



Dodatok k hodnoteniu Rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025

(na základe zmien, ktoré nastali od schválenia Návrhu
rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025 Vládou SR)

február 2023

© Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, 2023

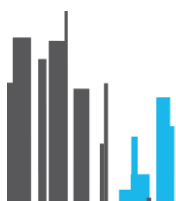
Táto správa prezentuje oficiálne stanoviská Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s jej mandátom stanoveným v čl. 55a Ústavy a v ústavnom zákone č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.

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.

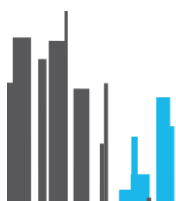


Obsah

Zhrnutie	4
1. Zmeny v rozpočte verejnej správy	8
2. Posúdenie zmien a ich vplyv na odhad RRZ	12
3. Transparentnosť rozpočtu	19
Príloha 1 – Porovnanie salda VS v rozpočte s prognózou RRZ	21
Príloha 2 – Aktualizácia štrukturálneho salda	22

Zoznam boxov, tabuliek a grafov

Box 1: Limit verejných výdavkov	19
Tab 1: Prehľad základných ukazovateľov rozpočtu podľa RRZ	4
Tab 2: Prehľad zmien a ich vplyvov od schválenia NRVS na roky 2022 až 2025 Vládou SR, NR SR a rozhodnutím Ústavného súdu	11
Tab 3: Zmeny v porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu	12
Tab 4: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2022 až 2025 podľa RRZ	15
Tab 5: Rozdiely v salde VS medzi schváleným rozpočtom a prognózou RRZ	21
Tab 6: Zmena štrukturálneho salda VS (2022-2025) - rozdiel oproti hodnoteniu NRVS	22
Tab 7: Odhad produkčnej medzery	22
Tab 8: Jednorazové vplyvy (2022-2025) - rozdiel oproti hodnoteniu NRVS	22
Tab 9: Fiškálny impulz v rokoch 2022-2025	22
Graf 1: Vývoj salda VS	14
Graf 2: Vývoj hrubého dlhu VS	15
Graf 3: Vývoj čistého dlhu VS	15
Graf 4: Vývoj dlhodobej udržateľnosti	17
Graf 5: Vývoj dlhodobej udržateľnosti medzi rokmi 2021 a 2022 a príspevky ku zmene	17



Zhrnutie

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (Rada, RRZ) pripravila aktualizáciu hodnotenia rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025. Dodatok hodnotí rozdiely medzi vládnym návrhom rozpočtu verejnej správy a verziou schválenou Národnou radou SR (NR SR). Hodnotenie zohľadňuje aj doplňujúce podklady poskytnuté Ministerstvom financií SR (MF SR).

V porovnaní s návrhom vlády sa rozpočet schválený parlamentom zmenil len formálne v štruktúre, predpokladané úrovne rozpočtového salda VS v jednotlivých rokoch sa nezmenili. Zmeny sa týkali štruktúry výdavkov kapitol štátneho rozpočtu v roku 2023, ktoré v rovnakej miere navýšili úroveň celkových príjmov a výdavkov verejnej správy. Schválený rozpočet počíta v roku 2023 s deficitom hospodárenia VS na úrovni 6,4 % HDP, v roku 2024 predpokladá schodok vo výške 4,3 % HDP a v roku 2025 na úrovni 4,1 % HDP.

Po zohľadnení zmien v porovnaní s vládnym návrhom Rada hodnotí aj rozpočet schválený NR SR ako realistický v roku 2023. Pozitívne riziká pre rok 2023 sa však po zohľadnení aktuálneho vývoja znížili z 0,8% na 0,5% (t.j. 562 mil. eur), odhad Rady pre deficit sa po aktualizácii, najmä vplyvom vyšších predpokladaných nákladov na schémy kompenzujúce rast cien energií, dostal na úroveň 6,0 % HDP).

Nadalej platí, že v rokoch 2024 a 2025 absentujú konkrétne a vierohodné opatrenia, ktoré by viedli k naplneniu vládou stanovených cieľov. Podľa odhadu Rady špecifikované opatrenia by viedli k zníženiu deficitu len na 4,2 % HDP v roku 2024 a 4,5 % HDP v roku 2025. Najmä v roku 2025 je odhad o 0,6 % vyšší (842 mil. eur) ako saldo rozpočtu podľa MF SR, a preto rozpočet zostavený v týchto rokoch nie je možné považovať za realistický. Voči deklarovaným cieľom chýbajú vláde vyšpecifikované opatrenia v hodnote 0,9 % HDP v roku 2024 a 1,9 % HDP v 2025.

Tab 1: Prehľad základných ukazovateľov rozpočtu podľa RRZ (ESA2010, % HDP)

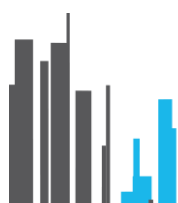
	Dodatok k hodnoteniu RVS 2023-2025 (február 2023)					Hodnotenie NRVS 2023-2025 (november 2022)			
	2021	2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025
Saldo hospodárenia verejnej správy	-5,5	-3,4	-6,0	-4,2	-4,5	-3,5	-5,6	-4,6	-4,8
Štrukturálne saldo	-1,4	-2,2	-3,2	-3,7	-3,6	-2,4	-3,3	-3,8	-3,7
Konsolidačné úsilie vlády*		0,4**	-1,5	0,4	0,1	0,3	-1,6	0,5	0,2
Hrubý dlh VS	62,2	58,3	55,5	55,8	55,3	58,1	56,3	57,0	56,7
Čistý dlh VS	50,6	47,4	49,1	50,4	51,1	48,0	49,2	50,9	51,8
Fiškálny impulz***	0,3	1,4	-5,2	4,3	0,8	0,3	-2,8	2,8	0,9
p.m. produkčná medzera	-0,2	0,1	-0,6	-0,9	-0,4	-0,1	-1,5	-1,5	-0,8

Zdroj: RRZ

*Konsolidačné úsilie je definované ako medziročná zmena štrukturálneho salda nad rámec vývoja v scenári nezmenených politík.

** Ide o odhad, ktorý vznikol porovnaním vývoja štrukturálneho salda v NPC scenári vychádzajúcom zo skutočnosti roku 2021 pri najaktuálnejšej makroekonomickej prognóze RRZ (štrukturálny deficit 2,6 % HDP v roku 2022) a aktuálnym odhadom RRZ (štrukturálny deficit 2,2 % HDP v roku 2022).

*** (+ znamená reštrikciu, - expanziu)



RRZ mierne znížila odhad deficitu v roku 2022 na 3,4 % HDP na základe aktualizovaných predpokladov o vývoji verejných financií (pomalšie čerpanie výdavkov štátneho rozpočtu v závere roka¹). Tento pozitívny rozpočtový vplyv bol čiastočne tlmený **vplyvom dodatočne prijatých opatrení** (vklad do kapitálových fondov spoločnosti SPP a stabilizačný príspevok pre pracovníkov v zdravotníctve). **V roku 2022 tak odhadujeme konsolidačné úsilie na úrovni 0,4 % HDP.** Vyšší deficit očakávaný v roku 2023 oproti prognóze z hodnotenia návrhu rozpočtu² vyplýva predovšetkým z vyššieho predpokladaného čerpania jednorazových výdavkov na kompenzáciu vysokých cien energií a z negatívneho vplyvu nových prijatých opatrení (dodatočné navýšenie miezd zdravotníkov a zmeny týkajúce sa daní a odvodov).

Zníženie odhadovanej úrovne salda sa premietlo aj do ďalšieho poklesu úrovni dlhu verejnej správy, pričom hrubý dlh by mal na konci roku 2025 dosiahnuť 55,3 % HDP³. Vzhľadom na postupný pokles hraníc sankčných pásiem by to znamenalo, že **dlh bude zotrvať nad horným limitom dlhovej brzdy na celom horizonte prognózy, v roku 2025 stále o viac ako 3 p.b. Rozpočet neobsahuje opatrenia, ktoré by viedli k splneniu sankcií dlhovej brzdy po 5. máji 2023,** kedy končí úniková klauzula umožňujúca oslobodenie od plnenia sankcií vyplývajúcich z prekročenia tretieho, štvrtého a piateho sankčného pásma ústavného zákona. Vláda by po tomto termíne bola povinná **viazať 3 % vybraných výdavkov štátneho rozpočtu.** Zároveň by **na rok 2024 mala pripraviť návrh rozpočtu verejnej správy s vyrovnaným saldom a nerastúcimi výdavkami.**

Čistý dlh by dosiahol na konci roku 2022 úroveň 47,4 % HDP. Vzhľadom na chýbajúce konsolidačné opatrenia RRZ na konci strednodobého horizontu (koniec roku 2025) **predpokladá postupný nárast čistého dlhu v porovnaní s rokom 2022 na úroveň 51,1 % HDP.**

Aktualizácia hodnotenia rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025 sa **nepremietla do zmeny rizika dlhodobej udržateľnosti,** ktoré sa naďalej odhaduje v **pásme vysokého rizika.** Pre jej dosiahnutie by bolo potrebné zvýšiť príjmy a/alebo znížiť výdavky v objeme viac ako 6,4 mld. eur (5,2 % HDP). V porovnaní s pôvodným hodnotením návrhu rozpočtu bol dodatočný negatívny vplyv vyšších miezd zdravotníkov a nových opatrení prijatých v parlamente kompenzovaný nižšími výdavkami na investície. **Po očistení⁴ sa dlhodobá udržateľnosť verejných financií za rok 2022 medziročne zlepšil o 0,1 % HDP.** Najvýznamnejšie k jej zlepšeniu prispieva dôchodková reforma (1 % HDP) a predpokladané úspory samospráv (0,3 % HDP). Zvyšné opatrenia vlády udržateľnosť naopak zhoršujú o 1,2 % HDP. Rada preto poukazuje na to, že bez dôchodkovej reformy má **schválený rozpočet verejnej správy negatívny vplyv na dlhodobú udržateľnosť,** keďže úspory z dôchodkovej reformy sa prejavujú za horizontom rozpočtu.

