi na štrukturálne saldo	0	223	524	-235	-235
- v % HDP	0,0	0,2	0,4	-0,2	-0,1
Valorizácia miezd - kolektívne zmluvy	0	153	494	0	0
Zmena valorizácie plátov zdravotníkov	0	70	30	0	0
Dofinancovanie investičných projektov nemocníc	0	0	0	-235	-235
4. Jednorazové opatrenia	0	-109	0	0	0
- v % HDP	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Adresná energopomoc v roku 2025	0	-109	0	0	0
5. Zmena úrokových nákladov	0	33	110	195	387

¹⁴ Pozitívny vplyv na saldo VS má predovšetkým schválený konsolidačný balíček. Podľa prepočtov RRZ je celkový vplyv na saldo VS (bez úrokov a dodatočných vplyvov) 2371 mil. eur (1,7 % HDP), z čoho 77 % predstavujú opatrenia na strane príjmov a 23 % opatrenia na strane výdavkov.

- v % HDP	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
6. Makroekonomické vplyvy opatrení	18	37	-286	-238	-521
- v % HDP	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,3
<i>p.m. Vplyv zmeny menovateľa</i>	<i>15</i>	<i>-2</i>	<i>-12</i>	<i>-15</i>	<i>-88</i>

Zdroj: RRZ

2.4 Vplyv rozpočtu na dlh verejnej správy

RRZ odhaduje, že v priebehu roku 2024 podiel hrubého dlhu na HDP narastie z 56,1 % na 59,3 % (Tabuľka 8). Hrubý dlh sa medzi rokmi 2024 až 2028 bude **kontinuálne zvyšovať až na úroveň 65,9 % HDP na konci roka 2028. Úroveň čistého dlhu sa v porovnaní s rokom 2023 zvýši celkovo o 11,5 p.b. na 59,8 % HDP na konci roka 2028.** Na stabilizáciu hrubého dlhu okolo úrovne 60 % HDP by vláda potrebovala pokračovať v konsolidácii po roku 2025 a znížiť deficit verejných financií približne na úroveň 2,5 % HDP¹⁵.

Pri porovnaní prognózy hrubého dlhu s odhadom uvedeným v návrhu rozpočtu, vychádza odhad RRZ na konci roka 2027 nižšie o 1,8 p.b. HDP. K tomuto rozdielu prispieva aj efekt menovateľa, keďže návrh rozpočtu ráta s menej priaznivým odhadom nominálneho HDP. Hrubý dlh na konci roka 2027 je v prognóze RRZ nižší aj v nominálnom vyjadrení, a to o 728 miliónov eur v porovnaní s návrhom rozpočtu. Tento rozdiel medzi vzniká najmä v dôsledku rozdielneho predpokladu vývoja hotovostnej rezervy štátu¹⁶ ku koncu strednodobého horizontu.

Tabuľka 8: Predpoklady vývoja dlhu verejnej správy

(mil. eur)	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1. Prognóza hrubého dlhu VS (NRVS 2025-2027)	68 898	77 260	83 330	90 916	100 077	-
- v % HDP	56,1	58,9	59,8	61,7	65,8	-
2. Dodatočná zmena dlhu podľa RRZ:		518	-632	1 092	-1 707	-
- úprava prognózy o rozdielne predpoklady MF SR*		464	-470	0	24	-
- riziká a zdroje ich krytia s vplyvom na saldo VS		73	-131	1 116	333	-
- zmeny v hotovosti (úprava na dlhoročný priemer)		0	0	0	-2 072	-
- zmena dlhu z vkladov (mimo VS, kolaterál) a EFSF		-18	-33	-22	-35	-
- dodatočné hotovostné úrokové náklady		0	3	-2	43	-
3. Hrubý dlh VS po zohľadnení rizík (RRZ)	68 898	77 779	83 217	91 895	99 349	106 559
- v % HDP	56,1	59,3	59,7	62,4	64,0	65,9
4. Čistý dlh VS po zohľadnení rizík (RRZ)	59 389	66 336	71 331	79 229	88 284	96 724
- v % HDP	48,3	50,6	51,2	53,8	56,9	59,8
<i>p.m.1 Výnos 10-ročného št. dlhopisu (VpMP, 09/2024)</i>	<i>3,7</i>	<i>3,6</i>	<i>3,5</i>	<i>3,4</i>	<i>3,4</i>	<i>3,4</i>
<i>p.m.2 Implicitná úroková sadzba</i>	<i>2,2</i>	<i>2,5</i>	<i>2,5</i>	<i>2,6</i>	<i>2,8</i>	<i>2,9</i>
<i>p.m.3 Horný limit dlhu v ústavnom zákone</i>	<i>54</i>	<i>53</i>	<i>52</i>	<i>51</i>	<i>50</i>	<i>50</i>
<i>p.m.4 Likvidné finančné aktíva (% HDP)</i>	<i>7,7</i>	<i>8,7</i>	<i>8,5</i>	<i>8,6</i>	<i>7,1</i>	<i>6,1</i>

Zdroj: RRZ

*Úpravy vznikli najmä z dôvodu, že RRZ vo svojej prognóze na rok 2024 zohľadňuje aj zrealizované emisie štátnych dlhopisov za mesiac október, zatiaľ čo MF SR vychádza len z emisií do konca septembra (časové obmedzenie vyplývajúce z termínu zverejnenia NRVS). V prognóze RRZ boli vyššie zrealizované emisie z októbra 2024 následne premietnuté do zníženia potreby emisií v roku 2025.

¹⁵ Vypočítané na základe odhadovaného rastu ekonomiky v roku 2028, ktorý je približne na úrovni projekcie rastu ekonomiky v dlhodobom horizonte.

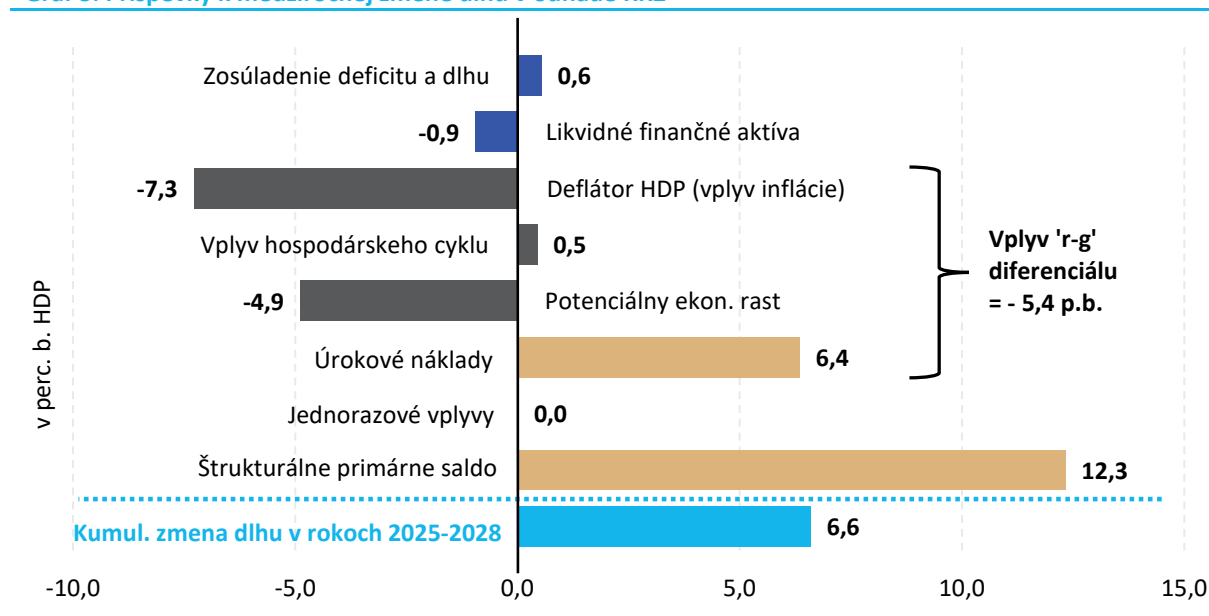
¹⁶ RRZ predpokladá jej postupné zníženie na úroveň dlhodobého priemeru v predkrízovom období (približne 6,1 % HDP) do roku 2028.

Oproti koncu roka 2024 by sa podiel hrubého dlhu na HDP mal do konca roka 2028 zvýšiť celkovo o 6,6 p.b. HDP. Tento kumulatívny nárast bude podľa odhadu RRZ ovplyvnený hlavne **vysokým štrukturálnym primárnym deficitom (príspevok spolu 12,3 p.b.)**, a to aj napriek schválenému konsolidačnému balíčku, ktorý vstúpi do platnosti v priebehu roka 2025. Tento vývoj podčiarkuje potrebu dodatočnej konsolidácie verejných financií aj v ďalších rokoch.

Vplyv ekonomického rastu a úrokov, tzv. efekt snehovej gule, prispeje k poklesu dlhu o 5,4 p.b. K poklesu dlhu bude prispievať rast potenciálneho HDP (-4,9 p.b.) a vplyv inflácie (-7,3 p.b.). Naopak úrokové náklady spojené s obsluhou verejného dlhu prispievajú v tomto období k nárastu dlhu približne o 6,4 p.b. Zvyšovanie úrokových nákladov bude v najbližšom období pokračovať, keďže úrokové sadzby zostanú na celom strednodobom horizonte na výrazne vyšších úrovniach ako v predpandemickom období. Nárast len mierne stlmí vplyv postupného uvoľňovania menovej politiky či mierneho zníženia rizikovej prirážky SR.

Jednorazové vplyvy a ostatné faktory budú mať na vývoj dlhu na celom strednodobom horizonte zanedbateľný vplyv.

Graf 3: Príspevky k medziročnej zmene dlhu v odhade RRZ



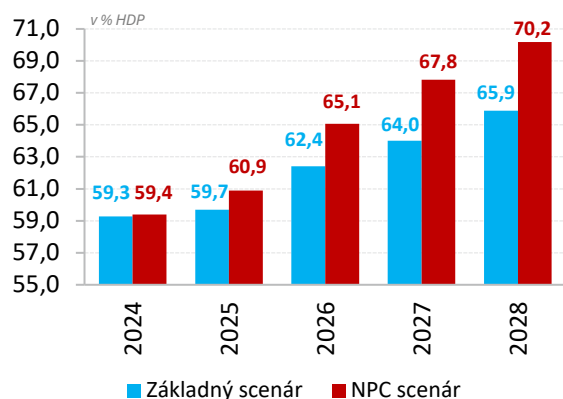
Zdroj: RRZ

Ak by vláda a parlament neprijali v roku 2024 žiadne nové opatrenia, t.j. nedošlo by ku konsolidácii v roku 2025, podiel hrubého dlhu na HDP by sa zvýšil z 59,3 % HDP na konci roka 2024 na 70,2 % HDP na konci strednodobého horizontu v roku 2028. To by predstavovalo nárast o 4,3 p. b. HDP oproti základnému scenáru RRZ (Graf 4).

Pri pohľade na dynamiku hrubého dlhu v strednodobom horizonte medzi rokmi 2025 a 2028 by k jeho nárastu výrazne prispieval samotný vývoj v NPC scenári, a to kumulatívne o 10,8 p. b. HDP (Graf 5). Tento prudký nárast v NPC scenári je dôsledkom vplyvu štrukturálnych deficitov ovplyvnených najmä výdavkami s trvalým charakterom, ktoré boli schválené v predchádzajúcich rokoch, vplyvom bezpečnostnej a energetickej krízy, ako aj legislatívnymi opatreniami, ktoré navýšili príjmy len dočasne do roku 2027. Konsolidačné opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu, ktoré majú trvalý účinok na ozdravenie verejných financií, naopak prispievajú do konca roka 2028 k zníženiu dlhu o 5 p. b. HDP.

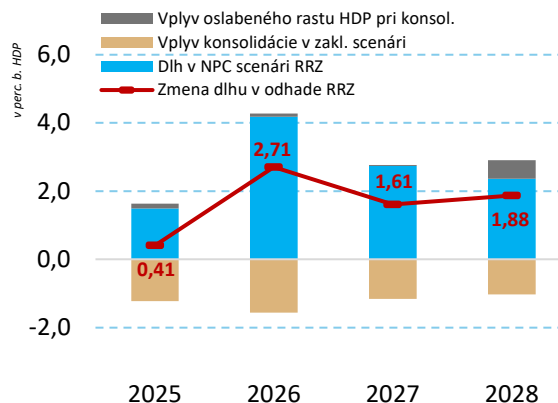
Keďže konsolidácia verejných financií zo svojej podstaty do určitej miery oslabuje ekonomický rast v strednodobom horizonte, nižší odhad rastu nominálneho HDP bude prostredníctvom efektu menovateľa kumulatívne prispievať k nárastu dlhu o 0,8 p. b. HDP.

Graf 4: Porovnanie prognózy dlhu RRZ v základnom scenári s NPC scenárom



*Graf 5: Príspevok oslabeného rastu HDP pri scenári s konsolidáciou na nárast dlhu vplýva prostredníctvom efektu menovateľa (jeho znížením)

Graf 5: Príspevky k medziročnej zmene dlhu v odhade RRZ – vrátane vplyvu NPC scenára

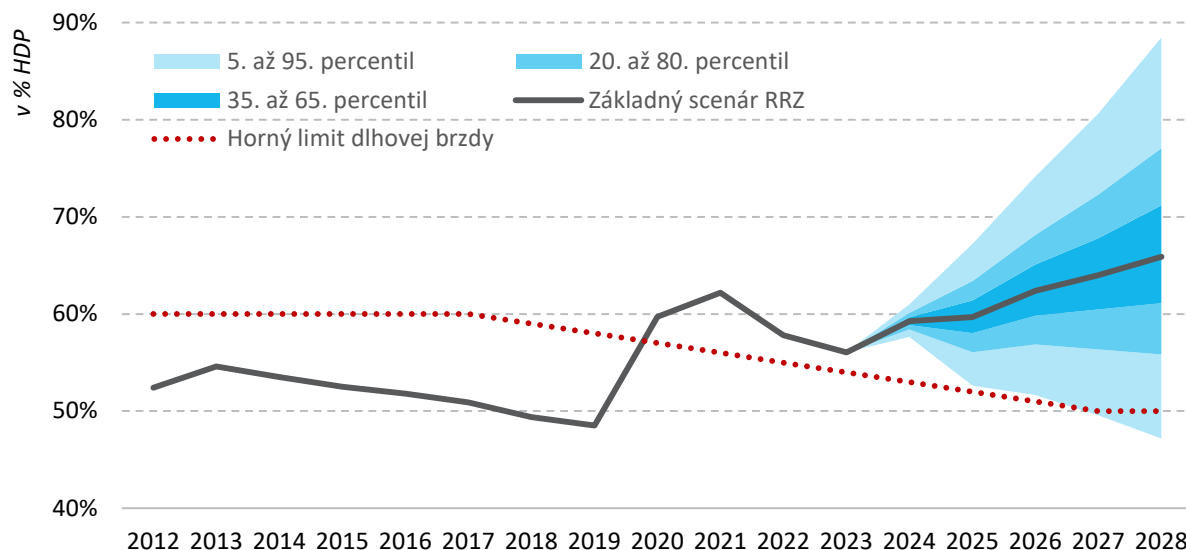


Zdroj: MF SR, RRZ

Riziko neočakávaných zmien v odhade dlhu RRZ ilustruje stochastickou projekciou. Za predpokladu budúcich makroekonomických šokov, ktorých rozdelenie vychádza z historických dát, pozorujeme v roku 2028 vo vývoji hrubého dlhu medzi 5. a 95. percentilom rozptyl 41,3 p. b. HDP. Z daného rozptylu vývoja hrubého dlhu vyplýva, že bez dodatočných konsolidačných opatrení môže Slovensko čeliť v prípade neočakávaných krízových situácií výrazne vyššej miere zadlženosti ako v súčasnosti.

Zo stochastickej projekcie hrubého dlhu (Graf 6) na strednodobom horizonte vyplýva, že je prítomné významné riziko (so 79,5 % pravdepodobnosťou), že úroveň hrubého dlhu na konci roku 2028 prekročí výšku dlhu z konca roka 2023 (56,1 % HDP). Pravdepodobnosť, že úroveň hrubého dlhu sa v roku 2028 bude nachádzať aj v najvyššom sankčnom pásme dlhovej brzdy, ktorého hranica v tom období bude začínať od úrovne 50 % HDP, je až 91 %.

Graf 6: Stochastické projekcie hrubého dlhu v strednodobom horizonte



Zdroj: RRZ

2.5 Vplyv rozpočtu na dlhodobú udržateľnosť

RRZ v apríli 2024 konštatovala, že verejné financie neboli ku koncu roka 2023 dlhodobo udržateľné a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti sa v scenári nezmenených politík nachádzal **hlboko v pásme vysokého rizika (6,2 % HDP)**.

V prvom polroku 2024 došlo ku schváleniu dvoch zmien v dôchodkovom systéme (zvýšenie 13. dôchodku a jeho transformácia zo štátnej sociálnej dávky na dávku dôchodkového poistenia a úprava parametrov pre predčasné dôchodky¹⁷), ktorých vplyvy na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti sa navzájom takmer plne kompenzujú¹⁸.

Návrh rozpočtu verejnej správy prispieva podľa odhadu RRZ k zlepšeniu ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti o 1,4 % HDP (Tabuľka 9). Pozitívny príspevok vo výške 1,3 % HDP má najmä prijatie konsolidačného balíčka vzhľadom na jeho trvalý charakter. Z prijatých opatrení v daňových príjmoch k poklesu primárneho štrukturálneho deficitu prispievajú predovšetkým zmeny v DPH, zavedenie dane z finančných transakcií a navýšenie sadzby DPPO pre firmy so zdaniteľným príjmom nad 5 mil. eur. Dodatočný pozitívny vplyv 0,2 % HDP majú opatrenia prijaté v daňových príjmoch pred konsolidačným balíčkom, konkrétne zavedenie dane zo sladených nápojov a navýšenie sadzieb spotrebnej dane z tabakových výrobkov.

Pozitívny vplyv konsolidačných opatrení v malej miere tlmia dodatočné opatrenia navyšujúce výdavky štátneho rozpočtu, predovšetkým dotačné schémy v oblastiach športu, kultúry a cestovného ruchu ako

¹⁷ Spolu s transformáciou 13. dôchodku bolo opatrenie schválené NR SR 18. apríla 2024 ([ČPT 137](#)). Po novom sa počet odpracovaných rokov potrebných pre vznik nároku na dávku bude určovať v nadväznosti na vývoj dôchodkového veku. Zároveň pre nových poberateľov, ktorí spĺňajú počet odpracovaných rokov, sa krátenie sumy dávky sa zvýšilo z 0,3 % na 0,5 % za každých 30 dní od dňa vzniku nároku do dovŕšenia dôchodkového veku.

¹⁸ Obydve opatrenia sú už zahrnuté v NPC scenári RRZ, voči ktorému je vyčíslený vplyv návrhu rozpočtu na ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti (Tabuľka 9).

aj navýšenie miezd v školstve (regionálny príplatok) a v policajnom zbore (náborový a stabilizačný príspevok).

Vo výsledku by **opatrenia zapracované v návrhu rozpočtu mali zabezpečiť pokles ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti pod hornú hranicu pásma stredného rizika** (na úroveň okolo 4,8 % HDP¹⁹). Zlepšenie platí za predpokladu, že rozpočtovaná rezerva nebude použitá na financovanie nových výdavkov a zároveň nepríde k výraznejšej revízii makroekonomických predpokladov a k odlišnému výsledku hospodárenia v roku 2024.

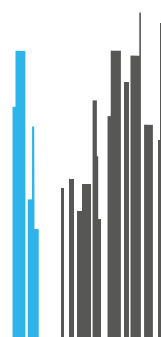
Tabuľka 9: Štrukturálne primárne saldo a ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti

(% HDP)	2024	2025	2026	2027	2028	vplyv na UDU
1. Odhad RRZ (bez dočasných vplyvov v investíciách)	-3,5	-2,9	-3,0	-3,0	-3,1	
2. NPC scenár RRZ	-3,4	-4,1	-4,8	-4,4	-4,6	
3. Rozdiel (1-2)	-0,1	1,3	1,7	1,4	1,5	
Príspevky:	-0,1	1,3	1,7	1,4	1,5	-1,4
- opatrenia v daňových príjmoch	0,0	1,3	1,4	1,4	1,5	-1,5
- opatrenia v nedaňových príjmoch	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,1
- zmena formy rodičovského dôchodku	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	-0,3
- výdavky štátneho rozpočtu	-0,1	-0,2	0,1	-0,2	-0,2	0,2
- predpoklad o znížení výdavkov samospráv	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
- ostatné opatrenia vlády	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,1

Zdroj: RRZ

Pozn.: V stĺpci „vplyv na UDU“ (+) znamená zhoršenie a (-) zlepšenie ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti

¹⁹ Hranica medzi pásmom stredného a vysokého rizika je na úrovni 5 % HDP.



3. Makroekonomický vývoj a vplyv na rozpočet

Rada upravila²⁰ publikovanú septembrovú makroekonomickú prognózu²¹ o aktuálnu verziu konsolidačného balíčka, prijaté legislatívne zmeny v oblasti daní a o najnovšie poznatky o vývoji makroekonomického prostredia. Najdôležitejšími faktormi prognózy sú plánovaná konsolidácia verejných financií, nárast regulovaných cien, čerpanie prostriedkov z Plánu obnovy a odolnosti a kondícia ekonomík zahraničných partnerov.

Tohtoročný rast na úrovni 2 percent je podporený silnejúcim dopytom zo strany vlády (6 percent medziročne), ako aj domácností (2,1 percenta medziročne). Ďalej k rastu napomáha stabilná situácia na trhu práce, výraznejší rast reálnych miezd, stabilné ceny energií pre domácnosti a vyššie sociálne dávky. Očakávame, že v dôsledku ohlásených daňových zmien môže spotreba domácností v závere roka akcelerovať. Omeškávanie v plnení míľnikov Plánu obnovy a odsúvanie oživenia priemyslu našich obchodných partnerov spomaľujú výkon našej ekonomiky. Dynamický rast miezd a vyššie ceny komodít budú v roku 2024 spomaľovať pokles inflácie, ktorá dosiahne úroveň 2,8 percenta.

Štruktúra návrhu rozpočtu, zahrňujúceho konsolidačný balíček s ťažiskom na príjmovej strane prostredníctvom vyšších firemných daní a vyššej DPH, predurčuje rozsah a načasovanie negatívnych dopadov konsolidácie na reálnu ekonomiku v nasledujúcich rokoch. Rok 2025 sa bude niesť v znamení potrebného ozdravovania verejných financií. Snaha medziročne znížiť celkový deficit o 1,1 percenta HDP bude, najmä v dôsledku vyššej DPH, prispievať ku výraznejšiemu ochladeniu investičnej aktivity súkromného sektora (-0,9 percenta), spomaleniu spotreby domácností (1,6 percenta) a vyššej, 5-percentnej inflácie. Ďalším faktorom negatívne ovplyvňujúcim výkon ekonomiky a dynamiku cien v roku 2025 bude výrazný nárast regulovaných cien. Stimuly do ekonomiky budú prichádzať najmä z predpokladaného rýchlejšieho čerpania plánu obnovy (vyše 2 mld. eur). V druhej polovici roka očakávame impulz zo strany exportu podporeného oneskoreným prebudením svetovej ekonomiky a uvoľňovaním monetárnej politiky zo strany ECB.

V ďalších rokoch sa na kondícii ekonomiky bude negatívne podpisovať trvalý nárast firemných daní²². To nastane prostredníctvom dlhodobo relatívne nižšej investičnej aktivity súkromného sektora, nižšieho tempa rastu reálnych miezd a zamestnanosti, vyššou infláciou, stratou konkurencieschopnosti a nižšou kúpyschopnosťou domácností. V roku 2026, v záverečnej fáze Plánu obnovy a odolnosti, očakávame svižnejší rast ekonomiky dosahujúci 2,2 percenta. Ten by mal byť podporený nielen čerpaním prostriedkov z plánu obnovy²³ a lepším výkonom ekonomík obchodných partnerov, ale hlavne menším objemom konsolidácie v porovnaní s predchádzajúcim rokom. V rokoch 2027 a 2028 sa v ekonomike prejaví ukončenie plánu obnovy a volebný cyklus²⁴. Predpokladáme, že vo volebnom roku 2027 budú výpadok európskych zdrojov tradične kompenzovať predvolebné verejné výdavky. Rast HDP dosiahne vďaka stimulovanej spotrebe domácností (2,2 percenta) tempo

²⁰ Aktuálna prognóza a jej porovnanie so zverejnenou septembrovou verziou je zverejnená v [Tabuľka \(Príloha č. 1 – Makroekonomická prognóza RRZ a VpMP\)](#)

²¹ Prognózu MF SR posúdila ako realistickú RRZ aj väčšina členov Výboru pre makroekonomické prognózy (VpMP, 66. zasadnutie), čím bola prognóza oficiálne odsúhlasená.

²² Daň z príjmu právnických osôb, daň z finančných transakcií a regulovaný odvod pre vybrané subjekty

²³ V roku 2026 v objeme 2,5 mld. Eur.

²⁴ Prognóza predpokladá pre rok 2027 fiškálny stimul a v roku 2028 proporčnú konsolidáciu v objeme 0,8 percenta HDP.

2,6 percenta. V roku 2028 očakávame obnovenie potreby ozdravovania verejných financií, čo spolu s prebiehajúcimi demografickými zmenami dočasne spomalí rast HDP opäť na 2 percentá.

Vzhľadom na plánovanú konsolidáciu verejných financií očakávame, že ekonomika sa bude v prvých dvoch rokoch prognózy nachádzať mierne pod svojim potenciálom, v neskoršom období bude z dôvodu politického cyklu mierne nad úrovňou potenciálu.

Inflácia bude poháňaná viacerými konsolidačnými opatreniami v roku 2025. Vyšší rast cien bude ťahaný najmä ohláseným rastom DPH a vyššími firemnými daňami, ktorých efekt sa čiastočne prenesie na zákazníkov. V budúcom roku bude ďalším výrazným determinantom rast regulovaných cien plynu a tepla. K inflácii prispeje aj pretrvávajúci rast miezd, ktoré tlačia obzvlášť na ceny služieb. Predpokladáme, že v dôsledku týchto faktorov dosiahne inflácia v roku 2025 úroveň 5 percent, pričom konsolidácia verejných financií k tomuto nárastu prispeje 0,8 percentuálnymi bodmi. V neskorších rokoch by inflácia mala klesať smerom k 2 percentám.

Veľmi dobrá kondícia trhu práce nebude výrazne narušená prebiehajúcou konsolidáciou, a to aj vďaka predpokladanému rýchlejšiemu čerpaniu Plánu obnovy a eurofondov. Ohlásený konsolidačný balíček je k pracovnému trhu pomerne ohľaduplný. Napriek avizovanému znižovaniu zamestnanosti vo verejnom sektore a pomalšej valorizácii platov predpokladáme, že miera nezamestnanosti bude oscilovať okolo úrovne 5,3 percenta. Pokles zamestnanosti v prvých rokoch prognózy bude tlačенý vyšším počtom odchodov do predčasných dôchodkov, neskôr ju bude nepriaznivo ovplyvňovať najmä klesajúci počet obyvateľov v produktívnom veku.

3.1. Sumár makroekonomických prognóz a riziká

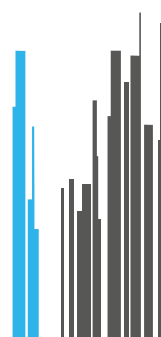
Prognózy rastu ekonomiky SR sa oproti situácii pred roka zásadným spôsobom prehodnocovali (Tabuľka 10). Dôvodom je predstavený konsolidačný balíček, ako aj vývoj v makroekonomických veličinách či očakávaná dynamika regulovaných cien. Z týchto dôvodov inštitúcie korigujú svoje očakávania o raste ekonomiky SR smerom nadol.

