



Podklad Asociácie priemyselných zväzov a dopravy

Analýza návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025

1. Stručný popis návrhu, cieľ a obsah materiálu

Rozpočet verejnej správy sa zostavuje za štátny rozpočet a rozpočty ostatných subjektov verejnej správy na obdobie troch rokov, t. j. roky 2023, 2024 a 2025. Návrh zákona o štátnom rozpočte na rok 2023, ktorým sa v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy schvaľuje štátny rozpočet, je predložený v rámci materiálu „Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025“.

A. Základné údaje štátneho rozpočtu na rok 2023

- Celkové **príjmy štátneho rozpočtu** na rok 2023 sa rozpočtujú sumou **26,69 mld. eur**. Celkové **výdavky štátneho rozpočtu** na rok 2023 sa určujú sumou **35,04 mld. eur**, to znamená že **schodok štátneho rozpočtu** na rok 2023 sa určuje sumou **8,34 mld. eur** (oproti roku 2022 5,47 mld. eur).
- **Deficit verejných financií** by mal byť v roku 2023 na úrovni **6,44 % HDP** (v roku 2022 na úrovni 4,94 %). Deficit **očistený o dočasné vplyvy** (jednorazové a dočasné opatrenia kompenzácií pre domácnosti, firmy a verejnú správu a cyklická zložka salda) tak v rozpočte **na rok 2023** zodpovedá úrovni **3,1 % HDP** (v roku 2022: 2,1 %).
- **Hrubý verejný dlh** bude v roku 2023 na úrovni **57,8 % HDP** (v roku 2022 na úrovni 61,5 % HDP) a do roku 2025 by mal klesnúť pod 56,7 % HDP. Dôvodom poklesu je rýchlejšie rastúce HDP ako dlh (2022 R: HDP 105 535,5 a dlh 64 884, 2023 N: HDP 122 307,7 a dlh 70 733) a priaznivý vývoj ekonomiky podporený zdrojmi z Plánu obnovy, to celé sprevádzané vyššou mierou inflácie a postupným rozpúšťaním hotovostnej rezervy. Do roku 2024 celkovo prispedia tieto faktory k zníženiu hrubého dlhu, nie kumulatívne ako sumu, ale len percentuálne.
- **V dôsledku energetickej krízy je prognóza rastu HDP pre rok 2023 na 0,6 % (v roku 2022 4,2 %)**. Pod výrazný pokles dynamiky sa podpíše pokles zahraničnej aj domácej spotreby, keďže nominálne mzdy nebudú stíhať cenám.
- Zamestnanosť v roku 2023 oproti roku 2022 medziročne rastie o 10 377 osôb. Najvýznamnejší nárast zamestnanosti zo subjektov verejnej správy je v ústrednej správe o 5 521 osôb, pričom najvyšší nárast o 3 028 osôb je z dôvodu metodologickej zmeny - zaradenie Slovenského vodohospodárskeho podniku, š. p. medzi ostatné subjekty verejnej správy.

Príjmy štátu

Vysoký nominálny rast HDP, prudký rast cien a miezd, ako hlavných daňových báz, sa pochopiteľne premieta do vyšších daňových príjmov (DPFO, dane zo spotreby), ako aj do rastu zaplatených odvodov. Príjmy verejnej správy sa usadili v pásme okolo 41 % HDP, na rozdiel od 39 % v období 2017-2019.

(v mil. eur)	2019 S	2020 S	2021 S	2022 R	2022 OS	2023 N	2024 N
Príjmy spolu	38 818	36 694	39 512	44 174	44 927	50 579	50 260
v % HDP	39,4	39,85	40,68	41,9	41,4	41,35	38,62
Daňové príjmy	18 058	17 832	19 173	20 289	21 619	23 894	25 056
Dane z produkcie a dovozu	11 265	11 150	12 000	12 474	13 272	14 457	14 984
Bežné dane z dôchodkov, majetku	6 793	6 682	7 172	7 815	8 347	9 437	10 072
Odvody*	12 165	12 354	13 080	13 640	14 417	15 652	16 853
Granty a transfery	1 620	1 510	1 506	2 979	3 471	5 139	2 505

*Odvody sú prevzaté z daňovej prognózy september 2022

Daňové príjmy verejnej správy by v tomto roku mali medziročne narásť o 1,5 mld. eur. **Mali by dosiahnuť 20 % HDP**, pričom v období 2017-2019 dosahovali 19,2 %. Toto zvýšenie bude veľmi pravdepodobne trvalé, nakoľko vláda neplánuje ani nezavedla žiadne významné zníženie daní, či odvodov (s výnimkou bankovej dane). Odvody si udržiavajú 13,3 % podiel na HDP, čo je spôsobené veľmi vysokými stropmi na sociálne odvody a miernym rastom zamestnanosti v uplynulom období.

