

Stanovisko Asociácie priemyselných zväzov a dopravy

na rokovanie HSR SR dňa 14.10.2024

Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2025 až 2027

1. Stanovisko k návrhu rozpočtu

APZD berie materiál na vedomie.

2. Zdôvodnenie stanoviska

Celkové príjmy

- celkové príjmy štátu vzrastú medziročne o výrazných 11 %, teda podstatne viac, ako rast ekonomiky (6 %)
- je to spôsobené práve zvyšovaním daňového zaťaženia, medziročne štát na daniach vyberie o 13 % viac
- rast odvodov, nebyť dodatočného zvýšenia zaťaženia vyššie príjmových skupín (najmä zvýšenie vymeriavacích základov), by kopíroval rast priemernej mzdy (6 %) v roku 2025
- vďaka konsolidačnému balíčku a mierne s pomocou ekonomického rastu, bude mať vláda v roku 2025 o 2,7 mld. eur viac, ako sa predpokladalo v rozpočte na roky 2024 – 2026
- dochádza tak k naplneniu negatívneho scenára, namiesto znižovania neefektívnych výdavkov, vláda odčerpá zdroje produktívnemu sektoru na pokračovanie v ich financovaní

v mil. eur	2022S	2023S	2024R	2024OS	2024OS/ 2023S	2025N	2025N/ 2024OS
Príjmy spolu	44,655	52,843	53,481	53,759	2%	59,907	11 %
v % HDP	41	43	41	41	-5%	43	5 %
Daňové príjmy	22,083	24,654	25,807	25,887	5%	29,284	13 %
Dane z produkcie a dovozu	13,477	15,121	15,386	15,180	0%	17,506	15 %
Bežné dane z dôchodkov, majetku	8,607	9,532	10,421	10,707	12%	11,778	10 %
Príspevky na sociálne zabezpečenie	16,339	18,876	20,725	20,438	8%	21,967	7 %
Nedaňové príjmy	3,593	4,618	4,445	4,802	4%	5,226	9 %
Tržby	2,844	3,420	3,314	3,509	3%	3,946	12 %
Dôchodky z majetku	750	1,198	1,130	1,293	8%	1,279	-1 %
Granty a transfery	2,640	4,695	2,505	2,632	-44%	3,431	30 %
z toho: z EÚ	1,471	3,971	1,509	1,770	-55%	2,379	34 %
Ostatné bežné transfery	1,833	2,653	2,215	2,425	-9%	2,998	24 %
Kapitálové transfery	807	2,042	289	207	-90%	433	109 %

Celkové výdavky

- aj napriek intenzívnej potrebe konsolidácie, celkové výdavky verejnej správy by mali v roku 2025 vzrásť o 8,4 %, teda dvojnásobným tempom, ako rástli v roku 2024
- **výdavky rastú rýchlejšie ako ekonomika**, preto ich podiel by mal vzrásť o takmer 1 percentuálny bod na rekordných 47,54 % HDP
- práve nárast podielu výdavkov je jednoznačným dôkazom štrukturálnych problémov verejného sektora, ktorý ani v čase nutnej konsolidácie nedokáže zastaviť nárast výdavkov

	2022	2023	2024R	2024OS	2024 OS/2023 S	2025	medziročne 2025/2024OS
Výdavky spolu	46,490	58,852	61,321	61,349	4.2 %	66,510	8.4 %
v % HDP	42.4	47.9	46.7	46.8	-2.4 %	47,5	1.7 %
Bežné výdavky	42,306	52,653	55,915	56,081	6.5 %	59,496	6.1 %
Kompenzácie zamestnancov	11,672	13,514	14,013	14,161	4.8 %	15,131	6.9 %
Medzispotreba	6,519	6,881	8,140	7,718	12.2 %	8,298	7.5 %
Dane	1,352	1,106	1,464	1,518	37.3 %	1,615	6.4 %
Subvencie	1,196	4,078	19,463	2,311	-43.3 %	1,479	-36.0 %
Dôchodky z majetku	1,138	1,420	1,829	1,875	32.0 %	2,159	15.1 %
Celkové sociálne transfery	19,611	24,185	26,763	27,177	12.4 %	28,133	3.5 %
Sociálne dávky okrem naturálnych soc. transferov	15,883	20,007	21,826	22,004	10.0 %	22,551	2.5 %
Naturálne sociálne transfery	3,727	4,178	4,937	5,172	23.8 %	5,582	7.9 %
Ostatné bežné transfery	2,033	2,462	3,075	2,685	9.1 %	4,132	53.9 %
Kapitalové výdavky	4,184	6,199	5,406	5,268	-15.0 %	7,013	33.1 %
Kapitalové investície	3,440	5,455	4,547	4,697	-13.9 %	6,028	28.3 %
Tvorba hrubého fixného kapitálu	3,374	5,765	4,404	4,633	-19.6 %	5,922	27.8 %