¹ Nižšie než pôvodne očakávané čerpanie bolo zaznamenané v osobných výdavkoch a vo výdavkoch na tovary a služby, ako aj vo vynaložených nákladoch na financovanie dočasných opatrení týkajúcich sa vojny na Ukrajine a kompenzácie zvýšených cien energií.

² V hodnotení návrhu rozpočtu RRZ odhadovala deficit verejnej správy vo výške 3,5 % HDP v roku 2022, na úrovni 5,6 % HDP v roku 2023 a následne vo výške 4,6 % HDP v roku 2024 a 4,8 % HDP v roku 2025.

³ RRZ v hodnotení návrhu rozpočtu v novembri 2022 odhadovala úroveň hrubého dlhu VS na konci roku 2025 vo výške 56,7 % HDP.

⁴ Časť zhoršenia dlhodobej udržateľnosti v roku 2022 je spôsobená externými faktormi, konkrétne ruskej agresie na Ukrajine a energetickej krízy (zhoršenie 0,7 % HDP) a zavedenie automatického vstupu do druhého piliera (zhoršenie 0,7 % HDP), ktoré však Rada hodnotí pozitívne.



V schválenom rozpočte nedošlo k významnej zmene predpokladaného konsolidačného úsilia, podľa odhadu Rady **trvalé opatrenia prispievajú v rokoch 2022 až 2025 k prehlbovaniu deficitu kumulatívne o 0,6 % HDP. Samotný rozpočet pre rok 2023 znamená uvoľnenie konsolidačného úsilia o 1,5 % HDP hlavne kvôli prijatej legislatíve⁵**. Rada očakáva, že vývoj v ďalších rokoch čiastočne vykompenzuje toto uvoľnenie (zlepšenie o 0,4 % HDP resp. 0,1 % HDP), podstatná časť tohto zlepšenia však súvisí s predpokladom, že samosprávy vynútené vykompenzujú výpadky príjmov z dôvodu legislatívnych zmien a tiež príjmami nekrytý nárast výdavkov na kompenzácie a medzispotrebu trvalými úsporami v prevádzkových výdavkoch (príspevok 0,3 p.b.). V prípade nenaplnenia tohto predpokladu by vládne opatrenia prispeli v rokoch 2022 až 2025 k zhoršeniu salda kumulatívne o 0,9 % HDP.

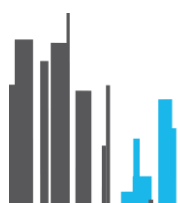
Výdavkové limity na roky 2023 až 2025 sú schválené, ale vzhľadom na spustenie všeobecnú únikovú doložku nie sú implementované do rozpočtu. Po schválení zákona o štátnom rozpočte, RRZ dňa 22. decembra 2022 (bezprostredne po dosiahnutí dohody na metodike s MF SR) vypočítala a predložila⁶ do Národnej rady SR limity verejných výdavkov na roky 2023 až 2025. Národná rada SR ich schválila 1. februára 2023. **Kým v roku 2023 sú rozpočtované výdavky približne na úrovni vypočítaného limitu, v rokoch 2024 a 2025 ho rozpočtované výdavky prekračujú a na ich splnenie bude potrebné prijať dodatočné opatrenia v rozsahu 360 mil. eur v roku 2024 a 926 mil. eur v roku 2025, čo by znamenalo deficit na úrovni 4,0 % HDP v roku 2024 a 3,4 % HDP v roku 2025.** V súčasnosti vláda vzhľadom na novo zavedenú všeobecnú únikovú doložku nie je povinná zosúladiť rozpočet s limitmi po ich schválení v NR SR. K zosúladeniu rozpočtu s platnými limitmi by malo dôjsť až po ukončení únikovej doložky, čo by podľa predpokladu Európskej komisie malo nastať počnúc rokom 2024.

Predstavenie strednodobých konsolidačných opatrení vyžaduje aj ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, keďže dlh je od roku 2020 nad najvyšším sankčným pásmom dlhovej brzdy. **Po zverejnení dlhu za rok 2021 v apríli 2022 vláda tento dokument schválila až v januári 2023, pričom neobsahuje žiadne relevantné opatrenia, ktoré by mali viesť k poklesu podielu dlhu na HDP na bezpečné úrovne.**

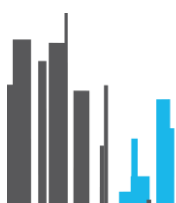
Z hľadiska transparentnosti Rada vníma negatívne, že celková suma daňových príjmov rozpočtu nie je konzistentná s reálnym stavom schválenej legislatívy v čase schválenia rozpočtu VS. Prognóza daňových a odvodových príjmov, ako aj vybraných nedaňových príjmov a výdavkov, bola schválená Výborom pre daňové prognózy (VpDP) ešte v septembri 2022. Odvtedy došlo ku schváleniu mnohých legislatívnych zmien s významnými vplyvmi na saldo verejnej správy, pričom ich vplyvy neboli posúdené výborom. Rozpočet je tak síce konzistentný so závermi výboru, no oboje nezodpovedajú platnej legislatíve. Zároveň platí, že viacero daňových opatrení bolo prijatých v skrátrenom legislatívnom konaní, mnohé ako pozmeňujúce a doplnujúce návrhy ku nesúvisiacim zákonom. Takýto postup nie je v súlade so zákonom o rokovacom poriadku NR SR.

⁵ RRZ počíta „konsolidačné úsilie“ porovnaním vývoja štruktúrálnej bilancie voči NPC scenáru. Toto vernejšie zobrazuje „veľkosť opatrení“, ktoré de facto v rozpočte vláda robí. MF SR, ako aj EK počíta „konsolidáciu“ ako medziročnú zmenu štruktúrneho salda. Tento prístup je síce medzinárodne štandardný, ale je zjednodušený, nakoľko predpokladá, že štruktúrna bilancia sa medziročne nemení, pokiaľ vláda nerobí dodatočné opatrenia.

⁶ RRZ, [Limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025](#), 22. decembra 2022, [ČPT 1342](#).



Rada 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 a už nepostačuje na zachytenie kľúčových sledovaných parametrov verejných financií a všetkých zmien vo verejných financiách v súlade s európskymi štandardmi definovanými metodikou ESA2010, vrátane novo prijatých výdavkových limitov.



1. Zmeny v rozpočte verejnej správy

Vláda SR dňa 14. októbra 2022 [schválila](#) Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025, ku ktorému RRZ zverejnila 24. novembra 2022 svoje detailné hodnotenie⁷. Od schválenia návrhu rozpočtu vládou došlo ku zmenám, na základe ktorých RRZ pripravila aktualizáciu svojho stanoviska.

Zmeny týkajúce sa Rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025 vyplývajú zo schválenia **pozmeňujúceho návrhu k zákonu o štátnom rozpočte na rok 2023**, ktorý [schválila](#) NR SR 22. decembra 2022.

V porovnaní s vládnym návrhom rozpočtu sa rozpočtovaný deficit verejnej správy na rok 2023 nezmenil, jeho výška je na úrovni 6,4 % HDP. V roku 2024 je rozpočtovaný deficit VS na úrovni 4,3 % HDP a v roku 2025 na úrovni 4,1 % HDP. Schválený rozpočet verejnej správy na roky 2023 až 2025 zatiaľ nebol zverejnený⁸, informáciu o zachovaní úrovni príjmov a výdavkov rozpočtu verejnej správy poskytlo MF SR⁹.

Schválený pozmeňovací návrh viedol k týmto zmenám v štruktúre rozpočtu bez zmeny rozpočtovaného schodku VS:

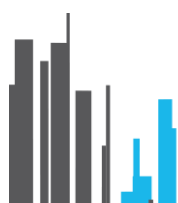
- **Výdavky Ministerstva zdravotníctva sa zvýšili o 820 mil. eur.** Väčšinu z tohto nárastu tvoria výdavky na zvýšenie poistného za poistencov štátu v sume 515 mil. eur, ktoré sa zároveň premietli aj do príjmov a výdavkov verejného zdravotného poistenia. V menšej miere sa navýšili výdavky na krytie nákladov súvisiacich s nákupom, uskladnením a použitím vakcín a liekov o 225 mil. eur a výdavky na krytie zvýšených cien energií 80 mil. eur.
- Uvedené zvýšenie výdavkov Ministerstva zdravotníctva je **plne kryté znížením zdrojov v kapitole Všeobecná pokladničná správa.** Vypúšťa sa rezerva na negatívne vplyvy pandémie ochorenia COVID-19 a výdavky v zdravotníctve v sume 400 mil. eur, znižuje sa rezerva na kompenzačné opatrenia súvisiace s rastom cien energií o 80 mil. a ostatné výdavky kapitoly Všeobecná pokladničná správa rozpočtované na transfer na verejné zdravotné poistenie o 340 mil. eur.
- Výdavky Ministerstva spravodlivosti SR sa zvýšili o 33 mil. eur na úkor zníženia rezervy na riešenie vplyvov legislatívnych zmien v kapitole Všeobecná pokladničná správa. Dôvodom nárastu výdavkov je zriadenie správnych súdov v Bratislave, Košiciach a Banskej Bystrici.