Rastu príjmov pomáhali v tomto roku aj vyššie príjmy z fondov EÚ a čerpanie plánu obnovy, ktorý by mal dominovať v roku 2023. Čistý príspevok k rastu predstavuje 1,6 mld. eur **a tieto príjmy dosiahnu 10 % celkových príjmov**.

Pozoruhodná je prognóza Dane z príjmov právnických osôb, ktorej očakávaný výber je na budúci rok 3,9 mld. eur, + 14,5 %.

Nové dane

Rozpočet obsahuje už aj odhadované príjmy z daní, ktoré ešte neboli predložené vládou, ani schválené parlamentom. Napríklad Solidárny príspevok z nadmerných ziskov 313 mil. eur a zastropovanie výnosov z predaja elektriny 462 mil. eur, ktorý vyplávajú z EU nariadenia.

Tabuľka 27 - Daňové a odvodové príjmy (ESA 2010, v tis. eur)

	2020S	2021OS	2022N	2023N	2024N	2025N
Dane z príjmov, ziskov a kapitálového majetku	6 408 376	7 608 091	8 046 338	9 126 263	9 752 902	10 351 054
Daň z príjmov fyzických osôb	3 499 735	3 814 713	4 302 794	4 837 552	5 178 830	5 605 533
DPFO zo závislej činnosti	3 399 856	3 690 065	4 161 782	4 677 851	5 011 878	5 428 710
DPFO z podnikania	99 879	124 648	141 012	159 701	166 952	176 823
do štátneho rozpočtu	356 584	539 736	683 972	1 073 194	1 247 216	1 216 589
do obcí	2 200 206	2 292 484	2 533 175	2 635 051	2 752 130	3 072 261
do VÚC	942 945	982 493	1 085 647	1 129 307	1 179 484	1 316 683
Daň z príjmov právnických osôb	2 673 560	3 503 624	3 423 206	3 920 041	4 180 384	4 338 144
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	235 081	289 754	320 338	368 670	393 688	407 377
Dane na tovary a služby	9 053 759	9 893 258	11 314 346	12 431 729	13 051 968	13 601 168

Výdavky štátu

Očakávané výdavky štátu by mali byť v roku 2022 o miliardu vyššie, ako sa počítalo v rozpočte. Dramatický nárast nastane v roku 2023 v porovnaní s rozpočtom na rok 2022, keď **by výdavky mali vzrásť o vyše 9 mld. eur**. Tento nárast je však v porovnaní s HDP nie až tak dramatický, kvôli vysokému nominálnemu (inflačnému) rastu HDP. Výdavky by tak mali stúpnuť zo 46,8 na 47,8 % HDP (porovnanie rozpočtov). To je obrovský nárast oproti priemeru 40 % v rokoch 2017-2019. Len malá časť tohto nárastu sa dá pripísať postupnému rozširovaniu verejnej správy (napr. pribudol Vodohospodársky podnik v tomto roku). Koronakríza radikálne zvýšila podiel verejných výdavkov a energokríza tento nárast ešte zvýšila. Hoci vláda predpokladá „normalizáciu“ v roku 2024 (43 %), aj táto hodnota bude predstavovať výrazný nárast štandardnej úrovne a role štátu v ekonomike.

(v mil. eur)	2020 S	2021S	2022R	2022OS	2023 N	2024 N
Výdavky spolu	41 730	45 485	49 387	50 326	58 451	55 822
v % HDP	45,32	46,83	46,8	46,37	47,79	42,94
Bežné výdavky	37 760	42 045	44 215	44 217	52 875	50 918
Kompenzácie zamestnancov	10 498	11 243	10 597	11 196	12 152	12 795
Medzispotreba	5 260	5 814	7 829	8 787	12 008	7 052
v tom: Sociálne dávky	13 691	14 971	14 883	15 550	17 053	19 342
Naturálne sociálne transfery	3 045	3 405	5 422	3 960	4 001	4 482
Kapitálové výdavky	3 970	3 441	5 172	6 109	5 575	4 965
Deficit	-5 035	-5 973	-5 214	-5 398	-7 871	-5622
v % HDP	-5,47	-6,15	-4,94	-4,97	-6,44	-4,32
HDP v mil. eur	92 079	97 123	105 536	108 526	122 308	130 135

Treba pripomenúť, že vláda (parlament) neschválila zákon o výdavkových stropov, ktoré by mali garantovať „neprejedanie“ budúceho rastu daňových príjmov. Tento zákon mal byť v platnosti už na konci roka 2021.