Tabuľka 10: Prognózy domácich a medzinárodných inštitúcií (rast reálneho HDP)

HDP reálny rast v %	Skut.	Prognóza					Rozdiel oproti prognózam z minulého roku			
		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2024	2025	2026
RRZ (okt. 2024 v. dec. 2023)	1,4	2,0	2,0	2,2	2,6	2,0	-0,1	-0,9	-0,7	+0,2
VpMP (sep. 2024 v. dec. 2023)	1,4	2,3	2,2	2,4	1,0	1,9	-0,4	-0,6	+0,2	-0,6
NBS (okt. 2024 v. dec. 2023)	1,4	2,5	2,5	1,9	-	-	-0,4	-0,4	+0,1	-
MMF (okt. 2024 v. okt. 2023)	1,4	2,2	1,9	2,3	2,6	2,6	-0,3	-0,9	-0,5	-0,1
OECD (máj 2024 v. nov. 2023)	1,4	2,1	2,7	-	-	-	+0,3	+0,3	-	-
EK (máj 2024 v. nov. 2023)	1,4	2,2	2,9	-	-	-	+0,5	+0,9	-	-

Zdroj: MF SR, NBS, MMF, OECD, EK, RRZ, ŠÚ SR

Prognózy inštitúcií závisia najmä od ich načasovania, znalosti a miery zapracovania efektov konsolidačného balíčka a súvisiacej daňovej legislatívy, ako aj od predpokladov o konečných úpravách regulovaných cien pre rok 2025.



Jesenné predikcie inflácie v SR pre rok 2025 smerujú k výraznému nárastu (Tabuľka 11). Prispieva k tomu nielen očakávané značné zvýšenie regulovaných cien²⁵ súvisiace s ich postupným približovaním sa trhovým úrovniam. Otázna je forma a objem energopomoci²⁶, ale aj schválené legislatívne zmeny v daňovej oblasti vyvolané ohláseným konsolidačným balíčkom²⁷. Tie sa, spolu s vyššími cenami komodít, podpisujú aj na vyššej očakávanej miere inflácie pre rok 2024²⁸.

Tabuľka 11: Prognózy domácich a medzinárodných inštitúcií (inflácia)

Inflácia, priemerná ročná, v %	Skut.	Prognóza					Rozdiel oproti prognózam z minulého roku			
		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2024	2025	2026
RRZ CPI (okt. 2024 v. dec. 2023)	10,5	2,8	5,0	2,6	2,4	2,1	-0,0	+2,1	+0,1	-0,2
VpMP CPI (sep. 2024 v. dec. 2023)	10,5	2,8	5,4	2,7	2,2	2,4	-0,4	+2,3	-0,5	-0,3
NBS CPI (okt. 2024 v. dec. 2023)	10,5	2,7	5,0	2,7	-	-	-0,2	+0,5	-1,1	-
MMF HICP (okt. 2024 v. okt. 2023)	11,0	2,8	5,1	2,4	2,0	2,0	-2,0	+2,7	+0,5	+0,2
OECD HICP (máj 2024 v. nov. 2023)	11,0	2,9	3,3	-	-	-	-2,3	-0,1	-	-
EK HICP (máj 2024 v. nov. 2023)	11,0	3,1	3,6	-	-	-	-2,1	+0,6	-	-

Zdroj: MF SR, NBS, MMF, OECD, EK, RRZ, ŠÚ SR

V roku 2025 sa očakáva spomalenie rastu našej ekonomiky kvôli prebiehajúcej konsolidácii verejných financií a nárastu regulovaných cien (Graf 7). Domáce aj zahraničné inštitúcie revidujú svoje očakávania o raste smerom nadol. Primárne je to z dôvodu konsolidácie verejných financií. Avšak, dôvodom je aj ďalšie posunutie očakávaného oživenia zahraničných ekonomík na druhú polovicu roka 2025 a dlhodobé problémy nemeckého priemyslu. RRZ vo svojej prognóze vníma pretrvávajúce negatívne dôsledky nárastu firemných daní na ekonomiku. Tie sa prostredníctvom nižšej investičnej aktivity a neskôr aj oslabením trhu práce prejavujú nižším rastom ekonomiky²⁹ aj v rokoch 2026 a 2027. Na druhej strane, plné čerpanie plánu obnovy a ďalšie znižovanie základných sadzieb ECB by mohli vo výraznejšej miere podporiť domácu spotrebu aj zahraničný dopyt.

²⁵ Bez prijatia dodatočných opatrení by v roku 2025 regulovaná cena plynu narástla o 29 percent a tepla o 21 percent. V ďalších rokoch by ostali regulované ceny (komoditná časť) stabilné resp. mierne klesajúce.

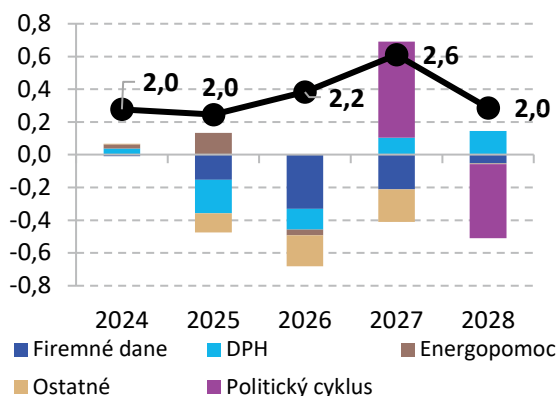
²⁶ Ohlásený objem energopomoci (100 mil. eur) by postačoval na stlmenie nárastu regulovaných cien o tretinu. Na základe toho RRZ očakáva, že konečný nárast regulovaných cien bude 20 percent v prípade plynu a 15 percent v prípade tepla, pričom tento odložený nárast cien bude dodatočne realizovaný v rokoch 2027 a 2028.

²⁷ V roku 2025 budú zmeny v daňovej oblasti navyšovať infláciu o 0,8 percentuálneho bodu, pričom primárnym dôvodom vyššieho tempa rastu cien bude v roku 2025 nárast DPH (0,5 percentuálneho bodu). V ďalších rokoch sa do vyššieho tempa rastu cien budú výraznejšie premietiť dôsledky vyšších firemných daní.

²⁸ Ide o tzv. efekt predzásobenia sa na tovary dlhodobej spotreby z dôvodu ohláseného nárastu DPH v tejto kategórii z 20 percent na 23 percent, čo prispieje k dodatočnému nárastu inflácie o vyše 0,1 percentuálneho bodu nad očakávaná voči júrovej prognóze. Nárast cien komodít na svetových trhoch a oživenie domáceho dopytu v priebehu druhej polovice roka 2024 prispievajú po 0,1 percentuálneho bodu nad úroveň očakávanú v júrovej prognóze.

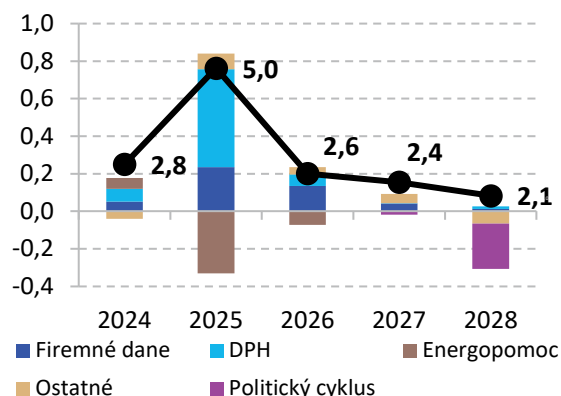
²⁹ Nábeh škodlivých dôsledkov nárastu firemných daní na ekonomiku je postupný. Kým v roku 2025 znižujú rast ekonomiky o 0,1 percentuálneho bodu (približne tretina z celkového poklesu rastu z dôvodu konsolidácie), v roku 2026 už vyše polovicu z 0,63 percentuálneho bodu nižšieho rastu a v roku 2027 sú príčinou dvoch tretín z poklesu rastu pod úroveň bez konsolidácie. Na druhej strane, nárast DPH má negatívne dôsledky pre ekonomiku najmä v roku 2025 (0,2 percentuálneho bodu z poklesu, t.j. 40 percent z poklesu).

Graf 7: Očakávaný rast reálneho HDP (%) a faktory rastu HDP (p.b.)



Zdroj: RRZ

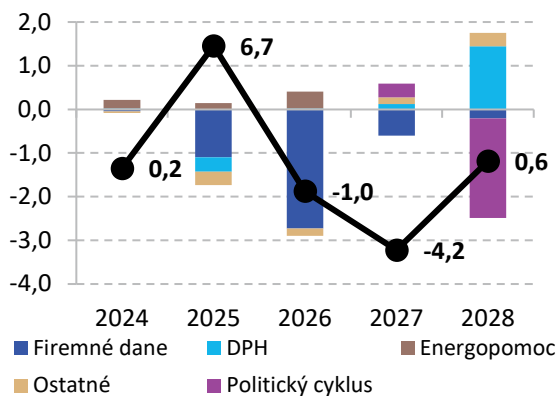
Graf 8: Očakávaný vývoj inflácie (%) a faktory zmeny inflácie (p.b.)



Zdroj: RRZ

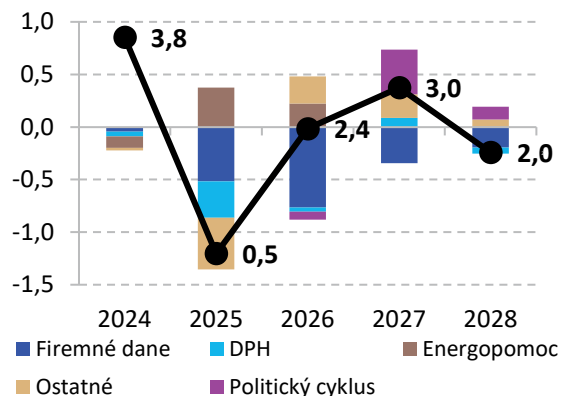
Výrazným rizikom prognózy je zásadný nárast firemných daní, ktorý znižuje investičnú aktivitu, atraktivitu krajiny z pohľadu investorov ako aj konkurencieschopnosť. Preto je z hľadiska možných opatrení pre ekonomický rast najškodlivejší³⁰ (Graf 9). To zvyšuje potrebu dodatočného konsolidovania v neskoršom období³¹. V kombinácii s plánovaným rýchlym tempom a veľkým objemom konsolidácie v budúcich rokoch, tak môže byť úspešnosť ozdravovania verejných financií v budúcnosti ohrozená³².

Graf 9: Očakávaný vývoj rastu investícií (%) a faktory rastu (p.b.)



Zdroj: RRZ

Graf 10: Očakávaný vývoj rastu reálnych miezd (%) a faktory rastu (p.b.)



Zdroj: RRZ

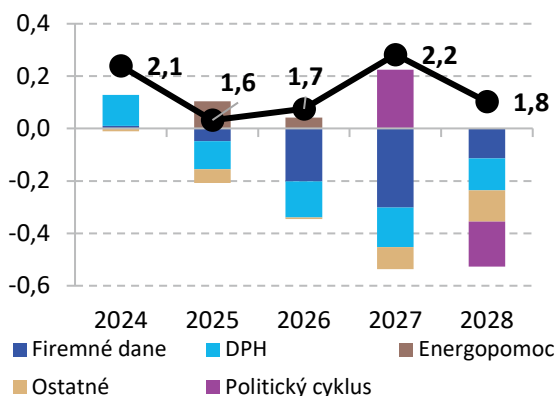
Podstatným rizikom prognózy je aj nejasná stratégia konsolidácie v ďalších rokoch a deklarovaný presun ťažiska konsolidácie na volebný rok 2027. V prípade nedostatočnej miery konsolidácie v ďalších rokoch by významným rizikom ostávala aj riziková prirážka štátnych dlhopisov.

³⁰ [OECD \(2011\), MMF \(2023\)](#)

³¹ [Maebayashi \(2023\), Hagemann \(2012\), MMF \(2023\)](#)

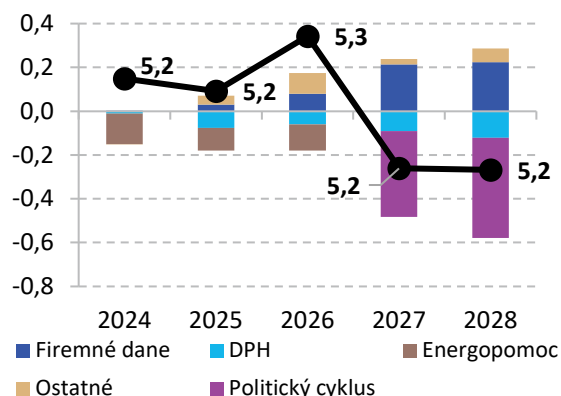
³² [Rondón-Moreno \(2022\), Fonseca \(2020\), Andrés et al. \(2020\), OECD \(2011\), MMF \(2023\)](#)

Graf 11: Očakávaný rast spotreby domácností (%) a faktory rastu (p.b.)



Zdroj: RRZ

Graf 12: Očakávaný vývoj miery nezamestnanosti (%) a faktory rastu (p.b.)



Zdroj: RRZ

Zásadným domácim rizikom je rýchlosť a efektívnosť čerpania Plánu obnovy a odolnosti. Presúvaním čerpania prostriedkov do budúcich rokov sa oddávajú investície a inovácie potrebné pre ďalší ekonomický rozvoj. Preto sa zvyšuje riziko, že sa nebude dostatočne oživovať dočasne znížený rast ekonomiky kvôli konsolidácii. S omeškávaním reforiem rastie riziko nedočerpania plánu obnovy v pôvodne zamýšľanom objeme.

Nadalej zostáva pre Slovensko podstatným negatívnym globálnym rizikom výkonnosť priemyslu u našich obchodných partnerov (primárne najmä v Nemecku, ktoré je citlivé aj na vývoj v Číne), ako aj odkladanie očakávaného oživenia globálnej ekonomiky. V kontexte rastúcich jednotkových nákladov na prácu v porovnaní s regiónom, by to mohlo výraznejšie zasiahnuť konkurencieschopnosť slovenskej ekonomiky. Negatívnym rizikom je aj zaostávanie EÚ v oblasti inovácií, nepriaznivá geopolitika a možnosť súvisiacich narušení globálnych dodávateľských reťazcov.

Positívnymi rizikami sú uvoľňovanie menových politík, ktoré by mohlo pomôcť naštartovať oživenie vyspelých ekonomík sveta, rýchlejší pokles cien energií a ostatných komodít smerom k dlhodobu rovnovážnym úrovňam a povolenie čerpania prostriedkov Plánu obnovy a odolnosti aj po roku 2026.

Za pozitívne riziko v domácej ekonomike považujeme aj priestor na naviazanie ďalších produktívnych investícií v automobilovom sektore, a to predovšetkým v oblastiach s vyššou pridanou hodnotou, ako je napríklad výskum a vývoj v technologických centrách či investície do elektromobility.

3.2. Vplyv fiškálnej politiky na ekonomický cyklus

Expanzívnosť alebo reštriktívnosť fiškálnej politiky posudzujeme podľa hodnoty fiškálneho impulzu. Ide o ukazovateľ, ktorý je určený ako medziročný rozdiel zmien v štrukturálnom salde pri zohľadnení dodatočných vplyvov, ktoré tiež ovplyvňujú ekonomický rast, ako napríklad niektoré jednorazové a dočasné opatrenia (nie sú zahrnuté v štrukturálnom salde) a zmeny v čerpaní EÚ fondov³³.

³³ Ide o zdroje získané zo zahraničia (zo spoločného rozpočtu EÚ) a po úprave o odvody Slovenska do rozpočtu EÚ získame čistý príspevok k zmene domáceho dopytu.

Tabuľka 12: Fiškálny impulz v rokoch 2024-2028

(v % HDP)	2024	2025	2026	2027	2028
1. zmena štrukturálneho salda	-1,1	0,6	-0,3	-0,2	-0,4
a. zmena v jednorazových vplyvoch *	1,0	0,8	0,0	0,0	0,0
b. zmena v ostatných faktoroch **	0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
2. zmena štrukturálneho salda (1+a-b)	-0,3	1,4	-0,1	-0,1	-0,2
3. medziročná zmena vzťahov s rozpočtom EÚ	1,8	-0,7	-0,3	1,9	0,1
Fiškálny impulz (2+3)	1,5	0,7	-0,5	1,8	-0,2
<i>p.m. produkčná medzera RRZ***</i>	-0,4	-0,6	-0,5	0,0	0,0

Zdroj: RRZ

Poznámka: Fiškálny impulz (+) znamená reštrikciu a (-) expanziu verejných zdrojov

* zahŕňa covid opatrenia, opatrenia na pomoc Ukrajine, kompenzácie spojené s vysokými cenami energií pomoc vybraným skupinám obyvateľstva a firmám

** zohľadňujú sa príspevky 2. piliera dôchodkového systému, PPP projekty na výstavbu diaľnic a rýchlostných ciest a platené úroky

*** počítaná v zmysle metodiky RRZ³⁴

RRZ odhaduje, že celková fiškálna reštrikcia (vrátane zdrojov z EÚ) dosiahne úroveň 1,5 % HDP v roku 2024. Dôvodom je najmä odhadované výrazné spomalenie čerpania EÚ fondov v dôsledku ukončenia čerpania prostriedkov predchádzajúceho programového obdobia a pomalého nábehu čerpania prostriedkov nového programového obdobia³⁵. V roku 2024 sa štrukturálny deficit výraznejšie prehĺbi najmä vďaka trvalým opatreniam vlády ako zavedenie 13. dôchodkov, zvýšenie výdavkov na zdravotnú starostlivosť, zvýšenie výdavkov súvisiacich so zriadením nového ministerstva. Vládou prijaté dočasné opatrenia na pomoc obyvateľstvu proti rastúcim cenám energií čiastočne tlmia dopady ekonomického vývoja. Oproti roku 2023 je však objem poskytnutých energo-kompenzácií nižší a zmierňuje tak fiškálnu expanziu vlády.

Výrazná konsolidácia schválená na rok 2025 bude sčasti tlmená odhadovaným zrýchlením čerpania EÚ fondov, ktoré tak dočasne podporia ekonomický rast dodatočným impulzom. Vyššia odhadovaná miera využitia prostriedkov Plánu obnovy a odolnosti (POO) bude v rokoch 2025 až 2026 v značnej miere kompenzovať pomalší nábeh čerpania štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu. **Nakoľko ekonomika bude v tomto období operovať v blízkosti svojho potenciálu, pokračovanie vo výraznej konsolidácii aj v roku 2026 by nemalo zásadným vplyvom spôsobovať nerovnováhy v ekonomike, naopak je želateľné s ohľadom na aktuálny nepriaznivý stav verejných financií. Vzhľadom na chýbajúce konsolidačné opatrenia na rok 2026 RRZ v súčasnosti odhaduje, že fiškálna politika bude pôsobiť v roku 2026 mierne expanzívne.**

Zníženie dostupnosti európskych zdrojov na financovanie výdavkov v dôsledku predpokladaného ukončenia plánu obnovy bude v roku 2027 pôsobiť tlmiačo na domáci dopyt. Posunutie významnej časti konsolidácie z roku 2026 do roku 2027, tak ako to prezentuje návrh rozpočtu³⁶, môže spôsobiť dodatočnú, neželanú reštrikciu s významným vplyvom na ekonomický rast.

Z pohľadu makroekonomických efektov fiškálnej politiky je preto žiadúce, aby nevyhnutná konsolidácia verejných financií bola sprevádzaná čo najintenzívnejším využitím dostupných prostriedkov z EÚ fondov a plánu obnovy. Dôsledná a včasná príprava projektov kvalifikovaných na čerpanie európskych

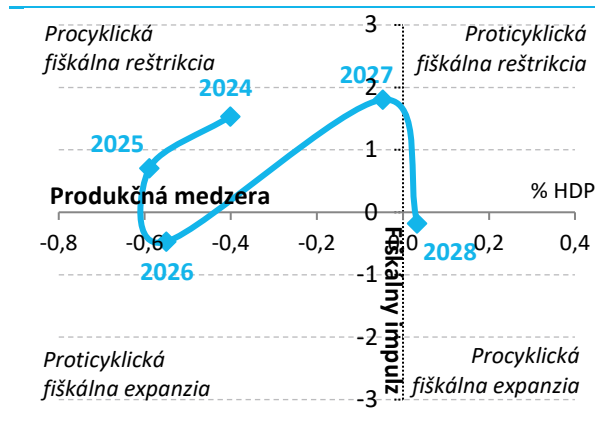
³⁴ Detailnejšie v štúdiu RRZ „[Closer to Finding Yeti](#)“.

³⁵ Projekty nového programového obdobia sa podobne ako v minulých programových obdobiach, zazmluvňujú iba postupne.

³⁶ V návrhu rozpočtu chýbajú na splnenie rozpočtových cieľov opatrenia vo výške 0,4 % HDP v roku 2026 a dodatočných 1,5 % HDP v roku 2027.

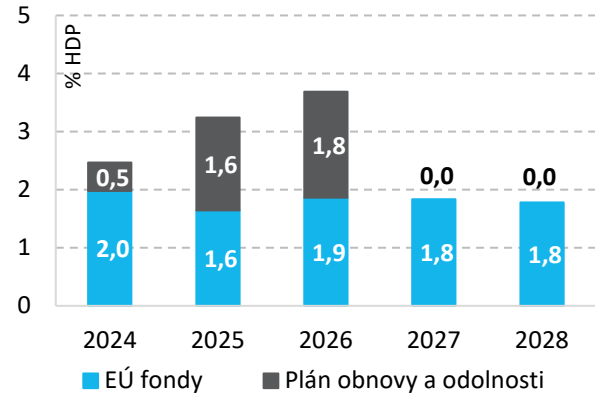
prostriedkov, ako aj realizácia míľnikov z Plánu obnovy a odolnosti by preto mali byť pre vládu prioritou.

Graf 13: Fiškálny impulz v rokoch 2024-2028



Zdroj: RRZ

Graf 14: Predpokladané použitie prostriedkov z EÚ fondov a Plánu obnovy



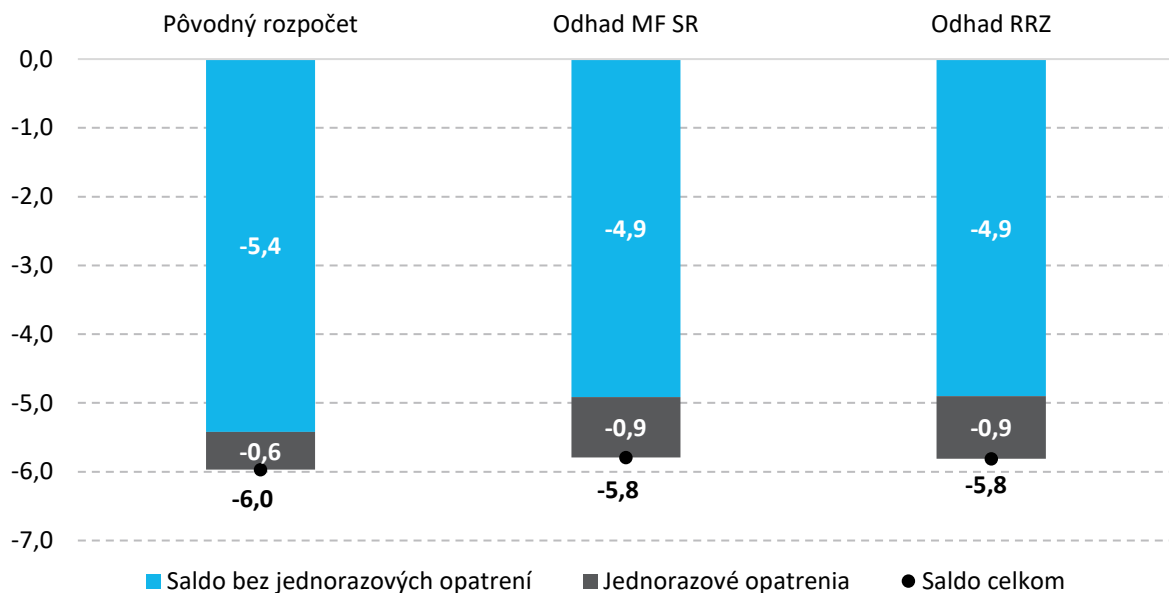
Zdroj: RRZ

4. Vývoj v roku 2024 – východiská rozpočtu

Schválený rozpočet na rok 2024 predpokladal dosiahnutie deficitu na úrovni 6,0 % HDP. Aktuálny odhad vlády zverejnený v rámci návrhu rozpočtu na roky 2025 až 2027 očakáva nižší deficit na úrovni 5,8 % HDP, čo vytvára mierne lepšiu východiskovú pozíciu (o 0,2 % HDP) pri tvorbe rozpočtu pre obdobie rokov 2025 až 2027.

Na základe aktuálnych informácií a predpokladov **RRZ očakáva deficit verejnej správy v roku 2024 na úrovni 5,8 % HDP**. V porovnaní s aktuálnym odhadom vlády RRZ očakáva takmer rovnakú úroveň deficitu, mierny pozitívny rozdiel predstavuje 0,02 % HDP, čo je spôsobené najmä lepším hospodárením ostatných subjektov verejnej správy, ako aj nižším odhadovaným čerpaním výdavkov štátneho rozpočtu. Tieto pozitíva kompenzujú negatívne dopady vyšších výdavkov v zdravotníctve, vyšších výdavkov na energokompensácie a nižších daňových príjmov.

Graf 15: Saldo hospodárenia VS v roku 2024

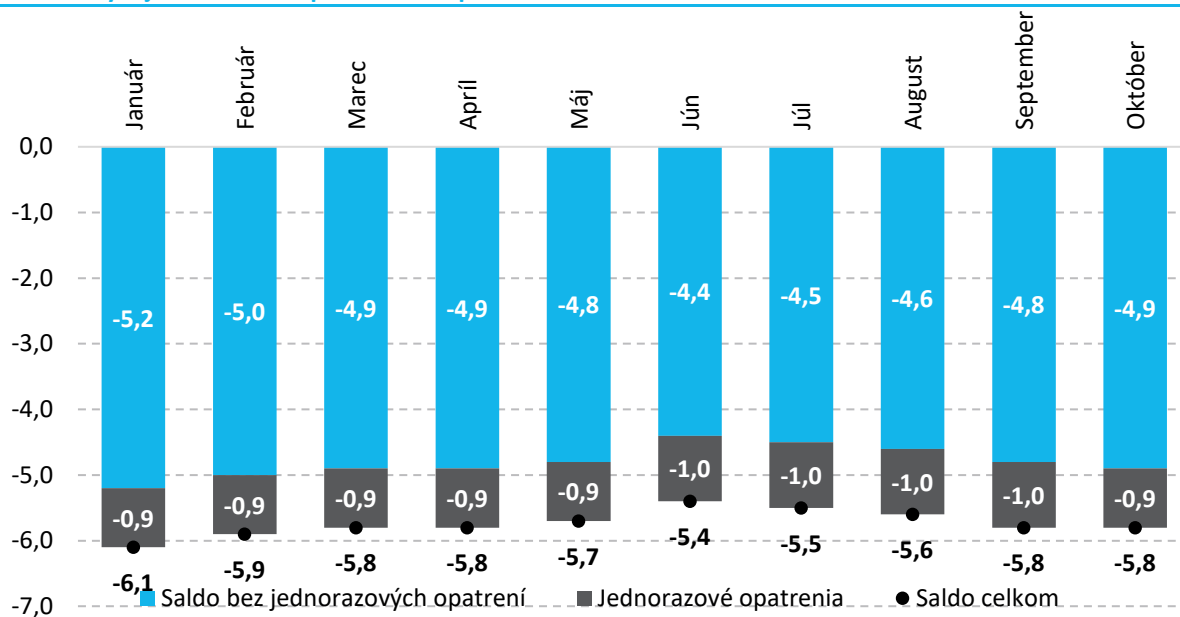


Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

Rada zverejňovala prognózu pre celkový deficit v roku 2024 na mesačnej báze počas celého roka v rámci rozpočtového semaforu³⁷. Tento odhad bol v priebehu celého roka s výnimkou januárového zverejnenia nižší ako pôvodný rozpočet, v porovnaní s aktuálnym odhadom vlády zverejneným v návrhu rozpočtu pre roky 2025 až 2027 je mierne nižší. Štruktúra odhadovaného deficitu sa v priebehu roka menila, keď výška jednorazových opatrení bola približne rovnaká a menila sa trvalá časť deficitu.

