C/2025/645

10.2.2025

ODPORÚČANIE RADY,

z 21. januára 2025,

ktorým sa schvaľuje národný strednodobý fiškálno-štrukturálny plán Slovenska

(C/2025/645)

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121,

so zreteľom na nariadenie (EÚ) 2024/1263, a najmä na jeho článok 17,

so zreteľom na nariadenie (EÚ) č. 1176/2011, a najmä na jeho článok 8 ods. 1,

so zreteľom na odporúčanie Komisie,

keďže:

VŠEOBECNÉ ÚVAHY

(1) Zreformovaný rámec správy hospodárskych záležitostí EÚ nadobudol účinnosť 30. apríla 2024. Hlavným prvkom zreformovaného rámca správy hospodárskych záležitostí EÚ je nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1263 o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade ([1]) spolu so zmeneným nariadením (ES) č. 1467/97 o vykonaní postupu pri nadmernom schodku ([2]) a zmenenou smernicou Rady 2011/85/EÚ o rozpočtových rámcoch členských štátov ([3]). Cieľom tohto rámca je podporovať zdravé a udržateľné verejné financie, udržateľný a inkluzívny rast a odolnosť prostredníctvom reforiem a investícií a predchádzať nadmerným deficitom verejných financií. Podporuje sa ním aj preberanie zodpovednosti zo strany členských štátov s dôraznejším zameraním na strednodobý horizont, sprevádzané účinnejším a koherentnejším presadzovaním pravidiel.

(2) Stredobodom nového rámca správy hospodárskych záležitostí sú národné strednodobé fiškálno-štrukturálne plány, ktoré predkladajú členské štáty Rade a Komisii. Plánmi sa majú dosiahnuť dva ciele: i) zabezpečiť, okrem iného, aby mal verejný dlh na konci obdobia úprav hodnoverne klesajúcu trajektóriu alebo aby zostal na obozretnej úrovni a aby sa deficit verejných financií znížil pod referenčnú hodnotu 3 % HDP a udržal sa v strednodobom horizonte pod touto hodnotou, a ii) zabezpečiť, aby sa zrealizovali reformy a investície reagujúce na hlavné výzvy identifikované v kontexte európskeho semestra a týkajúce sa spoločných priorít EÚ. V každom pláne sa má na tento účel predstaviť strednodobý záväzok k trajektórii vývoja čistých výdavkov ([4]), ktorý účinne stanovuje rozpočtové obmedzenie počas trvania plánu vzťahujúceho sa na štvorročné alebo päťročné obdobie (v závislosti od bežnej dĺžky volebného obdobia v danom členskom štáte). Okrem toho by sa malo v pláne vysvetliť, ako členský štát zabezpečí realizáciu reforiem a investícií reagujúcich na hlavné výzvy identifikované v kontexte európskeho semestra, najmä v odporúčaniach pre jednotlivé krajiny (vrátane odporúčaní týkajúcich sa v príslušných prípadoch postupu pri makroekonomických nerovnováhach), a ako bude členský štát riešiť v pláne spoločné priority Únie. Obdobie fiškálnej úpravy sa vzťahuje na obdobie štyroch rokov, ktoré možno predĺžiť najviac o tri roky, ak sa členský štát zaviaže, že zrealizuje súbor príslušných reforiem a investícií, ktoré spĺňajú kritériá stanovené v nariadení (EÚ) 2024/1263.

(3) Po predložení plánu má Komisia posúdiť, či plán spĺňa požiadavky nariadenia (EÚ) 2024/1263.

([1]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1263 z 29. apríla 2024 o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1466/97 (Ú. v. EÚ L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Nariadenie Rady (EÚ) 2024/1264 z 29. apríla 2024, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1467/97 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku (Ú. v. EÚ L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Smernica Rady (EÚ) 2024/1265 z 29. apríla 2024, ktorou sa mení smernica 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov (Ú. v. EÚ L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Ide o čisté výdavky v zmysle vymedzenia v článku 2 nariadenia (EÚ) 2024/1263, t. j. výdavky verejnej správy bez i) úrokových výdavkov, ii) diskrečných príjmových opatrení, iii) výdavkov na programy Únie plne kryté príjmami z fondov Únie, iv) vnútroštátnych výdavkov na spolufinancovanie programov financovaných Úniou, v) cyklických prvkov výdavkov na dávky v nezamestnanosti a vi) jednorazových a iných dočasných opatrení.

(4) Na základe odporúčania Komisie má Rada následne prijať odporúčanie, v ktorom stanoví trajektóriu vývoja čistých výdavkov dotknutého členského štátu a v príslušných prípadoch schváli súbor reformných a investičných záväzkov, ktoré opodstatňujú predĺženie obdobia fiškálnych úprav.

ÚVAHY TÝKAJÚCE SA NÁRODNÉHO STREDNODOBÉHO FIŠKÁLNO-ŠTRUKTURÁLNEHO PLÁNU SLOVENSKA

(5) Slovensko svoj národný strednodobý fiškálno-štrukturálny plán predložilo Rade a Komisii 15. októbra 2024. Predložilo ho po predĺžení lehoty stanovenej v článku 36 nariadenia (EÚ) 2024/1263, ku ktorému došlo po dohode s Komisiou vzhľadom na dôvody uvedené Slovenskom.