Príčiny prudkého nominálneho rastu nájdeme v štyroch výdavkových skupinách (spolu 9,6 mld. eur).

Medzispotreba (zahrňuje výdavky na energie) by mala vzrásť oproti poslednému rozpočtu o 4 mld. eur (50 %) na 12 mld. eur.

Druhým dôvodom prudkého rastu sú **štandardné sociálne dávky**, ktoré porastú o 2,2 mld. eur (13 %) (valorizácia dôchodkov 11,8 %).

Tretím faktorom sú ostatné **bežné transfery** (pravdepodobne krízová pomoc), ktoré majú vzrásť o 1,9 mld. eur (57,5 %).

Štvrtým faktorom rastu sú **mzdové náklady**, ktoré oproti poslednému rozpočtu stúpnu o 1,5 mld. eur (15 %).

Kapitálové výdavky by v roku 2023 mali vzrásť len mierne, o 400 mil. eur v porovnaní s rozpočtom 2022.

Pokles sa predpokladá v naturálnych sociálnych transferoch.

Porovnanie rozpočtov významných ministerstiev (v eurách):

	2022	2023	Medziročne v eur
Ministerstvo životného prostredia SR	565 718 727	1 681 143 421	1 115 424 694
MIRRI SR	791 570 182	2 013 854 622	1 222 284 440
MŠVVaŠ SR	3 643 684 873	4 031 072 348	387 387 475
MPSVR SR	3 452 802 608	4 210 569 611	757 767 003
Ministerstvo hospodárstva SR	516 505 138	849 041 864	332 536 726
Ministerstvo dopravy a výstavby SR	2 212 974 061	2 674 973 550	461 999 489
Ministerstvo vnútra SR	1 635 876 090	1 873 006 351	237 130 261
Ministerstvo spravodlivosti SR	572 849 893	773 245 628	200 395 735
Ministerstvo financií SR	549 748 290	615 582 115	65 833 825
Ministerstvo zdravotníctva SR	1 606 465 468	1 730 175 602	123 710 134
Spolu vybrané ministerstvá	15 548 195 330	20 452 665 112	4 904 469 782
Celkové výdavky št. rozpočtu	25 447 760 137	35 040 556 232	9 592 796 095

Deficit a dlh

Nesúlad výdavkov a príjmov sa nevyhnutne prejavuje vo vysokom deficite verejných financií. Paradoxný je odhad skutočnosti za rok 2022 na úrovni 5,4 mld. eur. vzhľadom na skutočnosť že Rozpočtová rada predikuje schodok 3,8 mld. eur (3,5 % HDP). Zaujímavé je, že ani prudký nárast daňových príjmov by nemal stačiť na vykrytie deficitu, ktorý vytvoria samosprávy, zdravotníctvo a ostatné subjekty verejnej správy. To naznačuje neprimerané financovanie týchto oblastí.

Rast výdavkov sa v roku 2023 premietne do deficitu vo výške 7,9 mld. eur (6,44 % HDP). Takto vysoký deficit nebude v EÚ výnimkou, napr. ČR počíta s deficitom na úrovni 12 mld. eur, konečná hodnota pravdepodobne dosiahne 15 mld. eur. Slovenský deficit je ale ovplyvnený Memorandom so Slovenskými elektrárňami, nebyť tej dohody, bol by výrazne vyšší.

I napriek vysokému deficitu, infláciou ťahaný rast HDP (rast menovateľa) by mal viesť k poklesu relatívneho dlhu na 58 % v roku 2023. Nominálne výdavky na obsluhu dlhu však stúpnu, nakoľko **objem dlhu dosiahne rekordných 70 mld. eur.**

Z pohľadu verejných financií je veľká škoda, že stále nie sú v platnosti výdavkové limity, ktoré by umožnili fixovať výdavky budúcich rokov tak, aby opäť nedošlo k prejedaniu prudko rastúcich daňových príjmov.

Zároveň treba doplniť skutočnosť, že výdavky Plánu obnovy sú financované na dlh. Ten, ale nie je súčasťou slovenského dlhu, ak by boli, dlh by bol v roku 2023 60 % HDP.

Rezervy a Všeobecná pokladničná správa

- V kapitole Všeobecná pokladničná správa sa opäť rozpočtujú obrovské výdavkové položky, čo znižuje prehľadnosť a transparentnosť vykazovaných rozpočtov.