³⁷ Technické odhady vývoja salda spolu s identifikovanými rizikami (tzv. „Rozpočtový semafor“) zverejňuje KRRZ každý mesiac [na stránke RRZ](http://www.rrz.sk).

Graf 16: Vývoj odhadov RRZ pre saldo hospodárenia VS v roku 2024



Zdroj: ŠÚ SR, RRZ

Rozdiely voči odhadu vlády

Tabuľka 13: Porovnanie odhadu salda VS v roku 2024 s fiškálnym rámcom

(ESA2010, mil. eur)	Odhad salda VS v porovnaní:	
	so schváleným rozpočtom na rok 2024	s odhadom vlády na rok 2024 zverejneným v RVS 2025-2027
Celková odchýlka:	274	24
- v % HDP	0,2	0,02
1. Daňové a odvodové príjmy	-360	-97
2. Vybrané nedaňové príjmy	8	-4
3. Sociálne transfery a dávky	-74	27
4. Vzťahy s rozpočtom EÚ	139	-31
5. Výdavky štátneho rozpočtu	1241	115
a, Bežné výdavky ŠR	871	56
b, Kapitálové výdavky ŠR	370	59
6. Hospodárenie samospráv (bez daňových príjmov)	-74	-101
7. Výdavky v zdravotníctve	-529	-61
8. Hospodárenie ostatných subjektov VS	351	190
9. Opatrenia vlády v súvislosti s vojnou na Ukrajine	-101	-24
10. Opatrenia vlády na kompenzáciu vysokých cien energií	-375	-23
11. Ostatné vplyvy	48	33

Zdroj: MF SR, RRZ

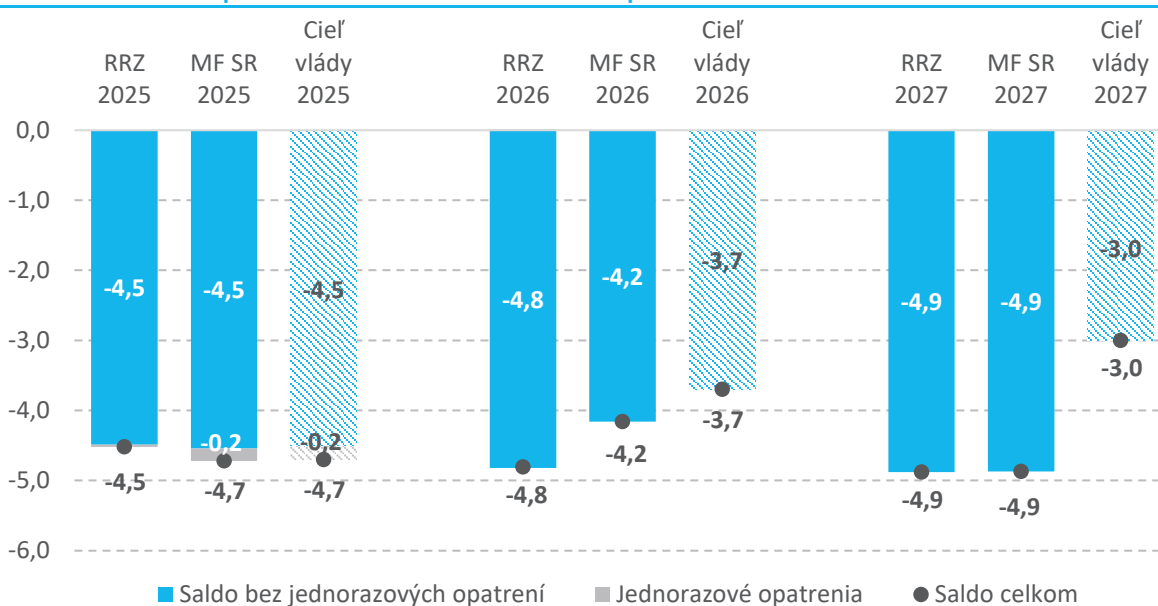
Medzi najvýraznejšie rozdiely oproti odhadu vlády patrí (viac v prílohe č. 3):

- Negatívny vplyv v sume 97 mil. eur RRZ odhaduje z nižších **daňových a odvodových príjmov**, k čomu v najvyššej miere prispieva nižší očakávaný výnos dane z príjmu právnických osôb (bez daňovej asignácie) a nižší príjem z DPH.
- Pri **výdavkoch na sociálne transfery a dávky** bola identifikovaná úspora oproti odhadu vlády vo výške 27 mil. eur najmä z dôvodu nižších očakávaných výdavkov Sociálnej poisťovne.
- Negatívne riziko vo výške 31 mil. eur RRZ odhaduje pri **výdavkoch, ktoré súvisia so vzťahmi s rozpočtom EÚ**, čo vyplýva najmä z vyššieho očakávaného čerpania výdavkov na spolufinancovanie k EÚ fondom.
- Pozitívny vplyv na saldo rozpočtu oproti odhadu vlády vo výške 115 mil. eur pochádza z **úspor vo výdavkoch štátneho rozpočtu**, čo vyplýva najmä z nečerpania **kapitálových výdavkov štátneho rozpočtu** oproti predpokladom vlády v objeme 59 mil. eur. Pri bežných výdavkoch ŠR je odhadnutá úspora vo výške 56 mil. eur.
- RRZ očakáva najvýraznejší negatívny vplyv na saldo oproti odhadu vlády vo výške 101 mil. eur **v hospodárení samospráv** (bez daňových príjmov). Negatívny rozdiel je v prevažnej miere spôsobený horším očakávaným hospodárením obcí.
- V rámci **výdavkov na zdravotníctvo** RRZ predpokladá vyššie výdavky oproti odhadu vlády vo výške 61 mil. eur, pričom najvýznamnejší negatívny vplyv bol identifikovaný v prevádzkových výdavkoch zdravotných poisťovní.
- Pri **ostatných subjektoch verejnej správy** RRZ identifikovala výraznú úsporu oproti odhadu vlády vo výške 190 mil. eur. Vzhľadom na aktuálne čerpanie a v nadväznosti na vývoj v predchádzajúcich rokoch RRZ očakáva pre rok 2024 voči predpokladom v rozpočte lepšie hospodárenie Národnej diaľničnej spoločnosti, spoločnosti MH Invest, s.r.o., samostatných účtov ŠR, Environmentálneho fondu a Správneho fondu Sociálnej poisťovne. Naopak, negatívne riziko je odhadované v hospodárení príspevkových organizácií, Národného jadrového fondu a Železníc Slovenskej republiky.
- Na základe priebežného čerpania RRZ odhaduje vyššie **výdavky na jednorazové opatrenia**, pričom odhad vlády je presiahnutý o 47 mil. eur. **Opatrenia spojené s vojnou na Ukrajine** prevyšujú vládou očakávanú úroveň o 24 mil. eur a **opatrenia vlády na kompenzáciu vysokých cien energií** o 23 mil. eur.

5. Odhad vývoja v rokoch 2025 až 2027 – riziká rozpočtu

Strednodobá prognóza vývoja verejných financií pripravená RRZ vychádza z odhadovaného výsledku hospodárenia v roku 2024 pri zohľadnení aktuálnej makroekonomickej prognózy a legislatívnych opatrení. V prognóze boli zohľadnené informácie zverejnené v Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2025 až 2027, Návrhu rozpočtového plánu na rok 2025, Národnom strednodobom fiškálno-štrukturálnom pláne SR na roky 2025-2028 a dodatočne vyžiadanych údajov a informácií³⁸ od Ministerstva financií SR, ktoré pomohli lepšie vyčíslieť očakávaný vývoj. **Prognóza predstavuje najpravdepodobnejší odhad RRZ pri aktuálne dostupných informáciách, za predpokladu, že nebudú prijaté žiadne dodatočné opatrenia.**

Graf 17: Odhad hospodárenia VS v rokoch 2025 až 2027 podľa RRZ a MF SR



Zdroj: MF SR, RRZ

Podľa RRZ deficit v roku 2025 dosiahne úroveň 4,5 % HDP, následne mierne vzrastie na 4,8 % HDP v roku 2026 a 4,9 % HDP v roku 2027.³⁹ Svoj odhad vývoja hospodárenia verejnej správy v rokoch 2025 až 2027 RRZ porovnala s príjmami a výdavkami z trojročného rozpočtu⁴⁰.

Odchýlka deficitu očakávaného RRZ v roku 2025 od cieľa rozpočtu je pozitívna na úrovni 0,2 % HDP a vyplýva v prevažnej miere z rozdielnych predpokladov o jednorazových opatreniach, a to nižšími očakávanými výdavkami na kompenzáciu cien energií voči rozpočtu. **Pre deficit bez jednorazových opatrení RRZ odhaduje totožnú úroveň voči rozpočtu.** Následne v roku 2026 RRZ odhaduje deficit vyšší oproti rozpočtu o 0,6 % HDP a napokon v roku 2027 je očakávaná úroveň deficitu zhodná na úrovni 4,9 %.

³⁸ Doplnujúce otázky a odpovede ministerstva financií boli zverejnené spolu s týmto materiálom s výnimkou citlivých informácií.

³⁹ Bilancia hospodárenia verejnej správy v prognóze RRZ je zverejnená v prílohe č. 9.

⁴⁰ Spôsob odhadu vývoja pre najdôležitejšie oblasti, vrátane použitých predpokladov, a kvantifikácia rizík voči rozpočtu sú uvedené v prílohe č. 4.

Tabuľka 14: Rozdiely medzi fiškálnym rámcom RVS a odhadom RRZ v rokoch 2025 až 2027

(ESA2010, mil. eur)	2025	2026	2027
Saldo rozpočtu RVS 2025-2027 v mil. eur	-6603	-6128	-7409
Saldo rozpočtu RVS 2025-2027 v % HDP	-4,7	-4,2	-4,9
Vplyvy na saldo VS spolu:	300	-951	-167
- v % HDP	0,2	-0,6	-0,1
1. Daňové a odvodové príjmy	-652	-656	-291
2. Nedaňové príjmy	6	76	39
- dividendy ŠR a MH Manažment	-5	-19	-8
- administratívne poplatky ŠR	55	67	74
- odvod z hazardných hier	-13	-33	-51
- ostatné nedaňové príjmy ŠR	49	93	78
- emisné kvóty	0	23	-28
- iné nedaňové príjmy (iné nedaňové príjmy ŠR, poplatok EOSA)	-78	-54	-26
3. Sociálne dávky a transfery	286	235	206
- výdavky Sociálnej poisťovne	137	124	133
- sociálne dávky MPSVaR	150	111	73
4. Vzťahy s rozpočtom EÚ	-58	-96	255
- transfer do rozpočtu EÚ	2	2	3
- výdavky na spolufinancovanie	-194	-201	153
- rezerva na prostriedky EÚ	258	215	215
- korekcie k čerpaniu EÚ fondov	-123	-112	-115
5. Výdavky štátneho rozpočtu	917	-24	817
- bežné rezervy (okrem miezd)	456	467	488
- mzdové výdavky ŠR (vrátane rezerv)	-84	39	-180
- tovary a služby	-70	-142	-192
- ostatné bežné výdavky	495	238	344
- kapitálové výdavky	119	-626	356
6. Hospodárenie samospráv (bez daňových príjmov)	-150	-167	-536
- obce	-188	-211	-516
- VÚC	39	44	-20
7. Výdavky v zdravotníctve	-431	-575	-704
- výdavky na zdravotnú starostlivosť	-260	-406	-552
- splátky záväzkov voči akcionárom súkr. zdravotných poisťovní	-25	-25	-25
- hospodárenie nemocníc	-265	-268	-255
- pohľadávky Soc. poisťovne voči nemocniciam	213	224	236
- prevádzkové výdavky zdravotných poisťovní	-95	-101	-107
8. Hospodárenie ostatných subjektov VS	207	219	9
- ŽSR	7	-4	-38
- ZSSK	95	105	85
- NDS	51	91	83
- dopravné podniky	9	10	-2
- príspevkové organizácie	-113	-126	-200
- verejné vysoké školy	21	30	16
- Jadrová a vyradovacia spoločnosť	25	28	19
- ostatné subjekty	111	85	45
9. Opatrenia vlády v súvislosti s vojnou na Ukrajine	15	0	0
10. Opatrenia vlády na kompenzáciu cien energií	126	0	0
11. Ostatné vplyvy	34	37	39
Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ v mil. eur	-6303	-7080	-7575
Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ v % HDP	-4,5	-4,8	-4,9

Zdroj: MF SR, RRZ

Pozn.: znamienka vyjadrujú vplyv na saldo VS

Očakávaný výnos **daňových a odvodových príjmov** vychádza z prognózy RRZ pripravenej v októbri 2024. Negatívne riziko nižších než rozpočtovaných príjmov dosahuje úroveň až 652 mil. eur v roku 2025, 656 mil. eur v roku 2026 a 291 mil. eur v roku 2027. Negatívny vplyv súvisí najmä s nižším očakávaným príjmom z DPH, kde výpadok oproti rozpočtu predstavuje sumu 295 mil. eur v roku 2025, 297 mil. v roku 2026 a 139 mil. eur v roku 2027. Tento rozdiel je v prevažnej miere spôsobený odlišnými predpokladmi vplyvu schválenej zmeny sadzieb DPH, odhadovanou nižšou úrovňou príjmov v roku 2024 a taktiež makroekonomickými predpokladmi, keď prognóza RRZ predpokladá mierne negatívnejší vývoj.

V porovnaní s odhadom RRZ sú rozdiely nedaňových príjmov v roku 2025 minimálne, v roku 2026 rozpočet podhodnocuje niektoré **nedaňové príjmy** s celkovým pozitívnym rizikom vo výške 76 mil. eur a 39 mil. eur v roku 2027.

K pozitívnej odchýlke prispievajú tieto položky:

- Vo výnose **ostatných nedaňových príjmov ŠR** odhadujeme pozitívne riziko vo výške 49 mil. eur v roku 2025, 93 mil. eur v roku 2026 a 78 mil. eur v roku 2027. Vyšší príjem odhadovaný RRZ vyplýva predovšetkým z vyššieho plnenia očakávaného v roku 2024, ktoré sa prenáša aj do nasledujúcich rokov.
- Odhad vlády tiež v porovnaní s prognózou RRZ podhodnocuje príjem z **administratívnych poplatkov** v objeme 55 až 74 mil. eur v rokoch 2025 až 2027.
- V prípade príjmov z predaja **emisných povoleniek** v roku 2026 je odhad rozpočtu nižší o 23 mil. eur oproti odhadu RRZ, čo vyplýva z rozdielného odhadu počtu vydražených povoleniek v roku 2025.

Naopak negatívne na odhad pôsobia tieto položky:

- RRZ očakáva voči návrhu rozpočtu nižšie **tržby Železníc Slovenskej republiky** o 86 mil. eur v roku 2025, 83 mil. eur v roku 2026 a o 79 mil. eur v roku 2027. Rozdiel vyplýva najmä z nadhodnotenia týchto príjmov v návrhu rozpočtu, keďže nie je zohľadnené ich pomalšie plnenie v roku 2024.
- V roku 2025 RRZ odhaduje nižší **príjem z odvodu z hazardných hier** oproti rozpočtu o 13 mil. eur, v roku 2026 o 33 mil. eur a v roku 2027 o 51 mil. eur. Rozdiely vyplývajú z mierne negatívnejších očakávaní o makroekonomickom vývoji v prognóze RRZ, najmä z nižšieho rastu nominálneho HDP.

V rámci **výdavkov na sociálne dávky a transfery** RRZ identifikovala odchýlku od predpokladov rozpočtu, ktorá je pozitívna na celom rozpočtovom horizonte. Pozitívny vplyv na saldo dosahuje úroveň 286 mil. eur v roku 2025. V ďalších rokoch sa pozitívne riziko znižuje na 235 mil. v roku 2026 a 206 mil. eur v roku 2027. Rozdiely s pozitívnym vplyvom na saldo rozpočtu boli identifikované v dávkach dôchodkového poistenia najmä z dôvodu odlišného predpokladaného vplyvu nadpriemerných odchodov do predčasných dôchodkov v roku 2023 až 2027, ako aj v nemocenských dávkach z dôvodu nižšej predpokladanej elasticity rastu výdavkov vzhľadom na vývoj zamestnanosti. Rozdiely boli tiež identifikované v sociálnych dávkach Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, predovšetkým vo výdavkoch na rodičovský príspevok a v roku 2025 aj kompenzačných príspevkoch ŽZP.

V oblasti **vzťahov s rozpočtom EÚ** boli voči rozpočtu identifikované riziká v roku 2025 v sume 58 mil. eur, v roku 2026 vo výške 96 mil. eur a naopak v roku 2027 úspory v objeme 255 mil. eur.

- Odchýlky voči rozpočtu sú spôsobené predovšetkým v rozdielnych predpokladoch čerpania prostriedkov na **spolufinancovanie**, keď v rokoch 2025 a 2026 sa tieto predpokladajú nižšie o 194 resp. 201 mil. eur a naopak vyššie o 153 mil. eur v roku 2027. Dôvodom odchýlky od úrovni očakávaných vládou je odlišný predpoklad čerpania prostriedkov z Plánu obnovy a odolnosti a taktiež odlišná prognóza čerpania výdavkov zo 4. programového obdobia 2021-2027 (RRZ predpokladá v roku 2025 vyššiu úroveň výdavkov z 4. programového obdobia oproti návrhu rozpočtu, naopak v rokoch 2026 a 2027 sú výdavky nižšie).

RRZ identifikovala úspory v rámci **výdavkov štátneho rozpočtu**, celková výška odhadovanej úspory dosahuje 916 mil. eur v roku 2025, následne v roku 2026 dochádza k minimálnej odchýlke od rozpočtu a v roku a 2026 vznikajú úspory predstavujúce sumu 1054 mil. eur.

- Najzásadnejším faktorom prispievajúcim k pozitívnej odchýlke je **predpoklad RRZ o nečerpaní rozpočtovaných rezerv**, ktoré tak môžu slúžiť ako zdroj krytia ostatných rizík. Súčasťou výdavkov štátneho rozpočtu sú rezervy rozpočtované v rámci Všeobecnej pokladničnej správy, ktoré slúžia na krytie neočakávaných výdavkov ako aj na kompenzáciu negatívnych rozpočtových vplyvov prijatých legislatívnych opatrení. Ide predovšetkým o rezervu na riešenie negatívnych vplyvov vývoja rozpočtového hospodárenia⁴¹, ktorú dopĺňajú rezerva na riešenie krízových situácií a rezerva vlády SR. Prostriedky v uvedených rezervách predstavujú zdroj krytia pre iné riziká v rozpočte vo výške 456 mil. eur v roku 2025, 467 mil. eur v roku 2026 a 488 mil. eur v roku 2027⁴²
- RRZ vo svojom odhade **osobných výdavkov štátneho rozpočtu** vychádza z platnej kolektívnej zmluvy upravujúcej podmienky valorizácie pre roky 2025 a 2026. V roku 2027 RRZ očakáva tempo rastu miezd vo verejnom sektore na úrovni 11 %, čo by znamenalo zosúladenie s tempom rastu miezd v súkromnom sektore na strednodobom horizonte. Vo svojej prognóze taktiež berie do úvahy predpokladané zmeny v počte zamestnancov. Po zohľadnení predpokladov RRZ očakáva vyššie osobné výdavky štátneho rozpočtu v roku 2025 o 84 mil. eur, v roku 2025 pozitívne riziko vo výške 39 mil. eur a v roku 2027 vyššie výdavky oproti rozpočtu o 180 mil. eur.
- Vo **výdavkoch na tovary a služby** RRZ identifikovala riziká v roku 2025 vo výške 70 mil. eur, následne v roku 2026 vzniká riziko v objeme 142 mil. eur a v roku 2027 192 mil. eur. Odhad RRZ vychádza z predpokladu zachovania rovnakého reálneho množstva nakupovaných tovarov a služieb na úrovni očakávanej v roku 2024⁴³.
- V **ostatných bežných výdavkoch** RRZ odhaduje nižšie výdavky oproti rozpočtu v roku 2025 o 495 mil. eur, následne v rokoch 2026 o 238 mil. eur a v roku 2027 o 344 mil. eur. Odhad vývoja ostatných položiek vychádza z čerpania v roku 2024 a z pravidiel používaných RRZ pri

⁴¹ Konkrétne ide o rezervu na riešenie negatívnych vplyvov vývoja rozpočtového hospodárenia, ktorá je rozpočtovaná na krytie nevyhnutných alebo nepredvídaných výdavkov vyvolaných najmä makroekonomickými vplyvmi.

⁴² V rámci strednodobej prognózy predpokladáme, že rezervy budú kompenzovať riziká predovšetkým v daňových príjmoch a výdavkoch na zdravotníctvo, kde prišlo k dodatočnej úprave v mzdovom automate zdravotníkov nad rámec konsolidačného balíčka a rozpočtu

⁴³ Pri niektorých podpoložkách ekonomickej klasifikácie bol použitý odlišný predpoklad strednodobého vývoja v súlade s [princípami používanými RRZ](#) pri zostavovaní základného scenára vývoja verejných financií.

zostavovaní základného scenára vývoja verejných financií vrátane vplyvu nových opatrení⁴⁴. Výrazný rozdiel čiastočne súvisí s rozpočtovaním bežných výdavkov na týchto položkách, ktoré budú napokon čerpané ako tovary a služby, alebo budú cez transfery financovať výdavky iných subjektov verejnej správy.

- V roku 2025 RRZ identifikovala úsporu v **kapitálových výdavkoch** pre rok 2025 na úrovni 119 mil. eur, ktorá je spôsobená najmä nižšími očakávanými dodávkami vojenskej techniky voči predpokladom rozpočtu. V roku 2026 naopak RRZ identifikuje riziko na úrovni až 627 mil. eur, ktoré je taktiež spôsobené dodávkami vojenskej techniky, ktorých objem navyšuje najmä očakávaná dodávka 6 kusov lietadiel F-16. V roku 2027 vzniká úspora voči rozpočtu na úrovni 356 mil. eur.

V hospodárení samospráv (bez daňových príjmov a na konsolidovanej báze) RRZ identifikovala riziká v roku 2025 oproti rozpočtu vo výške 150 mil. eur, v roku 2026 v sume 167 mil. eur a v roku 2027 negatívne riziko predstavuje 536 mil. eur. Kvantifikácia RRZ je založená na mierne odlišných predpokladoch⁴⁵ vývoja príjmových ako i výdavkových položiek v hospodárení obcí a VÚC počas nasledujúceho obdobia oproti schválenému rozpočtu VS.

- Na strane výdavkov odhaduje RRZ mierne nižšie výdavky na kompenzácie oproti predpokladom návrhu rozpočtu, na strane druhej očakáva vyššie čerpanie výdavkov na tovary a služby reflektujúc prognózu RRZ ohľadom vývoja spotrebiteľských cien ako aj cien energií. V rámci kapitálových výdavkov obcí a VÚC RRZ predpokladá, že ich čerpanie v roku 2024 mierne spomalí oproti predchádzajúcemu roku, napriek tomu bude vyššie ako predpokladá návrh rozpočtu. V ďalších rokoch RRZ odhaduje, že obce a VÚC budú aj naďalej zapájať vlastné zdroje na dokončenie naplánovaných investičných aktivít, ich čerpanie odhaduje RRZ v súlade s rastom nominálneho HDP.
- Na strane príjmov RRZ predpokladá, že samosprávy budú musieť reagovať na vyššie výdavky vyššími cenami za poskytované služby (poplatky a vybrané dane v kompetencii samospráv).

V rámci výdavkov na zdravotníctvo existujú nasledovné riziká:

- RRZ pri odhade **výdavkov zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť** na roky 2025 až 2027 vychádza zo scenára nezmenených politík zahŕňajúceho vplyv automatického vývoja miezd, inflácie, výdavkov na lieky, starnutie populácie a iných výdavkov, a posúdenia realistikosti nových opatrení **prezentovaných v rozpočte. Medziročné tempo rastu výdavkov na zdravotnú starostlivosť v roku 2024 Rada odhaduje na 13,6 %. Od roku 2026 by výdavky na zdravotnú starostlivosť mohli nabrať na dynamike, z dôvodu zvýšenia príjmov v systéme verejného zdravotného poistenia. Je to z dôvodu, že sadzba platby za poisťencov štátu sa zvyšuje zo 4,5 % na 5 %.**
- V rámci konsolidácie verejných financií sa počíta aj s úsporou na platoch zdravotníckych pracovníkov. Aktuálny návrh počíta so znížením tempa rastu miezd niektorých pracovníkov

⁴⁴ Postup zostavenia základného scenára vývoja verejných financií je popísaný v diskusnej štúdii RRZ: Bugyi, E. [Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií](#). RRZ diskusná štúdia 2/2015. Apríl 2015.

⁴⁵ Detailnejšie predpoklady sú uvedené v prílohe č. 4.

(najmä lekárov) z 9,66 % na 6,33 %. Tempo rastu miezd väčšiny zdravotníckych pracovníkov zostáva zachované na pôvodnej úrovni. Stále však nedošlo k dohode medzi vládou a Lekárskym odborovým združením, čo vytvára priestor na ďalšie riziká pre verejné financie.

- Schválený rozpočet neobsahuje žiadne výdavky na **výplatu nerozdelených ziskov súkromných zdravotných poisťovní**. Tieto poisťovne disponujú nerozdeleným ziskom vo výške približne 245 mil. eur (stav ku koncu roku 2023). RRZ odhaduje negatívne riziko vyplatenia zisku vo výške 25 mil. eur každoročne v rokoch 2025 až 2027.

Pri **ostatných subjektoch verejnej správy** RRZ identifikovala v roku 2025 pozitívne riziko na úrovni 207 mil. eur, ktoré sa dodatočne navyšuje na 219 mil. eur v roku 2026. Následne v roku 2027 sa pozitívne riziko znižuje na 9 mil. eur. Odhad vývoja príjmových a výdavkových položiek jednotlivých subjektov vychádza z pravidiel používaných RRZ pri zostavovaní základného scenára vývoja verejných financií, v ktorých tempo rastu jednotlivých položiek vyplýva z vývoja príslušných makroekonomických indikátorov. Výrazná úroveň pozitívnych rizík vyplýva predovšetkým z nadhodnotenia výdavkov subjektov v rozpočte na celom horizonte prognózy, kde najvýraznejší vplyv RRZ očakáva pri kapitálových výdavkoch, ktorých rozpočtované tempo čerpania nezodpovedá doteraz pozorovaným trendom. Najvýznamnejšie pozitívne vplyvy voči rozpočtu RRZ očakáva pri:

- Lepšie hospodárenie **Železničnej spoločnosti Slovensko** v rokoch 2025 až 2027 na úrovni 95 až 105 mil. eur očakávame najmä vplyvom nadhodnotených kapitálových výdavkov, kde rozpočtované úrovne nezodpovedajú doteraz pozorovaným trendom. Priemerná ročná úspora pri týchto výdavkoch predstavuje v rokoch 2025 až 2027 sumu 100 mil. eur. K pozitívnejšiemu vývoju prispievajú aj nižšie odhadované výdavky na tovary a služby, kde úspora predstavuje sumu 31 až 39 mil. eur.
- V hospodárení **Národnej diaľničnej spoločnosti** očakávame pozitívne riziká na úrovni 51 mil. eur v roku 2025, 91 mil. eur v roku 2026 a 83 mil. eur v roku 2027. Hlavnými faktormi lepšieho odhadovaného vývoja sú vyššie očakávané nedaňové príjmy a pozitívnejší vývoj v niektorých položkách v roku 2024, čo následne prenášame do ďalších rokov prognózy.
- Hospodárenie **Správneho fondu Sociálnej poisťovne** prispieva pozitívne na úrovni 42 mil. eur v roku 2025, 45 mil. eur v roku 2026 a 34 mil. eur v roku 2027. Vyplýva to z lepšieho očakávaného hospodárenia v roku 2024, čo sa následne premieta aj do ďalších rokov.
- Naopak negatívne riziko bolo kvantifikované v rokoch 2025 až 2027 na úrovni 113 až 200 mil. eur v hospodárení **príspevkových organizácií** (zahrnuté sú príspevkové organizácie štátu, VÚC a obcí agregátne). Najvýraznejší negatívny vplyv je kvantifikovaný vo vyšších kapitálových výdavkoch v sume 60 až 80 mil. eur, rýchlejšie čerpanie vo výške 50 až 100 mil. eur očakávame pri vyšších mzdových výdavkoch a vyššie výdavky vo výške 10 až 30 mil. eur odhadujeme pri tovaroch a službách.