Postup pred predložením plánu

(6) S cieľom vytvoriť rámec pre dialóg vedúci k predloženiu národných strednodobých fiškálno-štrukturálnych plánov Komisia 21. júna 2024 zaslala Slovensku referenčnú trajektóriu ([5]) podľa článku 9 nariadenia (EÚ) 2024/1263. Referenčnú trajektóriu Komisia uverejnila 15. októbra 2024 ([6]). Referenčná trajektória sa zakladá na riziku a zabezpečuje, aby mal verejný dlh na konci obdobia fiškálnych úprav a v prípade neprijatia ďalších rozpočtových opatrení po tomto období úprav hodnoverne klesajúcu trajektóriu alebo aby zostal na obozretnej úrovni v strednodobom horizonte a aby sa deficit verejných financií počas obdobia úprav znížil pod úroveň 3 % HDP a udržal sa v strednodobom horizonte pod touto referenčnou hodnotou. Strednodobý horizont je vymedzený ako desaťročné obdobie po skončení obdobia úprav. V súlade s článkom 6 písm. d) a článkami 7 a 8 nariadenia (EÚ) 2024/1263 je referenčná trajektória takisto v súlade s referenčnou hodnotou pre deficit, ochranným opatrením týkajúcim sa udržateľnosti dlhovej služby a ochranným opatrením týkajúcim sa odolnosti deficitu. V referenčnej trajektórii Slovenska sa stanovuje, že na základe predpokladov Komisie, ktoré tvoria základ pre predbežné usmernenia zaslané v júni 2024, a vychádzajúc zo štvorročného obdobia úprav by rast čistých výdavkov nemal presahovať hodnoty uvedené v tabuľke 1. To zodpovedá priemernému rastu čistých výdavkov na úrovni 2,0 % za obdobie úprav (2025 – 2028).

Tabuľka 1: Referenčná trajektória, ktorú Komisia poskytla Slovensku 21. júna 2024

	2025	2026	2027	2028	Priemer 2025 – 2028
Maximálny rast čistých výdavkov (ročný, v %)	2,8	2,0	1,6	1,5	2,0

Zdroj: výpočty Komisie.

(7) V súlade s článkom 12 nariadenia (EÚ) 2024/1263 viedlo Slovensko od júna do septembra 2024 s Komisiou technický dialóg. Dialóg bol zameraný na trajektóriu vývoja čistých výdavkov, ktorú plánuje Slovensko, a na jej východiskové predpoklady (najmä odloženie fiškálnych úprav do roku 2026 z dôvodu investícií do obrany a vnútroštátneho spolufinancovania grantov financovaných z prostriedkov EÚ), ako aj na plánovanú realizáciu reforiem a investícií reagujúcich na hlavné výzvy identifikované v kontexte európskeho semestra a spoločné priority Únie v oblasti spravodlivej a zelenej digitálnej transformácie, sociálnej a hospodárskej odolnosti, energetickej bezpečnosti a budovania obranných kapacít.

(8) V septembri a októbri 2024 sa v súlade s článkom 11 ods. 3 a článkom 36 ods. 1 písm. c) nariadenia (EÚ) 2024/1263 podľa informácií, ktoré Slovensko poskytlo vo svojom pláne, diskutovalo o národnom strednodobom fiškálno-štrukturálnom pláne v Hospodárskej a sociálnej rade, ktorá zahŕňa odborové zväzy, úniu zamestnávateľov, združenie zamestnávateľov a obce Slovenska.

([5]) Predbežné usmernenia zaslané členským štátom a Hospodárskemu a finančnému výboru zahŕňajú trajektórie bez predĺženia obdobia úprav a s predĺžením obdobia úprav (v trvaní 4, resp. 7 rokov). Zahŕňa aj pôvodné hlavné podmienky a východiskové predpoklady použité v rámci, ktorý Komisia stanovila pre strednodobú projekciu verejného dlhu. Referenčná trajektória bola vypočítaná na základe metodiky opísanej v *Monitore udržateľnosti dlhovej služby 2023* vypracovanom Komisiou (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Vychádza z prognózy Európskej komisie z jari 2024 a jej strednodobého predĺženia až do roku 2033, pričom dlhodobý rast HDP a náklady spojené so starnutím obyvateľstva sú v súlade so spoločnou *správou* Komisie a Rady *o starnutí obyvateľstva z roku 2024* (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#slovakia

Iné súvisiace procesy

(9) Rada 26. júla 2024 konštatovala, že na Slovensku existuje z dôvodu nedodržania kritéria deficitu nadmerný deficit. ([7]) Toto odporúčanie sa predkladá v rovnakom čase ako odporúčanie Rady podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ, ktorého cieľom je odstrániť na Slovensku nadmerný deficit verejných financií ([8]). Súčasné prijatie týchto odporúčaní, ktoré je prispôsobené prechodu na nový rámec správy hospodárskych záležitostí a ktoré je týmto prechodom odôvodnené, zabezpečuje súlad medzi odporúčanými postupmi úprav.

(10) Slovensko predložilo 15. októbra 2024 svoj návrh rozpočtového plánu na rok 2025. Komisia prijala stanovisko k tomuto návrhu rozpočtového plánu dňa 26. novembra 2024 ([9]).

(11) Komisia 19. júna 2024 dospela k záveru, že na Slovensku existujú makroekonomické nerovnováhy. Slovensko čelí najmä zraniteľným miestam v súvislosti s nákladovou konkurencieschopnosťou, saldom zahraničného obchodu, trhom s bývaním a s dlhom domácností ([10]).

(12) Rada 21. októbra 2024 adresovala Slovensku súbor odporúčaní v kontexte európskeho semestra ([11]).

