



**STANOVISKO  
NAJVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SR K NÁVRHU  
ŠTÁTNEHO ROZPOČTU SR NA ROK 2023**

**November 2022**

*Stanovisko NKÚ SR k návrhu štátneho rozpočtu na rok 2023 bolo vypracované v súlade s § 5 ods. 1 zákona o NKÚ SR na základe kontroly vykonanej na Ministerstve financií SR, ktoré podľa zákona o rozpočtových pravidlách VS zostavuje návrh rozpočtu verejnej správy za štátny rozpočet a súhrnné rozpočty ostatných subjektov VS.*

# Obsah

<b>ZHRNUTIE</b> .....	<b>4</b>
<b>1 MAKROEKONOMICKÉ PREDPOKLADY ROZPOČTU</b> .....	<b>7</b>
<b>2 VÝCHODISKOVÝ RÁMEC NÁVRHU RVS</b> .....	<b>9</b>
2.1 FIŠKÁLNY RÁMEC NÁVRHU RVS.....	10
2.2 PROGNOZA HRUBÉHO DLHU VS .....	12
<b>3 ROZPOČTOVÉ VZŤAHY SR A EÚ</b> .....	<b>13</b>
<b>4 SÚHRNNÉ RIZIKÁ NÁVRHU ŠR NA ROK 2023</b> .....	<b>17</b>
<b>5 RIZIKÁ ROZPOČTOVANIA PRI DOSAHOVANÍ NAJVÝZNAMNEJŠÍCH CIEĽOV</b> .....	<b>24</b>
5.1 ZDRAVOTNÍCTVO.....	24
5.2 VZDELÁVANIE, VÝSKUM A VÝVOJ.....	31
5.3 SOCIÁLNE POLITIKY .....	32
5.4 ENVIRONMENTÁLNA UDRŽATEĽNOSŤ .....	35
<b>6 ROZPOČTOVÉ VZŤAHY SAMOSPRÁVY A ŠTÁTU</b> .....	<b>38</b>
<b>PRÍLOHA: VYBRANÉ VÝDAVKY ŠR NA REALIZÁCIU PROGRAMOV VLÁDY</b> .....	<b>42</b>

## Zoznam skratiek

COVID-19	infekčné ochorenie vyvolané koronavírusom SARS-CoV-2	OP	operačný program
ČR	Česká republika	OS	očakávaná skutočnosť
DPH	daň z pridanej hodnoty	PO	programové obdobie
DRG	Diagnoses Related Groups (Skupiny súvisiacich diagnóz)	POO	Plán obnovy a odolnosti
DPFO	daň z príjmov fyzických osôb	PRV	Program rozvoja vidieka
DPPO	daň z príjmov právnických osôb	PVV	Programové vyhlásenie vlády
EF	Environmentálny fond	RIS	Rozpočtový informačný systém
EK	Európska komisia	RRZ	Rada pre rozpočtovú zodpovednosť
EPSP	Európsky pilier sociálnych práv	RVS	rozpočet verejnej správy
EŠIF	Európske štrukturálne a investičné fondy	S	skutočnosť
EÚ	Európska únia	SAV	Slovenská akadémia vied
HDP	hrubý domáci produkt	SHMÚ	Slovenský hydrometeorologický ústav
IFP	Inštitút finančnej politiky	SP	Sociálna poisťovňa
IROP	Integrovaný regionálny operačný program	SR	Slovenská republika
MD SR	Ministerstvo dopravy Slovenskej republiky	SVP, š. p.	Slovenský vodohospodársky podnik, štátny podnik
MDV SR	Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky	SZČO	samostatne zárobkovo činná osoba
MIRRI SR	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky	ŠR	štátny rozpočet
MO SR	Ministerstvo obrany Slovenskej republiky	ŠÚ SR	Štatistický úrad Slovenskej republiky
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky	ŠZÚ	štátny záverečný účet
MH SR	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky	ÚHP	Útvar hodnoty za peniaze
MPSVR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky	V4	Vyšehradská skupina
MŠVVaŠ SR	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky	VpDP	Výbor pre daňové prognózy
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky	VpMP	Výbor pre makroekonomické prognózy
MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky	VPS	Všeobecná pokladničná správa
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky	VS	verejná správa
N	návrh	VÚC	vyšší územný celok
NBS	Národná banka Slovenska	VZP	verejné zdravotné poistenie
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky	ZS	zdravotná starostlivosť
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky		

## Zhrnutie

Návrh RVS na rok 2023 bol zostavený v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy po zohľadnení makroekonomických a východiskových rámcov. V tomto stanovisku vyjadruje NKÚ SR svoj názor na návrh štátneho rozpočtu a vyjadruje v ňom aj svoje pripomienky a odporúčania.