Počas 78. schôdze NR SR prebiehajúcej od 29. novembra do 22. decembra 2022 došlo k schváleniu týchto zmien, ktoré ovplyvnia Rozpočet verejnej správy na roky 2023 až 2025:

⁷ RRZ, Hodnotenie Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025.

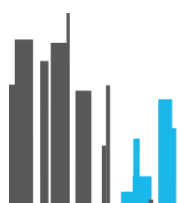
⁸ Na základe zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy zverejňuje ministerstvo financií SR údaje štátneho rozpočtu a rozpočtu verejnej správy najneskôr do 30 dní po nadobudnutí účinnosti zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok.

⁹ Odpovede MF SR na otázky RRZ ku schválenému Rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025 sú zverejnené spolu s týmto materiálom.



- NR SR schválila **zákon o dani z osobitnej stavby využívanej na prepravu plynu** (nie na jeho miestnu distribúciu na časti územia Slovenska), ktorý ovplyvní daňové príjmy a odvody. Ide o zavedenie paušálnej dane, ktorej základom pre výpočet je dĺžka osobitnej stavby vyjadrená v kilometroch a ustanovená sadzba dane. Sadzba dane predstavuje 6 000 eur za každý aj začatý kilometer osobitnej stavby. Zákon bol 2.1.2023 vetovaný prezidentkou SR a vrátený s výhradami na opätovné prerokovanie do NR SR.
- Schválený **zákon NR SR o solidárnom príspevku z činností v odvetviach ropy, zemného plynu, uhlia a rafinérií** predstavuje dočasný daňový príjem a reaguje na prijatie nariadenia Rady EÚ o núdzovom zásahu s cieľom riešiť vysoké ceny energie zo dňa 6. októbra 2022. Vzťahuje sa na firmy, ktoré vytvárajú aspoň 75 % svojho obratu z hospodárskej činnosti v odvetví ropy, zemného plynu, uhlia a rafinérií. Predmetom zdanenia je nadzisk¹⁰, na ktorý sa uplatňuje sadzba vo výške 55 %. Zdanenia sa príjmy za rok 2022.
- Dňa 22.12.2022 schválila NR SR **novelu zákona o spotrebnej dani z alkoholických nápojov** v znení neskorších predpisov. S účinnosťou od apríla 2023 sa základná aj znížená sadzba pre zdanenie liehu navyšuje o 30 %.
- V rovnakej novele bola vykonaná aj úprava týkajúca sa DPH. Konkrétne ide o **zníženie sadzby dane na úroveň 10 %** pre gastronomické služby, prepravu osôb lanovkami a lyžiarskymi vlekmami, ako aj sprístupnenie rôznych typov športovísk s účinnosťou od apríla 2023. Opatrenie nadväzuje na dočasné zníženie sadzby dane na 10 %, ktoré sa vzťahuje na obdobné služby na obdobie mesiacov január až marec 2023, schválené 6.12.2022.
- Novelou zákona o spotrebnej dani z alkoholických nápojov bolo SR upravené aj tretie príjmové opatrenie, týkajúce sa **odvodu z hazardných hier**. S účinnosťou od februára 2023 sa navyšujú viaceré sadzby odvodu z 22 % na 27 %.
- NR SR dňa 22.12.2022 schválila pozmeňujúci a doplnujúci návrh k návrhu na vydanie zákona o dani z osobitnej stavby, ktorým sa k 30. júnu 2023 **rušia poplatky RTVS** (koncesionárske poplatky). Financovanie RTVS bude od 1. júla 2023 zabezpečené **nárokovateľným príspevkom zo štátneho rozpočtu**. Tento príspevok na príslušný rozpočtový rok sa poskytuje v sume príspevku z predchádzajúceho roka upraveného o priemernú mieru inflácie, pričom o mieru inflácie sa upravuje prvýkrát v roku 2024.
- Lekárske odborové združenie podpísalo 30. novembra 2022 **memorandum s vládou SR za účelom zlepšenia systému zdravotníctva**. Memorandum obsahuje osem bodov, z toho viaceré majú vplyv na rozpočet. Okrem iného sa dotýka **zmeny systému financovania zdravotníckych zariadení alebo odmeňovania pracovníkov v zdravotníckych zariadeniach ústavnej starostlivosti**. Najväčší vplyv na verejné financie má úprava **odmeňovania zdravotníckych pracovníkov**. Jedná sa o navýšenie

¹⁰ Pri výpočte nadzisku sa vychádza z rozdielu medzi základom dane porovnávaného zdaňovacieho obdobia a priemerom základov dane porovnávacích zdaňovacích období zvýšeným o 20 %. Porovnávaným zdaňovacím obdobím je zdaňovacie obdobie, ktoré predchádza príslušnému príspevkovému obdobiu, a ktoré začína v rokoch 2022 alebo 2023, pričom môže skončiť aj po 31.12.2023. Priemer porovnávacích období sa počíta zo štyroch po sebe nasledujúcich zdaňovacích období, z ktorých prvé začalo po 1.1.2018.



koeficientov minimálnej základnej zložky mzdy u lekárov a zubných lekárov. Zmena bola prijatá schválenou novelou zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti. K zákonu bol prijatý pozmeňovací návrh, ktorý zrovnoprávnil započítavanie 30 rokov praxe do odmeňovania aj pre zdravotníckych pracovníkov mimo lekárov a zubných lekárov.

- NR SR dňa 22.12.2022 schválila novelu zákona o zdravotných poisťovniach, ktorou bol novelizovaný aj zákon o zdravotnom poistení. S účinnosťou od 1. januára 2023 sa **zavádza minimálny vymeriavací základ zamestnanca**.
- K ostatným zmenám schváleným národnou radou patria znížené registračné poplatky pre ekologické autá, zákon o špeciálnom spôsobe hlasovania v referende, zohľadnenie referenda, zriadenie detenčného ústavu pri Psychiatrickej nemocnici Hronovce a návrh na zriadenie koordinačného úradu UNESCO.

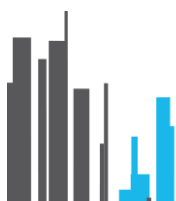
Okrem zmien v NR SR nastali ďalšie, ktoré môžu ovplyvniť rozpočet verejnej správy:

- Dňa 5.12.2022 schválila vláda **stabilizačný príspevok** pre zdravotníckych pracovníkov v ústavnej zdravotnej starostlivosti mimo lekárov a zubných lekárov. Cieľom bolo kompenzovať danú skupinu zdravotníckych pracovníkov, ktorých sa netýkalo zvýšenie koeficientov určujúce minimálne mzdy lekárov a zubných lekárov. Následne dňa 29.12.2022 vláda schválila podobný stabilizačný príspevok pre pracovníkov v zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí, sociálnej kurately a sociálnych služieb.
- K ostatným opatreniam patrí **zavedenie vyšších poplatkov pri diaľničných známkach** od 1.1.2023. Navýšenie schválila vláda na svojom rokovaní dňa 14.12.2022.
- Na základe podnetu zo strany prezidentky SR dňa 13.12.2022 **Ústavný súd SR rozhodol o protiústavnosti časti tzv. proročného balíčka**, ktorý NR SR v júni 2022 opätovne schválila po vetovaní prezidentkou. Vzhľadom na dodatočne schválené úpravy daňového bonusu a prídavku na dieťa, ktoré boli zapracované už v odhade v čase hodnotenia návrhu rozpočtu, **nemá toto rozhodnutie vplyv na odhadovú úroveň výdavkov v rokoch 2023 a 2024**. Výsledkom rozhodnutia je tak zrušenie tzv. krúžkovného, ktorého účinnosť bola medzičasom posunutá na rok 2025.

Podľa aktuálneho odhadu RRZ **nebude mať zrušenie krúžkovného vplyv na úroveň výdavkov v roku 2025**. Väčšia časť zdrojov rozpočtovaných na tento účel bude slúžiť na krytie dodatočných výdavkov spojených s trvalo navýšeným prídavkom na dieťa na 60 eur. Zvyšné zdroje v rozpočte v odhadovanej výške 186 mil. eur (0,1 % HDP) budú podľa predpokladov RRZ použité na financovanie iných opatrení v oblasti podpory rodín. Prípadné nečerpanie týchto prostriedkov tak predstavuje **pozitívne riziko voči úrovni deficitu VS odhadovanej RRZ pre rok 2025**.

- Vláda schválila **viacero opatrení týkajúcich sa kompenzácií vysokých cien energií pre domácnosti a podniky**¹¹. Tieto opatrenia by mali byť financované z rezervy rozpočtovanej na tento účel vo výške 3,4 mld. Eur. Ide predovšetkým o tieto schémy:

¹¹ V zozname sú uvedené iba opatrenia, ktoré boli známe a schválené do termínu uzatvárania prognózy RRZ pripravenej pre toto hodnotenie (19. januára 2023). Nad rámec týchto opatrení bola vládou schválená kompenzácia



- o stanovenie limitu nárastu cien tepla pre domácnosti s odhadovaným vplyvom MF SR na rozpočet na úrovni 395 mil. eur
- o stanovenie limitu pre nárast ceny plynu s vplyvom na rozpočet na úrovni 1,7 mld. eur (maximálny 15 % navýšenie voči predošlému roku);
- o stanovenie limitu pre časť regulovanej dodávky elektriny s predpokladanými nákladmi 850 mil. eur;
- o V súvislosti s pomocou s cenami energií pre podniky boli schválené cenové stropy a to 199 eur/MWh pre elektrinu a 99 eur/MWh za plyn. Vláda v rámci prijatých opatrení kompenzuje 80 % z ceny presahujúcej tieto stropy.