ZHRNUTIE PLÁNU A JEHO POSÚDENIE KOMISIOU

(13) V súlade s článkom 16 nariadenia (EÚ) 2024/1263 Komisia posúdila plán takto:

Kontext: makroekonomická a fiškálna situácia a výhľad

(14) Hospodárska činnosť na Slovensku v roku 2023 vzrástla o 1,4 % z dôvodu poklesu súkromnej a verejnej spotreby. Podľa prognózy Európskej komisie z jesene 2024 sa predpokladá, že hospodárstvo zaznamená v roku 2024 rast vo výške 2,2 % v dôsledku silnej súkromnej spotreby, ktorej účinok je však tlmený slabším vývozným dopytom. V roku 2025 sa má reálny HDP zvýšiť o 2,3 %, pričom jeho hlavnými zdrojmi má byť súkromná spotreba a investície. V roku 2026 má rast reálneho HDP vďaka silnej súkromnej spotrebe a pozitívnemu čistému vývozu dosiahnuť 2,5 %. Očakáva sa, že počas prognózovaného obdobia (t. j. v rokoch 2024 – 2026) zaznamená rast potenciálneho HDP na Slovensku mierny pokles, a to z 2,3 % v roku 2024 na 2,2 % do roku 2026. Miera nezamestnanosti bola v roku 2023 na úrovni 5,8 % a Komisia predpokladá, že v roku 2024 dosiahne úroveň 5,5 %, v roku 2025 5,3 % a v roku 2026 5,1 %. Predpokladá sa, že inflácia (deflátor HDP) sa v roku 2024 zníži z 10,1 % zaznamenaných v roku 2023 na 4,4 % a že následne dosiahne 3,8 % v roku 2025 a 2,8 % v roku 2026.

(15) Pokiaľ ide o fiškálny vývoj, deficit verejných financií Slovenska v roku 2023 predstavoval 5,2 % HDP. Podľa prognózy Európskej komisie z jesene 2024 sa predpokladá, že v roku 2024 dosiahne 5,8 % HDP, pričom v roku 2025 sa zníži na 4,7 % HDP a v roku 2026 za predpokladu nezmenenej politiky na 4,1 %. Prognóza Európskej komisie z jesene 2024 zahŕňa návrh rozpočtu Slovenska na rok 2025, ktorý vláda predložila národnému parlamentu v októbri. Verejný dlh dosahoval na konci roka 2023 úroveň 56,1 % HDP. Podľa prognózy Európskej komisie z jesene 2024 sa má miera zadlženosti na konci roka 2024 zvýšiť na 58,9 % HDP. Predpokladá sa, že na konci roka 2025 sa zvýši na úroveň 59,8 % a na konci roka 2026 na úroveň 61,8 % HDP. Vo fiškálnych projekciách Komisie sa záväzky uvedené v strednodobých plánoch nezohľadňujú, pokiaľ nie sú podložené dôveryhodne oznámenými a dostatočne špecifikovanými konkrétnymi opatreniami v príslušných oblastiach politiky.

Trajektória vývoja čistých výdavkov a hlavné makroekonomické predpoklady v pláne

(16) Národný strednodobý fiškálno-štrukturálny plán Slovenska sa vzťahuje na obdobie 2025 – 2028 a predstavuje fiškálne úpravy v priebehu štyroch rokov.

(17) Plán obsahuje všetky informácie požadované podľa článku 13 nariadenia (EÚ) 2024/1263.

(18) Plán sa zaväzuje k trajektórii vývoja čistých výdavkov uvedenej v tabuľke 2, ktorá zodpovedá priemernému rastu čistých výdavkov na úrovni 2,0 % v priebehu rokov 2025 – 2028. Priemerný rast čistých výdavkov uvedený v pláne počas obdobia úprav (2025 – 2028) sa zhoduje s ([12]) referenčnou trajektóriou, ktorú Komisia predložila 21. júna 2024. V pláne sa predpokladá, že rast potenciálneho HDP sa bude postupne znižovať z 2,4 % v roku 2025 na 1,4 % v roku 2028. Okrem toho sa v pláne očakáva, že miera rastu deflátora HDP klesne zo 4,6 % v roku 2024 na 3,2 % v roku 2025 a následne na 2,9 % v roku 2028.

([7]) Ú. v. EÚ L, 1.8.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2129/oj.
([8]) Odporúčanie na odporúčanie Rady s cieľom odstrániť nadmerný deficit na Slovensku, 26. 11. 2024, [COM(2024) 958 final].
([9]) Stanovisko Komisie k návrhu rozpočtového plánu Slovenska, 26. 11. 2024, C(2024)9065 final.
([10]) „Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskej centrálnej banke, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru, Výboru regiónov a Európskej investičnej banke“, COM(2024) 600 final, dodatok 4.
([11]) Odporúčanie Rady z 21. októbra 2024 k hospodárskej politike, rozpočtovej politike, politike zamestnanosti a štrukturálnej politike Slovenska.
([12]) Rozdiel nie je z dôvodu zaokrúhľovania badateľný.

Tabuľka 2: Trajektória vývoja čistých výdavkov a hlavné predpoklady v pláne Slovenska

	2024	2025	2026	2027	2028	Priemer za obdobie platnosti plánu 2025 – 2028
Rast čistých výdavkov (ročný, v %)	6,2	3,8	0,9	1,6	1,5	2,0
Rast čistých výdavkov (kumulatívne, v %)	6,2	10,3	11,2	13,0	14,8	neuvádza sa
Rast potenciálneho HDP (%)	2,3	2,4	1,7	1,4	1,4	1,7
Inflácia (rast deflátora HDP) (%)	4,6	3,2	3,1	3,0	2,9	3,1

Zdroj: strednodobý fiškálno-štrukturálny plán Slovenska a výpočty Komisie.