Rezerva vlády	5 000 000
Rezerva predsedu vlády	1 500 000
Rezerva na prostriedky Európskej únie a odvody Európskej únii	404 870 000
Rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien	891 009 546
Rezerva na riešenie krízových situácií mimo času vojny a vojnového stavu a vykonávanie povodňových prác	21 000 000
Rezerva na realizáciu súdnych a exekučných rozhodnutí	10 000 000
Rezerva na mzdy a poistné	187 661 844
Rezerva na negatívne vplyvy pandémie ochorenia COVID-19 a výdavky v zdravotníctve	400 000 000
Rezerva na výdavky súvisiace s vojnovým konfliktom na Ukrajine	100 000 000
Rezerva na kompenzačné opatrenia súvisiace s rastom cien energií	3 400 000 000
Spolu	5 421 041 390

Energetika

- V súvislosti s energetickou krízou sa na rok 2023 osobitne rozpočtuje **rezerva na kompenzačné opatrenia súvisiace s rastom cien energií v objeme 3,4 mld. eur.** Zároveň sa navrhuje do konca apríla 2023 nevyplácať odmeny zamestnancom v štátnozamestnaneckom pomere, v služobnom pomere alebo v pracovnom pomere okrem nárokovateľnej odmeny vyplývajúcej zo zákona alebo z kolektívnej zmluvy, čím sa v prípade potreby vytvorí ďalší **disponibilný priestor vo výške približne 100 mil. eur.** Tieto prostriedky spolu tvoria zdroje na kompenzačné opatrenia súvisiace s energetickou krízou v celkovom objeme 3,5 mld. eur. Predpokladané prerozdelenie je nasledovné, **1 200 mil. eur**

pre domácnosti, pre podnikateľský sektor 1 500 mil. eur a 700 mil. eur pre organizácie verejnej správy.

- Okrem mimoriadnej energetickej kompenzácie platí pre energetiku aj štandardný rozpočet vo výške 323 mil. eur (t.j. 2 krát viac ako v 2022):
 - 142 mil. eur je z Plánu obnovy a odolnosti a sú určené na podporu energetickej efektívnosti – obnoviteľné zdroje energií (OZE) a ich modernizáciu a taktiež na podporu alternatívnych pohonov,
 - 40 mil. eur je vyčlenených na podporu zníženia koncovej elektriny pre podniky (v súlade so zákonom č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby),
 - 181 mil. eur je určených na zabezpečovanie záverečnej časti jadrovej energetiky.

Doprava

- Nový rozpočet predpokladá **mierny nárast investícií do dopravnej infraštruktúry vo výške 1,92 mld. eur** (oproti roku 2022- 1,75 mld. eur), z toho 793 mil. eur je určených z prostriedkov EÚ a 149 mil. z Plánu obnovy a odolnosti.
- Na železničnú dopravu sú na rok 2023 rozpočtované výdavky (vrátane výdavkov na ZSSK a ŽSR v sume 1,19 mld. eur (zvýšenie o 170 mil. eur. oproti 2022). Stálym dôvodom výdavkov je teda ZSSK a ŽSR, ktoré je dotované. Dotáciu pre ne vo výške 154 mil. eur rozpočtujú v kapitole Všeobecná pokladničná správa (prevádzka železničnej infraštruktúry a úhrada za dopravné služby vo verejnom záujme).

Tabuľka 74 – Výdavky na dopravu a bývanie

v tis. eur	2020 S	2021 S	2022 R	2022 OS	2023 N	2024 N	2025 N
Doprava a bývanie	2 701 805	3 128 516	3 702 313	3 632 529	4 093 903	4 097 279	3 998 714
Investície do dopravnej infraštruktúry	1 031 394	1 248 955	1 758 743	1 488 424	1 923 214	1 795 319	1 729 481
Cestná doprava	300 674	473 719	398 312	487 184	392 993	369 622	379 417
Železničná doprava	998 566	1 074 042	1 017 228	1 138 537	1 187 349	1 236 305	1 239 047
Letecká doprava	8 091	16 936	6 000	11 858	6 000	6 000	6 000
Vodná doprava	670	0	0	0	0	0	0
Podpora rozvoja bývania	230 589	195 412	312 725	293 527	259 508	276 516	295 316
Energetická efektívnosť stavieb a využiteľnosť územia	0	0	120 415	50 464	117 839	257 309	186 567
Ostatné činnosti	131 822	119 452	88 890	162 535	206 999	156 209	162 886

Zdroj: MF SR

Sociálne veci a podpora zamestnanosti

- Najväčšou položku 2023 je podpora rodiny (rodičovský príspevok 649 mil. eur a prídavky na dieťa 536 mil. eur) hradená z kapitoly MPSVR SR,