Kapitálové transfery	743	743	858	570	-23.3 %	985	72.7 %
Čisté pôžičky poskytnuté (+) prijaté (-)	(1,835)	(6,009)	(7,840)	(7,590)	26.3 %	(6,603)	-13.0 %
v % HDP	-1.67	-4.89	-5.97	-5.79	18.4 %	-4.72	-18.5 %
HDP v mil. Eur	109,762	122,812	131,335	131,204	6.8 %	139,901	6.6 %

Deficit a dlh

- vláda predpokladá znižovanie deficitu na úrovni 1 % HDP ročne, pričom na rok 2027 by mal deficit klesnúť len o 0,7 %, na úroveň 3 % HDP
- z toho vyplýva, že **v nasledujúcom období bude potrebné nájsť dodatočné konsolidačné opatrenia na úrovni 1,9 % HDP**, čo je porovnateľné s tohtoročným konsolidačným balíkom (2,8 mld. eur)

Tabuľka 11 - Rozpočtové ciele

(v % HDP)	2022 S	2023 S	2024 R	2024 OS	2025 N	2026 N	2027 N
Ciele pre schodok rozpočtu verejnej správy	-4,94	-6,44	-5,97	-5,97	-4,72	-3,72	-3,00
Návrh rozpočtu verejnej správy (resp. skutočne dosiahnuté nominálne saldo za minulosť)	-1,67	-4,89		-5,79*	-4,72	-4,16	-4,87
Rozdiel	2,92	1,55		0,18	0	-0,44	-1,87

Zdroj: MF SR

* Ide o aktuálny odhad skutočnosti tohto roka.

Poznámka: Hodnoty nominálneho salda za rok 2022 a 2023 sú na základe údajov jamej notifikácie EUROSTAT-u. Rozpočtové hodnoty na rok 2024 sú podľa údajov, ktoré vchádzali do návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026.

- nominálny rast hrubého dlhu v roku 2024 predbehol rozpočtované hodnoty, čo sa prejaví v rýchlejšom raste ukazovateľa dlhu až na úroveň 58,9 % HDP
- rast dlhu sa nezastaví ani v roku 2025, keď bude atakovať hranicu 60 %
- upozorniť by sme chceli na rast výdavkov spojených so správou štátneho dlhu - medziročne by v roku 2025 mali výdavky vzrásť o 0,4 mld. eur**
- nárast výdavkov na správu štátneho dlhu je spôsobený postupným rastom váhy dlhopisov emitovaných s vyššími úrokovými sadzbami

Osobné výdavky

- aj napriek avizovaným informáciám o znižovaní výdavkov na mzdy vo verejnej správe, **celkové výdavky na kompenzácie zamestnancov štátu vzrastú o 1 mld. eur**