Vplyv záväzkov uvedených v pláne, ktoré sa týkajú čistých výdavkov, na verejný dlh

(19) Ak sa trajektória vývoja čistých výdavkov, ku ktorej sa Slovensko v pláne zaviazalo, a východiskové predpoklady naplnia, verejný dlh by sa podľa plánu postupne zvyšoval z 58,5 % v roku 2024 na 62,1 % HDP v roku 2027 a následne by na konci obdobia úprav (2028) začal klesať na 61,4 %, ako sa uvádza v nasledujúcej tabuľke. Očakáva sa, že referenčná hodnota 60 % HDP stanovená v zmluve bude prvýkrát prekročená v roku 2026, keď bude dosiahnutá úroveň 61,6 % HDP, a verejný dlh zostane nad referenčnou hodnotou aj v posledných rokoch obdobia úprav. Následne sa očakáva, že v strednodobom horizonte (t. j. do roku 2038) bude miera zadlženosti podľa plánu postupne klesať, a v roku 2038 dosiahne úroveň 54,8 % HDP.

Tabuľka 3: Vývoj verejného dlhu a salda verejných financií v pláne Slovenska

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Verejný dlh (% HDP)	56,0	58,5	59,8	61,6	62,1	61,4	54,8
Saldo verejných financií (% HDP)	- 4,9	- 5,9	- 5,1	- 3,9	- 2,9	- 1,8	- 2,3

Zdroj: strednodobý fiškálno-štrukturálny plán Slovenska

Podľa plánu by sa tak verejný dlh v strednodobom horizonte dostal pod referenčnú hodnotu 60 % HDP stanovenú v zmluve. Na základe predpokladov plánu je to realistické, keďže sa predpokladá, že dlh bude do 2038 nižší ako 60 % HDP podľa všetkých deterministických záťažových testov analýzy udržateľnosti dlhovej služby vypracovanej Komisiou. Na základe záväzkov v príslušných oblastiach politiky a makroekonomických predpokladov plánu je preto trajektória vývoja čistých výdavkov uvedená v pláne v súlade s požiadavkou na dlh stanovenou v článku 6 písm. a) a článku 16 ods. 2 nariadenia (EÚ) 2024/1263.

Vplyv záväzkov uvedených v pláne, ktoré sa týkajú čistých výdavkov, na saldo verejných financií

(20) Na základe trajektórie vývoja čistých výdavkov a predpokladov uvedených v pláne sa očakáva, že deficit verejných financií dosiahne v roku 2024 úroveň 5,9 % HDP a následne sa bude postupne znižovať na úroveň 1,8 % v roku 2028. Očakáva sa, že deficit sa v roku 2027 vráti pod úroveň 3 % HDP, a to na úroveň 2,9 % HDP. Podľa plánu by tak na konci obdobia úprav (2028) saldo verejných financií nepresiahlo referenčnú hodnotu 3 % HDP. Okrem toho počas desiatich rokov nasledujúcich po období úprav (t. j. do 2038) by deficit verejných financií nepresiahol 3 % HDP. Na základe záväzkov v príslušných oblastiach politiky a makroekonomických predpokladov uvedených v pláne je preto trajektória vývoja čistých výdavkov uvedená v pláne v súlade s požiadavkou na deficit stanovenou v článku 6 písm. b) a článku 16 ods. 2 nariadenia (EÚ) 2024/1263.

Časový profil fiškálnej úpravy

(21) Časový profil fiškálnej úpravy meraný ako zmena štrukturálneho primárneho salda, ako sa opisuje v pláne, je posunutý v porovnaní so štandardnou lineárnou trajektóriou vývoja, ktorá sa ako pravidlo uvádza v článku 6 písm. c) nariadenia (EÚ) 2024/1263. V roku 2025 je fiškálna úprava štrukturálneho primárneho salda 0,8 percentuálneho bodu, čo je o 0,5 percentuálneho bodu menej ako priemerná ročná úprava v horizonte plánu. Menej ambiciózna fiškálna úprava v roku 2025 sa vysvetľuje odkladom realizácie vojenských investícií z predchádzajúcich rokov, ktoré v roku 2025 predstavujú 0,4 % HDP. Úprava sa teda posúva na rok 2026, keď sa predpokladá, že plánovaná úprava štrukturálneho primárneho salda bude o 0,5 percentuálneho bodu vyššia ako priemerná ročná úprava. Úprava v rokoch 2027 a 2028 vyjadrená ako štrukturálne primárne saldo je lineárna. Na základe záväzkov v príslušných oblastiach politiky a makroekonomických predpokladov plánu je preto trajektória vývoja čistých výdavkov uvedená v pláne v súlade s ochrannou doložkou zakazujúcou odloženie úsilia, ako sa stanovuje v článku 6 písm. c), a s prechodným ustanovením uvedeným v článku 36 ods. 1 písm. e) nariadenia (EÚ) 2024/1263.

Tabuľka 4: Vývoj štrukturálneho primárneho salda v pláne Slovenska

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Štrukturálne primárne saldo (v % HDP)	- 3,5	- 4,3	- 3,5	- 1,7	- 0,3	1,0
Zmena štrukturálneho primárneho salda (percentuálne body)	neuvádza sa	- 0,8	0,8	1,8	1,3	1,3

Zdroj: strednodobý fiškálno-štrukturálny plán Slovenska

Súlad s postupom pri nadmernom deficite

(22) Trajektória vývoja čistých výdavkov stanovená v pláne je v súlade s požiadavkami v rámci postupu pri nadmernom deficite [najmä s minimálnou ročnou štrukturálnou úpravou stanovenou v článku 3 ods. 4 treťom pododseku nariadenia Rady (ES) č. 1467/97].