Tab 2: Prehľad zmien a ich vplyvov od schválenia NRVS na roky 2022 až 2025 Vládou SR, NR SR a rozhodnutím Ústavného súdu (ESA₂₀₁₀, mil. eur)

	2022	2023	2024	2025	zdroj
1. Prehľad zmien schválených NR SR	70	-254	-287	-344	
a, Zákon o dani z osobitnej stavby	0	124	118	101	odhad RRZ
b, Zákon o solidárnom príspevku z činností v odvetviach ropy, zemného plynu, uhlia a rafinérií*	70	0	0	0	odhad RRZ
c, Novela zákona o spotrebnej dani z alkoholických nápojov	0	64	83	83	odhad RRZ
d, Zníženie sadzby DPH na 10 % pre gastronomické služby	0	-250	-258	-272	odhad RRZ
e, Zníženie sadzby DPH na 10 % na služby šport. zariadení	0	-25	-26	-27	odhad RRZ
f, Zvýšenie sadzieb odvodu z hazardu	0	19	21	23	odhad RRZ
g, Zrušenie koncesionárskych poplatkov	0	-38	-76	-76	odhad RRZ
h, Minimálne zdravotné odvody	0	21	22	22	odhad RRZ
i, Zvýšenie miezd lekárov (dohoda s LOZ)	0	-104	-109	-136	doložka vplyvov
j, Zrovnoprávnenie započítaných rokov u ostatných pracovníkov s lekármi	0	-21	-23	-24	odhad IZA
j, Ostatné opatrenia	0	-44	-39	-39	doložka vplyvov
2. Prehľad ostatných zmien mimo schválených NR SR	-150	-43	11	197	
a, Stabilizačný príspevok	-150	-54	0	0	odhad RRZ, doložka vplyvov
b, Zrušenie krúžkovného rozhodnutím Ústavného súdu**	0	0	0	0	odhad RRZ
c, Ostatné opatrenia	0	11	11	11	odhad RRZ

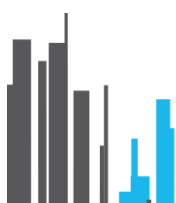
Pozn.: ide o vplyvy na saldo VS

Zdroj: MF SR, NR SR, Vláda SR, RRZ, IZA

* zohľadnený je rozdiel voči odhadu z Hodnotenia Návrhu rozpočtu verejnej správy 2023 -2025

** v rámci pôvodného odhadu z Hodnotenia Návrhu rozpočtu verejnej správy 2023 -2025 nebol predpokladané čerpanie výdavkov na krúžkovne v plnej rozpočtovanej výške vzhľadom na schválenie trvalého navýšenia prídavku na dieťa; zvyšné zdroje v odhadovanej výške 186 mil. eur budú podľa predpokladov RRZ použité na financovanie iných opatrení v oblasti podpory rodín

100 % z ceny presahujúcej stropy pre maloobderateľov podliehajúcich regulovaným cenám, zároveň Európska komisia schválila schému pomoci vo forme priamych grantov určenú pre všetky hospodárske subjekty, najmä pre väčšie a energeticky náročné podniky.



2. Posúdenie zmien a ich vplyv na odhad RRZ

RRZ pri hodnotení schváleného rozpočtu odhaduje, že deficit verejnej správy môže v roku 2022 dosiahnuť 3,4 % HDP, pričom v ďalších rokoch by mal vzrásť na úrovne 6,0 % HDP v roku 2023, 4,3 % HDP v roku 2024 a 4,5 % HDP v roku 2025. Pri takomto vývoji deficitu by hrubý dlh zotrval nad horným limitom dlhovej brzdy počas celého rozpočtového horizontu, pričom na konci roku 2025 by mohol dosiahnuť úroveň 55,3 % HDP. Zmeny, ktoré sa uskutočnili od schválenia návrhu rozpočtu vládou, sa premietli aj do aktualizácie odhadu RRZ pre saldo a dlh verejnej správy.

Vplyvy na saldo verejnej správy

V porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu sa znížil odhad deficitu VS v roku 2022, k zlepšeniu hospodárenia prispelo najmä očakávané nižšie čerpanie výdavkov ŠR, čo sa premieta aj do ďalších rokov. Najvýraznejší negatívny vplyv predstavujú nižšie očakávané daňové príjmy, čo sa zároveň premieta do odhadu deficitu na celom horizonte prognózy. Po zohľadnení všetkých zmien bude deficit podľa odhadu RRZ, za predpokladu neprijatia dodatočných opatrení, v roku 2022 nižší, v roku 2023 vyšší a v rokoch 2024 a 2025 nižší oproti úrovniam očakávaným v rámci hodnotenia návrhu rozpočtu. Ostáva však na vysokých hodnotách, pričom v roku 2025 môže deficit dosiahnuť 4,5 % HDP (tabuľka 3, porovnanie voči rozpočtovaným hodnotám je v grafe 1).

Tab 3: Zmeny v porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu (ESA2010, vplyvy na saldo, v mil. eur)

	2022	2023	2024	2025
A. RRZ prognóza salda VS - hodnotenie návrhu rozpočtu	-3835	-6898	-6076	-6856
- v % HDP	-3,5	-5,6	-4,6	-4,8
B. Celkový vplyv zmien na saldo VS (1+2)	125	-495	454	322
1. Nové opatrenia*	-80	-297	-275	-333
2. Vplyv zmien v odhade na rok 2022	205	-199	730	655
a. Daňové príjmy (okrem opatrení)	-205	-252	-266	-267
b. Nedaňové príjmy	166	-49	-56	-55
c. Sociálne transfery a dávky	37	140	90	65
d. Vzťahy s rozpočtom EÚ	-24	-122	-101	-107
e. Výdavky štátneho rozpočtu	226	472	574	615
f. Hospodárenie samospráv	-9	-36	-43	-45
g. Výdavky na zdravotníctvo	-36	-15	-72	-73
h. Hospodárenie ostatných subjektov VS	43	436	413	441
i. Opatrenia na riešenie pandémie	11	-38	0	0
j. Opatrenia vlády v súvislosti s vojnou na Ukrajine	50	-42	0	0
k. Opatrenia vlády na kompenzáciu cien energií	-93	-737	124	0
l. Opatrenia na podporu rodín	0	1	22	32
m. Ostatné zmeny	39	43	46	49
C. Aktuálna RRZ prognóza salda VS	-3711	-7393	-5621	-6534
- v % HDP	-3,4	-6,0	-4,2	-4,5

* Uvádzaný je celkový vplyv na saldo, t.j. vrátane zmien výdavkov cez úpravu daňových kreditov.

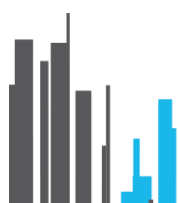
Zdroj: RRZ



V porovnaní s prognózou RRZ pri hodnotení návrhu rozpočtu sa **odhad salda v roku 2022 znížil o 125 mil. eur (0,12 % HDP)**, pričom došlo k nasledovným zmenám¹²:

- Očakávaný výnos **daňových a odvodových príjmov** v roku 2022 poklesol o 205 mil. eur. K tomuto poklesu prispelo najmä zníženie odhadovaného výnosu DPH.
- V oblasti **nedaňových príjmov** prišlo k rastu odhadovaných príjmov o 166 mil. eur najmä vplyvom vyššieho plnenia nedaňových príjmov štátneho rozpočtu. Časť z dodatočných príjmov vyplýva z úhrad hotovostných nezrovnalostí pri čerpaní EÚ fondov ostatnými subjektami VS, pričom v rokoch 2023 až 2025 nepredpokladáme pokračovanie v takejto výške.
- Odhadovaná výška **sociálnych transferov a dávok** sa znížila o 37 mil. eur, najmä vplyvom nižšieho čerpania výdavkov na sociálne dávky vyplácané Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR.
- V rámci **vzťahov s rozpočtom EÚ** prišlo k navýšeniu negatívneho vplyvu na deficit VS o 24 mil. eur z dôvodu vyšších výdavkov na korekcie k čerpaniu EÚ fondov oproti predpokladom predchádzajúceho odhadu.
- Aktualizácia odhadu **výdavkov štátneho rozpočtu** prispela pozitívne k zmene salda o 226 mil. eur, najmä vplyvom pomalšieho čerpania bežných výdavkov, kde prišlo k zníženiu rizika pre saldo o 324 mil. eur. Na základe spomalenia tempa rastu výdavkov na mzdy sa znížila odhadovaná výška ich čerpania o 117 mil. eur. Takisto výraznejší pozitívny vplyv bol zaznamenaný pri výdavkoch na tovary a služby, kde očakávaná úspora predstavuje 107 mil. eur. Na druhej strane kapitálové výdavky prispeli k odhadu salda negatívne v sume 99 mil. eur, čo je spôsobené najmä vyššími investíciami financovanými v subjektoch VS cez transfery.
- Vplyv **hospodárenia ostatných subjektov** na saldo verejnej správy sa zlepšil o 43 mil. eur. Pozitívne prispelo najmä hospodárenie ŽSR, NDS, verejných vysokých škôl a dopravných podnikov. Naopak k zhoršeniu odhadovaného vplyvu na saldo VS prispelo hospodárenie ZSSK a príspevkových organizácií. Výrazný negatívny vplyv bol spôsobený aj vyššími investičnými výdavkami vynaloženými na Priemyselny park Valaliky.
- Nižšie čerpanie výdavkov na **opatrenia vlády v súvislosti s vojnou na Ukrajine** predstavuje úsporu 50 mil. eur oproti odhadu pri hodnotení návrhu rozpočtu.
- V rámci **opatrení vlády na kompenzáciu cien energií** bol zaznamenaný negatívny vplyv na saldo vo výške 93 mil. eur, čo je spôsobené najmä schváleným transferom do kapitálových fondov SPP vo výške 500 mil. eur. Naopak v iných opatreniach prišlo k nižšiemu čerpaniu oproti predpokladom predchádzajúcej prognózy.