- v návrhu rozpočtu na roky 2024 – 2026 sa počítalo s výdavkami na kompenzácie 14,7 mld. eur v roku 2025
- predložený rozpočet i napriek avizovanému šetreniu, zvyšuje plánovaný mzdový balík verejnej správy o 0,4 mld. eur
- hoci sa v novom návrhu píše: „Zamestnanosť v roku 2025 oproti rozpočtu na rok 2024 medziročne klesá o 4 494 osôb, v štátnych rozpočtových organizáciách klesá počet zamestnancov o 1 869 osôb, v štátnych príspevkových organizáciách o 547 osôb, počet zamestnancov v územnej samospráve klesá o 3 755 osôb, čo zohľadňuje reálnu aplikáciu novely školského zákona schváleného v roku 2023.“ napriek tomu sa nejedná o úsporné opatrenia
- s veľkou mierou pravdepodobnosti môžeme predpokladať, že škrtnuté miesta v štátnej správe neboli obsadené
- to isté platí pre územnú samosprávu, ktorá neobsadila predpokladaný počet školských asistentov a neobsadené miesta boli škrtnuté
- v niektorých oblastiach budú naopak stavy zamestnancov rásť – v štátnych zdravotníckych zariadeniach má pribudnúť 1 649 zamestnancov
- samotné výdavky štátneho rozpočtu na mzdy zamestnancov rastú medziročne o 6 % i napriek tomu, že vláda tvrdí, že mzdy sa valorizovať nebudú – **kompenzáciu poskytne jednorazová dávka 800 eur** (v prípade štátneho rozpočtu by tak tento výdavkov predstavoval polovicu nárastu výdavkov na mzdy)
- v roku 2026 sa majú mzdy zvyšovať o 5 %

Všeobecná pokladničná správa (VPS)

- výdavky všeobecnej pokladničnej správy dosiahnu rekordnú hodnotu 7,8 mld. eur
- táto kapitola tak predstavuje 23 % výdavkov štátneho rozpočtu, **takmer každé štvrté euro vládných výdavkov tak nebude mať ministra (formálne to je minister financií)**

Tabuľka 113 - Štruktúra výdavkov kapitoly

v tis. eur	2022 S	2023 S	2024 R	2024 OS	2025 N	2026 N	2027 N
Výdavky spolu	3 142 001	3 418 498	6 867 591	5 197 401	7 827 522	7 236 000	8 215 639
Rozpočtové rezervy	4 588	16 453	2 492 513	118 276	456 486	467 495	487 507
Výdavky vo vzťahu k EÚ	1 044 525	991 164	1 290 990	978 543	1 243 024	1 434 978	2 030 914
Finančné vzťahy k Sociálnej poisťovni	100 000	1 160 000	1 600 000	2 720 000	2 750 000	2 700 000	2 350 000
Správa ostatných výdavkov	933 558	177 690	127 319	116 128	1 731 769	654 568	980 047
Výdavky spojené so správou štátneho dlhu	1 059 331	1 073 190	1 356 768	1 264 454	1 646 243	1 978 959	2 367 171

Zdroj: MF SR

- hlavnou príčinou prudkého rastu výdavkov je financovanie Sociálnej poisťovne, **predovšetkým kvôli 13. dôchodkom, ktoré v roku 2024 majú stáť 798 mil. eur**, v roku 2025 v sume 912 mil. eur
- ďalšia časť sumy, konkrétne 1,2 mld. eur, súvisí predovšetkým s nutnosťou financovania výpadku príjmov z titulu II. piliera
- **vo výsledku tak 0,65 mld. eur predstavuje dotácia straty, ktorá vzniká v hospodárení Sociálnej poisťovne**, k takto vysokej strate má dôjsť i napriek výraznému obmedzeniu rodičovského dôchodku, ktorý uvoľní poisťovni 343 mil. eur príjmov
- **potreba obrovskej dotácie vytvára riziko, že v budúcom roku opäť dôjde k zníženiu odvodu do II. piliera**
- ďalším dôvodom je nová položka s názvom Správa ostatných výdavkov v objeme 1,7 mld. eur
- pod vysokým objemom prostriedkov sa skrývajú výdavky na mzdy a poistné 0,5 mld. eur, energopomoc 235 mil. eur, ale hlavne **dotácia do štátnych aktív v objeme 750 mil. eur**
- **predpokladáme, že ide o prostriedky na financovanie zadlžených štátnych nemocníc a podporu štátnej zdravotnej poisťovne**
- ďalším dôvodom je zvyšovanie rezervy, konkrétne o položku **Rezerva na riešenie negatívnych vplyvov vývoja rozpočtového hospodárenia v objeme 421 mil. eur**
- túto rezervu vláda pravdepodobne zriadila z dvoch dôvodov: 1) neistota ohľadne výberu dane z finančných transakcií a 2) neistota ohľadne výšky nákladov energopomoci