Súlad plánu s ochranným opatrením týkajúcim sa odolnosti deficitu

(23) Požiadavka preventívnej časti paktu stanovená v článku 8 nariadenia (EÚ) 2024/1263, pokiaľ ide o ochranné opatrenie týkajúce sa odolnosti deficitu, ktorého cieľom je zabezpečiť spoločnú rezervu vo vzťahu k referenčnej hodnote deficitu 3 %, sa na Slovensko uplatňuje od roku 2028, keďže deficit má byť podľa plánu od roku 2027 nižší ako 3 % HDP. V roku 2028 by preto ročná úprava štrukturálneho primárneho salda nemala byť nižšia ako 0,4 % HDP, ak štrukturálny deficit zostane v roku 2027 nad úrovňou 1,5 % HDP, aby sa dosiahla spoločná rezerva odolnosti v štrukturálnom vyjadrení na úrovni 1,5 % HDP. Fiškálna úprava, ktorá vyplýva zo záväzkov v príslušnej oblasti politiky a makroekonomických predpokladov plánu, je v roku 2028 na úrovni 1,3 %. Na základe záväzkov v príslušných oblastiach politiky a makroekonomických predpokladov plánu je preto trajektória vývoja čistých výdavkov uvedená v pláne v súlade s ochranným opatrením týkajúcim sa odolnosti deficitu.

Súlad plánu s ochranným opatrením týkajúcim sa udržateľnosti dlhovej služby

(24) Podľa plánu bude verejný dlh v rokoch 2026, 2027 a 2028 v rozmedzí 60 % až 90 % HDP. Keďže by však podľa plánu deficit verejných financií v roku 2027 klesol pod 3 % HDP, čo by viedlo k zrušeniu rozhodnutia, ktorým sa konštatuje existencia nadmerného deficitu v poslednom roku obdobia úprav, ochranné opatrenie týkajúce sa udržateľnosti dlhovej služby sa počas obdobia, na ktoré sa vzťahuje plán, neuplatňuje.

Makroekonomické predpoklady plánu

(25) Plán vychádza zo súboru makroekonomických a fiškálnych predpokladov, ktorý je v súlade s predpokladmi Komisie zaslanými Slovensku 21. júna 2024. Zohľadňujú sa v ňom dodatočné dostupné informácie v porovnaní s referenčnou trajektóriou vývoja a zahŕňa zodpovedajúcim spôsobom aktualizované makroekonomické a fiškálne ukazovatele. Vplyv tejto aktualizácie nemá v porovnaní s referenčnou trajektóriou vývoja významný vplyv na priemerný rast čistých výdavkov v pláne.

Fiškálna stratégia plánu

(26) Podľa orientačnej fiškálnej stratégie uvedenej v pláne sa záväzky, ktoré sa vzťahujú na čisté výdavky, splnia najmä diskrečným zvyšovaním príjmov. V pláne sa uvádzajú opatrenia, ktoré predstavujú jednu tretinu cieľovej sumy, zatiaľ čo zvyšné dve tretiny sa spresnia v nasledujúcich ročných rozpočtoch. Plánovaná fiškálna konsolidácia v roku 2025 vychádza z plánovaných opatrení na zvýšenie príjmov a zníženie výdavkov, ktoré sú uvedené v návrhu rozpočtového plánu na rok 2025. Zahŕňa zvýšenie dane z pridanej hodnoty, dane z príjmov právnických osôb a spotrebnej dane z tabakových výrobkov, nové dane z finančných transakcií pre podniky, ako aj nové spotrebné dane zo sladených nápojov a netabakových výrobkov. Na strane výdavkov tieto opatrenia zahŕňajú postupné ukončovanie existujúcich podporných opatrení súvisiacich s vysokými cenami energií a znižovanie miezd vo verejnom sektore. Diskrečné zvýšenia príjmov predstavujú 1,6 % HDP, zatiaľ čo zníženie výdavkov predstavuje 0,6 % HDP. Slovensko však takisto plánuje zvýšiť výdavky o 0,6 % HDP, výsledkom čoho bude čistá konsolidácia vo výške 1,6 % HDP.

(27) Presná špecifikácia relevantných opatrení v príslušných oblastiach politiky sa má následne potvrdiť, resp. upraviť a vyčísliť v ročných rozpočtoch. Zároveň pretrvávajú určité riziká súvisiace s vykonávaním orientačnej fiškálnej stratégie uvedenej v pláne. Tieto riziká vyplývajú z toho, že fiškálna úprava je založená predovšetkým na diskrečnom zvýšení príjmov. Namiesto vlády ponesú bremeno silného konsolidačného úsilia domácnosti a podniky. Takáto konsolidačná stratégia môže mať za následok dodatočné makroekonomické účinky s možnými fiškálnymi dôsledkami. Najmä konsolidácia založená na daniach so sebou prináša fiškálne riziko nižších daňových príjmov, než sa predpokladá v pláne. V návrhu rozpočtového plánu na rok 2025 sa uvádzajú opatrenia, ktorými sa dosiahne splnenie záväzku čistých výdavkov na rok 2025 ([13]).

Zámery týkajúce sa reforiem a investícií uvedené v pláne, ktorými sa reaguje na hlavné výzvy identifikované v kontexte európskeho semestra a ktorými sa riešia spoločné priority Únie.

(28) V pláne sa opisujú zámery týkajúce sa reforiem a investícií s cieľom reagovať na hlavné výzvy identifikované v kontexte európskeho semestra, najmä v odporúčaniach pre Slovensko vrátane tých, ktoré sa týkajú postupu pri makroekonomickej nerovnováhe, a s cieľom riešiť spoločné priority EÚ. Plán konkrétne zahŕňa 18 reforiem a 11 investícií, z ktorých 18 je finančne podporovaných z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a jedna aj z fondov politiky súdržnosti.