- daňový bonus na deti je premietnutý v kapitole o daňových kreditoch (výdavkoch) štátneho rozpočtu, ktorý vzrastie o 471 mil. eur a krúžkové je započítané do rezerv,
- na aktívne opatrenia trhu práce je alokovaných 2,5-násobne viac ako v roku 2022 (t. j. 594 mil. eur, z toho je 556 mil. eur zo zdrojov EÚ) – vzniká priestor pre rozsiahlejšie projekty úradov práce pod operačnými programami a na tvorbu nových pracovných miest,
- výdavky Sociálnej poisťovne negatívne ovplyvní inflácia a valorizácia dôchodkov vo výške 11,8 %,
- na účel kurzarbeit je naďalej vyhradených iba 20 mil. eur.

Vzdelávanie

- **V roku 2023 porastú výdavky na vzdelávanie, vedu, výskum o cca 500 mil. eur. Z toho je najväčšia položka určená na zvýšenie plátov pedagogických zamestnancov-392,2 mil. eur.** Finančné prostriedky z Plánu obnovy v sume 71,2 mil. eur majú slúžiť na kapitálové investície vysokých škôl, ako napríklad modernizáciu budov a internátov.
- **Na úrovni regionálneho školstva** rozpočet ráta so zvýšením normatívnych finančných prostriedkov o 40 mil. eur (nárast počtu žiakov a zvýšenie cien energií). Súčasťou zvýšenia výdavkov je aj **zvýšenie príspevku pre subjekty zapojené do systému duálneho vzdelávania o 2,21 mil. eur**
- **Na úrovni vysokých škôl dôjde** k zníženiu osobných výdavkov o sumu 27,2 mil. eur (zníženie počtu zamestnancov), suma v tejto výške sa však alokuje na výkonnostné odmeňovanie. Prostriedky na oblasť vysokého školstva na rok 2023 predstavujú sumu 1,08 mld. eur, čo je nárast oproti 2022 (925 mil. eur).
- **Oblasť vedy a techniky** zaznamenáva mierne zvýšenie - v roku 2023 má disponovať so zdrojmi vo výške **563 mil. eur (oproti 478 mil. eur v 2022)**, čo zrejme neprinesie zásadné zlepšenie pre SR, kde Kvalita vedy a výskumu, meraná indexom „European innovation scoreboard“, je približne na 71 % priemerného výkonu EÚ.

Životné prostredie

- **Najväčší rozpočet v oblasti ŽP v roku 2023 je určený do vodného hospodárstva, ide o 1,019 mld. eur,** 128 mil. eur z toho bude pokrývať Environmentálny fond. Prostriedky sú určené na projekty budovania a rekonštrukcie infraštruktúry vodného hospodárstva, do Slovenského hydrometeorologického ústavu (SHMÚ) a Výskumného ústavu vodného hospodárstva (VÚVH).
- V roku 2021 sme poukazovali na to, že v súvislosti s kritickým stavom **v oblasti spracovania priemyselných odpadov** sa nám ako nedostatočná javí klesajúca alokácia vo výške necelých **28 mil. eur.** Oceňujeme, že návrh štátneho rozpočtu na r. 2023 pre odpadové hospodárstvo sa plánuje zvýšiť na **38 mil. eur.**
- Rovnako sme v 2021 upozorňovali, že by si v súvislosti s pripravovanou sériou balíka Fit for 55 zaslúžila vyššiu alokáciu aj **podpora nízkouhlíkového hospodárstva.** Oceňujeme, že z 96,1 mil. eur v roku 2022 sa na rok 2023 plánuje pre nízkouhlíkové hospodárstvo **226,4 mil. eur.**

Plán obnovy a odolnosti

- **Pôvodná** finančná alokácia pre Slovensko bola **6,329 mld. eur**, k **30. júnu 2022** však bola **finančná alokácia aktualizovaná** pre všetky členské štáty EÚ, **došlo k poklesu** oproti pôvodnej maximálnej finančnej alokácii na **6,007 mld. eur**. **Táto skutočnosť bude musieť byť reflektovaná v pripravovanej aktualizácii plánu obnovy.**
- Slovensko napreduje pri implementovaní reforiem a investícií. Prvá úspešná žiadosť o platbu zložená na splnení 14 míľnikov bola Európskej komisii zaslaná 29. apríla 2022 vo výške 458 277 000 eur.
- Druhú žiadosť o platbu zloženú zo 16 míľnikov vo výške 814 715 000 eur plánuje SR predložiť Európskej komisii na jeseň r. 2022.