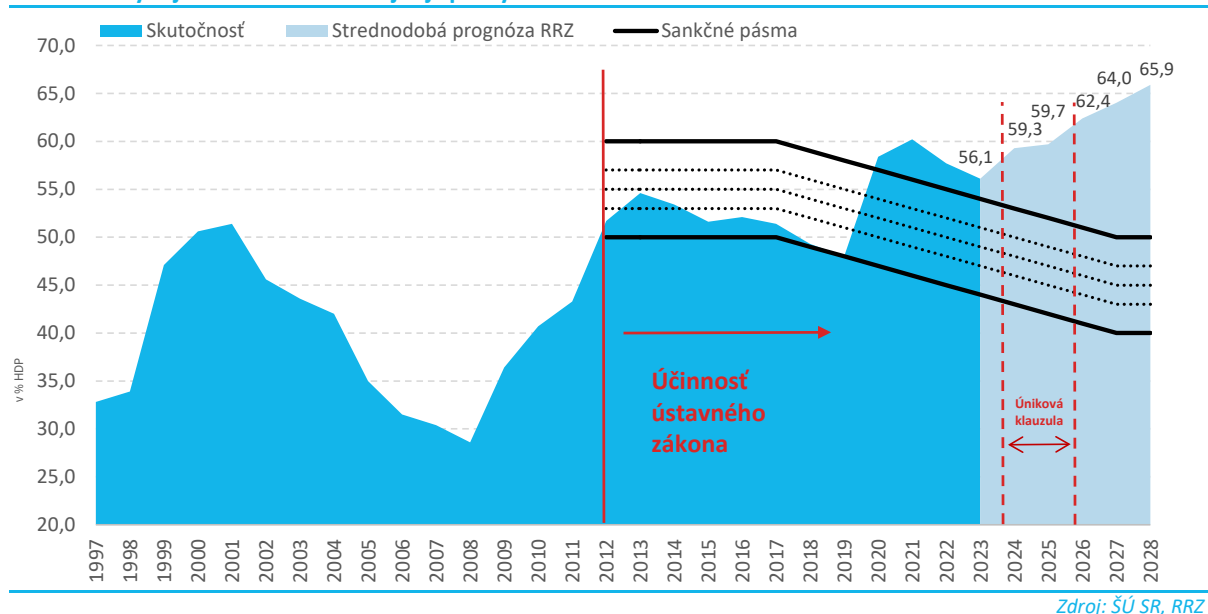
6. Hodnotenie rozpočtu vo vzťahu k fiškálnym pravidlám

Rozpočet verejnej správy by mal rešpektovať domáce pravidlá, ako aj pravidlá vyplývajúce z členstva SR v eurozóne. Najdôležitejšou domácou legislatívou vo fiškálnej oblasti je **ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti** (limit na dlh) a zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách, ktorý obsahuje **limity verejných výdavkov a pravidlo o vyrovnanom rozpočte**, ktoré implementuje medzinárodnú Zmluvu o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii (tzv. fiscal compact). Na európskej úrovni ide najmä o plnenie požiadaviek **Paktu stability a rastu** a súvisiacich nariadení.

Limit na dlh

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti obsahuje **pravidlo o vývoji pomeru hrubého verejného dlhu k HDP** s definovanými sankciami pri prekročení konkrétnych úrovní. Na základe štatistických údajov zverejnených v rámci jesennej notifikácie Eurostatu z 22. októbra 2024 **hrubý dlh verejnej správy dosiahol v roku 2023 úroveň 56,1 % HDP**, čím sa potvrdilo⁴⁶, že úroveň hrubého dlhu sa stále nachádza nad horným limitom dlhovej brzdy ústavného zákona, t.j. v najvyššom (piatom) sankčnom pásme. Vzhľadom na platnú výnimku z uplatňovania sankcií vyplývajúcich z prekročenia tretieho, štvrtého a piateho sankčného pásma do 21. novembra 2025 (na obdobie 24 mesiacov po schválení programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde⁴⁷), platia v súčasnosti sankcie viažuce sa k prekročeniu druhého pásma. Ide o požiadavku, aby vláda predložila na rokovanie národnej rady návrh opatrení na zníženie dlhu a zároveň sa znížia platy členov vlády na úroveň ich plátov v predchádzajúcom rozpočtovom roku. Sankcie dlhovej brzdy sa uplatňujú až kým výška dlhu neklesne pod hranicu prvého sankčného pásma.

Graf 18: Vývoj hrubého dlhu verejnej správy



⁴⁶ Podiel dlhu na HDP za rok 2023 bol prvýkrát zverejnený v jarnej notifikácii Eurostatu v apríli 2024 a dosiahol 56,0 % HDP, čo znamenalo, že prekročil horný limit dlhovej brzdy.

⁴⁷ K schváleniu PVV a vysloveniu dôvery vláde došlo 21. novembra 2023, čo znamená, že platnosť únikovej klauzuly skončí 21. novembra 2025, t.j. po 24 mesiacoch od schválenia PVV a vyslovenia dôvery vláde.

Poznámka: Obdobie strednodobej prognózy v rokoch za roky 2024-2028 predstavuje odhad RRZ

Podľa odhadu Rady by mala hodnota hrubého dlhu v roku 2024 **stúpnuť na úroveň 59,3 % HDP**, čím by dlh zostal nad horným limitom, ktorý je v roku 2024 na úrovni 53 % HDP. Aj napriek schválenej konsolidácii verejných financií na rok 2025 RRZ očakáva, že hrubý dlh v pomere k HDP **bude rásť na celom strednodobom horizonte**. Hodnota hrubého dlhu bude podľa prognózy RRZ v roku 2028 dosahovať úroveň **65,9 % HDP**, čím zostane nad horným limitom dlhovej brzdy na celom strednodobom horizonte. Pokles hranice najvyššieho sankčného pásma v roku 2027 dosiahne svoju konečnú hodnotu (50 % HDP). **Na konci roku 2028 tak bude horný limit dlhovej brzdy prekročený o 15,9 percentuálnych bodov.**

Vzhľadom na predpokladané ukončenie 24 mesačnej výnimky, **vláda bude povinná po 21. novembri 2025 predložiť návrh rozpočtu verejnej správy s vyrovnaným alebo prebytkovým saldóm a nerastúcimi výdavkami⁴⁸ a požiadať o vyslovenie dôvery v NR SR.**

Limit verejných výdavkov

Vláda SR dňa 2. mája 2024 schválila zmenu zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorou sa s účinnosťou od 1. augusta 2024 zmenili aj pravidlá určovania limitu verejných výdavkov. Národná rada v skrátanom legislatívnom konaní dňa 9. mája 2024 tento vládny návrh zákona [schválila](#).

Predmetná novela zároveň priamo v zákone ustanovila pre rok 2024 limit verejných výdavkov⁴⁹, ktorý vychádza z [odporúčaní Rady EÚ](#) z júna 2023 pre maximálny rast čistých výdavkov na úrovni 5,7 %. Od roku 2025 bude nový limit verejných výdavkov vypočítavať ministerstvo financií a pravidlo bude naviazané na reformované európske pravidlá Paktu stability a rastu.

Rada vzniesla k tejto novelizácii viacero zásadných [pripomienok](#) a podľa [názoru](#) Rady môžu byť schválené zmeny fungovania limitu v rozpore s konceptom ochrany dlhodobého hospodárenia Slovenskej republiky zakotvanej v čl. 55a Ústavy SR a v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti. **Možno ich vnímať ako významné oslabenie doterajšieho rámca pravidiel, keďže limity verejných výdavkov naviazané na európske pravidlá nedostatočne⁵⁰ zohľadňujú potrebu dosiahnutia dlhodobej udržateľnosti na 50-ročnom horizonte.**

Táto zmena umožnila oddialiť konsolidáciu o ďalší rok⁵¹, pričom spôsob zahrnutia limitu verejných výdavkov do legislatívy a ich plné naviazanie na európske pravidlá prinášajú otázky ohľadom ich praktickej implementácie (podrobne v [Boxe 2](#)). Od roku 2025 už síce limit verejných výdavkov vyžaduje konsolidáciu, avšak podľa RRZ, nové limity nemusia byť dostatočne funkčné a pružné. Budú sa totiž

⁴⁸ Ak vláda predloží návrh rozpočtu v riadnom termíne (do 15. októbra 2025) a NR SR ho schváli už pred 22. novembrom 2025, sankcia sa bude vzťahovať až prípravu návrhu rozpočtu na roky 2027 až 2029 v roku 2026.

⁴⁹ Limit verejných výdavkov pre rok 2024 dosahuje 57 717 010 807 eur.

⁵⁰ Nové európske pravidlá vyžadujú kompenzovanie odhadovaných nákladov na starnutie populácie len v 10-ročnom horizonte. Limit rastu čistých výdavkov je stanovený tak, aby boli na horizonte plánu (4-ročného alebo maximálne 7-ročného) tieto náklady vykompenzované.

⁵¹ Podľa limitu verejných výdavkov, ktorý vypočítala [RRZ v decembri 2023](#), prekračovali výdavky rozpočtu na rok 2024 limit verejných výdavkov o 1,7 mld. eur (po zohľadnení vplyvu príjmových opatrení). Odhad na rok 2024 uvedený v Programe stability SR na roky 2024 až 2027, ktorý sa od schváleného rozpočtu na rok 2024 výrazne neodlišoval, už bol v súlade s limitom na rok 2024 vypočítaným podľa nových zmenených pravidiel.

vyznačovať zdĺhavým procesom korekcie v prípade ich nedodržiavania, menšou precíznosťou proti možnému obchádzaniu⁵² a vyššou rigiditou v prípade kríz. Zároveň sa týkajú aj výdavkov, nad ktorými nemá vláda priamu kontrolu (napr. výdavky samospráv). Zásadnou výhradou je to, že ani splnenie limitu nemusí viesť k dosiahnutiu udržateľných verejných financií ani v zmysle požiadaviek európskych pravidiel (udržateľné zníženie deficitu a dlhu pod 3 % resp. 60 % HDP).

Podľa odhadu RRZ, zohľadňujúceho schválené opatrenia zapracované do návrhu rozpočtu, existuje riziko nesplnenia limitu verejných výdavkov v rokoch 2024 a 2025. Odhadované výdavky spadajúce pod limit prevyšujú limit o 304 mil. eur v roku 2024 a o 114 mil. eur v roku 2025. V ďalších rokoch je rozdiel ešte výraznejší a presahuje 2 mld. eur, čo súvisí s tým, že zatiaľ nedošlo ku schváleniu opatrení, ktoré by viedli k pokračovaniu v konsolidácii verejných financií po roku 2025.

Box 2: Vyhodnotenie nových pravidiel výpočtu limitu verejných výdavkov

Schváleniu nových pravidiel výpočtu limitu verejných výdavkov nepredchádzala dôkladná odborná diskusia⁵³ a pre ich komplexné vyhodnotenie zatiaľ absentuje dostatočná aplikačná prax. Nové pravidlá je však možné porovnať s pôvodným nastavením pravidiel výpočtu limitu verejných výdavkov. **Pri súčasnom poznaní je tak možno nové pravidlo vyhodnotiť ako nedostatočne transparentné a menej operatívne oproti predošlému stavu. Vo výsledku navyše nemusí plnenie limitu viesť k dosiahnutiu dlhodobej udržateľnosti podľa ústavného zákona a dokonca ani k cieľom stanoveným európskymi pravidlami Paktu stability a rastu.**

Limit verejných výdavkov vypočítava MF SR bez validácie nezávislou inštitúciou a podrobnosti o výpočte MF SR nezverejňuje⁵⁴, čím v celom procese absentuje dostatočná verejná kontrola. Pre výpočet nových limitov nebola doposiaľ zverejnená metodika⁵⁵ a jeho základ tvorí iba stručné znenie zákona⁵⁶. Nie je tak dostatočne objasnený spôsob výpočtu a postup pri revíziách limitu⁵⁷ alebo v prípade, že vláda limit nesplní, nakoľko zákon za toto neuvažuje so žiadnymi sankciami⁵⁸. Tento stav tak umožňuje určitú flexibilitu pri postupe MF SR v prípade výpočtu alebo zmien v limite. Príkladom je aj výpočet limitu na rok 2026, kedy sa tempo rastu limitu verejných výdavkov v roku 2026 odlišuje od tempa rastu čistých výdavkov v strednodobom pláne (je nižšie približne o 0,2 p.b.). Neexistencia metodiky môže zároveň spôsobiť nejasnosti pri vyhodnotení plnenia limitu

- ⁵² Nové európske pravidlá nezaručujú plnohodnotné premietnutie spomalenia rastu výdavkov do trvalého ozdravovania verejných financií, nakoľko nedostatočne rozlišujú medzi trvalými a dočasnými opatreniami. Zároveň dodržanie stanoveného tempa rastu výdavkov nemusí nutne viesť k takému zlepšeniu stavu verejných financií, ako predpokladá Európska komisia vo svojej analýze udržateľnosti dlhu (EK pri stanovení tempa rastu výdavkov predpokladá, že príjmy rastú na úrovni tempa rastu HDP, čo je pri aktuálnej prognóze príjmov verejnej správy Slovenska optimistický predpoklad).
- ⁵³ V rámci novelizácie zákona prebehlo skrátene medzirezortné pripomienkové konanie, v ktorom RRZ uviedla svoje pripomienky. Následne bol zákon prijatý v skrátenej legislatívnej konaní.
- ⁵⁴ Ministerstvo financií na vyžiadanie poskytlo Rade pre rozpočtovú zodpovednosť výpočet limitu verejných výdavkov.
- ⁵⁵ Keďže limit verejných výdavkov je v zmysle [odôvodnenia](#) (tabuľka zhody so smernicou Rady 2011/85/EÚ) numerické fiškálne pravidlo špecifické pre Slovensko, je žiaduce, aby boli jasne stanovené postupy jeho výpočtu, aktualizácie, vyhodnotenia a spôsobu dosiahnutia súladu s celoeurópskym pravidlom (tempo rastu čistých výdavkov). Takáto metodika nebola zo strany ministerstva financií doposiaľ zverejnená.
- ⁵⁶ Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa pri definícii výdavkov spadajúcich pod limit odkazuje na [nariadenie EP a Rady \(EÚ\) č. 2024/1263](#), pričom limit sa vypočítava v súlade s trajektóriou vývoja čistých výdavkov v národnom strednodobom fiškálno-štrukturálnom pláne. Podrobnosti o obsahu národného strednodobého fiškálno-štrukturálneho plánu ustanovuje usmernenie [č. 2024/3975](#). Detailný procesný postup sa formuje do podoby Code of Conduct na úrovni EÚ a podľa MF SR sa jeho prijatie sa predpokladá v priebehu roka 2025.
- ⁵⁷ Ministerstvo financií v odpovediach na otázky RRZ naznačilo, že pri aktualizácii limitu verejných výdavkov bude vychádzať zo skutočných notifikovaných údajov za rok 2024, očakávanej skutočnosti v roku 2025 a uvažuje tiež so spresňovaním odhadu diskrečných príjmových opatrení.
- ⁵⁸ Podľa MF SR sa prípadné odchýlky od limitu zohľadnia v kontrolnom účte, ktorý bude relevantný pre fiškálny dohľad zo strany Európskej komisie.

verejných výdavkov zo strany MF SR alebo RRZ, kde vzniká riziko nejednotnosti metodického prístupu pri vyhodnotení limitu.

Príklon k európskym pravidlám, ktoré nezohľadňujú špecifiká jednotlivých členských krajín, sa pretaví aj v nižšej miere operatívosti výdavkových limitov pri faktoroch, ktoré môžu limit ovplyvňovať. Pôvodné nastavenie rátať s pravidelnými aktualizáciami limitu v reakcii na opatrenia, ktorými vláda ovplyvňuje príjmy alebo dlhodobú udržateľnosť verejných financií, ale aj na výrazné zmeny v ekonomickom prostredí. Taktiež sa v limite nezohľadňuje vývoj tzv. bilančných výdavkov, ktorých nárast je sprevádzaný aj zvýšením príjmov v rovnakej sume (napr. poisťné platené štátom, ak nie je ovplyvnené legislatívnou zmenou). Oproti súčasným pravidlám, pri ktorých stále nie je jasné, ako sa do limitu premietnu revízie predpokladov, tak existoval konkrétny rámec, ktorý vedel na zmeny reagovať pružnejšie.

Nové pravidlá zahŕňajú širší okruh výdavkov verejnej správy, avšak toto môže spôsobovať komplikácie pri operatívnom riadení výdavkov spadajúcich pod limit. Pri súčasnom nastavení limit verejných výdavkov zahŕňa aj tie výdavky verejnej správy, ktoré nie sú pod priamou kontrolou vlády, ako napríklad výdavky samospráv alebo odvod do rozpočtu EÚ. Toto môže predstavovať riziko z pohľadu plnenia limitu, keďže vláda nebude mať priamy vplyv nad niektorými výdavkami, ktoré vstupujú do limitu.

Splnenie limitu napokon nemusí viesť do stavu, ktorý by bol v súlade s ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti. Ciele európskych pravidiel, na ktoré je limit naviazaný, sú rovnaké naprieč krajinami eurozóny a v súlade s maastrichtskými kritériami vyžadujú, aby sa dlh krajín držal pod úrovňou 60 % HDP, deficit pod úrovňou 3 % HDP a aby boli kompenzované odhadované náklady starnutia v 10-ročnom horizonte po období konsolidácie. Toto je v kontraste s prísnejšími národnými pravidlami, ktoré vychádzajú z požiadaviek ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti o potrebe dosiahnutia dlhodobej udržateľnosti na 50-ročnom horizonte, pričom limit dlhu verejnej správy dosahuje úroveň 50 % HDP. Navyše, pri súčasnej implementácii európskych pravidiel je zároveň otáznou, do akej miery povedie ich plnenie k splneniu cieľov európskych pravidiel, keďže napríklad uvažujú s jednotkovou elasticitou príjmov, čo je v prípade Slovenska, na základe aktuálnych prognóz príliš optimistický predpoklad (viac v časti o európskych fiškálnych pravidlách).

Pravidlo o vyrovnanom rozpočte

Ďalším domácim pravidlom je **pravidlo o vyrovnanom rozpočte**, na základe ktorého by Slovensko malo v strednodobom horizonte smerovať k vyrovnanému rozpočtu (štrukturálny deficit najviac vo výške 0,5 % HDP). Na konci roka 2023 došlo k deaktivácii všeobecnej únikovej doložky pravidiel Paktu stability a rastu⁵⁹, čo znamenalo, že toto pravidlo sa malo opätovne začať plniť. V súvislosti s reformou európskych fiškálnych pravidiel, ktoré sledujú ako jediné operatívne pravidlo tempo rastu čistých výdavkov (upustilo sa od vyhodnocovania plnenia štrukturálneho salda), však nie je v súčasnosti jasné, či a ako sa toto pravidlo bude používať⁶⁰.

Európske fiškálne pravidlá – Pakt stability a rastu

⁵⁹ [Communication on fiscal policy guidance for 2024](#), 8 Marec 2023.

⁶⁰ Podľa vyjadrenia MF SR z dôvodu neurčitých a nejasných informácií od Európskej komisie k otázke, ako sa vysporiadať so Zmluvou o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii, osobitné ustanovenia o vyrovnanom rozpočte verejnej správy v § 30a zákona č. 523/2004 Z. z. neboli poslednou novelou menené a stále platia. Podľa právneho stanoviska Rady (ES) nedodržanie riadneho začlenenia pravidla o vyrovnanom rozpočte do vnútroštátneho práva môže viesť k žalobe na Súdny dvor za porušenie povinností vyplývajúcich zo zmluvy (článok 8 TSCG).

Rada EÚ dňa 29. apríla 2024 schválila komplexnú reformu rámca správy hospodárskych záležitostí a fiškálneho riadenia EÚ⁶¹. Základom nových pravidiel je národný strednodobý fiškálno-štrukturálny plán, v ktorom si každá členská krajina stanoví stratégiu fiškálnej politiky spolu s prioritnými investíciami a reformami⁶². Cieľom pravidiel je zabezpečiť nepretržité a postupné znižovanie dlhu, podporiť udržateľný rast a zabrániť procyklickej fiškálnej politike.

Reforma európskych fiškálnych pravidiel nezmenila referenčné hranice pre hodnotenie deficitu a dlhu pre potreby spustenia procedúry nadmerného deficitu, ktoré vychádzajú z článku 126 Zmluvy o fungovaní Európskej únie⁶³. Dňa 22. apríla 2024 Eurostat zverejnil údaje za deficit za rok 2023, ktorý na Slovensku dosiahol výšku 4,9 % HDP. Hrubý dlh verejnej správy dosiahol v roku 2023 úroveň 56,0 % HDP. Deficit verejnej správy Slovenska tak za rok 2023 prekročil referenčnú hodnotu 3 % HDP.

[Európska komisia](#) (EK) skonštatovala, že prekročenie referenčnej hodnoty deficitu v roku 2023 nebolo výnimočné, keďže nevyplýva z nezvyčajnej udalosti alebo z prudkého poklesu hospodárstva v zmysle pravidiel Paktu stability a rastu. Zároveň nejde ani o dočasné zvýšenie, keďže v jarnej prognóze 2024 EK odhaduje, že deficit zostane nad referenčnou hranicou 3 % HDP aj v rokoch 2024 a 2025. **Rada EÚ tak v prípade Slovenska vyhodnotila existenciu nadmerného deficitu**⁶⁴.

V súvislosti s reformou fiškálneho rámca mali členské štáty predložiť národné strednodobé fiškálno-štrukturálne plány do 20. septembra 2024, resp. najneskôr do 15. októbra 2024 spolu s návrhmi rozpočtových plánov. Rada EÚ preto vydá odporúčania na nápravu nadmerného deficitu súčasne so stanoviskami EK k návrhom rozpočtových plánov členských štátov eurozóny. Zámerom je zosúladiť postup pri náprave nadmerného deficitu a postupu stanovenia záväznej trajektórie rastu čistých verejných výdavkov v národných strednodobých štrukturálno-fiškálnych plánoch.

EK zaslala v júni 2024 MF SR [materiál](#) s referenčnými trajektóriami pre rast čistých verejných výdavkov, ktorých dosiahnutie predpokladá každoročné zlepšovanie štrukturálneho primárneho salda o 1,3 % HDP v prípade 4-ročného plánu⁶⁵ (kumulatívny rast výdavkov dosahuje 8,1 %). Podľa výpočtov EK by malo byť takéto zlepšenie dostatočné na to, aby sa stabilizoval hrubý dlh verejnej správy SR. Cieľom nových fiškálnych pravidiel EÚ je nastaviť konsolidáciu verejných financií tak, aby deficit a dlh klesli resp. zostali pod hranicami 3 % HDP, resp. 60 % HDP aj desať rokov po uskutočnení konsolidačného plánu.

[Vláda](#) Slovenskej republiky dňa 15. októbra 2024 schválila Národný strednodobý fiškálno-štrukturálny plán Slovenskej republiky na roky 2025-2028. Cieľom vlády je znížiť deficit verejnej správy k úrovni 3 % HDP a stabilizovať verejný dlh do roku 2027. Pri aktuálnej prognóze príjmov zahrnutej v návrhu rozpočtu ide o prísnejšie ciele, ako by vyplývali z mechanického dodržania maximálneho kumulatívneho rastu čistých výdavkov na úrovni odporúčanej Európskou komisiou (deficit by

⁶¹ Rada EÚ prijala [nariadenie Európskeho parlamentu a Rady \(EÚ\) 2024/1263](#), ktorým sa ruší a nahrádza nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 tzv. preventívna časť. [Nariadenie Rady \(EÚ\) 2024/1264](#), ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1467/97, tzv. korektívna časť. [Smernica Rady \(EÚ\) 2024/1265](#), ktorou sa mení smernica 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov.

⁶² Reforma európskych pravidiel bola podrobnejšie popísaná v správe RRZ: [Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za rok 2023](#), august 2024.

⁶³ Referenčné hodnoty ostali na úrovni 3 % HDP pre deficit a 60 % HDP pre dlh.

⁶⁴ [Rozhodnutie Rady \(EÚ\) 2024/2129](#) o existencii nadmerného deficitu na Slovensku z 26. júla 2024.

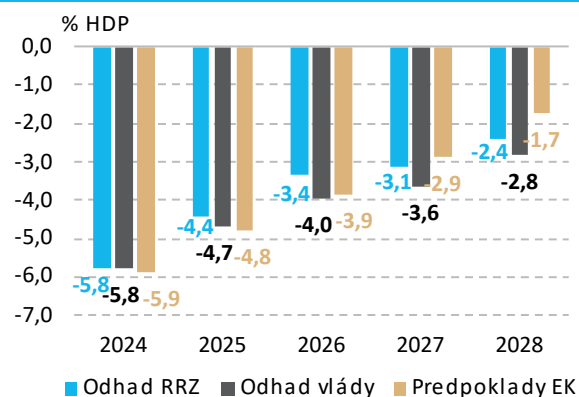
⁶⁵ V prípade 7 ročného plánu by postačovalo každoročné zlepšenie štrukturálneho primárneho salda o 0,8 % HDP ročne.

v takomto prípade dosiahol v roku 2027 úroveň 3,6 % HDP a pod 3 % HDP by tesne klesol až v roku 2028, t.j. v poslednom roku plánu, [graf 19](#)).

Dodržanie trajektórie čistých výdavkov by podľa odhadu vlády nevedlo k stabilizovaniu dlhu na strednodobom horizonte, ani k udržateľnému zníženiu deficitu pod 3 % HDP v období desiatich rokov po implementácii konsolidačného plánu, čo je v rozpore s hlavnými cieľmi nových reformovaných fiškálnych pravidiel. Dôvodom je to, že EK pri stanovovaní odporúčaného tempa rastu výdavkov vychádza z predpokladu, že príjmy verejnej správy budú rásť v strednodobom horizonte na úrovni rastu potenciálu HDP, čo je v prípade aktuálnej strednodobej prognózy príjmov schválenej Výborom pre daňové prognózy optimistický predpoklad⁶⁶. Pri dodržaní 4-ročnej trajektórie kumulatívneho rastu čistých výdavkov by podľa odhadu vlády klesol štrukturálny primárny deficit v priemere len o 0,9 % HDP ročne a nie o 1,3 % HDP, ako to predpokladá analýza udržateľnosti dlhu EK. Inými slovami, vyžadovaná 4-ročná konsolidácia na úrovni 5,2 % HDP by sa neuskutočnila, konsolidovalo by sa len o 3,7 % HDP. Na dosiahnutie cieľov analýzy udržateľnosti by tak bolo potrebné kumulatívne štvorročné tempo rastu príjmov iba vo výške 4,9 % namiesto odporúčaných 8,1 % ([graf 22](#)).