(29) Pokiaľ ide o spoločnú prioritu spravodlivej zelenej transformácie vrátane cieľov v oblasti klímy stanovených v nariadení (EÚ) 2021/1119, plán predstavuje modernizáciu nízkouhlíkovej dopravnej infraštruktúry zahrnutej do plánu obnovy a odolnosti, ktorej cieľom je zväčšiť dĺžku rekonštruovanej alebo modernizovanej železničnej infraštruktúry využívajúcej čisté technológie. Cieľom tohto opatrenia je riešiť odporúčania pre Slovensko na roky 2019, 2020, 2022 a 2023, ktoré sa týkajú udržateľnej verejnej dopravy a zníženia závislosti od fosílnych palív. Plán okrem toho zahŕňa (v rámci plánu obnovy a odolnosti) projekty zamerané na riešenie výziev zelenej transformácie, a to vyhlásením tematických výziev v súlade s prioritami programu Horizont Európa. Táto investícia je reakciou na odporúčania adresované Slovensku v rokoch 2019, 2020, 2022 a 2023, ktoré sa týkajú zníženia závislosti od fosílnych palív, podpory zelenej transformácie a zamerania investícií na výskum a inovácie. V pláne sa uvádzajú aj ďalšie opatrenia v oblasti zelenej transformácie, na ktoré sa vzťahuje plán obnovy a odolnosti, ako je reforma trhu s elektrickou energiou, novela zákona o odpadoch (obe už boli implementované), ako aj zákon o ochrane prírody a zákon o vodách. Na podporu spravodlivej digitálnej transformácie Slovensko zahrnulo opatrenia, ako je systém elektronickej fakturácie a zlepšené elektronické služby v oblasti finančnej správy. Tieto opatrenia sú zamerané na riešenie daňových únikov a podporu prístupu zameraného na klienta. Priamo súvisia s odporúčaniami, v ktorých sa presadzuje posilnenie daňovej disciplíny a digitalizácia daňovej správy a ktoré boli Slovensku adresované v rokoch 2022, 2023 a 2024. Plán zahŕňa aj investíciu do výskumu a inovácií na podporu digitalizácie hospodárstva (v rámci plánu obnovy a odolnosti), čím sa majú plniť odporúčania pre Slovensko na roky 2019, 2020 a 2024 týkajúce sa podpory výskumu, inovácií a konkurencieschopnosti. Okrem toho zahŕňa reformu na zriadenie centrálnej platformy pre verejné obstarávanie IT zdrojov (v rámci plánu obnovy a odolnosti), ktorá pomôže plniť odporúčania pre Slovensko na roky 2019 a 2020 týkajúce sa digitálnej infraštruktúry a kvalitných verejných služieb.

(30) Pokiaľ ide o spoločnú prioritu v oblasti sociálnej a hospodárskej odolnosti vrátane Európskeho piliera sociálnych práv, plán obsahuje niekoľko opatrení. S cieľom prispieť k sociálnej odolnosti sa zavádza adresnejší daňový bonus na podporu rodín s deťmi, s osobitným zameraním na domácnosti s nízkymi príjmami. Cieľom tohto opatrenia je plniť odporúčania pre Slovensko na roky 2022, 2023 a 2024, v ktorých sa nabáda na zlepšenie účinnosti verejných výdavkov a zabezpečenia toho, aby daňový mix viac podporoval inkluzívny a udržateľný rast. Sociálna odolnosť je

([13]) Pozri stanovisko Komisie k návrhu rozpočtového plánu Slovenska, 26. 11. 2024, C(2024) 9065 final.

v kontexte renovácie domov energeticky chudobných domácností investične prepojená s energetickou transformáciou. Investíciou do tejto oblasti sa má zvýšiť počet renovovaných domov ľudí ohrozených energetickou chudobou, čím sa majú plniť odporúčania pre Slovensko na roky 2019, 2020, 2022 a 2023. Slovensko do plánu okrem toho zahrnulo reformu na posilnenie inklúzie a desegregácie vo vzdelávaní ako súčasť nového legislatívneho balíka školských zákonov, čím má v úmysle plniť odporúčania pre Slovensko na roky 2019, 2020 a 2024 týkajúce sa zlepšenia kvality a inkluzívnosti vzdelávania, najmä pre deti zo znevýhodneného prostredia. Medzi ďalšie opatrenia na zlepšenie sociálnej odolnosti patrí dobudovanie kapacít materských škôl (v rámci plánu obnovy a odolnosti), vymedzenie špeciálnych vzdelávacích potrieb a príprava metodických materiálov (v rámci plánu obnovy a odolnosti), kurikulárna reforma v základnom vzdelávaní (v rámci plánu obnovy a odolnosti) – všetky sú zamerané na plnenie odporúčaní pre Slovensko na roky 2019, 2020 a 2024 týkajúce sa zlepšenia kvality a inkluzívnosti vzdelávania, zlepšenia prístupu k cenovo dostupnej starostlivosti o deti a podpory integrácie znevýhodnených skupín. Opatrenia zamerané na hospodársku odolnosť zahŕňajú rozvoj priemyselnej politiky Slovenskej republiky na roky 2027 – 2035 a majú za cieľ plniť odporúčania pre Slovensko stanovené v rokoch 2019 a 2024 týkajúce sa potreby zvýšiť konkurencieschopnosť. Slovensko do plánu okrem toho zahrnulo reformu riadenia, hodnotenia a podpory v oblasti vedy, výskumu a inovácií (v rámci plánu obnovy a odolnosti) a investíciu na podporu spolupráce medzi firmami, akademickou obcou a výskumnými organizáciami, pričom reforma aj investícia majú reagovať na podobné odporúčania pre Slovensko na roky 2019, 2020 a 2024 týkajúce sa podpory výskumu a inovácií, ako aj zvýšenia konkurencieschopnosti. V neposlednom rade má Slovensko v záujme splnenia odporúčaní na roky 2019, 2023 a 2024 týkajúcich sa makroekonomických zraniteľností, ktorým krajina čelí v súvislosti s trhom s bývaním, v úmysle zmeniť stavebný zákon a zefektívniť tak stavebné postupy a rozšíriť dostupnosť nájomného bývania. Jeho cieľom je aj vykonávanie zákona o štátnej podpore nájomného bývania s cieľom rozšíriť prístup k cenovo dostupným možnostiam prenájmu.