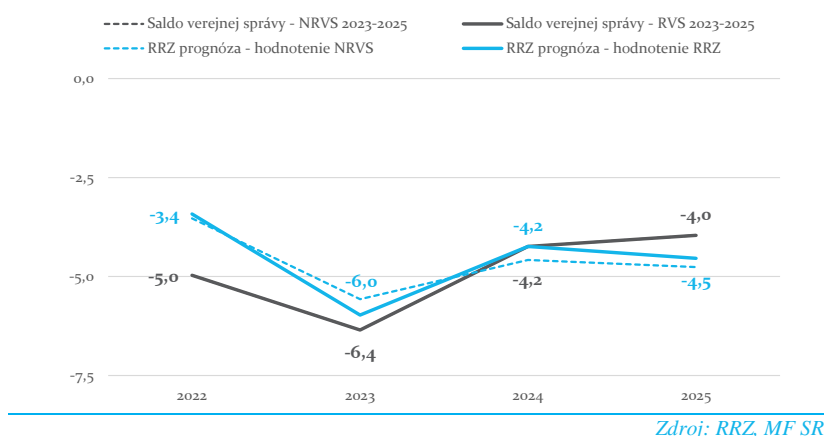
¹² Aktualizácia odhadu na rok 2022 zohľadňuje novšie údaje. Kým v čase prípravy prognózy k hodnoteniu návrhu rozpočtu boli k dispozícii údaje zaznamenané počas prvých ôsmich mesiacov 2022 (deviatich mesiacov pre štátny rozpočet), aktuálny odhad vychádza z informácií o desiatich mesiacoch aktuálneho roka, pričom v prípade štátneho rozpočtu sú zohľadnené predbežné údaje za 11 mesiacov. Podrobnejšie informácie sú zverejnené v rámci tzv. rozpočtového semaforu [na stránke RRZ](http://www.rrz.sk).



Odhadované zníženie salda VS v roku 2022 sa nepremietne do roku 2023, keďže v roku 2023 bol výrazne navýšený odhad nákladov na opatrenia vlády súvisiacich s kompenzáciou cien energií. Vzhľadom na to, že tieto opatrenia majú jednorazový charakter, v rokoch 2024 a 2025 dochádza k zníženiu deficitu oproti predchádzajúcej prognóze o 0,3 p.b. HDP.

Kompletný aktualizovaný zoznam rizík a zdrojov ich krytia identifikovaných RRZ v schválenom rozpočte verejnej správy je uvedený v prílohe 1.

Graf 1: Vývoj salda VS (ESA2010, % HDP)



Vplyvy na hrubý a čistý dlh verejnej správy

Odhad vývoja hrubého a čistého dlhu RRZ zaktualizovala v nadväznosti na zmeny v odhadoch deficitu v rokoch 2022 až 2025. Zároveň sa v odhade zohľadnil aj skutočný vývoj štátneho dlhu ku koncu roka 2022¹³ a predpoklad zníženia emisií dlhu v roku 2023 v nadväznosti na vyššie hotovostné zostatky v Štátnej pokladnici na konci roka 2022.

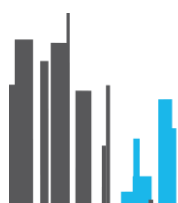
V porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu sa odhad hrubého dlhu zvýšil len za rok 2022. V ostatných rokoch strednodobého horizontu sa v aktuálnej prognóze odhad RRZ znížil, pričom na konci roka 2025 by hrubý dlh dosiahol úroveň 55,3 % HDP (graf 2). **Nadalej platí, že bez prijatia dodatočných opatrení bude hrubý dlh nad horným limitom dlhového pravidla ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti počas celého obdobia.**

Podiel dlhu na HDP je od roku 2020 nad najvyšším sankčným pásmom dlhovej brzdy. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti vyžaduje od vlády predstavenie strednodobých konsolidačných opatrení. **Po zverejnení dlhu za rok 2021 v apríli 2022 vláda tento dokument¹⁴ schválila až v januári 2023, pričom neobsahuje žiadne relevantné opatrenia, ktoré by mali viesť k poklesu podielu dlhu na HDP na bezpečnú úroveň.**

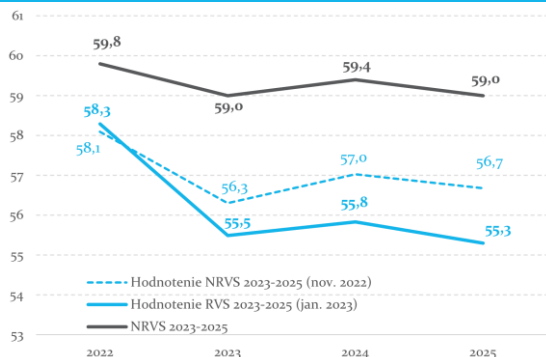
Odhad vývoja čistého dlhu sa oproti novembrovej prognóze v rámci hodnotenia návrhu rozpočtu mierne znížil v období do roku 2025. Čistý dlh by na konci roka 2025 mal dosiahnuť výšku 51,1 % HDP.

¹³ K zmene odhadu koncoročnej úrovne hrubého dlhu oproti novembrovej prognóze RRZ prispelo okrem iného zahrnutie dodatočnej emisie štátnych dlhopisov v mesiaci november, ako aj realizácie spätných nákupov dlhopisov do portfólia MF SR.

¹⁴ [Zdôvodnenie výšky hrubého dlhu SR a návrh opatrení na jeho zníženie](#), schválený vládou SR dňa 25. januára 2023.

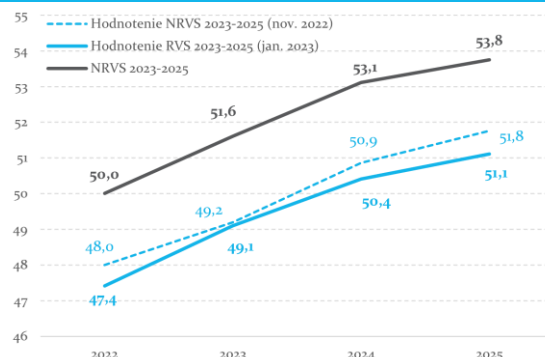


Graf 2: Vývoj hrubého dlhu VS (% HDP)



Zdroj: RRZ, MF SR

Graf 3: Vývoj čistého dlhu VS (% HDP)



Zdroj: RRZ, MF SR

Vplyvy na štrukturálne saldo verejnej správy

V odhade štrukturálneho salda, ktoré je očistené o vplyv výkyvov ekonomického vývoja a iných jednorazových a dočasných opatrení, nastali oproti hodnoteniu návrhu rozpočtu mierne zmeny (tabuľka 4)¹⁵. Po zohľadnení uvedených zmien RRZ odhaduje štrukturálny deficit verejnej správy vo výške 2,2 % HDP v roku 2022. V nasledujúcich troch rokoch RRZ očakáva, že sa **štrukturálny deficit kumulatívne zhorší celkovo o 1,4 % HDP**.

Tab 4: Zmena štrukturálneho salda VS v rokoch 2022 až 2025 podľa RRZ (ESA2010, %HDP)

	2022	2023	2024	2025
1. Saldo verejnej správy	-3,4	-6,0	-4,2	-4,5
2. Cyklická zložka	0,3	-0,2	-0,3	-0,3
3. Jednorazové efekty	-1,6	-2,5	-0,2	-0,6
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)*	-2,2	-3,2	-3,7	-3,6
5. Zmena štrukturálneho salda (Δ_4) / Fiškálny kompakt*	-0,7	-1,1	-0,4	0,1
6. Saldo verejnej správy v NPC scenári	-2,3	-1,4	-2,7	-3,0
7. Štrukturálne saldo v NPC scenári	-1,8	-1,3	-2,0	-1,9
8. Zmena štrukturálneho salda v NPC scenári		0,5	-0,7	0,0
9. Iné faktory (p.m.)**		-0,1	-0,1	-0,1
10. Veľkosť opatrení (1-6)		-4,5	-1,6	-1,6
11. Konsolidačné úsilie po zohľadnení iných faktorov (5-8-9)	0,4***	-1,5	0,4	0,1
p.m. iné faktory (medziročné vplyvy, rozdiel voči NPC):		-0,1	-0,1	-0,1
- Opatrenie bez vplyvu na dlhodobú udržateľnosť		0,0	0,0	-0,1
- PPP projekty		0,0	0,0	0,0
- Úrokové náklady		-0,1	-0,1	0,0

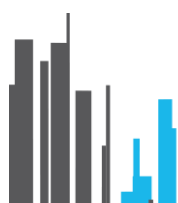
* Ide o výpočet štrukturálneho salda a jeho zmeny podľa metodiky hodnotenia pravidla vyrovnaného rozpočtu (Fiškálny kompakt).