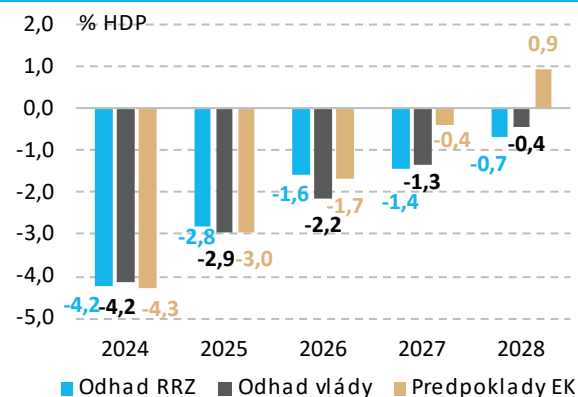
Uvedený nedostatok nových európskych pravidiel potvrdzujú aj odhady RRZ, na základe ktorých by pri splnení odporúčaného tempa rastu čistých výdavkov dosiahol deficit verejnej správy v roku 2028 úroveň 2,4 % HDP⁶⁷. Vzhľadom na odhadovaný nárast nákladov spojených so starnutím populácie⁶⁸ by takáto úroveň deficitu nepostačovala na jeho trvalé udržanie pod 3 % HDP a zníženie dlhu pod 60 % HDP do roku 2038.

Graf 19: Porovnanie salda verejnej správy pri splnení 4-ročného plánu



Zdroj: MF SR, EK

Graf 20: Porovnanie štrukturálneho primárneho salda verejnej správy pri splnení 4-ročného plánu



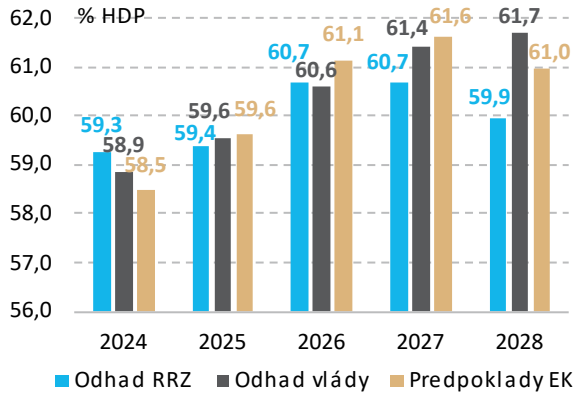
Zdroj: MF SR, EK

⁶⁶ Hlavným dôvodom je to, že významná časť príjmov nie je elastická voči HDP, čo znamená, že ich podiel na HDP klesá v čase. Ide napríklad o tie spotrebné dane, ktoré sú vyrubené na jednotku zdaneného tovaru alebo niektoré nedaňové príjmy. Ďalším dôvodom je aktuálne nastavenie daňového systému. V priebehu minulého roku došlo k prijatiu viacerých zmien, ktoré len dočasne navýšili daňové príjmy (dočasná časť bankového odvodu, dočasné zvýšenie zdravotných odvodov o 1 p.b. do roku 2027) – vplyvy týchto faktorov možno zohľadniť pri vyhodnotení plnenia stanoveného tempa rastu výdavkov prostredníctvom zahrnutia aj tých diskrečných príjmových opatrení, ktoré boli schválené pred predložením plánu.

⁶⁷ Štrukturálny primárny deficit by podľa uvedeného odhadu RRZ dosiahol 0,7 % HDP v roku 2028 a od predpokladov EK (prebytok 0,9 % HDP) by bol vzdialený o 1,6 % HDP.

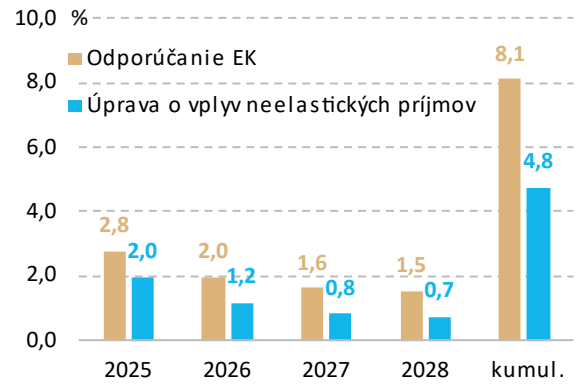
⁶⁸ V [predpokladoch EK](#), z ktorých vychádza odporúčané tempo rastu čistých výdavkov, sa náklady spojené so starnutím populácie zvyšujú medzi rokmi 2028 a 2038 o 1,3 % HDP.

Graf 21: Porovnanie vývoja hrubého dlhu pri splnení 4-ročného plánu



Zdroj: MF SR, EK

Graf 22: Porovnanie temp rastu čistých výdavkov v 4-ročnom pláne



Zdroj: RRZ, EK

7. Pravidlá rozpočtovej transparentnosti

Proces prípravy rozpočtu ako aj schválené dokumenty by mali rešpektovať pravidlá transparentnosti definované v zákone o rozpočtovej zodpovednosti. Zákon stanovuje požiadavky na nezávislé posúdenie makroekonomických predpokladov a daňovej prognózy, nevyhnutné pre realistické zostavenie fiškálneho rámca. Dátové požiadavky by mali zabezpečiť lepšiu informovanosť o celkovej situácii v rozpočte a realizovaných politikách.

Realistickosť makroekonomických predpokladov a predpokladaného vývoja daňových a vybraných nedaňových príjmov ako aj vybraných výdavkov⁶⁹ hodnotia členovia Výboru pre makroekonomické prognózy (VpMP) a členovia Výboru pre daňové prognózy (VpDP). Výbory fungujú nezávisle⁷⁰, Kancelária RRZ je členom oboch výborov. **Počas roka 2024 zasadal VpMP štyrikrát a VpDP päťkrát. Termíny zverejnenia prognóz boli v súlade s ústavným zákonom.**

Tabuľka 15: Zasadnutia výborov a zverejnenie prognóz

		Povinný termín do 15.02.		Povinný termín do 30.06.		
Výbor pre makroekonomické prognózy	zasadnutie VpMP	29.01.2024 (per rollam)	20.03.2024	14.06.2024	13.09.2024	-
	zverejnenie prognóz	01.02.2024	12.04.2024	27.06.2024	18.09.2024	-
Výbor pre daňové prognózy	zasadnutie VpDP	06.02.2024 (per rollam)	27.03.2024	21.06.2024	20.09.2024	01.10.2024
	zverejnenie prognóz	14.02.2024	12.04.2024	27.06.2024	01.10.2024	04.10.2024

Zdroj: MF SR

Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2025 až 2027 poskytol zákonom definované údaje⁷¹, po obsahovej stránke však neboli všetky údaje dostatočne vysvetlené a zdôvodnené, čo sťažuje jeho vyhodnotenie a identifikáciu potenciálnych rizík. RRZ dodatočne požiadala o sprístupnenie dát⁷² a zodpovedanie doplňujúcich otázok. MF SR požiadavke vyhovel a niektoré témy boli ďalej hlbšie konzultované.

K formálnemu plneniu zákona opakovane dochádza pri stratégii riadenia štátneho dlhu, keďže posledná štandardná štvorročná stratégia bola určená na obdobie rokov 2015-2018 a od toho roku sa každoročne aktualizuje iba na najbližší rok. Chýba tak ucelený viacročný dokument, ktorý by reflektoval aktuálnu ekonomickú situáciu Slovenska.

⁶⁹ Zákon o rozpočtovej zodpovednosti pojednáva v pravidlách rozpočtovej transparentnosti o *prognózach daňových a odvodových príjmov*. Tieto položky sú predmetom VpDP, pričom od júna 2021 výbor hodnotí realistickosť daňových a odvodových príjmov spolu s vybranými nedaňovými príjmami, ako agregátny celok.

⁷⁰ Nejde o úplnú nezávislosť, keďže podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti sú výbory poradnými orgánmi ministra financií. Ako príklad možno uviesť Čl. 6 ods. 1 Štatútu VpDP, na základe ktorého je možná zmena štatútu okrem zmeny prílohy len na návrh ministra financií SR.

⁷¹ Bližšie informácie o plnení zákonom definovaných požiadaviek sú uvedené v prílohe č. 8.

⁷² Okrem dodatočne vyžiadaných dát má RRZ prístup aj do Rozpočtového informačného systému MF SR, v ktorom sú detailné údaje o schválenom návrhu rozpočtu verejnej správy, čo tiež napomáha vysvetleniu niektorých nejasností.

RRZ popri plnení zákonom daných požiadaviek na obsah rozpočtu posudzuje návrh rozpočtu aj z pohľadu zámerov ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti.

Za **najvýznamnejšie pozitívum** považuje Rada skutočnosť, že **celková suma daňových príjmov návrhu rozpočtu je konzistentná so schválenou prognózou Výboru pre daňové prognózy a s reálnym stavom schválenej legislatívy v čase schválenia návrhu rozpočtu.**

Na druhej strane návrh rozpočtu má podľa RRZ viacero **významných nedostatkov**:

- **Návrh rozpočtu je zostavený v súlade s rozpočtovým cieľom len pre rok 2025. V rokoch 2026 a 2027 chýbajú konkrétne konsolidačné opatrenia** vo výške 0,4 resp. 1,9 % HDP (podľa MF SR). K zvýšeniu záväznosti zostavovania trojročného rozpočtu neprispeli ani novelizované limity verejných výdavkov.
- **V návrhu rozpočtu chýba transparentný pohľad na zapracované opatrenia najmä na výdavkovej strane, čo súvisí aj so zrušením zákonom stanovenej povinnosti zostavovania rozpočtu na základe scenárov nezmenených politík⁷³.** V minulosti bol takto prezentovaný návrh rozpočtu len v oblasti výdavkov zdravotných poisťovní, čo umožňovalo transparentne posúdiť predpoklady zostavenia rozpočtu zdravotníctva, vrátane vplyvov zapracovaných opatrení. Návrh rozpočtu na roky 2025 až 2027 takéto informácie neobsahoval už ani pri výdavkoch v zdravotníctve⁷⁴.
- V rámci kapitoly Všeobecná pokladničná správa je na rok 2025 rozpočtovaných 235 mil. eur v súvislosti so zúčtovaním schém na kompenzáciu cien energií za rok 2024 a na pokračovanie vyplácania energopomoci počas roka 2025. **Prostriedky súvisiace so zúčtovaním schém za rok 2024 nie sú v návrhu rozpočtu zaznamenané do odhadovaných výdavkov roku 2024, čo je v rozpore s princípmi ESA2010.** Odhadovaný deficit na rok 2024 je tak podhodnotený a naopak rozpočtovaný deficit na rok 2025 je nadhodnotený o bližšie nešpecifikovanú sumu.
- **Rada opakovane poukazuje na to, že k zlepšeniu informovanosti by malo dôjsť u štátnych podnikov.** Podobne, ako v predchádzajúcich návrhoch rozpočtu, absentujú výsledky hospodárenia za jednotlivé zdravotnícke zariadenia s majetkovou účasťou Ministerstva zdravotníctva SR ako aj stručný komentár ku všetkým podnikom⁷⁵. Nedostatok informácií sťažuje vyhodnotenie potenciálnych rizík plynúcich z **hospodárenia podnikov vo vlastníctve štátu.**
- **Rada tiež opakovane poukazuje na to, že súčasný legislatívny rámec schvaľovania rozpočtu v NR SR nie je z pohľadu predmetu a obsahu schvaľovaných dokumentov vyhovujúci.** Schvaľovanie hotovostného (a len) štátneho rozpočtu NR SR na najbližší rok je dané historicky

⁷³ S účinnosťou od 1. augusta 2024 bola vypustená druhá veta §4, ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy: „Rozpočet verejnej správy sa zostavuje a realizuje v súlade s limitom verejných výdavkov na základe scenárov nezmenených politík.“ Ministerstvo financií SR túto úpravu odôvodňuje nutnosťou zabezpečiť plnenie záväzkov schválených v strednodobom fiškálno-štruktúrnem pláne v zmysle nových európskych pravidiel. Podľa názoru RRZ však príprava rozpočtu na základe NPC scenárov nie je v rozpore s požiadavkou, aby bol rozpočet zostavený v súlade s novými európskymi pravidlami (dosiahnutie požadovaného tempa rastu výdavkov zabezpečujú práve opatrenia nad rámec NPC scenára).

⁷⁴ MF SR však na požiadanie poskytlo RRZ podklad za zdravotníctvo v štruktúre vývoja výdavkov podľa NPC scenára a dodatočných opatrení.

⁷⁵ Nielen spadajúcich pod MZ SR.

a už nepostačuje na zachytenie kľúčových sledovaných parametrov verejných financií a všetkých zmien vo verejných financiách v súlade s európskymi štandardmi definovanými metodikou ESA2010.

- **V návrhu rozpočtu došlo k zníženiu transparentnosti rozpočtovania výdavkov, ktoré boli v minulosti považované za rezervy, čo znižuje kontrolu NR SR a verejnosti pri používaní výdavkov štátneho rozpočtu.** V roku 2024 sa zmenou zákona o rozpočtových pravidlách upravil počet rozpočtových rezerv. Rozpočtové rezervy pre rok 2024 predstavovali približne 2,5 mld. eur, kým na rok 2025 sa rozpočtujú len vo výške 0,5 mld. eur. K takémuto výraznému zníženiu rezerv došlo na jednej strane znížením sumy samotných výdavkových titulov⁷⁶, ale taktiež aj preklasifikovaním niektorých rezerv na výdavky (v dôsledku legislatívnej zmeny)⁷⁷. Nakoľko MF SR má povinnosť informovať o hospodárení s rozpočtovými rezervami v priebehu roka⁷⁸ a následne aj po skončení roka v štátnom záverečnom účte, po novom verejnosť už o časti výdavkov informácie mať nebude (graf 23).

Graf 23: Rezervy a výdavky po zmene zákona na rok 2025 (v mil. eur)



Pozn.: použitie výdavkov podfarbených odtieňmi modrej sa už nebude odpočítavať, keďže po novele zákona sa už nepovažujú za rezervy
Zdroj: MF SR

⁷⁶ Najvýraznejšie zmeny nastali pri výdavkoch na riešenie vplyvov legislatívnych zmien, ktoré sa znížili z 1,2 mld. EUR na 0,05 mld. EUR a taktiež pri výdavkoch na kompenzačné opatrenia súvisiace s rastom cien energií, ktoré sa znížili z 0,8 mld. EUR približne na 0,2 mld. EUR.

⁷⁷ Zákon č. 118/2024 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy nadobudol účinnosť 01.08.2024, čo ovplyvnilo zostavovanie rozpočtu verejnej správy na roky 2025 až 2027. Touto zmenou sa výdavky, ktoré boli v rozpočte na rok 2024 zahrnuté v „Rezerve na riešenie vplyvov legislatívnych zmien“, „Rezerve na realizáciu súdnych a exekučných rozhodnutí“, „Rezerve na mzdy a poistné“, „Rezerve na kompenzačné opatrenia súvisiace s rastom cien energií“, sú v návrhu rozpočtu na rok 2025 rozpočtované ako „Výdavky na riešenie vplyvov legislatívnych zmien“, „Výdavky na realizáciu súdnych a exekučných rozhodnutí“, „Výdavky na mzdy a poistné“, „Výdavky na kompenzačné opatrenia súvisiace s rastom cien energií“. „Rezerva na negatívne vplyvy pandémie ochorenia COVID-19“ v dôsledku odznenia pandémie sa už v roku 2025 nerozpočtuje.

⁷⁸ Novelizácia zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy zaviedla povinnosť zverejniť informáciu o hospodárení s rezervami na kvartálnej báze (namiesto doterajšej polročnej periodicity) prostredníctvom webového sídla MF SR a webového sídla Úradu vlády SR.

Príloha č. 1 – Makroekonomická prognóza RRZ a VpMP

Tabuľka 16: Prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy (september 2024)

Ukazovateľ (v %)	Skut.	Prognóza (september 2024)					Rozdiel oproti prognóze RRZ (október 2024)				
		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2024	2025	2026	2027
HDP, reálny rast	1,4	2,3	2,2	2,4	1,0	1,9	0,3	0,3	0,1	-1,6	-0,1
Inflácia, priemerná ročná; CPI	10,5	2,8	5,4	2,7	2,2	2,4	0,0	0,4	0,1	-0,2	0,3
Nominálna mzda, rast	9,7	6,9	5,9	5,2	4,9	4,5	0,2	0,4	0,2	-0,6	0,4
Reálna mzda, rast	-0,7	4,0	0,5	2,5	2,6	2,1	0,2	0,0	0,1	-0,4	0,1
Zamestnanosť (št. výkaz.), rast	0,2	-0,1	0,4	0,2	0,0	-0,2	0,0	0,3	0,2	-0,1	0,2
Miera nezamestnanosti (VZPS)	6,0	5,4	5,3	5,1	5,0	5,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3
Spotreba domácností, reálny rast	-3,3	2,9	1,4	1,9	2,3	1,7	0,8	-0,2	0,2	0,1	-0,1
Investície, reálny rast	16,6	-0,3	10,6	0,4	-4,9	3,1	-0,4	3,9	1,4	-0,7	2,5
Export tovarov a služieb, reálny rast	-0,7	1,8	3,7	4,3	4,6	3,9	-0,4	-0,1	1,0	1,4	0,9
Vážené základne pre rozp. príjmy	8,3	6,2	6,1	4,9	4,4	4,1	0,4	0,5	0,3	-0,7	0,4

Zdroj: MF SR, RRZ, ŠÚ SR

Tabuľka 17: Makroekonomická prognóza RRZ (október 2024)

Ukazovateľ (v %)	Skut.	Prognóza (október 2024)					Rozdiel oproti septembru 2024				
		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2024	2025	2026	2027
HDP, v b.c., mld. eur	122,9	131,2	139,4	147,3	155,2	161,7	-0,5	-2,3	-2,3	-2,2	-2,3
HDP, nominálny rast	11,7	6,7	6,3	5,6	5,4	4,2	-0,5	-1,4	0,1	0,2	0,0
HDP, reálny rast	1,4	2,0	2,0	2,2	2,6	2,0	-0,2	0,0	-0,4	0,2	0,0
Inflácia, priemerná ročná; CPI	10,5	2,8	5,0	2,6	2,4	2,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0
Nominálna mzda, rast	9,7	6,7	5,5	5,0	5,5	4,1	-0,4	0,0	-0,2	0,5	0,1
Reálna mzda, rast	-0,7	3,8	0,5	2,4	3,0	2,0	-0,3	0,0	-0,2	0,4	0,1
Zamestnanosť, rast	0,2	-0,2	0,1	0,0	0,2	-0,3	0,0	0,3	-0,2	0,0	0,0
Miera nezamestnanosti (VZPS)	6,0	5,3	5,3	5,4	5,3	5,3	0,1	-0,1	0,1	0,2	0,2
Spotreba domácností, reálny rast	-3,3	2,1	1,6	1,7	2,2	1,8	-0,8	0,2	-0,3	0,5	0,4
Investície, reálny rast	16,6	0,2	6,7	-1,0	-4,2	0,6	-0,3	-0,5	-4,3	-1,0	-0,3
Export tovarov a služieb, reálny rast	-0,7	2,2	3,8	3,3	3,2	3,1	0,0	0,1	-0,2	-0,1	0,0

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

Tabuľka 18: Makroekonomická prognóza RRZ (október 2024) – NPC scenár

Ukazovateľ (v %)	Skut.	Prognóza (október 2024) - NPC scenár					Rozdiel oproti prognóze RRZ				
		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2024	2025	2026	2027
HDP, v b.c., mld. eur	122,9	130,9	139,5	147,5	155,5	163,4	-0,3	0,0	0,2	0,3	1,7
HDP, nominálny rast	11,7	6,5	6,5	5,8	5,4	5,1	-0,2	0,2	0,1	0,0	0,9
HDP, reálny rast	1,4	2,0	2,4	2,9	2,4	2,4	-0,1	0,4	0,7	-0,3	0,4
Inflácia, priemerná ročná; CPI	10,5	2,6	4,5	2,4	2,3	2,3	-0,1	-0,5	-0,2	-0,1	0,3
Nominálna mzda, rast	9,7	6,7	6,0	5,3	5,0	4,5	0,1	0,5	0,2	-0,5	0,3
Reálna mzda, rast	-0,7	4,0	1,5	2,8	2,6	2,1	0,2	1,0	0,4	-0,4	0,1
Zamestnanosť, rast	0,2	-0,2	0,0	0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-0,1	0,1	-0,2	0,0
Miera nezamestnanosti (VZPS)	6,0	5,4	5,3	5,3	5,4	5,5	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,2
Spotreba domácností, reálny rast	-3,3	2,0	1,7	2,0	2,5	2,3	-0,1	0,1	0,3	0,3	0,5
Investície, reálny rast	16,6	0,0	8,3	1,4	-4,2	1,3	-0,2	1,6	2,5	0,0	0,7
Export tovarov a služieb, reálny rast	-0,7	2,2	3,7	3,2	3,0	2,8	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3

Zdroj: RRZ, ŠÚ SR

Príloha č. 2 – Prognózy príjmov a výdavkov v návrhu rozpočtu (Výbor pre daňové prognózy)

Prognóza daňových a odvodových príjmov a prognóza vybraných nedaňových príjmov v rozpočte verejnej správy vychádzajú z prognózy príjmov schválenej [Výborom pre daňové prognózy \(VpDP\) v októbri 2024](#)⁷⁹. Toto zasadnutie VpDP, ktoré prebehlo formou per rollam, takmer bezprostredne nadväzovalo na septembrové zasadnutie, no obsahovalo legislatívne zmeny vyplývajúce zo schválenia pozmeňujúcich návrhov vo Výbore NR SR pre financie a rozpočet. Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť zaslanú prognózu hodnotila ako realistickú⁸⁰ pri daných makroekonomických predpokladoch ([prognóza Výboru pre makroekonomické prognózy zo septembra 2024](#)). Hodnotiaci výrok obsahoval popis vnímaných rizík pre naplnenie prognózovanej úrovne príjmov VpDP. Išlo najmä o riziká pri DPH a novozavedenej dani z finančných transakcií.

- Rozdiel v prognóze DPH vyplýva z dvoch faktorov: V roku 2024 odhadujeme v porovnaní s VpDP nižší výnos, ktorý sa prenáša aj do nasledujúcich rokov. Zároveň odhadujeme nižší vplyv legislatívnych zmien v DPH v rámci konsolidačného balíčka. Napriek navýšeniu základnej sadzby z 20 % na 23 % je dodatočný výnos zásadným spôsobom znížený veľkým počtom položiek, pri ktorých sa sadzba znižuje na 19 %, resp. 5 %. Rizikom je aj samotný výber DPH, vzhľadom na prudšie navýšenie základnej sadzby, ako aj súbeh navýšenia iných nákladov pre podnikateľov (najmä daň z finančných transakcií).
- Pri dani z finančných transakcií vnímame výrazné riziká voči výnosu odhadovanému VpDP predovšetkým z dôvodu členstva SR v eurozóne ako aj vplyvom súbežného navyšovania zdanenia podnikateľského sektora v iných oblastiach. Tieto faktory by mali znížiť očakávanú mieru výnosu v porovnaní so zavedením podobnej dane v Maďarsku, čo bolo použité ako referenčný bod kvantifikácie VpDP.

Prognóza vybraných výdavkov bola pri daných makroekonomických predpokladoch hodnotená ako realistická. Rizikom prognóz ostáva neistota v makroekonomickom vývoji.

⁷⁹ VpDP vyhodnocuje príjmovú časť ako jeden celok. To umožňuje prípadnú kompenzáciu odchýlok prognózovaných hodnôt medzi jednotlivými položkami. V hlavnej knihe RVS sa nesprávne uvádza, že konkrétne položky nedaňových príjmov boli schválené zo strany VpDP. Výbor prognózy jednotlivých položiek nehodnotí.

⁸⁰ Prognóza MF SR je podľa [štatútu VpDP](#) vyhodnotená ako realistická, pokiaľ je odchýlka prognózy člena VpDP od prognózy MF SR do jedného percenta. V prípade, ak nadpolovičná väčšina členov VpDP hodnotí prognózu MF SR ako realistickú alebo konzervatívnu, stáva sa prognóza MF SR schválenou prognózou VpDP.

Príloha č. 3 – Rok 2024: Odhad salda RRZ

RRZ ako podklad pre hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2025 až 2027 odhadla vývoj hospodárenia verejnej správy v roku 2024. Tento odhad následne slúži ako východisko pre identifikáciu a posúdenie rizík a zdrojov ich krytia v rokoch 2025 až 2027.

Odhad salda verejnej správy v roku 2024 v metodike ESA2010 vychádza najmä z údajov vykazovaných v Štátnej pokladnici, ktoré zaznamenávajú hotovostné plnenie rozpočtu subjektov verejnej správy, ako aj z ďalších podkladov pripravených na základe rozpočtových údajov, dostupných výkazov za subjekty verejnej správy a expertných odhadov. Dôležitým zdrojom informácií je aj odhad vlády zverejnený v rámci návrhu rozpočtu, vo viacerých rozpočtových položkách však RRZ na základe doplňujúcich údajov očakáva iné koncoročné plnenia.

Odhad vlády v rámci schváleného rozpočtu **očakáva vyššie daňové príjmy v roku 2024 oproti RRZ o 97 mil. eur.**

- Negatívnym rizikom je **nadhodnotený príjem dane z príjmov právnických osôb** (bez daňovej asignácie) vo výške 69 mil. eur. Odhad RRZ vychádza z očakávaného plnenia za rok 2023, pričom v roku 2023 očakávame mierne vyšší výnos ako odhaduje vláda. Dôležitým faktorom vytvárajúcim negatívny rozdiel pre odhad výnosu v roku 2024 je pesimistickejší predpoklad o možnom makroekonomickom vývoji do konca tohto roka. Výpadok oproti odhadu vlády RRZ takisto očakáva pri príjme z **DPH**. Nižší výnos o 65 mil. eur vyplýva z rozdielnych predpokladov o plnení do konca roka.
- Na druhej strane pozitívnym rizikom voči predpokladom rozpočtu je **podhodnotený výnos zo sociálnych a zdravotných odvodov** s očakávaným rozdielom vo výške 51 mil. eur, čo vyplýva z rýchlejšieho tempa plnenia ku koncu augusta tohto roka. Takisto **pozitívne riziko** vo výške 14 mil. eur **RRZ odhaduje pri daňových kreditoch.**

V rámci **výdavkov na sociálne dávky a transfery** RRZ identifikovala úsporu vo výške 27 mil. eur oproti predpokladom rozpočtu. RRZ na základe vývoja ku koncu augusta roku 2024 očakáva nižšie čerpanie vo výdavkoch Sociálnej poisťovne v sume 18 mil. eur, odhadované výdavky Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR na sociálne dávky sú nižšie ako odhad MF SR o 9 mil. eur.

RRZ kvantifikovala **negatívne riziko oproti rozpočtu v položkách týkajúcich sa vzťahov s rozpočtom EÚ vo výške 31 mil. eur.** Negatívny vplyv na deficit vyplýva najmä z vyššej úrovne čerpania EÚ fondov a s tým súvisiacim rýchlejším tempom čerpania výdavkov na spolufinancovanie v sume 94 mil. eur. Negatívny vplyv v sume 36 mil. eur bol odhadnutý aj pri korekciách k čerpaniu EÚ fondov. Naopak pozitívne riziko RRZ identifikovala pri rezerve na prostriedky EÚ vo výške 94 mil. eur a pri nižšej očakávanej výške transferu do rozpočtu EÚ vo výške 3 mil. eur.

Výrazný pozitívny vplyv pre saldo rozpočtu oproti odhadu vlády vo výške **115 mil. eur predstavujú vybrané výdavky štátneho rozpočtu.** K rozdielu prispieva odlišný predpoklad RRZ o čerpaní kapitálových výdavkov. Vzhľadom na priebežnú úroveň hotovostného čerpania, ako aj predpokladaný harmonogram dodávok vojenskej techniky, **RRZ nepredpokladá vyčerpanie týchto prostriedkov na úrovni očakávanej vládou.** Pri bežných výdavkoch **RRZ predpokladá takisto nižšie čerpanie v porovnaní s rozpočtom o 56 mil. eur:**

- V rámci **kapitálových výdavkov ŠR** RRZ na základe aktuálneho plnenia a prostriedkov presunutých z predchádzajúcich rokov očakáva rozpočtový **vplyv nižší o 59 mil. eur** oproti

predpokladom rozpočtu. Úspora spočíva predovšetkým z predpokladaných **nižších investícií** mimo rezortu obrany o **78 mil. eur** voči predpokladom rozpočtu.