(31) Pokiaľ ide o spoločnú prioritu, ktorou je energetická bezpečnosť, plán zahŕňa reformu týkajúcu sa vypracovania legislatívnych návrhov na účinnú implementáciu vodíkových technológií v súlade s požiadavkami EÚ a vnútroštátnymi prioritami, ktorú predstavuje Akčný plán Národnej vodíkovej stratégie zahrnutý do kapitoly REPowerEU plánu obnovy a odolnosti. Zámerom tejto reformy je plniť odporúčania, ktoré Slovensko dostalo v rokoch 2020, 2022 a 2023 a ktoré sa týkali zníženia celkovej závislosti od fosílnych palív. Okrem toho si Slovensko prostredníctvom výstavby nových obnoviteľných zdrojov elektrickej energie (v rámci plánu obnovy a odolnosti) kladie za cieľ vyrobiť 122,4 MW novej elektrickej energie. Zámerom tejto investície je plniť odporúčania pre Slovensko na roky 2020, 2022 a 2023, v ktorých sa odporúča urýchliť zavádzanie obnoviteľných zdrojov energie. Slovensko do plánu navyše zahrnulo investíciu (v rámci plánu obnovy a odolnosti) na modernizáciu energetických distribučných systémov s cieľom uľahčiť postupy na pripojenie obnoviteľných zdrojov energie do sústavy, čím má v úmysle plniť odporúčania na roky 2020, 2022 a 2023.

(32) Pokiaľ ide o spoločnú prioritu, ktorou sú obranné spôsobilosti, plán zahŕňa opatrenie na realizáciu vybraných projektov, medzi ktoré ako súčasť dlhodobého rozvojového plánu ministerstva obrany do roku 2035 patria najmä vývoj kolesových bojových obrnených vozidiel 8x8 a systému protivzdušnej obrany stredného dosahu.

(33) Plán okrem toho zahŕňa opatrenie zamerané na nahradenie existujúceho rodičovského dôchodku mechanizmom umožňujúcim poukázanie časti zaplatenej dane rodičom, ktorým sa majú plniť odporúčania na roky 2019 a 2024 týkajúce sa potreby zachovať udržateľnosť verejných financií a znížiť nákladné výdavkové opatrenia. Opatrenie na zníženie počtu zamestnancov verejnej správy a zamestnancov verejného sektora o 5 000 v rokoch 2025 až 2027 okrem toho prispeje k obmedzeniu verejných výdavkov (odporúčanie pre Slovensko z roku 2024). Plán navyše obsahuje aj reformu týkajúcu sa systému centrálneho riadenia nemocníc (v rámci plánu obnovy a odolnosti), ktorou sa majú plniť odporúčania na roky 2019 a 2020 týkajúce sa udržateľnosti verejných financií v sektore zdravotníctva a potreby posilniť odolnosť sektora zdravotníctva; reformu týkajúcu sa zavedenia novej siete súdov (v rámci plánu obnovy a odolnosti), ktorá má reagovať na odporúčania pre Slovensko na roky 2019 a 2020 týkajúce sa účinnosti súdneho systému, a opatrenie týkajúce sa zriadenia centier zdieľaných služieb (v rámci plánu obnovy a odolnosti) na zlepšenie efektívnosti základných verejných služieb, ktorými sa majú plniť odporúčania pre Slovensko na roky 2020 a 2024 týkajúce sa zlepšenia kvality verejných služieb.

(34) V pláne sa uvádzajú informácie o súlade a vo vhodných prípadoch o komplementarite s fondmi politiky súdržnosti, ako aj s plánom obnovy a odolnosti Slovenska. V pláne je konkrétne zahrnutá investícia uvedená v pláne obnovy a odolnosti (investícia 4 komponent 16) na zriadenie centier zdieľaných služieb, ktorých cieľom je zvýšiť efektívnosť a prístupnosť základných verejných služieb. Prostriedky na personálne kapacity centier zdieľaných služieb sa zabezpečia prostredníctvom výzvy financovanej z fondov politiky súdržnosti.