Materské školy

- materské školy boli originálnou kompetenciou územnej samosprávy a o výške poskytnutých finančných prostriedkov pre materské školy rozhodovala samospráva, prípadne zriaďovateľ
- navrhovaná zmena financovania spočíva v zmene zdroja financovania tak, že **materské školy už nebudú financované z výnosu DPFO, ale z prostriedkov štátneho rozpočtu**, z kapitoly MŠVVM
- nový spôsob financovania materských škôl bude postavený na normatívnom princípe, finančné prostriedky sa budú prideľovať na základe počtu detí a normatívu určeného pre materské školy v danom kalendárnom roku
- do rozpočtu kapitoly MŠVVM SR boli zapracované **na rok 2025** finančné prostriedky v celkovej výške **560 mil. eur**, o čo boli **znížené výdavky obcí**
- nad rámec presunu výdavkov na financovanie materských škôl na zabezpečenie bezplatnej výchovy je rozpočtovaných ďalších **108 mil. eur**
- celkový rozpočet na materské školy je na úrovni **668 mil. eur**
- rast počtu zamestnancov je tak len efektom preradenia existujúcich zamestnancov do tejto kategórie.

	2022S	2023S	2024R	2024OS	2025N
Výdavky na regionálne školstvo v tis. Eur	2 361 449	2 758 301	3 034 206	3 039 399	3 866 536
medziročná zmena v %	3,95%	16,81%	21,14%	10,19%	27,43%
Počet zamestnancov v regionálnom školstve	87 761	89 184	95 077	84 909	122 648
Osobné výdavky v tis. Eur	1 989 645	2 273 273	2 459 018	2 486 782	3 159 755
Priemerný mzdový výdavok v eur	1 397,39	1 559,57	1 594,36	1 792,36	1 563,08

3. Riziká rozpočtu

A. Rozpočet bol pripravený na základe pôvodnej verzie konsolidačného balíčka

- ten obsahoval nižšiu sadzbu DPPO (22 %) aj nižšiu sadzbu Dane z finančných transakcií (0,35 % resp. 0,7 %), sadzby ktoré majú menej negatívny vplyv na ekonomický rast ako schválený výsledný balík:
 - je preto dosť pravdepodobné, že HDP bude rásť pomalšie a výsledný deficit (vplyvom nižšieho menovateľa) tak bude vyšší, rovnako očakávaný dlh
 - prognóza ministerstva financií predpokladá spomalenie reálneho rastu o 0,36 %, NBS v najnovšej prognóze o 0,6 %, pričom odhaduje aj nižší počet vytvorených pracovných miest o 11 000
 - zásadným problémom týchto prognóz je však skutočnosť, že modely nezohľadňujú dynamické efekty zvyšovania daní - odchod firiem a vysokopříjmových zamestnancov do zahraničia, ďalší pokles investícií na Slovensku, či nárast nelegálnych platieb v snahe vyhnúť sa vyšším daniam

B. Energopomoc

- v rozpočte je uvedená položka 235 mil. eur na nasledujúci rok, bez akýchkoľvek vysvetlení
- je pravdepodobné, že táto položka vznikla ako reziduál, ktorý bolo možné minúť z celkového limitu verejných výdavkov
- **potrebná by bola systematická a adresná úprava podpory odkázaných**, podobne ako v ČR, a to zavedenie adresného príspevku na bývanie, ktorý by nekompenzoval len energetické výdavky, ale celkové výdavky na bývanie, a to len skupine obyvateľstva, ktorá je na pomoc reálne odkázaná