- V rámci **bežných výdavkov ŠR** je **odhadované nižšie čerpanie** o 56 mil. eur. Rozpočet oproti odhadu RRZ **predpokladá vyššiu úroveň ostatných bežných výdavkov vo výške 65 mil. eur**, pozitívne v sume 47 mil. eur prispieva aj očakávané nevyčerpanie bežných rezerv ŠR (okrem EÚ a miezd).
- V rámci úrokových výnosov a nákladov RRZ predpokladá pozitívny vplyv na schodok rozpočtu vo výške 101 mil. eur. Vysoké príjmy odhadované RRZ súvisia predovšetkým s príjmami z úročenia voľných zostatkov Štátnej pokladnice na medzibankovom trhu.

Najvýraznejšie negatívne riziko voči aktuálnemu odhadu vlády RRZ identifikovala pri **hospodárení samospráv**, a to vo výške 101 mil. eur. Riziko vyplýva z hospodárenia obcí (negatívny vplyv 116 mil. eur), kde RRZ na základe priebežného čerpania očakáva vyššiu rast kapitálových výdavkov oproti rozpočtu o 178 mil. eur, vyššiu rast výdavkov na tovary a služby o 148 mil. eur a nižšie daňové príjmy o 30 mil. eur. Na druhej strane odhadujeme lepšie hospodárenie VÚC o 15 mil. eur.

V oblasti **výdavkov na zdravotníctvo** RRZ očakáva vyššie čerpanie v porovnaní s predpokladmi rozpočtu o 61 mil. eur. Najvýraznejší rozdiel vyplýva z vyšších očakávaných prevádzkových výdavkov zdravotných poisťovní vo výške 85 mil. eur. Pozitívny vplyv predstavujúci 20 mil. eur bol identifikovaný v lepšom **hospodárení nemocníc** a úsporu v sume 5 mil. eur odhadujeme v nižších **výdavkoch na zdravotnú starostlivosť**.

V rámci **ostatných subjektov verejnej správy** RRZ identifikovala **úsporu s celkovým vplyvom oproti rozpočtu vo výške 190 mil. eur**. Vzhľadom na aktuálne čerpanie a v nadväznosti na vývoj v predchádzajúcich rokoch RRZ kvantifikovala pre rok 2024 voči predpokladom vlády lepšie hospodárenie Národnej diaľničnej spoločnosti (67 mil. eur), spoločnosti MH Invest, s.r.o. (52 mil. eur), samostatných účtov ŠR (48 mil. eur), Environmentálneho fondu (40 mil. eur) a Správneho fondu Sociálnej poisťovne (37 mil. eur). Naopak, negatívne riziko je odhadované v hospodárení príspevkových organizácií (45 mil. eur), Národného jadrového fondu (32 mil. eur) a Železníc Slovenskej republiky (29 mil. eur).

Na základe priebežného čerpania RRZ odhaduje vyššie **výdavky na jednorazové opatrenia**, pričom odhad vlády je presiahnutý o 47 mil. eur. **Opatrenia spojené s vojnou na Ukrajine** prevyšujú vládou očakávanú úroveň o 24 mil. eur a **opatrenia vlády na kompenzáciu vysokých cien energií** o 23 mil. eur.

Tabuľka 19: Porovnanie odhadu salda VS v roku 2024 s fiškálnym rámcom

(ESA2010, mil. eur)	Odhad salda VS v porovnaní:	
	so schváleným rozpočtom na rok 2024	s odhadom vlády na rok 2024 zverejneným v RVS 2025-2027
Celková odchýlka:	274	24
- v % HDP	0,2	0,02
1. Daňové a odvodové príjmy	-360	-97
2. Vybrané nedaňové príjmy	8	-4
- administratívne poplatky ŠR	17	47
- odvod z hazardných hier	14	-7
- tržby ŽSR	-93	-44
- tržby ZSSK	3	21
- ostatné nedaňové príjmy ŠR	67	-22
3. Sociálne transfery a dávky	-74	27
- sociálne dávky MPSVaR	-193	18
- výdavky Sociálnej poisťovne	119	9
4. Vzťahy s rozpočtom EÚ	139	-31
- transfer do rozpočtu EÚ	222	3
- výdavky na spolufinancovanie	-192	-94
- rezerva na odvody do EÚ a prostriedky EÚ	214	96
- korekcie k čerpaniu EÚ fondov	-105	-36
5. Výdavky štátneho rozpočtu	1241	115
- bežné rezervy (okrem EÚ a miezd)	445	47
- mzdové výdavky ŠR (vrátane rezerv)	-286	-120
- tovary a služby (bez rezerv)	475	-23
- úroky	125	101
- ostatné bežné výdavky	112	52
- kapitálové výdavky (vrátane rezerv)	370	59
6. Hospodárenie samospráv (bez daňových príjmov)	-74	-101
- obce	-55	-116
- VÚC	-19	15
7. Výdavky v zdravotníctve	-529	-61
- výdavky na zdravotnú starostlivosť	-230	5
- splátky voči akcionárom súkromných zdravotných poisťovní	-25	0
- hospodárenie nemocníc	-187	20
- prevádzkové výdavky zdravotných poisťovní	-87	-85
8. Hospodárenie ostatných subjektov VS	351	190
- ŽSR	12	-29
- ZSSK	108	-14
- NDS	-15	67
- príspevkové organizácie	-94	-45
- Environmentálny fond	44	40
- MH Invest, s.r.o.	56	52
- ostatné subjekty	241	118
9. Opatrenia vlády v súvislosti s vojnou na Ukrajine	-101	-24
10. Opatrenia vlády na kompenzáciu vysokých cien energií	-375	-23
11. Ostatné vplyvy	48	33

Zdroj: MF SR, RRZ

Príloha č. 4 – Predpoklady použité pri odhade rizík

Východiskom je odhad salda verejnej správy na rok 2024, ktorý RRZ zostavuje s podrobnou štruktúrou príjmov a výdavkov. Z neho sa jednotlivé položky príjmov a výdavkov indexujú na roky 2025 až 2028 podľa pravidiel používaných pri zostavovaní základného scenára vývoja verejných financií⁸¹. Nad rámec indexovania sa do odhadu zapracujú identifikované legislatívne a nelegislatívne opatrenia. K vybraným oblastiam RRZ pristupuje individuálne (nad rámec definovaných pravidiel indexovania) na základe expertného odhadu. Ide konkrétne o prognózu tých daňových a nedaňových príjmov, ktoré posudzuje Výbor pre daňové prognózy⁸², sociálnych dávok, osobných a kapitálových výdavkov štátneho rozpočtu, hospodárenia samospráv, a výdavkov v oblasti zdravotníctva. Táto príloha obsahuje popis prístupu RRZ k odhadu vyššie uvedených vybraných oblastí, ako aj zoznam zapracovaných opatrení do odhadu.

Daňové a odvodové príjmy

Prognózu príjmovej časti rozpočtu, ktorá je predmetom Výboru pre daňové prognózy, hodnotila Kancelária RRZ ako realistickú, avšak s popisom vnímaných rizík. Rovnaké riziká vnímame aj z pohľadu aktuálnej prognózy RRZ, ktorá nie je viazaná štatútom Výboru. Ide predovšetkým o riziká pri DPH a novozavedenej dani z finančných transakcií.

Rozdiel v prognóze DPH (riziko 295 mil. eur v roku 2025) vyplýva z dvoch faktorov: V roku 2024 odhadujeme v porovnaní s VpDP nižší výnos, ktorý sa prenáša aj do nasledujúcich rokov. Zároveň odhadujeme nižší vplyv legislatívnych zmien v DPH v rámci konsolidačného balíčka.

Pri dani z finančných transakcií vnímame výrazné riziká voči výnosu odhadovanému VpDP predovšetkým z dôvodu členstva SR v eurozóne ako aj vplyvom súbežného navyšovania zdanenia podnikateľského sektora v iných oblastiach (riziko 56 mil. eur brutto)⁸³. Ďalšie potenciálne riziká rozpočtu na rok 2025 vidíme vo výbere DPPO (117 mil. eur) a DPFO (73 mil. eur). Celkový rozdiel prognóz pre rok 2026 narastá len mierne, na 616 mil. eur a následne v roku 2027 klesá na 261 mil. eur.

Tabuľka 20: Riziká daňových a odvodových príjmov (rozdiel prognózy RRZ a RVS)

(mil. eur)	2024	2025	2026	2027	2028
Daňové a odvodové príjmy spolu	-117	-594	-616	-261	-444
DPFO zo závislej činnosti	11	-50	-44	-35	-97
DPFO z podnikania	-5	-23	-17	-9	-5
Daň z príjmov právnických osôb	-69	-117	-57	-47	-3
Daň z pridanej hodnoty	-65	-295	-297	-139	-193
Spotrebné dane	9	-5	-6	11	4
Daň z finančných transakcií	0	-56	-114	-113	-123
Ostatné dane	-49	-6	-2	34	56
Sociálna poisťovňa	44	-9	-28	39	-14
Zdravotné poisťovne	7	-32	-50	-4	-69

Zdroj: RRZ, MF SR

⁸¹ Postup zostavenia základného scenára vývoja verejných financií je popísaný v diskusnej štúdií RRZ: Bugyi, E. [Zostavenie základného scenára vývoja verejných financií](#). RRZ diskusná štúdia 2/2015. Apríl 2015.

⁸² Kancelária RRZ je riadnym členom Výboru pre daňové prognózy, pričom prognózu výboru posudzuje porovnaním s vlastnou prognózou daňových, odvodových a nedaňových príjmov.

⁸³ Výhrady k implementovanej verzii dane z finančných transakcií vnesla aj [Európska centrálna banka](#).

Sociálne transfery a dávky

Pre rok 2025 odhaduje RRZ výdavky v oblasti sociálnych transferov voči návrhu rozpočtu nižšie o 286 mil. eur. Tento rozdiel je spôsobený najmä nižšími odhadovanými výdavkami na dávky dôchodkového poistenia, rodičovský príspevok, nemocenské dávky, kompenzačné príspevky ŽZP (najmä príspevok na opatrovanie) a iné sociálne dávky.

RRZ ako člen Výboru pre daňové prognózy pravidelne zostavuje prognózu výdavkov dôchodkového poistenia, nemocenského poistenia a výdavkov na dávku v nezamestnanosti. Návrh rozpočtu vychádza z prognózy výboru zo septembra 2024, ktorú RRZ v oblasti celkových zahrnutých výdavkov hodnotila ako realistickú.

V oblasti dôchodkových dávok Sociálnej poisťovne je pozitívne riziko pre rok 2025 najmä dôsledkom odlišných očakávaní o fiškálnom vplyve nadpriemerného počtu odchodov do predčasného dôchodku⁸⁴ na konci roka 2023 a predpokladov o vývoji v roku 2024 a ďalej. S uvedeným vplyvom sa však viaže vysoká neistota vzhľadom na silný behaviorálny vplyv pri rozhodovaní o odchode do predčasného dôchodku, ktorý je veľmi ťažké predikovať⁸⁵. V ďalších rokoch sa rozdiely v predpokladanom vplyve predčasných dôchodkov zblížia, čo je však kompenzované nižšou predpokladanou valorizáciou v prognóze RRZ v roku 2026.

V oblasti nemocenských dávok RRZ predpokladá pomalší nárast výdavkov než návrh rozpočtu, čo je spôsobené nižšou predpokladanou elasticitou rastu nemocenských výdavkov vzhľadom na vývoj zamestnanosti, oproti predpokladom použitým vo výborových prognózach.

V oblasti kompenzačných príspevkov ŽZP RRZ očakáva pomalší rast výdavkov príspevku na opatrovanie v roku 2025. V nasledujúcich rokoch prognóza RRZ zahrňuje predpokladané zvyšovanie príspevku podľa rastu čistej minimálnej mzdy v súlade so zaužívanou praxou. Prognóza RRZ tak zahrňuje aj vplyv zvýšenia minimálnej mzdy na 60% priemernej mzdy spred dvoch rokov od roku 2026.

Tabuľka 21: Odhad rizika voči rozpočtu - sociálne transfery

vplyvy na saldo VS, v mil. eur	2024	2025	2026	2027
Vybrané sociálne transfery – návrh rozpočtu	-16 724	-17 412	-18 222	-18 824
Vybrané sociálne transfery – RRZ	-16 697	-17 125	-17 987	-18 618
Celkové rozdiely voči rozpočtu	27	286	235	206
Dôchodkové dávky SP	-22	62	40	38
Nemocenské dávky	18	55	71	86
Dávky v nezamestnanosti	16	13	4	1

⁸⁴ Výpočet vplyvu zvýšeného odchodu do predčasného dôchodku v roku 2023 a ďalších rokoch vychádza z údajov o nových predčasných dôchodcoch s rokom priznania 2023, ktorým bol predčasný dôchodok prvýkrát vyplatený v roku 2024. Ide teda o osoby, ktoré pravdepodobne žiadosti podávali koncom roka 2023. Z týchto údajov sa vypočíta distribúcia súm predčasných dôchodkov a počtu nových poberateľov podľa rokov chýbajúcich do dovŕšenia dôchodkového veku k decembru 2023 (ku podaniu žiadosti). Tieto charakteristiky sa v prognóze následne použijú pre zostavenie predpokladaného rozdelenia nových predčasných penzistov. Očakávaný vývoj počtu nových žiadostí o predčasnú dôchodku vychádza z predpokladov IFP.

⁸⁵ Počty žiadostí o predčasnú dôchodku od leta do septembra 2024 zaostávali za predpokladmi použitými v prognóze, no najväčšia časť vlny odchodov sa, podobne ako v roku 2023, očakáva až koncom roka. Ak by počet žiadostí v roku 2024 bol nižší než očakávaná, predstavovalo by to dodatočné pozitívne riziko na saldo VS, ktoré nie je zahrnuté v tabuľke vyššie. Veľkosť tohto rizika bude však možné s vyššou presnosťou určiť až koncom roka 2024 resp. v roku 2025.

Úrazové dávky	6	6	9	9
Rodičovský príspevok		62	64	60
Kompenzačné príspevky ŤZP	5	32	-7	-49
Prídavok na dieťa		15	23	30
Iné sociálne dávky		40	30	32

Zdroj: RRZ, MF SR

Prognóza dôchodkových dávok Sociálnej poisťovne zahrňuje vplyv valorizácie dávok podľa rastu cien domácností dôchodcov, vplyvy priznávania nových dávok a zohľadnený je tiež vplyv zániku dávok (napr. smrťou). Výdavky na 13. dôchodok a minimálne dôchodky vychádzajú z mikrosimulácií a zohľadňujú aktuálne legislatívne nastavenie a očakávaný makroekonomický vývoj. Nad rámec uvedeného sú zohľadnené vplyvy prijatých legislatívnych zmien a iné vplyvy (napr. nadmerné odchody do predčasného dôchodku). Pre odhad výdavkov v aktuálnom roku sa používajú aj extrapoláčnej metódy a údaje o priebežnom plnení výdavkov.

Prognóza ostatných dávok Sociálneho poistenia a dávok vyplácaných MPSVaR pozostáva zo skutočných výdavkov alebo odhadu plnenia v aktuálnom roku vychádzajúceho z údajov o priebežnom plnení výdavkov rozpočtu. Pre prognózu výdavkov v ďalších rokoch sa použijú indexačné pravidlá⁸⁶, podľa ktorých sa výdavky dávok sociálneho poistenia zvyšujú v súlade s rastom mzdovej bázy a pri tehotenskej a materskej dávke sa zohľadní aj predpokladaný vývoj narodených detí. Pri dávkach vyplácaných MPSVR sa priemerné sumy dávok zvyšujú v súlade so životným minimom pokiaľ takéto naviazanie je ustanovené legislatívou. Pri počte dávok sa predpokladá vývoj v súlade s vekovou kategóriou cieľovej skupiny (napr. pri prídavku na deti a rodičovskom príspevku sa výdavky zvyšujú podľa predpokladov o vývoji počtu nezaopatrených detí, pri príspevku pri narodení sa výdavky zvyšujú podľa počtu narodených detí a pod.) Výdavky na dávky v nezamestnanosti sú naviazané na vývoj životného minima a počtu nezamestnaných osôb.

Výdavky štátneho rozpočtu

- **Bežné rezervy**

Súčasťou výdavkov štátneho rozpočtu sú **rezervy rozpočtované v rámci Všeobecnej pokladničnej správy**, ktoré slúžia na krytie neočakávaných výdavkov ako aj na kompenzáciu negatívnych rozpočtových vplyvov prijatých legislatívnych opatrení. Ide najmä o rezervu na riešenie negatívnych vplyvov vývoja rozpočtového hospodárenia, ktorá tvorí väčšinu celého objemu rezerv. Ďalej ide o rezervu na riešenie krízových situácií mimo času vojny a na vykonávanie povodňových prác a rezervu vlády SR. Nepoužitie prostriedkov v rezervách na výdavky by znamenalo **zdroj krytia pre iné riziká v rozpočte vo výške 456 mil. eur v roku 2025, 467 mil. eur v roku 2026 a 488 mil. eur v roku 2027.**

- **Osobné výdavky**

Odhad plnenia **osobných výdavkov štátneho rozpočtu** v roku 2024 zohľadňuje údaje z denných hlásení Štátnej pokladnice za mesiac október. Očakávané výsledné plnenie môže dosiahnuť **4,3 mld. eur**. Prognóza RRZ zohľadňuje platnú kolektívnu zmluvu podpísanú v septembri 2024, ktorá je platná

⁸⁶ Prognóza výdavkov kompenzačných príspevkov ŤZP je detailne popísaná v [Metodike projekcie výdavkov a príjmov dlhodobej starostlivosti](#). Nad úroveň rastu počtu poberateľov zahrnutého v metodike (vplyv starnutia) sa pre rok 2025 predpokladá vyšší rast počtu príspevkov na opatrovanie, čo vyplýva z extrapolácie trendu posledných rokov.

do konca roka 2026. Prognóza zohľadňuje stabilizačný príspevok pre príslušníkov policajného zboru, úsporné opatrenie, ktorým sa viažu mzdové výdavky a taktiež náklady na odchodné zohľadňujúce viazanie mzdových výdavkov.

V roku 2025 dochádza k nárastu osobných výdavkov najmä z dôvodu poskytnutia **jednorazových odmien 800 eur** s celkovým vplyvom 151 mil. eur. V roku 2026 RRZ zohľadňuje **valorizáciu** mzdových taríf na **úrovni 5 %** voči roku 2023. RRZ predpokladá v roku 2027 valorizáciu mzdových taríf na úrovni 11 %. Tento zvýšený nárast sa predpokladá z dôvodu nižšieho rastu miezd v rokoch 2025 a 2026, dobiehania úrovne miezd v súkromnom sektore a taktiež z dôvodu vplyvu volebného cyklu na mzdy a platy zamestnancov. Samotná úroveň valorizácie 11 % bola stanovená tak, aby miera kumulatívneho nárastu miezd zamestnancov verejnej správy v období rokov 2025 až 2027 zodpovedala miere kumulatívneho rastu miezd v súkromnom sektore. Tento predpoklad vychádza z dynamiky valorizácií pozorovanej v predchádzajúcich rokoch, pričom je v súlade s metodikou RRZ pre prípravu základného scenára. Zároveň v tomto odhade spočíva pozitívne riziko v prípade, ak by vláda udržala znížené tempo valorizácie počas dlhšieho obdobia. V ostatných opatreniach sa negatívne prejavujú najmä stabilizačné príspevky pre policajtov.

Negatívne riziká tak v roku 2025 dosahujú voči rozpočtu úroveň 84 mil. eur. V roku 2026 dochádza k pozitívnemu riziku na úrovni 39 mil. eur a v roku 2027 najmä kvôli vyššej očakávanej úrovni valorizácie mzdových taríf **riziká dosiahnu úroveň 180 mil. eur.**

Tabuľka 22: Riziká v osobných výdavkoch štátnych rozpočtových organizácií

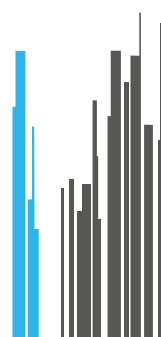
(mil. eur)	2024	2025	2026	2027
1. Štátne rozpočtové organizácie – RVS	4 205	4 506	4 635	4 880
- rezerva na mzdy				
- rezerva na legislatívne zmeny				
2. Štátne rozpočtové organizácie – odhad RRZ	4 324	4 589	4 596	5 060
- valorizácia (príspevok k medziročnému rastu)		151	42	448
- úsporné opatrenie - viazanie mzd. výdavkov		-15	-40	-45
- ostatné opatrenia	11	121	79	73
3. Veľkosť rizík – vplyv na saldo (1-2)	-120	-84	39	-180

Zdroj: RRZ, MF SR

- **Kapitálové výdavky**

Odhad kapitálových výdavkov štátneho rozpočtu v roku 2024 zohľadňuje údaje z denných hlásení Štátnej pokladnice za mesiac október a taktiež výšku disponibilných zdrojov rozpočtovaných v predchádzajúcich rokoch **viazaných v roku 2023** s možnosťou čerpania v roku 2024, ktorých úroveň dosiahla **0,7 mld. eur**. Celková výška kapitálových výdavkov štátneho rozpočtu v roku 2024 by mohla dosiahnuť úroveň **1,8 mld. eur**, z toho investície v **rezorte obrany tvoria 886 mil. eur.**

Vzhľadom na vysoké investície v rezorte obrany RRZ posudzuje tento rezort samostatne. V roku 2024 RRZ očakáva dodanie aj tretieho lietadla F-16, v roku 2025 sa očakáva dodanie ďalších 5 a v roku 2026 zvyšných 6 kusov lietadiel. V roku 2025 sa očakáva aj dodanie ďalšej vojenskej techniky a to dodanie niekoľkých kusových **pásových vozidiel CV90**, obrnených vozidiel **Patria 8x8 a ďalších**. V nasledujúcich



rokoch sa predpokladá dodanie **nákladných automobilov N3G, protivzdušnej obrany a taktiež 3D rádiolokátorov s rôznym dosahom.** ⁸⁷

Kapitálové výdavky štátneho rozpočtu mimo rezortu obrany môžu dosiahnuť 883 mil. eur v roku 2024. RRZ vo svojej prognóze vychádza z predpokladu zachovania pomeru kapitálových výdavkov na HDP a zároveň predpokladá vplyv významných investícií. V roku 2025 by mohli kapitálové výdavky ŠR mimo rezortu obrany dosiahnuť 1,1 mld. eur s nárastom na 1,2 mld. eur v rokoch 2026 a 2027

Veľkosť rizika po zohľadnení uvedených predpokladov dosahuje úsporu 120 mil. eur v roku 2025, negatívne riziko v roku 2025 na úrovni 627 mil. eur a v roku 2027 úsporu na úrovni 121 mil. eur.

Tabuľka 23: Úspory a riziká v kapitálových výdavkoch štátneho rozpočtu

(mil. eur)	2024	2025	2026	2027
1. RVS – hotovostné výdavky	1 546	2 065	2 150	2 145
- v tom rezort obrany	586	1 017	1 114	1 204
2. Odhad RRZ – hotovostné výdavky*	1 468	2 087	2 295	2 370
- v tom rezort obrany	586	1 017	1 075	1 133
3. Rozdiel v hotovostných výdavkoch (1-2)	78	-22	-145	-225
4. Rozdiel v aktualizácii	-18	141	-481	346
5. Veľkosť úspor/rizík (3+4)	59	120	-627	121

Zdroj: RRZ, MF SR

Príjmy a výdavky samospráv

Pri odhade rizík spojených s výdavkami samospráv RRZ vychádzala z očakávaného vývoja príjmov a výdavkov obcí a vyšších územných celkov (bez príspevkových a neziskových organizácií) v roku 2024 očistených o prostriedky z fondov EÚ a spolufinancovanie. Nad rámec indexácie boli do odhadu v ďalších rokoch zapracované aj plánované legislatívne a iné opatrenia na úrovni samospráv.

RRZ predpokladá nasledovný vývoj jednotlivých príjmových a výdavkových položiek rozpočtu samospráv v rokoch 2025 až 2027:

- daňové príjmy – prognóza vývoja daňových príjmov predstavuje odhad RRZ. V rokoch 2025-2027 bude priemerné tempo rastu daní dosahovať 2,4 % ročne u obcí⁸⁸ a 10,3 % ročne u vyšších územných celkov,
- nedaňové príjmy – tempo rastu týchto položiek RRZ naviazala na očakávanú mieru inflácie z prognózy RRZ; nad rámec vývoja cien RRZ predpokladá postupné zvyšovanie vybraných poplatkov a daní v kompetencii samospráv ako nutnú reakciu na rastúce výdavky na bežnú prevádzku (vyplývajúce najmä z rastu cien energií),
- granty a transfery – predikcia prijatých grantov a transferov RRZ reflektuje očakávané tempo rastu cien a rast miezd v súkromnom sektore, navyše zohľadňuje zmeny financovania materských škôl a novely školského zákona,

⁸⁷ Predpoklady o dodaniach vojenskej techniky vychádzajú z medializovaných informácií, RRZ nedisponuje komplexnými informáciami o plánovaných dodávkach z dôvodu utajovaného režimu rozpočtu kapitoly MO SR.

⁸⁸ Zmenou financovania materských škôl cez kapitolu MŠVVaM SR (pôvodne v originálnej kompetencii obcí) došlo k zmene prerozdelenia výnosu DPFO vo forme podielových daní s účinnosťou od 1.1. 2025. Podľa nového prerozdelenia pripadá 55,1 % z výnosu DPFO obciam a 29,5 % z výnosu DPFO VÚC.

- hrubé mzdy – tempo rastu miezd v roku 2025 zohľadňuje dohodnutú jednorazovú odmenu vo výške 800 eur. V ďalších rokoch sú kompenzácie prognózované tempom mierne nižším ako je rast miezd v súkromnom sektore (RRZ).
- výdavky na tovary a služby – tempo rastu výdavkov na tovary a služby sčasti zohľadňuje očakávaný rast daňových príjmov a mieru inflácie (RRZ). Do veľkej miery odzrkadľuje aj vývoj cien energií, ktoré sa automaticky premietnu aj do vyšších výdavkov samospráv,
- bežné transfery – tempo rastu výdavkov na bežné transfery zohľadňuje prognózovanú mieru inflácie ako aj tempo rastu bežných transferov v minulosti,
- úrokové výdavky – sa predpokladajú na úrovni odhadu za rok 2024,
- kapitálové výdavky – pri kapitálových výdavkoch RRZ predpokladá v roku 2025 čerpanie investícií v súlade s rastom nominálneho HDP.

Porovnanie odhadu RRZ s predpokladmi vlády z NRVS 2025-2027 umožnilo vyčísliť riziká na jednotlivé roky.

Tabuľka 24: Odhad rizík v samosprávach

(ESA2010, mil. eur)	2025	2026	2027
1. Saldo obcí (NRVS 2025-2027)	-177	11	50
2. Saldo VÚC (NRVS 2025-2027)	-127	-15	25
3. Saldo obcí (odhad RRZ)	-139	99	-55
4. Saldo VÚC (odhad RRZ)	-160	-51	-47
5. Celkový rozdiel (3+4-1-2)	5	51	-177
5a. z toho vplyv daní	-37	-48	-46
5b. z toho vplyv konsolidácie	192	266	404
Celkové riziká (5-5a-5b)	-150	-167	-536

Zdroj: RRZ

Výdavky v sektore zdravotníctva

RRZ pri odhade výdavkov v sektore zdravotníctva vychádza z údajov zverejnených v rámci rozpočtu a údajov poskytnutých Ministerstvom financií SR a Ministerstvom zdravotníctva SR. Východiskom je odhad výdavkov zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť, prevádzku a transfery akcionárom a odhadované hospodárenie nemocníc v roku 2024 na základe skutočných údajov za prvých osem mesiacov. Následne sa odhadnú výdavky v ďalších rokoch na základe predpokladu nezmenených politík a zahrnutia vplyvov nových opatrení poskytnutých Ministerstvom financií SR.