Zdroj: metodika RRZ

** Iné faktory predstavujú vplyvy, ktoré sa štandardne (medzinárodne) nezohľadňujú pri výpočte štrukturálneho salda, najmä kvôli ich špecifickosti pre každú krajinu. V záujme čo najvernejšieho vyčíslenia skutočného úsilia vlády ich však RRZ zohľadňuje.

*** Ide o odhad, ktorý vznikol porovnaním vývoja štrukturálneho salda v NPC scenári vychádzajúcom zo skutočnosti roku 2021 pri najaktuálnejšej makroekonomickej prognóze RRZ (štrukturálny deficit 2,6 % HDP v roku 2022) a aktuálnym odhadom RRZ (štrukturálny deficit 2,2 % HDP v roku 2022).

¹⁵ Okrem zmeny v rizikách ovplyvňujúcich saldo verejnej správy došlo aj k aktualizácii cyklickej zložky (viac v prílohe 2). Súčasne boli spresnené aj niektoré jednorazové vplyvy (viac v prílohe 2).



Na posúdenie toho, do akej miery je odhadovaná zmena štrukturálneho salda ovplyvnená opatreniami vlády resp. inými externými faktormi, je potrebné porovnať jeho vývoj so scenárom nezmenených politik. **Bez zásahov vlády by sa štrukturálny deficit kumulatívne zhoršil o 0,2 % HDP a dosiahol by 1,9 % HDP v roku 2025.** Výraznejšie zlepšenie štrukturálneho salda v roku 2023 by bolo len dočasné. V dôsledku oneskorenej reakcie výdavkov na vysokú infláciu¹⁶ by sa štrukturálny deficit zhoršil v roku 2024 mierne nad úroveň roku 2022.

Opatrenia vlády podľa odhadu RRZ prispievajú k prehĺbovaniu deficitu (v rokoch 2022 až 2025 kumulatívne o 0,6 % HDP), keďže čistý príspevok opatrení k trvalej zmene salda VS bude v roku 2023 negatívny vo výške 1,5 % HDP¹⁷. V ďalších dvoch rokoch budú opatrenia prispievať k zlepšovaniu deficitu a to vo výške 0,4 % HDP v roku 2024, resp. 0,1 % HDP v roku 2025. Podstatná časť tohto zlepšenia však súvisí s predpokladom, že samosprávy vynútené vykompenzujú výpadky príjmov z dôvodu legislatívnych zmien a tiež príjmami nekrytý nárast výdavkov na kompenzácie a medzispotrebu trvalými úsporami v prevádzkových výdavkoch (príspevok 0,3 p.b.). V prípade nenaplnenia tohto predpokladu by vládne opatrenia prispeli v rokoch 2022 až 2025 k zhoršeniu salda kumulatívne o 0,9 % HDP.

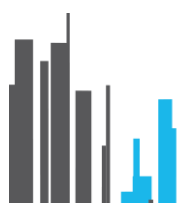
Vplyvy na udržateľnosť verejných financií

Aktualizácia vývoja primárneho štrukturálneho salda VS očakávaného RRZ nemá v porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu zásadný vplyv na dlhodobý vývoj verejných financií. **Nadalej preto platí, že dlhodobá udržateľnosť sa odhaduje v pásme vysokého rizika a pre jej dosiahnutie by bolo potrebné zvýšiť príjmy a/alebo znížiť výdavky v objeme viac ako 6,4 mld. eur (5,2 % HDP).** Časť tohto stavu (t.j. 1,4% HDP) je spôsobená externými faktormi, najmä v dôsledku energetickej krízy a ruskej agresie na Ukrajinu a , ktoré ku zhoršeniu udržateľnosti prispeli 0,7 % HDP. K zhoršeniu udržateľnosti o ďalších 0,7 % HDP prispieva aj zavedenie automatického vstupu do druhého piliera, ktoré však Rada hodnotí pozitívne¹⁸.

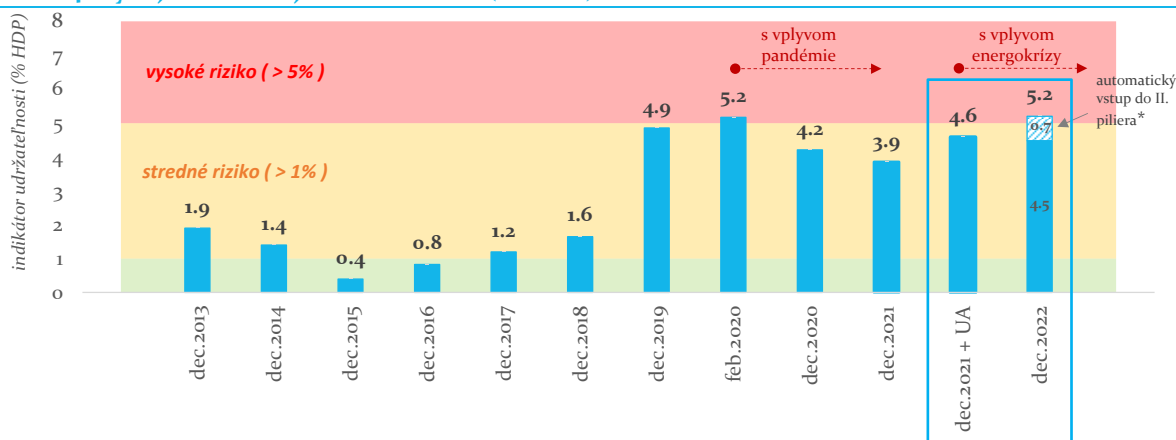
¹⁶ Odhadovaný pokles miery inflácie v roku 2024 by viedol k spomaleniu nárastu daňových príjmov v roku 2024, pričom tempo rastu výdavkov by v rovnakom roku bolo oveľa rýchlejšie, odzrkadľujúc vysokú mieru inflácie v roku 2023.

¹⁷ Medzi najvýznamnejšie opatrenia zvyšujúce deficit v strednodobom horizonte patria výdavky na tzv. rodinný balíček, zavedenie rodičovského dôchodku, opatrenia v rezorte zdravotníctva (najmä zvyšovanie miezd nad rámec platového automatu) a zvyšovanie miezd v štátnej správe a pedagogickým zamestnancom podľa dohodnutých kolektívnych zmlúv (nad rámec rastu plátov v súkromnom sektore).

¹⁸ Nakoľko ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti sa pozerá na 50 rokov a pozitíva z titulu nižších nárokov na 1. pilier dotknutých osôb budú nabiehať z väčšej časti až za týmto horizontom (a výpočet na 50 ročnom horizonte ich teda ignoruje), ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti odhaduje zhoršenie na úrovni 0,7 % HDP. Ak by sa zohľadnil dlhší horizont vplyv na udržateľnosť by bol nižší.



Graf 4: Vývoj dlhodobej udržateľnosti (% HDP)

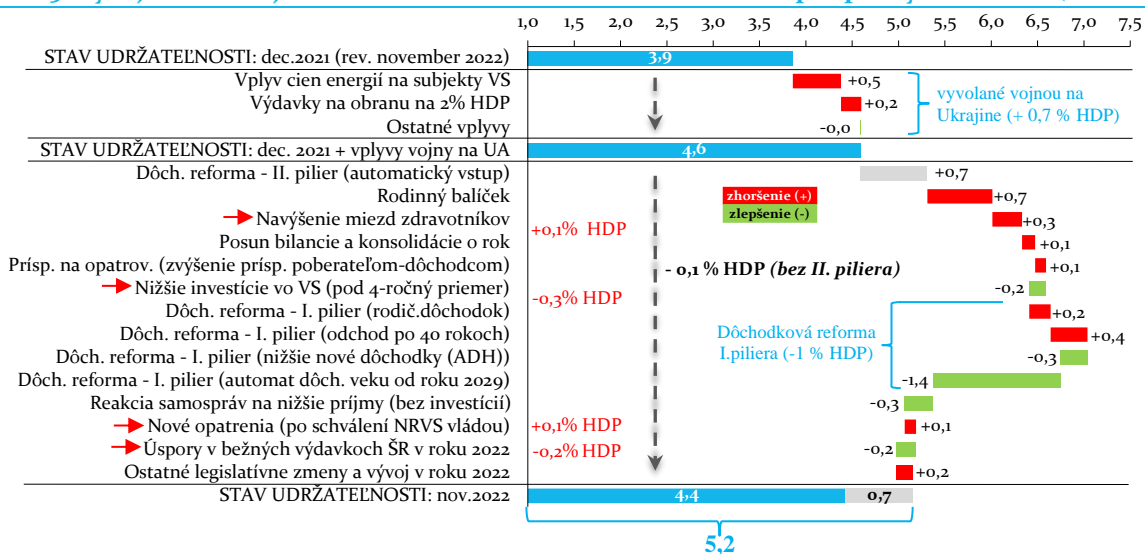


(*) Automatický vstup do 2.piliara Rada hodnotí pozitívne na dlhodobom horizonte.