C. Odchod vysokopříjmových zamestnancov a firiem (alebo ich presun do šedej ekonomiky)

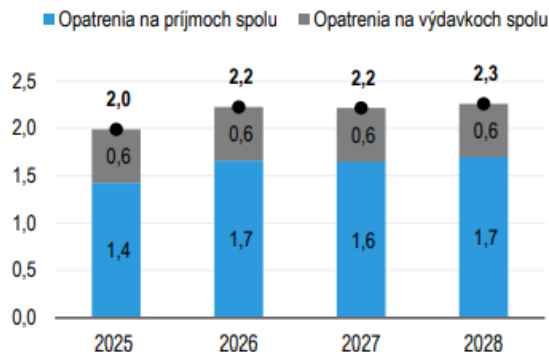
- prijaté konsolidačné opatrenia budú mať s vysokou pravdepodobnosťou opačný efekt
- **vysokopříjmoví zamestnanci začnú ešte vo väčšej miere svoj záujem orientovať do iných krajín EÚ**, ktoré im poskytujú lepšie inovačné prostredie, vzdelanie a finančnú podporu

- odliv talentov do zahraničia je pritom jedným z najväčších problémov Slovenska a ich stratou sa len oslabuje hospodársky rast
- odchodom jedného vysokoškolsky vzdelaného absolventa ekonomika stráca cca 2,8 mil. eur v štátnom rozpočte (údaj čerpáme z analýzy Výskumnej a inovačnej agentúry pri Úrade vlády) – plánované zvýšenie vymeriavacích základov a príjem z nich sa tak odchodom len 34 mladých študentov stáva neefektívnym
- len v porovnaní s Českou republikou slovenský zamestnanec so mzdou 10 000 eur mesačne zarobí približne o 10 000 eur ročne viac v čistom príjme a bude pre zamestnávateľa o 15 % drahší – **narúša sa investičný potenciál Slovenska** vrátane nadnárodných firiem, ktoré začnú prehrávať boj o nové typy výroby napríklad v automobilovej výrobe
- slovenské firmy pre vysoké daňové zaťaženie, ktoré premietnu do cien svojich tovarov a služieb budú mať ťažšiu pozíciu oproti konkurencii v EÚ
- zníženie daňového zaťaženia malých firiem **podporí prechod zamestnancov na obchodnoprávne vzťahy**, čo je v rozpore so záujmom vlády bojovať voči odvodovým a daňovým únikom

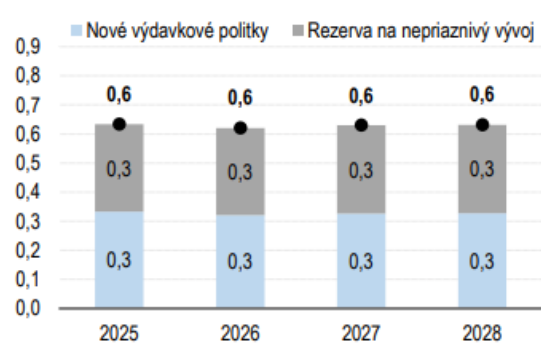
D. Forma konsolidácie verejných financií

- s čím nemôžeme súhlasiť je štruktúra konsolidácie deficitu
- hlavné znižovanie schodku verejných financií plynie z nových daňových opatrení a minoritnú časť tvoria výdavkové kapitoly
- **každé euro získané štátom na vyšších daniach, by malo byť kompenzované eurom uspareným na výdavkovej strane štátu a to sa nedeje**
- ak nám je príkladom Maďarsko v oblasti transakčnej dane, nech Francúzsko je nám príkladom v oblasti konsolidácie, ktoré až 2/3 konsolidácie pre rok 2025 realizovalo na výdavkových kapitolách a len 1/3 na príjmoch
- ak sa pozrieme na nižšie uvedené grafy – ktoré sú z predkladaného vládneho materiálu – zistíme, kde je hlavný problém znižovania rozpočtového deficitu

GRAF 14 – Rozdelenie opatrení konsolidačného balíka (% HDP)



GRAF 15 – Veľkosť nových výdavkových politík vlády a rezervy (% HDP)



Pozn.: Opatrenia znázomené v grafe vľavo majú pozitívny vplyv na hospodárenie, opatrenia v grafe vpravo, naopak, negatívny vplyv na hospodárenie.