Predpoklad nezmenených politík zohľadňuje vplyvy vývoja priemernej mzdy v hospodárstve na mzdové výdavky (u zamestnancov v ústavnej zdravotnej starostlivosti sa uplatňuje tzv. mzdový automat – mzdy väčšiny zamestnancov sa valorizujú podľa vývoja priemernej mzdy v hospodárstve pred dvoch rokov⁸⁹), inflácie na prevádzkové výdavky nemocníc a vplyvy starnutia populácie odhadnutej z modelu RRZ.

- **Výdavky zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť**

⁸⁹ Rovnaký predpoklad RRZ uplatňuje aj na zamestnancov v ambulantnej zdravotnej starostlivosti napriek tomu, že ambulantná starostlivosť je financovaná prostredníctvom platieb za výkony a kapitácie. Dôvodom je to, aby sa zabezpečil rast porovnateľný s rastom miezd zdravotníckych pracovníkov v ústavnej starostlivosti.

Pri odhade výdavkov **zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť** vychádza RRZ zo skutočných údajov za prvých osem mesiacov roku 2024. Výdavky za toto obdobie rástli medziročne o 12,7 %. Celkové výdavky za rok 2024 by tak mohli dosiahnuť 7 897 mil. eur, čo by znamenalo medziročný nárast o 13,6 %. Odhad RRZ je takmer totožný odhadu MF SR uvedeného v rozpočte.

Odhad výdavkov na rok 2025 zohľadňuje vplyv automatického vývoja niektorých položiek (mzdové výdavky, prevádzkové výdavky, výdavky na lieky a vplyv starnutia) a zahŕňa vplyvy nových opatrení na rok 2025 uvedených v rozpočte. Uhrádzanie zdravotnej starostlivosti vojnovým utečencom predstavuje výdavok 15 mil. eur. V rámci konsolidácie je jedným z opatrení pokles rastu miezd niektorých zdravotníckych pracovníkov (najmä lekárov) na rok 2025. Aktuálny vládny návrh predstavuje v roku 2025 úsporu 71,3 mil. eur. Rozpočet uvádza ešte potrebné úsporné opatrenia v hodnote 153 mil. eur, ktoré však nešpecifikuje. Úsporné a hodnotové opatrenia zohľadnila RRZ vo výške údajov poskytnutých Ministerstvom financií SR a vlastnými výpočtami.

Tabuľka 25: Vývoj výdavkov na zdravotnú starostlivosť podľa RRZ

(ESA2010, mil. eur)	2024	2025	2026	2027
Výdavky ZP na zdravotnú starostlivosť	-7 897	-8 449	-8 988	-9 527
Medziročná zmena výdavkov:		-552	-1 091	-1 630
- mzdové výdavky (NPC scenár)		-343	-626	-931
- nemzdové výdavky (NPC scenár, inflácia)		-95	-179	-254
- nárast výdavkov na lieky (NPC scenár)		-101	-192	-264
- vplyv starnutia (NPC scenár)		-70	-128	-181
- Úsporné opatrenia		72	34	0
- Hodnotové opatrenia a iné zmeny politik		-15	0	0

Zdroj: RRZ

Poznámka: ide o vplyvy na saldo VS

- **Splátky nerozdeleného zisku súkromných zdravotných poisťovní**

Súčasťou odhadu výdavkov v sektore zdravotníctva sú aj **splátky nerozdeleného zisku súkromných zdravotných poisťovní**. RRZ pri ich odhade vychádzala z veľkosti nerozdeleného zisku a záväzkov voči akcionárom ku koncu roku 2023, prípadne vyplatenej dividendy v roku 2024. Veľkosť nerozdeleného zisku zdravotných poisťovní v roku 2023 dosiahla 192 mil. eur. Zdravotná poisťovňa Union si v roku 2023 vyplatila dividendu vo výške 4,9 mil. eur. Vzhľadom na to, že splátky zisku závisia od rozhodnutí akcionárov a nepodliehajú vopred stanoveným pravidlám (napríklad vopred dané splátky úverov sa môžu zmeniť, nerozdelený zisk sa môže vyplatiť formou dividend), RRZ pri vyčíslení rizík prihladla na priemernú výšku výplat v posledných rokoch a disponibilnú sumu (zostatok nerozdeleného zisku a očakávané hospodárenie v danom roku). V prípade poisťovne Union sa dá navyše zohľadniť aktuálne vyplatená dividendy. **RRZ preto očakáva v rokoch 2025 až 2027 úhradu vo výške 25 mil. eur ročne.**

Tabuľka 26: Vývoj nerozdelených ziskov súkromných zdravotných poisťovní

(mil. eur)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Zdravotná poisťovňa Dôvera							
Závazky voči akcionárom a nerozd. zisk k 1.1.	237	239	168	179	152	186	205
Vyplatenie nerozdeleného zisku	0	0	0	0	0	0	0
Vytvorený zisk/strata	17	36	14	-27	17	-14	20
Splátky záväzkov voči akcionárom z úverov	0	-16	0	0	0	0	0
Splátky záv. voči akc. formou dividend*	-15	-4	0	0	0	0	0
Zníženie rezervného fondu	0	-70	0	0	-109	10	0

Výplata podielu z nerozdeleného zisku*	0	-17	0	0	0	0	0
Ostatné zmeny***	0	0	-4	0	126	162	-10
Závazky voči akcionárom a nerozd. zisk k 31.12.	239	168	179	152	186	205	225
- splátky úverov*	-17	-10	-10	-62	-9	0	-11
Zdravotná poisťovňa Union	0	0	0	0	0	0	0
Nerozdelený zisk/strata k 1.1.**	-1	11	10	10	6	26	24
Vytvorený zisk/strata	6	10	10	-4	4	1	3
Úhrada nerozdeleného zisku zo ZI	0	0	0	0	0	0	0
Úhrada dividendy akcionárom*	-3	-11	-10	0	0	-5	-5
Zvýšenie zák. rezervného fondu zo zisku	2	0	0	0	0	1	0
Ostatné zmeny***	7	0	0	0	20	25	0
Nerozdelený zisk/strata k 31.12.**	11	10	10	6	30	24	20

* vplyv na saldo VS

** vlastné imanie znížené o základné imanie a zákonný rezervný fond

*** V prípade ZP Dôvera ide o presun prostriedkov z rezervného fondu (zníženie na zákonom požadovanú úroveň) do nerozdeleného zisku a zahrnutie vplyvu opravného rozhodnutia ÚDZS o ročnom prerozdelení poisťného za rok 2019. V prípade ZP Union ide o opravu chýb minulých účtovných období.

Zdroj: ÚDZS, výročné správy ZP Dôvera, výročné správy ZP Union

• Prevádzkové a iné výdavky zdravotných poisťovní

Prevádzkové a iné výdavky zahŕňajú bežné a kapitálové výdavky Všeobecnej zdravotnej poisťovne (okrem zdravotnej starostlivosti), platbu za správu súkromným zdravotným poisťovňami, platené dane a poplatky súkromných zdravotných poisťovní, transfery na úhrady poistencom na lieky, ktoré nie sú súčasťou výdavkov zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť a príspevky na činnosť štyroch organizácií pôsobiacich v zdravotníctve⁹⁰.

RRZ v rámci tejto skupiny výdavkov odhaduje vzhľadom na vývoj v roku 2024 negatívne riziká približne vo výške 13 mil. eur v roku 2024. V rokoch 2025 až 2027 odhaduje postupne zvyšujúce sa riziká.

• Hospodárenie nemocníc

V prvých 8 mesiacoch roku 2024 došlo k tvorbe záväzkov nemocníc. Tento predpoklad o vývoji záväzkov nemocníc v roku 2024 RRZ premietla aj do odhadu na roky 2025 až 2027, keďže rozpočet neobsahuje žiadne konkrétne opatrenia, ktoré by mohli v strednodobom horizonte ovplyvniť hospodárenie nemocníc a neuvažuje ani s ich dofinancovaním zo štátneho rozpočtu.

Tabuľka 27: Strednodobá prognóza hospodárenia nemocníc

(mil. eur)	2024	2025	2026	2027
Saldo nemocníc (ESA2010)	-126	-292	-298	-279
- oddĺženie	167	0	0	0
- záväzky voči Sociálnej poisťovni	-200	-213	-224	-236
- záväzky voči dodávateľom	-156	-163	-168	-172
- hotovostné saldo	62	84	93	129

⁹⁰ Príspevky uhrádza zdravotná poisťovňa Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, Operačnému stredisku Záchranej zdravotnej služby, Národnému centru zdravotníckych informácií a Národnému inštitútu pre hodnotu a technológie v zdravotníctve. Úhrada je stanovená ako percento sumy ročného prerozdelenia poisťného.

Tabuľka 27: Strednodobá prognóza hospodárenia nemocníc

- dofinancovanie nemocníc zo štátneho rozpočtu	-	-	-	-
--	---	---	---	---

Zdroj: RRZ

• **Riziká voči rozpočtu**

RRZ v roku 2025 odhaduje v sektore zdravotníctva negatívne riziká vo výške 270 mil. eur, najmä z dôvodu predpokladaného nenaplnenia úsporného opatrenia znižujúceho tempo rastu miezd zdravotníckych pracovníkov. Negatívne riziko je aj oneskorené platenie faktúr dodávateľom zdravotníckeho materiálu a liekov zo strany zdravotníckych zariadení.⁹¹ Slovensko taktiež prehralo spor na Súdnom dvore Európskej únie z dôvodu oneskoreného platenia faktúr dodávateľom. Momentálne má čas na nápravu situácie. Pokiaľ situáciu nenapraví, hrozí Slovensku pokuta a penále.

V roku 2026 stúpne sadzba platby za poistencov štátu zo 4,5 % na 5 %, čo prinesie viac zdrojov do zdravotného systému. Toto navýšenie zdrojov nie je zohľadnené aj na výdavkovej strane. RRZ vníma ako negatívne riziko, že peniaze sa neefektívne minú nad rámec rozpočtovaných výdavkov na zdravotnú starostlivosť namiesto navýšenia zostatkov na účtoch zdravotných poisťovní.

Tabuľka 28: Odhad rizika v zdravotníctve voči rozpočtu

(mil. eur)	2024	2025	2026	2027
Rozpočet verejnej správy na roky 2025 až 2027				
Výdavky zdravotného poistenia	-7903	-8192	-8586	-8975
Splátky nerozdeleného zisku ZP	0	0	0	0
Prevádzkové a iné výdavky ZP	-306	-304	-319	-331
Hospodárenie nemocníc*	-58	-153	-121	-116
Pohľadávky SP voči nemocniciam	-167	0	0	0
Odhad RRZ				
Výdavky zdravotného poistenia	-7897	-8452	-8992	-9527
Splátky nerozdeleného zisku ZP	-25	-25	-25	-25
Prevádzkové a iné výdavky ZP	-319	-336	-348	-362
Hospodárenie nemocníc	-291	-309	-303	-290
Pohľadávky SP voči nemocniciam	200	213	224	236
Rozdiely (riziká) na konsolidovanej báze:	-66	-260	-418	-546
- výdavky ZP	5	-260	-406	-552
- splátky nerozdeleného zisku ZP	-25	-25	-25	-25
- prevádzkové a iné výdavky ZP	-13	-32	-29	-31
- hospodárenie nemocníc	-233	-156	-182	-174
- pohľadávky SP voči nemocniciam	200	213	224	236

Zdroj: RRZ, MF SR

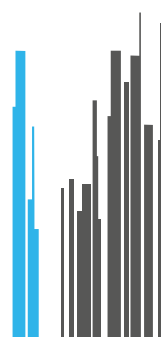
Pozn.: znamienka vyjadrujú vplyv na saldo verejnej správy, ZP – zdravotné poisťovne, SP – Sociálna poisťovňa

* po konsolidácii o transfery zo štátneho rozpočtu

Vplyvy opatrení zahrnutých do odhadu v rokoch 2024 až 2028

Nasledujúca tabuľka obsahuje zoznam opatrení schválených NR SR v čase predloženia RVS na roky 2025 až 2027, ktoré RRZ zahrnula do odhadu salda v rokoch 2024 až 2028.

⁹¹ Zdravotnícke zariadenia taktiež neplatia za svojich zamestnancov sociálne odvody do Sociálnej poisťovne. Z hľadiska rozpočtu verejnej správy sa však jedná o rozpočtovo neutrálnu operáciu.



Tabuľka 29: Vplyvy legislatívnych opatrení zapracovaných do prognózy RRZ

(mil. eur)	2024	2025	2026	2027	2028	zdroj
Zavedenie dane zo sladených nápojov	0	79	109	110	111	MF SR
Zmeny v spotrebnej dani z tabakových výrobkov	0	14	124	175	289	RRZ
Zmeny v DPH (sadzby 23 %, 19 %, 5 %)	0	712	721	703	711	RRZ
Osobitný odvod pre mobilných operátorov	0	28	28	28	28	RRZ
Osobitný odvod pre rafinérie	0	36	36	36	36	RRZ
DPPO - sadzba z 15 % na 10 % do hranice 100 tis. eur	0	-65	-68	-72	-75	RRZ
DPPO - sadzba vo výške 24 % (zdaniteľný príjem nad 5 mil. eur)	0	490	504	504	528	RRZ
Zníženie zrážkovej dane z dividend z 10 % na 7 %	0	-5	-12	-22	-34	RRZ
SZČO - hranica pre uplatnenie sadzby 15 % z 60 na 100 tis. eur	0	-3	-3	-2	-2	RRZ
Zvýšenie stropov (max. VZ) pre soc. odvody zo 7- na 11-násobok	0	83	86	91	93	RRZ
Oslobodenie nepeňaž. príjmu z použitia vozidla s alt. pohonom	0	-11	-14	-18	-18	DV
Zvýhodnenie štátnych dlhopisov v základe osobitného odvodu	0	-28	-29	-28	-12	DV
Predĺženie daňového superodpisu na investície do priemyslu 4.0	0	0	-1	-2	-2	DV
Sociálne podniky a daňová licencia	0	-1	-1	-1	-1	DV
Reforma dane z motorových vozidiel	0	-5	-5	-5	-5	DV
Daň z finančných transakcií	0	465	619	653	680	RRZ
Reforma mýta - navýšenie pre nákladné vozidlá	0	48	102	108	112	RRZ
Zvýšenie cien diaľničných známok (ročná z 60 na 90 eur)	0	45	46	47	48	RRZ
Zmeny v daňovom bonuse	0	146	146	148	149	RRZ
Zmena formy vyplácania rodičovského dôchodku - asignácia dane	0	0	-79	-83	-88	RRZ
Zrušenie krátenia príspevku na opatrovanie vzhľadom na príjem	0	-21	-21	-21	-21	MF SR
Zvýšenie minimálnej mzdy - vplyv na príspevok na opatrovanie	0	0	-10	-26	-27	RRZ
Zvýšenie príspevku na opatrovanie ak ide o nezaopatrované dieťa	0	-9	-9	-9	-9	DV
Vyššie výdavky z dôvodu vyššej DPH	0	-164	-160	-131	-128	RRZ
Šetrenie na mzdovej obálke štátu	0	19	52	57	59	RRZ
Valorizácia miezd vo verejnej správe - kolektívne zmluvy	0	153	494	0	0	RRZ
Adresná energopomoc v roku 2025	0	-109	0	0	0	RRZ
Regionálny príplatok pedagogickým zamestnancom	-60	-100	-105	-110	-114	DV
Náborový a stabilizačný príspevok pre príslušníkov PZ	-16	-108	-83	-81	-83	DV
Navýšenie financovania fondov na podporu umenia a športu	0	-30	-31	-32	-33	RRZ
Navýšenie financovania MŠ z dôvodu prechodu pod ŠR	0	-53	-55	-57	-59	RRZ
Navýšenie financovania cestovného ruchu	0	-30	-31	-32	-33	DV
Investície voči 4-ročnému priemeru (mimo EU, SF, obrany)	0	-423	-226	-56	10	RRZ
Dofinancovanie investičných projektov nemocníc	0	0	0	-235	-235	RRZ
Zmena valorizácie platov zdravotníkov	0	70	30	0	0	RRZ
Zmena formy vyplácania rodičovského dôchodku	0	347	369	390	409	RRZ
Úsporné opatrenia samospráv pre stabilizáciu hospodárenia	0	30	60	89	119	RRZ
Zmena úrokov vplyvom opatrení	0	33	110	195	387	RRZ
Makroekonomické vplyvy opatrení	18	37	-286	-238	-521	RRZ
Spolu	-58	1 671	2 406	2 073	2 268	

Zdroj: RRZ, MF SR, doložky vplyvov (DV)

Príloha č. 5 – Scenár nezmenených politík

Scenár nezmenených politík (NPC scenár) je štandardnou súčasťou výstupov RRZ. Využíva sa pri príprave správy o dlhodobej udržateľnosti verejných financií zverejňovanej každoročne v apríli, kde sa prostredníctvom základného scenára (projekcia na najbližších 50 rokov) odhaduje ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti. Pri jeho príprave sa vychádza z podrobných skutočných údajov o verejných financiách, na základe ktorých boli definované podrobné pravidlá pre projekciu jednotlivých položiek bilancie príjmov a výdavkov verejnej správy.

NPC scenár je možné využiť aj pri hodnotení rozpočtu verejnej správy. Hlavným rozdielom voči scenáru pripravovanému v apríli je to, že vychádza zo salda verejnej správy na rok 2024 odhadovaného RRZ po odčítaní vplyvu opatrení prijatých po schválení programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery po parlamentných voľbách. NPC scenár obsahuje jednoduchšie pravidlá pre vývoj jednotlivých položiek bilancie verejnej správy. Takto zostavený scenár umožňuje odhadnúť veľkosť opatrení zapracovaných v návrhu rozpočtu a príspevok opatrení vlády k trvalému zlepšeniu salda.

Predpoklady RRZ

NPC bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy na roky 2025 až 2028 je zostavená v položkách ESA2010, pričom aj pravidlá indexácie sú aplikované na tieto položky. Uvažuje sa s rovnakou makroekonomickou prognózou, ako v prípade strednodobej fiškálnej prognózy RRZ.

NPC scenár vychádza z roku 2024, pričom bol použitý vlastný odhad príjmov, výdavkov a hrubého dlhu. Odchýlky oproti odhadu vlády v štruktúre bilancie ESA2010 sú zobrazené v tabuľke 30. Zároveň RRZ použila aj vlastný odhad čerpania prostriedkov z fondov EÚ a z prostriedkov Plánu obnovy a odolnosti (Tabuľka 31).

Tabuľka 30: Prehľad zmien v porovnaní s odhadom MF SR na rok 2024

	položka ESA	mil. eur	% HDP
Príjmy VS		228	0,2%
Daňové príjmy	D.2 R, D.5 R, D.91 R, D.6 R	-26	0,0%
Tržby	P.11+P.12+P.131	86	0,1%
Príjmy z majetku	D.4 R	-79	-0,1%
Bežné a kapitálové transfery	D.7 R, D.9 R	247	0,2%
Výdavky VS		146	0,1%
Kompenzácie zamestnancov	D.1 P	167	0,1%
Medzispotreba	P.2	-22	0,0%
Sociálne platby	D.6 P	-153	-0,1%
Dotácie	D.3 P	15	0,0%
Úrokové výdavky	D.41 P	-116	-0,1%
Bežné transfery	D.7 P, D.29 P, D.51 P, NP	-276	-0,2%
Tvorba hrubého fixného kapitálu	P.51 G	497	0,4%
Kapitálové transfery	D.9 P	35	0,0%
Saldo VS		82	0,1%

Zdroj: RRZ, MF SR

Tabuľka 31: Čerpanie fondov EÚ a prostriedkov Plánu obnovy v NPC scenári RRZ

(v % HDP)	2024	2025	2026	2027	2028
Rozdelenie podľa fondov	2,5	3,4	4,1	2,2	2,2
- štrukturálne fondy a Kohézny fond	1,2	1,1	1,6	1,7	1,7
- poľnohospodárske fondy	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5
- plán obnovy a odolnosti	0,5	1,7	2,0	0,0	0,0
Rozdelenie podľa konečného príjemcu	2,5	3,4	4,1	2,2	2,2
verejná správa	1,3	1,9	2,6	1,2	1,2
mimo verejnej správy	1,2	1,5	1,6	1,0	1,0
Výdavky na spolufinancovanie	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Zdroj: RRZ

NPC scenár RRZ

RRZ v scenári nezmenených politík odhaduje, že v roku 2025 ostane deficit VS na nezmenenej úrovni ako v roku 2024, t.j. dosiahne 5,7 % HDP, v roku 2026 sa prehĺbi na 6,4 % HDP, v rokoch 2027, resp. 2029 dosiahne 6,2 % HDP, resp. 6,6 % HDP.

Tabuľka 32: Porovnanie NPC scenára vývoja verejných financií RRZ

(% HDP)	2024	2025	2026	2027	2028	Rozdiel 2025 RVS
	OS	NPC	NPC	NPC	NPC	
Príjmy VS	41,2	41,5	41,5	39,0	38,2	-1,5
Dane z výroby a dovozov	11,5	11,2	10,8	10,4	10,3	-1,4
Bežné dane z príjmu, majetku	8,1	8,0	8,0	7,9	7,8	-0,5
Kapitálové dane	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sociálne príspevky	15,8	15,8	15,9	15,8	15,4	0,0
Príjmy z majetku	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6	-0,2
Tržby	2,7	2,8	2,7	2,6	2,5	0,0
Príjmy z EÚ fondov	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ostatné prijaté transfery	2,2	3,0	3,5	1,7	1,6	0,6
Výdavky VS	47,0	47,3	47,9	45,2	44,8	-0,5
Kompenzácie zamestnancov	10,9	11,2	11,1	10,9	10,8	0,4
Medzispotreba	5,9	5,7	5,6	5,4	5,2	-0,3
Sociálne platby (bez výd. na zdravot.)	17,0	16,5	16,6	16,4	16,1	0,4
Výdavky na zdravotníctvo	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	-0,4
Dotácie	1,8	0,8	0,7	0,6	0,6	-0,2
Úrokové výdavky	1,3	1,4	1,6	1,8	2,0	-0,1
Tvorba hrubého fixného kapitálu	3,9	5,0	5,5	3,8	3,8	0,9
Kapitálové transfery	0,5	0,8	1,0	0,3	0,3	0,1
Bežné transfery a ostatné výdavky	2,0	2,1	2,2	2,3	2,2	-1,2
Saldo VS	-5,7	-5,7	-6,4	-6,2	-6,6	-1,1
Primárne saldo VS	-4,4	-4,3	-4,8	-4,4	-4,5	-
Hrubý dlh VS	59,4	60,9	65,1	67,8	70,2	-

Zdroj: MF SR, RRZ

Saldo v NPC scenári v roku 2025 ostáva oproti roku 2024 nezmenené. V rámci štruktúry ho zhoršujú najmä investície a to o 1,1 percentuálneho bodu a nižší výnos daňových príjmov o 0,3 p.b., ktoré však kompenzujú vyššie nedaňové príjmy o 0,6 percentuálneho bodu a nižšie čerpanie ostatných výdavkov (0,5 p.b.). V roku 2026 dochádza k medziročnému zhoršeniu salda VS o 0,7 p.b. aj vplyvom vyšších investícií (0,4 p.b) ako aj nižším výberom daňových príjmov (0,4 p.b.). V roku 2027 sa saldo v NPC scenári medziročne zlepšuje, a to aj napriek medziročnému poklesu nedaňových príjmov o 2,0 p.b. a daní o 0,6 p.b., nakoľko scenár počíta s poklesom kapitálových výdavkov o 1,7 p.b. a ostatných výdavkov (0,6 p.b.). V roku 2028 sa saldo opäť medziročne zhoršuje o 0,4 p.b., čo bude spôsobené najmä nižším výberom daňových ako aj nedaňových príjmov (0,7 p.b.).

Tabuľka 33: Príspevky k medziročnej zmene salda v NPC scenári

(p.b.)	2025	2026	2027	2028	kumulatívne
Medziročná zmena salda v NPC scenári	0,0	-0,7	0,2	-0,4	-0,8
Dane (P)	-0,3	-0,4	-0,6	-0,6	-1,9
Nedaňové príjmy (P)	0,6	0,3	-2,0	-0,1	-1,2
Sociálne platby (V)	0,4	-0,1	0,3	0,3	0,9
Prevádzkové výdavky (V)	0,0	0,2	0,3	0,3	0,8
Úroky (V)	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,7
Investície (V)	-1,1	-0,4	1,7	0,0	0,1
Ostatné (V)	0,5	-0,2	0,6	0,1	1,1

Zdroj: RRZ

Príloha č. 6 – Zoznam jednorazových vplyvov

Nasledujúca tabuľka prezentuje identifikované jednorazové vplyvy zahrnuté v odhade RRZ v rokoch 2023 až 2028, ktoré boli zohľadnené pri výpočte štrukturálneho salda v zmysle metodiky RRZ⁹².

Tabuľka 34: Zoznam jednorazových vplyvov

(ESA2010, v mil. eur)	2023	2024	2025	2026	2027	2028
- aktualizácia DPH	448	0	0	0	0	0
- energo-kompensácie (domácnosti)	-2 124	-1 175	-109	0	0	0
- stabilizačný príspevok	7	23	23	0	0	0
- solidárny príspevok firmám	30	174	0	0	0	0
- úľava na odvody pre poľnohospodárov	-24	-51	0	0	0	0
- osobitný odvod pre Vodohospodársku výstavbu	150	83	40	20	0	0
- náklady spojené s COVID-19	-94	-3	0	0	0	0
- prepočet výšky mimoriadneho odvodu za čínske clo (z roku 2021)	0	47	0	0	0	0
- pomoc Ukrajine	-112	-105	0	0	0	0
CELKOVO	-1 719	-1 008	-46	20	0	0

Zdroj: RRZ, MF SR

- 1. Časové rozlíšenie príjmov z DPH** – Časové rozlíšenie podľa metodiky ESA2010 vychádza z tzv. metódy posunutého hotovostného plnenia, kde hotovostný výnos je priradený do jednotlivých období s fixným posunom. Takýto prístup nezohľadňuje v plnej miere skutočnosť najmä v prípade nadmerných odpočtov. Daňová kontrola a s ňou súvisiace oneskorené vyplatenie nadmerných odpočtov môže výrazným spôsobom ovplyvniť aktuálny výnos DPH podľa ESA2010. V roku 2023 tak boli pozitívne ovplyvnené príjmy z DPH sumou 448 mil. eur.
- 2. Energo-kompensácie (domácnosti)** – V roku 2023 boli prijaté viaceré opatrenia slúžiace na kompenzáciu rastu cien energií pre domácnosti. Pre rok 2023 vláda zastropovala medziročný rast cien energií pre domácnosti (pre teplo na úrovni 20 %, pre plyn na úrovni 15 %), rovnako bola legislatívou zriadená nová kategória regulovaných zákazníkov tzv. „zraniteľní odberatelia“, ktorí boli zahrnutí do vládnej pomoci. Vplyv týchto opatrení predstavoval 2 124 mil. eur v roku 2023. Rovnaká cena energií pre domácnosti a zraniteľných odberateľov ako v roku 2023 platí aj v roku 2024, pričom odhadovaný vplyv pomoci pre domácnosti je kvantifikovaný na 1 175 mil. eur. V roku 2025 je odhadovaná pomoc vo výške 109 mil. eur, pričom jej detaily zatiaľ neboli zverejnené.
- 3. Stabilizačný príspevok** – Koncom roka 2022 vláda prijala opatrenie ako kompenzáciu výšky miezd zdravotníckemu personálu a personálu pracujúceho v sociálnych službách, pričom je podmienený tým, že pracovníci sa zaväzujú zotrvať v pracovnom pomere u toho istého zamestnávateľa po dobu 3 rokov. Príspevok sa týka zamestnancov zariadení v sektore, ale aj mimo sektora verejnej správy. V prípade transferu pre zariadenia mimo sektora verejnej správy⁹³ v celkovej výške 52 mil. eur bol tento výdavok zaznamenaný jednorazovo v roku 2022, pričom sa vecne týka rokov 2023 až 2025 a na účely vyčíslenia štrukturálneho salda sa takto časovo rozlíši.