(35) V pláne sa uvádza prehľad potrieb Slovenska v oblasti verejných investícií z hľadiska spoločných priorít EÚ. Pokiaľ ide o spoločnú prioritu v oblasti spravodlivej zelenej a digitálnej transformácie vrátane súladu s európskym právnym predpisom v oblasti klímy, medzi opatrenia patria zvýšenie energetickej efektívnosti naprieč všetkými sektormi a nahrádzanie využívania fosílnych palív udržateľnejšími alternatívami tým, že sa investície nasmerujú do jadrovej, slnečnej a veternej energie. Investičné potreby sa okrem toho zameriavajú na zlepšenie prístupu k službám digitálnej verejnej správy a ich využívania, a to v súlade s Vnútroštátnym plánom Digitálnej dekády Slovenskej republiky. Aby Slovensko zabezpečilo sociálnu a hospodársku odolnosť, plánuje do roku 2030 postupne zvyšovať verejné výdavky na výskum a vývoj. Slovensko si uvedomuje, že ak chce zvýšiť svoju energetickú bezpečnosť, musí z hľadiska strednodobého investičného riešenia diverzifikovať dovoz rôznych druhov surovín budovaním nových prepojení a z dlhodobého hľadiska investovať do obnoviteľných zdrojov energie a jadrovej energie. Napokon, s cieľom zaistiť bezpečnosť, plnenie záväzkov voči NATO a EÚ a udržať regionálnu stabilitu pokračujú v krajine investície do projektov modernizácie obrany, pričom hlavným cieľom je zabezpečiť nové a moderné vojenské vybavenie plne kompatibilné s vojenským vybavením členských krajín NATO. Plán zahŕňa zvýšenie výdavkov na obranu s cieľom dosiahnuť 2 % HDP v súlade so záväzkami voči NATO.

Záver posúdenia Komisie

(36) Komisia celkovo zastáva názor, že plán Slovenska spĺňa požiadavky nariadenia (EÚ) 2024/1263.

CELKOVÝ ZÁVER RADY

(37) Rada víta strednodobý fiškálno-štrukturálny plán Slovenska a domnieva sa, že jeho úplné vykonávanie by prispelo k zabezpečeniu zdravých verejných financií a podpore udržateľnosti verejného dlhu, ako aj udržateľného a inkluzívneho rastu.

(38) Rada berie na vedomie posúdenie plánu zo strany Komisie. Rada však vyzýva Komisiu, aby predložila svoje posúdenie budúcich plánov v samostatnom dokumente, ktorý neobsahuje odporúčania Komisie na odporúčania Rady.

(39) Rada berie na vedomie posúdenie Komisie týkajúce sa trajektórie vývoja čistých výdavkov a hlavných makroekonomických predpokladov v pláne, a to aj vo vzťahu k predchádzajúcim usmerneniam Komisie, ako aj dôsledky trajektórie vývoja čistých výdavkov plánu pre deficit verejných financií a verejný dlh. Rada berie na vedomie posúdenie Komisie, že makroekonomické a fiškálne predpoklady, hoci sa v niektorých prípadoch líšia od predpokladov Komisie, vrátane zohľadnenia aktualizovaných makroekonomických a fiškálnych údajov, sú celkovo riadne odôvodnené a podložené spoľahlivými hospodárskymi argumentmi. Rada berie na vedomie širokú fiškálnu stratégiu plánu a riziká ohrozujúce výhľad, ktoré by mohli ovplyvniť naplnenie makroekonomického scenára a východiskové predpoklady a plnenie trajektórie vývoja čistých výdavkov plánu. Rada tiež víta najmä skutočnosť, že relevantné zainteresované strany sa pred predložením plánu zapojili do spolupráce na vnútroštátnej úrovni. Rada tiež konštatuje, že geopolitické riziká môžu vyvíjať tlak na výdavky na obranu.

(40) Rada očakáva, že Slovensko bude pripravené upraviť svoju fiškálnu stratégiu podľa potreby s cieľom zabezpečiť dodržanie trajektórie vývoja čistých výdavkov. Rada sa rozhodla pozorne monitorovať hospodársky a fiškálny vývoj vrátane vývoja, z ktorého vychádza scenár plánu.

(41) Rada sa domnieva, že ďalšie rokovania s cieľom dosiahnuť spoločnú dohodu o vplyvoch kumulatívnych mier rastu čistých výdavkov na každoročný dohľad by sa mali uskutočniť včas pred ďalším kolom fiškálneho dohľadu.

(42) Rada berie na vedomie opis Komisie týkajúci sa reforiem a investičných potrieb a zámerov, ktoré reagujú na hlavné výzvy identifikované v kontexte európskeho semestra, a zdôrazňuje, že je dôležité zabezpečiť realizáciu takýchto reforiem a investícií. Rada na základe správ predložených Komisiou posúdi takéto reformy a investície a bude monitorovať ich vykonávanie v rámci európskeho semestra.

(43) Rada so záujmom očakáva výročné správy Slovenska o pokroku, ktoré majú obsahovať najmä informácie o pokroku pri implementácii trajektórie vývoja čistých výdavkov stanovenej Radou a pri vykonávaní širších reforiem a investícií v kontexte európskeho semestra.

(44) V súlade s článkom 17 nariadenia (EÚ) 2024/1263 by Rada mala Slovensku odporučiť trajektóriu vývoja čistých výdavkov, ako sa stanovuje v pláne,

TÝMTO ODPORÚČA Slovensku:

1. zabezpečiť, aby rast čistých výdavkov nepresiahol maximálnu hodnotu stanovenú v prílohe I k tomuto odporúčaniu.

V Bruseli 21. januára 2025

Za Radu

predseda

A. DOMAŃSKI

PRÍLOHA I

Maximálne miery rastu čistých výdavkov
(ročná a kumulatívna miera rastu, v nominálnom vyjadrení)

Slovensko

Roky		2025	2026	2027	2028
Miera rastu (%)	ročná	3,8	0,9	1,6	1,5
	kumulatívna (*)	10,3	11,2	13,0	14,8

(*) Kumulatívne miery rastu sa vypočítajú vo vzťahu k základnému roku 2023. Kumulatívne miery rastu sa používajú pri ročnom monitorovaní súladu *ex post*na kontrolnom účte.