Zdroj: EK, MF SR

- u nás tvoria iba 0,6 % HDP opatrenia na výdavkovej strane a z toho polovica (0,3 % HDP) sa použije na nové výdavkové politiky a druhá polovica (0,3 % HDP) sa použije na rezervu v prípade nepriaznivého ekonomického vývoja alebo v prípade nižšieho výberu ako plánovalo MF SR
- prakticky celé konsolidačné úsilie si na svojich pleciach odnáša príjmová strana v objem 1,4 % HDP pre rok 2025, v objeme 1,7 % HDP pre rok 2026 v objeme 1,6 % HDP pre rok 2027 a v objeme 1,7 % HDP pre rok 2028
- konsolidačnými opatreniami je pritom zaťažená pritom prevažne iba produktívna časť obyvateľstva, pričom sa zvyšujú výdavky v prospech tej neproduktívnej

E. Druhý konsolidačný balík

- nové fiškálne pravidlá EÚ umožňujú SR rozložiť ozdravný proces na 7 rokov – vláda sa rozhodla pripraviť 4 – ročný ozdravný plán a v roku 2027 dosiahnuť deficit 3 % HDP
- aby to vláda dosiahla, musí do roku 2027 predstaviť dodatočné konsolidačné opatrenia vo výške 1,9 % HDP (2,8 mld. eur)
- prvý konsolidačný balík vyčerpal tie jednoduchšie opatrenia konsolidácie a prakticky sa dotknú každého – možností, kde konsolidovať v druhom balíčku už vláda príliš veľa nemá
- neuvážene by sa preto do pozornosti vlády mohli dostať návrhy na zvýšenie daňového a odvodového zaťaženia práce súbežne so zvyšovaním majetkových daní, znižovanie či zrušenie II. dôchodkového piliera...

- vidíme, že vláda sa nepúšťa do opatrení, ktoré si vyžadujú väčšie štrukturálne zmeny alebo reformy, ale volí zmeny sadzieb alebo nové inštitúty
- prvý konsolidačný balík pritom znížil atraktivnosť Slovenska pre zahraničné investície a to najmä vďaka dani z finančných transakcií (sme jediní, kto ju má zavedenú v eurozóne), ktorá nebola kompenzovaná iným daňovým opatrením
- o nových opatreniach je preto potrebné vopred diskutovať v riadnom legislatívnom konaní, kde sa riadne posúdia vplyvy na podnikateľov
- diskusiou by sa predišlo opravám zákonov, ako sa teraz deje pri dani z finančných transakcií alebo potreba upraviť sadzbu DPH pri alergikoch, ako už vláda avizuje
- prípravou konsolidačného balíčka v spolupráci s odborníkmi by sa predišlo zvýšeniu neprehľadnosti daňových zákonov stanovením rôznych kategórií DPH (tu by bolo riešením napr. ponechať 2 úrovne dane – 10 % a základnú DPH by stačilo zvýšiť na 21 %)

F. Zníženie financovania miest a obcí

- podielové dane pre mestá a obce sa znížia zo 70 % na 55 % z dôvodu prechodu kompetencie za materské školy na štát, čo považujeme za nepomerné
- reálne hrozí, že mestá a obce výpadok príjmov nahradia zvyšovaním miestnych daní pre podnikateľov
- reforma financovania samospráv je nevyhnutná a odporúčame ich príjmy napojiť na všetky dane, nie len na jednu, čo by prinieslo väčší priestor na celkovú úpravu daňovo odvodového systému

G. Neadresnosť 13. dôchodkov

- 13. dôchodok má dostať každý poberateľ starobného dôchodku bez rozdielu
- nárok tak môže vzniknúť aj stovkám či tisíckam osôb, ktoré odpracovali na Slovensku pár rokov a teraz žijú dlhodobo v zahraničí
- takýto systém sa nedá dlhodobo financovať a je potrebné ho adresne upraviť