Zdroj: RRZ

Po očistení o uvedené faktory sa **dlhodobá udržateľnosť verejných financií medziročne zlepši o 0,1 % HDP**. Najvýznamnejšie k jej zlepšeniu prispieva dôchodková reforma (1 % HDP) a predpokladané úspory samospráv (0,3 % HDP). Zvyšné opatrenia vlády udržateľnosť naopak zhoršujú o 1,2 % HDP. Samotný rozpočet bez dôchodkovej reformy zhoršuje dlhodobú udržateľnosť. Úspory z dôchodkovej reformy sa prejavia až za horizontom rozpočtu.

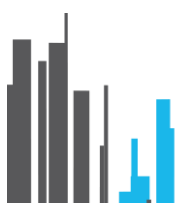
Graf 5: Vývoj dlhodobej udržateľnosti medzi rokmi 2021 a 2022 a príspevky ku zmene (% HDP)



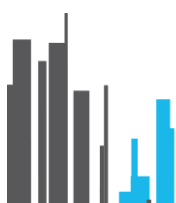
Zdroj: RRZ

V porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu schváleného vládou mali na dlhodobú udržateľnosť najvýraznejší vplyv nasledujúce zmeny:

- **Zlepšenie -0,3 % HDP:** na základe **pomalšieho čerpania investícií v závere roka** naprieč subjektami ako aj nižšieho objemu prostriedkov prenesených do roku 2023 v štátnom rozpočte bola znížená očakávaná úroveň investícií mimo zdrojov EÚ, Plánu obnovy a rezortu obrany na celom strednodobom horizonte, čo sa premietlo zo zníženia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti;



- **Zlepšenie -0,2 % HDP:** v závere roka boli v rámci výdavkov štátneho rozpočtu oproti predchádzajúcim odhadom **dosiahnuté úspory v prevádzkových nákladoch ako aj v bežných transferoch**, očakávané premietnutie týchto úspor do výdavkov v nasledujúcich rokoch zlepšuje dlhodobú udržateľnosť verejných financií;
- **Zhoršenie +0,1 % HDP:** dodatočné **navýšenie miezd zdravotníkov** na základe memoranda podpísaného medzi vládou a lekárskeym odborovým združením znamená vyššiu trvalú úroveň verejných výdavkov a tým pádom aj vyššiu úroveň ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti;
- **Zhoršenie +0,1 % HDP:** dlhodobú udržateľnosť zhoršujú **nové opatrenia prijaté NR SR, najmä v oblasti daňových a odvodových príjmov**, ktoré trvale navyšujú deficit hospodárenia VS;
- **Zhoršenie +0,2 % HDP:** **vývoj ostatných položiek rozpočtu v roku 2022** navyšuje úroveň ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti, pričom zhoršenie vyplýva najmä z pomalšieho rastu daňových príjmov, ktorý znižuje očakávaný výnos na celom rozpočtovom horizonte.



3. Transparentnosť rozpočtu

RRZ pri hodnotení návrhu rozpočtu nabádala na intenzívnejšie aplikovanie princípu Hodnota za peniaze aj na iné hospodárske politiky nad rámec posudzovania investícií. Zároveň uviedla aj viaceré pretrvávajúce nedostatky rozpočtového procesu, ako sú napríklad chýbajúce konsolidačné opatrenia na splnenie rozpočtových cieľov v rokoch 2024 a 2025, potrebu rozšírenia používania scenára nezmenených politík na všetky výdavky rozpočtu a zlepšenia informovanosti o hospodárení štátnych podnikov. V tomto dokumente sa RRZ zamerala na to, akým spôsobom ovplyvnili transparentnosť zmeny uskutočnené počas jeho schvaľovania v NR SR.

RRZ 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 a už nepostačuje na zachytenie kľúčových sledovaných parametrov verejných financií a všetkých zmien vo verejných financiách v súlade s európskymi štandardmi definovanými metodikou ESA2010, vrátane novo prijatých výdavkových limitov.

Príkladom je **navyšovanie výdavkov na zdravotnú starostlivosť**, ktoré sa pozmeňujúcim návrhom k zákonu o štátnom rozpočte zvýšili v roku 2023 tak, aby pokryli dohodnuté zvýšené mzdové nároky v sektore. Napriek tomu, že nejde o jednorazový nárast týkajúci sa len roku 2023, podľa informácií od MF SR neboli premietnuté do nárastu výdavkov rozpočtu v rokoch 2024 a 2025.

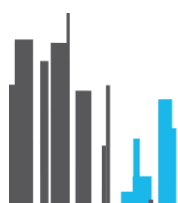
Celková suma daňových príjmov rozpočtu bola schválená Výborom pre daňové prognózy (VpDP) ešte v septembri 2022. Odvtedy došlo ku schváleniu mnohých legislatívnych zmien s významnými odhadovanými vplyvmi na saldo verejnej správy, neraz rádovo v stovkách miliónov eur. Rozpočet je tak síce konzistentný so závermi Výboru, no oboje **nie sú konzistentné s reálnym stavom schválenej legislatívy v čase schválenia rozpočtu VS.** Z hľadiska transparentnosti daňových príjmov uvedených v rozpočte nemožno tento stav považovať za správny. Viacero daňových opatrení bolo prijatých v skrátanom legislatívnom konaní, mnohé ako pozmeňujúce a dopĺňujúce návrhy ku nesúvisiacim zákonom. Takýto postup nie je v súlade so zákonom o rokovacom poriadku NR SR¹⁹.

Box 1: Limit verejných výdavkov

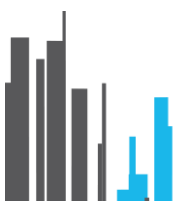
V porovnaní s hodnotením návrhu rozpočtu nastali posuny vo viacerých oblastiach týkajúcich sa limitu verejných výdavkov:

- NR SR schválila [novelu zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy](#), ktorou sa upravilo používanie limitu verejných výdavkov v čase platnosti všeobecnej únikovej doložky vyhlásenej Európskou komisiou. V takejto situácii vláda nie je povinná zosúladiť rozpočet s platným limitom verejných výdavkov, zároveň sa limit verejných výdavkov nerozpisuje na jednotlivé subjekty verejnej správy resp. oblasti. Povinnosťou vlády je predložiť NR SR len informáciu o vzťahu schváleného limitu k rozpočtu verejnej správy.

¹⁹ Podľa §94 ods. 3 zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku NR SR: "Pri prerokúvaní návrhu zákona nemožno podať návrh, ktorým sa mení alebo dopĺňa iný zákon, ktorý obsahovo nesúvisí s prerokúvaným návrhom zákona."



- Do zákona o štátnom rozpočte na rok 2023 bola [pozmeňujúcim návrhom](#) doplnená suma limitu verejných výdavkov na rok 2023, ktorá sa zhoduje so sumou, ktorú RRZ následne predložila do NR SR. Zákon o štátnom rozpočte na rok 2023 schválila NR SR dňa 22. decembra 2022.
- Dňa 22. decembra 2022 (po schválení rozpočtu) sa dosiahla s MF SR dohoda na [metodike](#) výpočtu limitu, pričom RRZ bezprostredne po dosiahnutí dohody vypočítala a [predložila](#) do NR SR limity verejných výdavkov na roky 2023 až 2025. NR SR schválila predložené limity dňa 1. februára 2023.
- Vláda na svojom zasadnutí dňa 25. januára 2023 schválila [Informáciu o vzťahu schváleného limitu verejných výdavkov k rozpočtu verejnej správy na roky 2023 až 2025](#), v ktorom konštatuje, že kým v roku 2023 sú rozpočtované výdavky približne na úrovni vypočítaného limitu, v rokoch 2024 a 2025 ho rozpočtované výdavky prekračujú a na ich splnenie bude potrebné prijať dodatočné opatrenia v rozsahu 360 mil. eur v roku 2024 a 926 mil. eur v roku 2025.
- V súčasnosti vláda vzhľadom na platnú všeobecnú únikovú doložku vyhlásenú Európskou komisiou nie je povinná zosúladiť rozpočet s limitmi po ich schválení v NR SR. K zosúladeniu rozpočtu s platnými limitmi by malo dôjsť až po ukončení únikovej doložky, čo by podľa predpokladu Európskej komisie malo nastať počnúc rokom 2024.



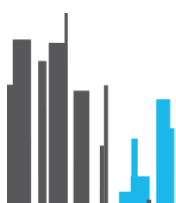
Príloha 1 – Porovnanie salda VS v rozpočte s prognózou RRZ

Tab 5: Rozdiely v salde VS medzi schváleným rozpočtom a prognózou RRZ (ESA2010, mil. eur)