⁹² RRZ pri identifikácii jednorazových vplyvov vychádza z princípov definovaných v materiáli „True deficit“.

⁹³ V prípade zariadení zaznamenaných v sektore verejnej správy sa transfer časovo rozlišuje do období, na ktoré sa príspevok vzťahuje (2023 až 2025) a z tohto dôvodu nie je potrebná žiadna ďalšia úprava.

4. **Solidárny príspevok firmám** – Európska únia v reakcii na vysoké ceny energií prijala nariadenie, ktoré sa týka solidárneho príspevku z nadmerného zisku spoločností. Zároveň došlo k zastropovaniu príjmov z výroby elektrickej energie na úrovni 180 eur za MWh. Zisky firiem, ktoré predávajú elektrickú energiu nad túto cenu, budú príjmom štátu⁹⁴. Legislatívny rámec si jednotlivé členské štáty upravujú a detailne špecifikujú národnou legislatívou. Vplyv týchto opatrení je kvantifikovaný vo výške 30 mil. eur v roku 2023 a 174 mil. eur v roku 2024.
5. **Úľava na odvody pre poľnohospodárov** – Opatrenie vlády, ktoré dočasne upravuje § 293 fzb Zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení, odpúšťa odvody vybraným zamestnávateľom v potravinárskom a poľnohospodárskom odvetví s účinnosťou od 1. júla 2023. V roku 2023 predstavoval vplyv tohto opatrenia 24 mil. eur. Účinnosť opatrenia týkajúca sa poľnohospodárov bola predĺžená do konca roka 2024, pričom jeho vplyv na rozpočet VS bude predstavovať 51 mil. eur.
6. **Osobitný odvod pre Vodohospodársku výstavbu** - Nad rámec nariadenia EÚ bol v roku 2023 realizovaný odvod zo štátneho podniku Vodohospodárska výstavba (VHV) vo výške 150 mil. eur. Podobne ako v prípade nariadenia EÚ, ide o zdanenie nadmerného zisku z predaja elektriny. V zmysle zákona o štátnych podnikoch štátny podnik môže podliehať osobitnému odvodu zo zisku po zdanení, čím umožňuje štátu presunúť časť vytvoreného zisku do štátneho rozpočtu. V ďalších rokoch sa predpokladajú príjmy z odvodu VHV vo výške 83 mil. eur v roku 2024, vo výške 40 mil. eur, resp. 20 mil. eur v rokoch 2025 a 2026.
7. **Opatrenia spojené s pandemiou koronavírusu** – V prvom kvartáli roka 2020 zasiahla slovenskú ekonomiku celosvetová pandémia koronavírusu COVID-19. V snahe eliminovať negatívne efekty a podporiť ekonomiku vláda prijala balíček viacerých opatrení s dopadom na saldo VS. V roku 2023 bol rozpočet VS naďalej ovplyvnený opatreniami súvisiacimi s ochorením COVID-19 vo výške 94 mil. eur a v roku 2024 je odhadovaný vplyv týchto opatrení vo výške 3 mil. eur.
8. **Prepočet mimoriadneho odvodu do rozpočtu EÚ** - V roku 2021 bol rozpočet VS jednorazovo negatívne ovplyvnený sumou 277 mil. eur z dôvodu kompenzácie na ušlom cle (strata tradičných vlastných zdrojov na základe záverečnej správy vyšetrovacieho úradu OLAF). V roku 2024 Európska komisia prepočítala uvedený odvod, pričom výsledná suma bola nižšia o 47 mil. eur, čo v danom roku pozitívne ovplyvnilo saldo.
9. **Opatrenia prijaté v súvislosti s vojnou na Ukrajine** - Ide o výdavky, resp. náklady spojené s ruskou inváziou na Ukrajinu (vojenská a humanitárna pomoc, rovnako však aj výdavky spojené priamo s utečencami). V roku 2023 dosiahli opatrenia na pomoc Ukrajine 112 mil. eur, v roku 2024 odhadovaná suma výdavkov týkajúca sa pomoci Ukrajine predstavuje 105 mil. eur.

⁹⁴ Zastropovanie cien energií sa dotkne najväčších producentov elektriny: Slovenských elektrární, Vodohospodárskej výstavby a distribučných firiem.

Príloha č. 7 – Odhad medziročných vplyvov diskrečných príjmových opatrení (DRM)

Tabuľka 35: Zoznam diskrečných príjmových opatrení (DRM) a medziročné vplyvy

(mil. eur)	2024	2025	2026	2027	2028
Zmena v registračnom poplatku motorového vozidla*	-14				
Prvotná implementácia účtovného štandardu IFRS 17 na poisťovne*	3	-10	-17		
Reforma II. piliera (automatický vstup, sporenie aj počas dôchodku, zníženie poplatkov)*	-22				
Zvýšenie sadzby odvodu z internetových hazardných hier*	2				
Minimálne poistné zo zdravotných odvodov*	-6				
Zrušenie koncesionárskych poplatkov RTVS*	-41				
Príjem z odvodu z nadmerných príjmov – elektrárne*	-24	-6			
Valorizácia správnych a súdnych poplatkov - od 1Q 2024	38	13			
Zvýšenie poplatku za udržiavanie núdzových zásob ropy o 1 cent	33				
Osobitný odvod pre Vodohospodársku výstavbu	-72	-40	-20	-20	
Zákaz skládkovania komunálneho odpadu bez predúpravy*		-15			
Rozšírenie osobitného odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach (banková daň)	319	-42	-32	-42	-138
Solidárny príspevok z činností v odvetviach ropy a iných	168	-168			
Zavedenie minimálnej dane pre nadnárodné spoločnosti (dorovnávací daň)	49				
Zvýšenie sadzby spotrebnej dane z liehu	17	3			
Zvýšenie sadzby zdravotného poistného zamestnávateľa o 1 p. b.	358				-411
Zmena sadzieb daní z nehnuteľností podľa VZN	90				
Zvýšenie sadzieb poplatku za komunálny odpad podľa VZN	45				
Odvodová úľava pre poľnohospodárov a potravinárov*	-26	50			
Zavedenie spotrebnej dane zo sladených nápojov		79	30		
Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov a výrobkov súvisiacich s tabakovými výrobkami	90	69	110	51	
Zníženie zdanenia nákladných vozidiel		-5			
Zavedenie dane z finančných transakcií		465	154		
Nepeňažný príjem oslobodený pri vozidlách s alternatívnym pohonom		-11			
Oslobodenie úrokových výnosov zo štátnych dlhopisov zo základu osobitného odvodu		-28			
Pokles odvodu do II. piliera	358				
Úprava minimálnej DPPO a zmena hranice príjmu mikrodaňovníkov	122	-86			
Osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach (energie, fosílna palivá)		64			
Úprava sadzby zrážkovej dane z dividend		17			
Úprava cien diaľničných známok a mýta (Eurovignette)	-3	93	54		
Navýšenie platby za poisťencov štátu*	-129		275		
Zmena sadzieb DPH (základná 23 % a dve znížené – 19 % a 5 %)	36	715			
Zvýšenie stropov pre platenie sociálnych odvodov		83			
Zvýšenie dane z príjmov právnických osôb na 24 %		490			
Predĺženie daňového superodpisu na investície do priemyslu			-1	-1	
Medziročné vplyvy spolu	1 391	1 732	553	-12	-549

Zdroj: MF SR, RRZ

*pri opatrení bola prevzatá kvantifikácia MF SR

Príloha č. 8 – Pravidlá transparentnosti – požiadavky na dáta

Súčasťou rozpočtov subjektov verejnej správy by mali byť údaje za 6-ročný horizont (obdobie T-2 až T+3 rokov, pričom T je rokom, kedy sa zostavuje návrh rozpočtu). Rozpočet by mal obsahovať konsolidovanú bilanciu rozpočtu verejnej správy, stratégiu riadenia štátneho dlhu, daňové výdavky, implicitné záväzky, podmienené záväzky, jednorazové vplyvy a hospodárenie podnikov štátnej správy.

Ústavný zákon bližšie nekonkretizuje požiadavky na štruktúru konsolidovanej bilancie VS, cieľom by však malo byť informovanie verejnosti o zámeroch vlády v nadchádzajúcom období, čo si vyžaduje podrobné členenie príjmových a výdavkových položiek ako i sledovanie vývoja v týchto položkách. Hlavná kniha návrhu rozpočtu na roky 2025-2027 obsahuje základnú **bilanciu príjmov a výdavkov VS** podľa klasifikácie ESA2010 za roky 2022 až 2027. Podrobnejšie členenie niektorých príjmových a výdavkových položiek je súčasťou dátového súboru k Návrhu rozpočtového plánu na rok 2025.

Súčasťou hlavnej knihy je aj **analýza vývoja vo verejných financiách za rok 2024**. Najvýznamnejšie pozitívne a negatívne faktory, ktoré sa podpisujú pod očakávané výsledky roka 2024, prezentujú grafy a tabuľky v členení podľa klasifikácie ESA2010 a bližšie ich rozvíja text.

Aktualizácia **Stratégie riadenia štátneho dlhu na rok 2024** vychádza zo Stratégie riadenia štátneho dlhu na roky 2015 až 2018 až pokiaľ nebude prijatá nová stratégia. V uplynulom období sa podľa MF SR zlepšili parametre portfólia štátneho dlhu cez predĺženie splatností, čím sa dosiahla cieľná úroveň priemeru krajín OECD, EÚ a eurozóny. Cieľové hodnoty bolo možné dosiahnuť poklesom úrokových sadzieb vyvolaným menovou politikou ECB, ktorá umožnila Slovensku znížiť riziko portfólia štátneho dlhu bez dodatočných výdavkov pre štátny rozpočet. V súčasnosti slovenská ekonomika a riadenie štátneho dlhu čelí prudkému rastu úrokových sadzieb, ktoré sú reakciou na vysokú infláciu a následné kroky centrálnej banky, čo sa postupne premietne do nákladov na obsluhu štátneho dlhu. Napĺňanie stratégie riadenia štátneho dlhu a zlepšujúca sa likvidita slovenských štátnych cenných papierov na sekundárnom trhu zabezpečili bezproblémové financovanie počas krízy a tieto princípy sa podľa MF SR ukazujú ako správne aj v súčasnosti pri raste sadzieb.

Zverejňovanie **daňových výdavkov** umožňuje presnejšie posúdiť náklady realizovaných politik vlády. Povinnosť reportovania daňových výdavkov a ich vplyvu na daňové príjmy vyplýva aj zo smernice Rady 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských krajín. Vyčíslenie daňových výdavkov v rámci NRVS 2025-2027 zodpovedá manuálu MF SR.

Implicitné záväzky predstavujú skryté zadĺženie verejného sektora nad rámec oficiálnych štatistík o dlhu. Okruh implicitných záväzkov aktuálne zahŕňa náklady spojené so starnutím populácie (tie tvoria dominantnú časť - až 99% implicitných záväzkov, sem zaraďujeme výdavky na dôchodky, zdravotníctvo, dlhodobá starostlivosť a školstvo), náklady spojené s likvidáciou jadrových zariadení, ako aj PPP projekty (obchvat Bratislavy D4/R7, rýchlostná cesta R1 a väzenské zariadenie v Rimavskej Sobote) a splátky za poskytnuté granty z Plánu obnovy (očakávajú sa vyššie odvody do európskeho rozpočtu súvisiace so splácaním výdavkov z Plánu obnovy pre Európu v rámci nástroja „Next Generation EU“). Podľa aktuálneho prepočtu MF SR uverejneného v rámci prílohy Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2025 až 2027 dosahujú celkové implicitné záväzky 157,9 % HDP na horizonte do roku 2067,

čo predstavuje pokles oproti rozpočtu na roky 2024 až 2026 zhruba o 88 p. b. HDP⁹⁵. V budúcnosti by bolo vhodné predĺžiť konečný horizont pre odhad implicitných záväzkov tak, aby v čo najlepšej možnej miere zachytil celý cyklus odhadovaného vývoja nákladov spojených so starnutím populácie.

Podmienené záväzky verejnej správy sú definované ako iné pasíva účtovnej jednotky vykazované v poznámkach v rámci individuálnej účtovnej závierky. Ich potenciálne vplyvy na verejné financie sú často veľmi ťažko kvantifikovateľné. Zväčša sú popisované len v kvalitatívnej rovine a uvedené v nominálnej výške bez posúdenia pravdepodobnosti realizácie ich vplyvov na verejné financie. MF SR ich ku koncu roka 2023 vyčíslilo celkovo na 21,682 mld. eur, čo predstavuje medziročný nárast o 1,089 mld. eur⁹⁶ spôsobený najmä zvýšením hodnoty hroziacich alebo prebiehajúcich súdnych sporov.

Osobitá časť Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2025-2027 (časť 2.9) je venovaná **jednorazovým a dočasným vplyvom**. Ministerstvo financií v rokoch 2023 až 2025 identifikovalo jednorazové opatrenia súvisiace s pandemiou ochorenia COVID-19 (ktorého vplyv už odznel), riešením dopadov energetickej krízy, vojenskou inváziou Ruska na Ukrajinu. V ďalších rokoch návrh rozpočtu zatiaľ neuvažuje s jednorazovými opatreniami (splňajúcimi definíciu európskych fiškálnych pravidiel).

Príloha k rozpočtu verejnej správy na roky 2025 – 2027 v kapitole 4 obsahuje základné informácie o **hospodárení štátnych podnikov** (vlastné imanie, hospodársky výsledok). Štátne podniky sú členené podľa vlastníckeho podielu kapitol štátneho rozpočtu, pričom v rámci kapitoly ministerstva zdravotníctva SR s výnimkou spoločnosti Debitum, a.s. absentujú ostatné spoločnosti a ich výsledky hospodárenia spadajúce pod MZ SR (jednotlivo nie sú uvedené ani v iných častiach návrhu rozpočtu). Predpokladané smerovanie štátnych podnikov nie je, podobne ako v minulých návrhoch rozpočtu VS, podrobnejšie zdôvodnené, čo sťažuje vyhodnotenie potenciálneho rizika pre verejnú správu plynúceho z ich hospodárenia. Pre úplné vyhodnotenie rizika by bolo vhodné doplniť kapitolu o stručný popis predpokladaného vývoja všetkých štátnych podnikov a zahrnúť aj ukazovatele o hospodárení podnikov MH Manažment.

V zmysle požiadaviek Európskej komisie sa súbežne predkladal aj **Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2025**, ktorý poskytuje doplňujúce informácie k návrhu rozpočtu. Materiál predstavuje analytický pohľad na hospodárenie verejnej správy. Definujú sa v ňom ciele vlády na nadchádzajúce obdobie, k dispozícii je podrobnejšia kvantifikácia opatrení zahrnutých v návrhu rozpočtu. Chýbajúcou časťou je scenár nezmenených politík, ktorý bol dodatočne vyžiadaný, ale v dôsledku krátkosti času na prípravu návrhu rozpočtu a ostatných dokumentov nebol zo strany MF SR vypracovaný.

⁹⁵ Zmena bola podľa MF SR spôsobená aktualizáciou dlhodobých implicitných úrokových mier. Ďalším faktorom s pozitívnym vplyvom bolo sprísnenie podmienok pre predčasný dôchodok a nahradenie rodičovského dôchodku ako dávky sociálneho poistenia asignáciou časti zaplatenej dane rodičom. Naopak negatívny vplyv na úroveň implicitných záväzkov mala aktualizácia strednodobých makroekonomických predpokladov (najmä vývoj nominálneho HDP).

⁹⁶ Medziročný nárast o 1 088 807 tis. eur (resp. 998 063 tis. eur po konsolidácii) nastal z dôvodu zaznamenania nových mimobilančných položiek na strane podmienených pasív, kde v prípade ústrednej správy došlo k celkovému nárastu o 548 435 tis. eur. Z uvedenej sumy Slovenský plynárenský priemysel, a.s. zaznamenal rast komoditných derivátov, National Development fund II, a.s. a rovnako aj Exportno-importná banka zaznamenali nárast záruk, prepočítaný podiel štátu na založenom majetku Slovenských elektrární, a.s. taktiež viedol k nárastu záväzkov. Environmentálny fond zaznamenal nevyplatené úverové zmluvy, čo tiež viedlo k nárastu podmienených záväzkov. Medziročný pokles záväzkov nastal z ručenia za splnenie záväzkov vyplývajúcich z privatizačných zmlúv, ako napríklad pri MH Manažment, a.s.

Súčasťou nových fiškálnych pravidiel EÚ, ktoré boli schválené v roku 2024, je viacročný strategický dokument vlády, nazývaný **Národný strednodobý fiškálno-štrukturálny plán SR** na roky 2025-2028. Materiál spolu s Návrhom rozpočtového plánu bol predložený vládou Európskej komisii. Tento dokument predstavuje záväznú trajektóriu povoleného rastu čistých verejných výdavkov a reformné a investičné priority vlády na štvorročnom horizonte do roku 2028. Stanovená trajektória čistých verejných výdavkov by mala zabezpečiť také tempo konsolidácie pre najbližšie obdobie, aby sa dlh a deficit hospodárenia stabilizovali pod hranicami 60 % HDP, resp. 3 % HDP na viac ako desať rokov po horizonte strednodobého plánu.

Príloha č. 9 – Bilancia hospodárenia VS v prognóze RRZ

Tabuľka 36: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy v prognóze RRZ v mil. eur

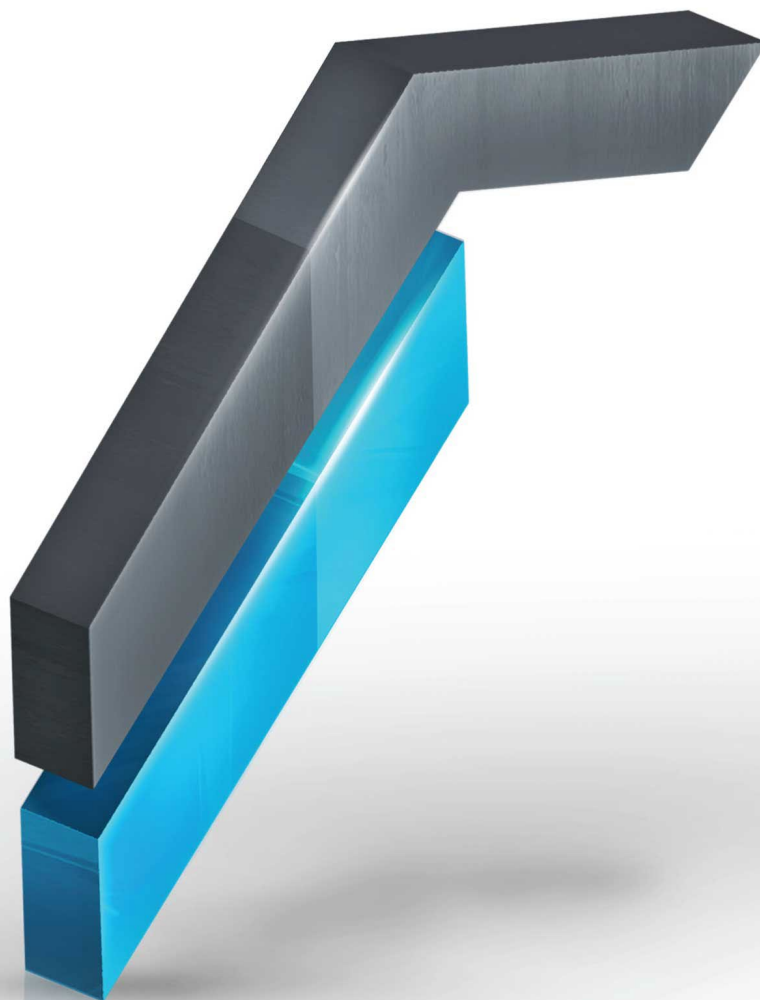
(ESA2010, mil. eur)	2024	2025	2026	2027	2028
Príjmy spolu	54 013	59 933	63 360	62 923	64 533
Daňové príjmy	25 615	28 599	29 681	30 496	31 494
Dane z produkcie a dovozu	15 027	16 526	16 889	17 194	17 731
- DPH (spolu so zdrojmi EÚ)	9 800	11 237	11 583	11 753	12 111
- Spotrebné dane	2 715	2 829	2 952	3 034	3 160
- Daň z nehnuteľnosti a iné	592	601	613	625	640
- Odvod z hazardných hier	350	374	390	408	424
- Poplatok za obchodovanie z emisnými kvótami	383	307	307	307	309
- Ostatné	1 187	1 178	1 044	1 067	1 087
Bežné dane z dôchodkov, majetku	10 588	12 073	12 792	13 303	13 763
- Daň z príjmov fyzických osôb	4 767	5 085	5 345	5 681	5 946
- Daň z príjmov právnických osôb	5 159	5 811	6 092	6 166	6 311
- Osobitný odvod z podnikania v regul. odvetviach	516	513	483	442	296
- Daň z príjmov vyberaná zrážkou – rozp. klasif.	529	1 042	1 216	1 313	1 360
- Dane z majetku a iné	112	116	120	124	127
- Ostatné	20	19	20	20	20
Dane z kapitálu	0	0	0	0	0
Príspevky na sociálne zabezpečenie	20 711	22 181	23 503	24 757	25 230
Skutočné príspevky na sociálne zabezpečenie	20 318	21 614	22 986	24 233	24 682
Imputované príspevky na sociálne zabezpečenie	393	567	517	524	547
Nedaňové príjmy	4 808	4 998	4 986	5 046	5 153
Tržby	3 594	3 998	4 089	4 199	4 241
Dôchodky z majetku, z ktorých	1 214	1 000	896	847	912
- Dividendy	408	461	300	258	267
- Úroky	699	578	542	513	499
Granty a transfery	2 879	4 156	5 190	2 624	2 656
z toho: z EÚ a Plánu obnovy a odolnosti	2 008	3 280	4 297	1 713	1 730
Výdavky spolu	61 580	66 236	70 440	70 498	73 013
Bežné výdavky	55 792	57 653	60 665	63 843	66 173
Kompenzácie zamestnancov	14 359	15 391	15 938	17 138	17 779
Medzispotreba	7 739	8 214	8 489	8 613	8 770
Dane	138	145	149	153	156
Subvencie	2 326	1 227	1 023	1 030	1 054
Dôchodky z majetku	1 759	1 989	2 223	2 586	2 925
Úrokové náklady	1 759	1 989	2 223	2 586	2 925
Celkové sociálne transfery	27 034	27 963	29 642	30 870	31 950
- Sociálne dávky okrem naturálnych soc. transferov	22 273	22 868	24 219	25 123	25 955
- Aktívne opatrenia trhu práce	205	164	239	251	259
- Nemocenské dávky	1 076	1 134	1 198	1 255	1 294
- Dôchodkové dávky	280	294	311	320	330
- Dávky v nezamestnanosti	280	294	311	320	330
- Štátne sociálne dávky a podpora	2 681	2 815	2 954	3 070	3 160
- Platené poisť. za skupiny osôb ust. zákonom	2 616	2 848	3 304	3 484	3 659
- Naturálne sociálne transfery (zdrav. zariadenia)	4 761	5 095	5 422	5 746	5 995
Ostatné bežné transfery	2 438	2 723	3 201	3 453	3 540
z toho: Odvody do rozpočtu EÚ)	843	979	1 212	1 339	1 395
Kapitálové výdavky	5 788	8 583	9 775	6 656	6 840
Kapitálové investície	5 183	7 506	8 361	6 162	6 378
Kapitálové transfery	605	1 077	1 415	493	462
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-7 567	-6 303	-7 080	-7 575	-8 480

Zdroj: MF SR, RRZ

Tabuľka 37: Bilancia príjmov a výdavkov verejnej správy v prognóze RRZ v % HDP

(ESA2010, % HDP)	2024	2025	2026	2027	2028
Príjmy spolu	41,17	42,99	43,02	40,54	39,90
Daňové príjmy	19,52	20,51	20,15	19,65	19,47
Dane z produkcie a dovozu	11,45	11,85	11,47	11,08	10,96
- DPH (spolu so zdrojmi EÚ)	7,47	8,06	7,87	7,57	7,49
- Spotrebné dane	2,07	2,03	2,00	1,95	1,95
- Daň z nehnuteľnosti a iné	0,45	0,43	0,42	0,40	0,40
- Odvod z hazardných hier	0,27	0,27	0,26	0,26	0,26
- Poplatok za obchodovanie z emisnými kvótami	0,29	0,22	0,21	0,20	0,19
- Ostatné	0,90	0,85	0,71	0,69	0,67
Bežné dane z dôchodkov, majetku	8,07	8,66	8,69	8,57	8,51
- Daň z príjmov fyzických osôb	3,63	3,65	3,63	3,66	3,68
- Daň z príjmov právnických osôb	3,93	4,17	4,14	3,97	3,90
- Osobitný odvod z podnikania v regul. odvetviach	0,39	0,37	0,33	0,28	0,18
- Daň z príjmov vyberaná zrážkou - rozp. klasif.	0,40	0,75	0,83	0,85	0,84
- Dane z majetku a iné	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08
- Ostatné	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Dane z kapitálu	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Príspevky na sociálne zabezpečenie	15,78	15,91	15,96	15,95	15,60
Skutočné príspevky na sociálne zabezpečenie	15,49	15,50	15,61	15,61	15,26
Imputované príspevky na sociálne zabezpečenie	0,30	0,41	0,35	0,34	0,34
Nedaňové príjmy	3,66	3,58	3,39	3,25	3,19
Tržby	2,74	2,87	2,78	2,71	2,62
Dôchodky z majetku, z ktorých	0,92	0,72	0,61	0,55	0,56
- Dividendy	0,31	0,33	0,20	0,17	0,17
- Úroky	0,53	0,41	0,37	0,33	0,31
Granty a transfery	2,19	2,98	3,52	1,69	1,64
z toho: z EÚ a Plánu obnovy a odolnosti	1,53	2,35	2,92	1,10	1,07
Výdavky spolu	46,93	47,51	47,83	45,42	45,14
Bežné výdavky	42,52	41,35	41,19	41,13	40,91
Kompenzácie zamestnancov	10,94	11,04	10,82	11,04	10,99
Medzispotreba	5,90	5,89	5,76	5,55	5,42
Dane	0,11	0,10	0,10	0,10	0,10
Subvencie	1,77	0,88	0,69	0,66	0,65
Dôchodky z majetku	1,34	1,43	1,51	1,67	1,81
Úrokové náklady	1,34	1,43	1,51	1,67	1,81
Celkové sociálne transfery	20,60	20,06	20,13	19,89	19,75
- Sociálne dávky okrem naturálnych soc. transferov	16,98	16,40	16,45	16,19	16,05
- Aktívne opatrenia trhu práce	0,16	0,12	0,16	0,16	0,16
- Nemocenské dávky	0,82	0,81	0,81	0,81	0,80
- Dôchodkové dávky	0,21	0,21	0,21	0,21	0,20
- Dávky v nezamestnanosti	0,21	0,21	0,21	0,21	0,20
- Štátne sociálne dávky a podpora	2,04	2,02	2,01	1,98	1,95
- Platené poisť. za skupiny osôb ust. zákonom	1,99	2,04	2,24	2,24	2,26
- Naturálne sociálne transfery (zdrav. zariadenia)	3,63	3,65	3,68	3,70	3,71
Ostatné bežné transfery	1,86	1,95	2,17	2,22	2,19
z toho: Odvody do rozpočtu EÚ)	0,64	0,70	0,82	0,86	0,86
Kapitálové výdavky	4,41	6,16	6,64	4,29	4,23
Kapitálové investície	3,95	5,38	5,68	3,97	3,94
Kapitálové transfery	0,46	0,77	0,96	0,32	0,29
Čisté pôžičky poskytnuté / prijaté	-5,77	-4,52	-4,81	-4,88	-5,24

Zdroj: MF SR, RRZ



© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť,
Twin City B
Mlynské nivy 12
821 09 Bratislava
Slovakia
www.rrz.sk

*Pri reprodukcii časti textu je potrebné uviesť okrem organizácie aj názov materiálu.
Text neprešiel jazykovou korektúrou.*