	2022	2023	2024	2025
Saldo verejnej správy podľa RVS 2023-2025 v mil. eur	-5398	-7871	-5622	-5691
Saldo verejnej správy podľa RVS 2023-2025 v % HDP	-4,97	-6,44	-4,32	-4,10
Vplyvy na saldo VS spolu:	1687	478	1	-8,42
- v % HDP	1,55	0,39	0,00	-0,59
1. Daňové a odvodové príjmy	-371	318	-154	204
2. Nedaňové príjmy	297	282	358	388
- dividendy ŠR a MH Manažment	38	10	7	1
- odvod z hazardných hier	3	55	55	59
- emisné kvóty	0	29	36	22
- iné nedaňové príjmy (iné nedaň. príjmy ŠR, poplatok EOSA)	256	189	259	306
3. Sociálne dávky a transfery	39	58	288	40
- výdavky Sociálnej poisťovne	39	5	272	74
- sociálne dávky MPSVaR	1	53	16	-34
4. Vzťahy s rozpočtom EÚ	421	129	30	193
- transfer do rozpočtu EÚ	86	40	48	57
- výdavky na spolufinancovanie	447	272	97	283
- rezerva na odvody do EÚ a prostriedky EÚ	1	156	156	156
- korekcie k čerpaniu EÚ fondov	-114	-338	-271	-302
5. Výdavky štátneho rozpočtu	1486	1134	700	386
- bežné rezervy (okrem miezd)	304	155	156	157
- mzdové výdavky ŠR (vrátane rezerv)	136	103	-78	-349
- úrokové náklady	1	200	257	274
- ostatné bežné výdavky	413	462	345	327
- kapitálové výdavky	633	214	20	-23
6. Hospodárenie samospráv (bez daňových príjmov)	-317	-326	70	-308
- obce	-277	-315	-40	-346
- VÚC	-39	-11	111	38
7. Výdavky v zdravotníctve	-144	-281	-727	-947
- výdavky na zdravotnú starostlivosť	91	3	-224	-289
- splátky záväzkov voči akcionárom súkr. zdrav. poisťovní	-20	-25	-25	-25
- hospodárenie nemocníc	-178	-204	-415	-562
- prevádzkové výdavky zdravotných poisťovní	-36	-56	-64	-72
8. Hospodárenie ostatných subjektov VS	-122	-332	-607	-939
- ŽSR	84	-31	34	11
- ZSSK	-7	-87	-45	-75
- NDS	91	158	129	109
- verejné vysoké školy	-31	-83	-131	-201
- príspevkové organizácie	-148	-282	-390	-485
- ostatné subjekty	-110	-7	-204	-298
9. Opatrenia prijaté na riešenie pandémie	248	0	0	0
10. Opatrenia vlády v súvislosti s vojnou na Ukrajine	47	67	0	0
11. Opatrenia vlády na kompenzáciu cien energií	104	-429	124	0
12. Opatrenia na podporu rodín	2	-180	-116	104
13. Ostatné vplyvy	-3	37	34	37
Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ v mil. eur	-3711	-7393	-5621	-6534
Saldo rozpočtu po zohľadnení rizík RRZ v % HDP	-3,42	-5,97	-4,24	-4,54

Pozn.: znamienka vyjadrujú vplyv na saldo VS

Zdroj: MF SR, RRZ



Príloha 2 – Aktualizácia štrukturálneho salda

Oproti hodnoteniu návrhu rozpočtu (november 2022) došlo k viacerým zmenám v odhade štrukturálneho salda VS v rokoch 2022-2025 (tabuľka 6). Na základe dostupných informácií RRZ zaktualizovala odhad rizík a zdrojov ich krytia v rozpočte, čo ovplyvnilo výšku salda verejnej správy v rokoch 2022 až 2025. Pod zmeny cyklickej zložky sa podpísala najmä aktualizácia odhadu produkčnej medzery RRZ, kde bol zohľadnený najnovší odhad produkčnej medzery Národnej banky Slovenska (strednodobá predikcia P4Q)²⁰ (tabuľka 7). Rovnako boli zapracované legislatívne opatrenia už schválené NR SR do strednodobej daňovej prognózy. V rámci jednorazových vplyvov došlo k spresneniu niektorých položiek, ktoré sú uvedené v tabuľke 8. Vyššie uvedené zmeny sa premietli aj do výpočtu fiškálneho impulzu (tabuľka 9).

Tab 6: Zmena štrukturálneho salda VS (2022-2025) - rozdiel oproti hodnoteniu NRVS (ESA2010, % HDP)

	2022	2023	2024	2025
1. Saldo verejnej správy	0,1	-0,4	0,3	0,2
2. Cyklická zložka	0,0	0,2	0,1	0,1
3. Jednorazové efekty	-0,1	-0,6	0,1	0,0
4. Štrukturálne saldo (1-2-3)	0,2	0,1	0,1	0,1
5. Zmena štrukturálneho salda (Δ_4)/ Fiškálny kompak	0,3	-0,1	0,0	0,0

Zdroj: metodika RRZ

Tab 7: Odhad produkčnej medzery (% pot. HDP)

	2022	2023	2024	2025
produkčná medzera (február 2023)	0,1	-0,6	-0,9	-0,4
zmena oproti hodnoteniu NRVS (november 2022)	0,2	0,9	0,5	0,4

Zdroj: RRZ

Tab 8: Jednorazové vplyvy (2022-2025) - rozdiel oproti hodnoteniu NRVS (ESA2010, mil. eur)

	2022	2023	2024	2025
- energo-kompensácie domácnosti (vr. 14. dôchodku)	190	-1 735	-	-
- energo-kompensácie firmy	100	1 225	-	-
- stabilizačný príspevok (zdravotníctvo, soc. služby)	-150	14	68	68
- solidárny príspevok z nadmerných ziskov	-313	-226	124	-
- náklady spojené s covid19	-	-38	-	-
- pomoc Ukrajine	50	-42	-	-
celkovo	-122	-802	192	68
% HDP	-0,1	-0,6	0,1	0,0

Zdroj: RRZ

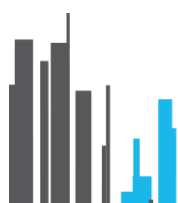
Tab 9: Fiškálny impulz v rokoch 2022-2025 (% HDP)

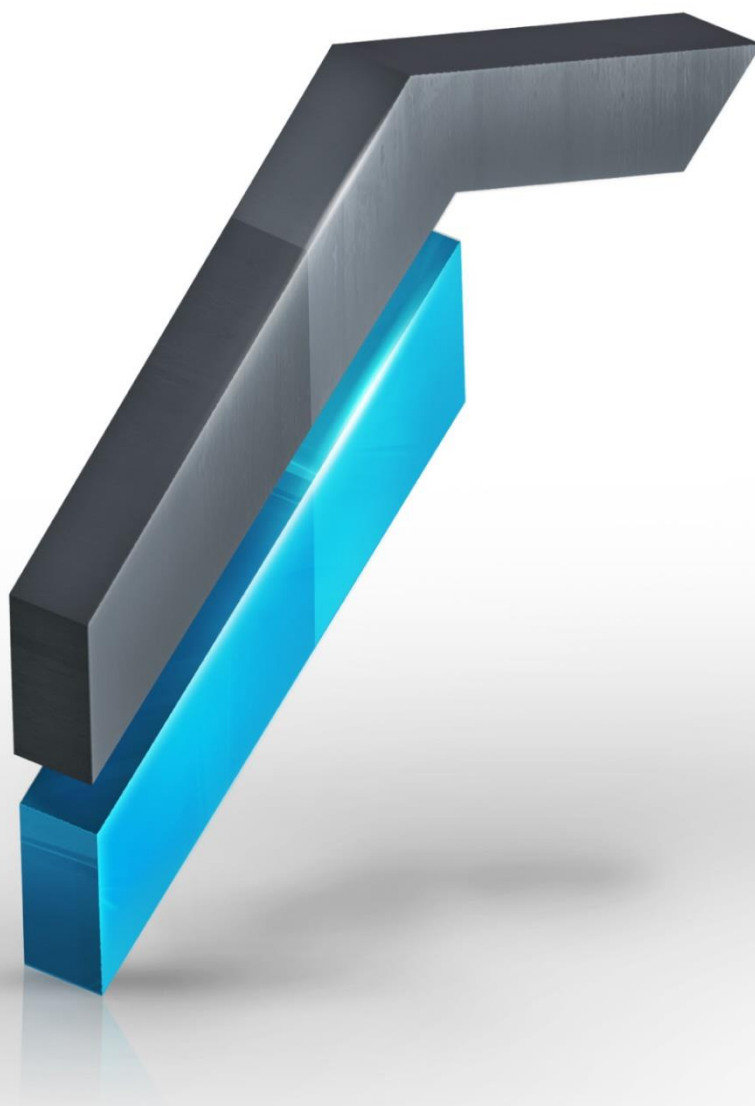
	2022	2023	2024	2025
1. zmena štrukturálneho salda	-0,7	-1,1	-0,4	0,1
a. jednorazové vplyvy *	-1,4	-2,6	0,1	0,0
b. zmena v ostatných faktoroch**	0,0	0,1	-0,2	-0,1
2. zmena štrukturálneho salda o dodatočné faktory (1+Δa-b)	1,2	-2,4	2,4	0,2
3. medziročná zmena vzťahov s rozpočtom EÚ	-0,2	2,9	-1,9	-0,6
Fiškálny impulz (2-3)	1,4	-5,2	4,3	0,8

²⁰ RRZ používa viaceré prístupy na odhad produkčnej medzery, ktoré na záver spriemeruje do výsledného odhadu. Detailnejšie v štúdiu RRZ (2014): [Finding Yeti](#).



<i>p.m. produkčná medzera***</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,9</i>	<i>-0,4</i>
(+) reštrikcia, (-) expanzia				
* zahŕňa covid opatrenia, opatrenia na pomoc Ukrajine, kompenzácie spojené s vysokými cenami energií, doplatky dôchodkov a pomoc vybraným skupinám obyvateľstva a firmám				
** zohľadňujú sa príspevky 2.piliera dôchodkového systému, PPP projekty na výstavbu diaľnic a rýchlostných ciest a platené úroky				Zdroj: RRZ
*** počítaná v zmysle metodiky RRZ ako priemer odhadov viacerých inštitúcií (RRZ, NBS, MF SR)				





**Kancelária Rady pre
rozpočtovú zodpovednosť**

Imricha Karvaša 1
Bratislava 1
813 25
Slovakia