**Návrh RVS bol pripravený už tretí rok po sebe v mimoriadnych časoch, ktoré vyústili do energetickej krízy a vysokej inflácie.** Na nižší rast slovenskej ekonomiky v budúcom roku bude mať okrem rýchleho rastu cien vplyv aj riziko zníženia dodávok plynu. Drahé energie budú mať dopad aj na produkciu energeticky náročných firiem. Na podporu ekonomického rastu návrh RVS na rok 2023 reaguje alokáciou výdavkov na podporu domácností a firiem, ale neprináša zásadné zmeny v daňovo-odvodovom systéme. Opatrenia na pomoc rodinám budú mať negatívny dopad na príjmy samosprávy.

**Rozpočet VS predpokladá v roku 2023 deficit VS na úrovni 6,44 %, čo predstavuje 7,9 mld. eur.**

Rozpočet však nepočíta s možnosťou využiť prostriedky nevyužitých fondov EÚ, ktorými by tak pokryl časť nákladov na boj s energetickou krízou, vďaka čomu by bol budúcoročný deficit nižší. Okrem toho uplynie v máji 2023 výnimka z uplatňovania opatrení na zníženie dlhu a v prípade absencie novely zákona o rozpočtovej zodpovednosti (prechod na čistý dlh), by musela vláda SR prísť v návrhu RVS na rok 2024 s vyrovnaným rozpočtom. V roku 2023 sa očakáva dlh na úrovni 57,8 % HDP.

**V záujme udržateľnosti verejných financií a v súlade s dobrou praxou v zahraničí, NKÚ SR upozorňuje, že MF SR malo zaviesť výdavkové limity prvýkrát v RVS na obdobie rokov 2023 až 2025.** Ak by boli limity vypočítané ešte pred schválením návrhu RVS v parlamente, musel by byť tento návrh zosúladený s limitmi. Zásadný posun pri výdavkových limitoch oproti súčasnému stavu (schválený rozpočet je záväzný na jeden rok, zvyšné dva roky sú indikatívne) je ten, že by ich mala NR SR schváliť na celé štvorročné volebné obdobie.

**Z fondov EÚ môže SR momentálne čerpať ešte 5,53 mld. eur z PO 2014 – 2020 a zároveň bude môcť do roku 2026 čerpať prostriedky z POO vo výške 6,3 mld. eur a nového PO 2021 – 2027 v sume 12,6 mld. eur.** V čerpaní prostriedkov v PO 2014 – 2020 je SR na posledných miestach v medzinárodnom porovnaní, pričom čerpať ich možno už iba do konca roku 2023. Existuje tak vysoké riziko nedočerpania alokovaných prostriedkov, preto by ich SR chcela využiť na boj s energetickou krízou. Dôležitou súčasťou rozpočtu sú aj prostriedky z POO, ktorý predstavuje návratný zdroj financovania a SR ich bude musieť začať splácať od roku 2028. Z POO už bola prijatá prvá platba (458,3 mil. eur) a žiadosť o druhú platbu (814,7 mil. eur) bola podaná. NKÚ SR upozorňuje, že v prípade neplnenia stanovených míľnikov, napríklad nevykonávania výdavkových limitov alebo odloženia súdnej reformy, existujú riziká, že EK môže siahnuť na poskytnuté prostriedky. Čerpanie prostriedkov z PO 2021 – 2027 ešte prakticky nezačalo a to aj napriek tomu, že končí druhý rok jeho implementácie.

**NKÚ SR pozitívne vníma zmeny v rozpočtovaní kapitálových výdavkov:** ich alokáciu na prebiehajúce projekty v kapitolách a rozpočtovanie projektov, ktoré musia prejsť posúdením UHP vo Všeobecnej pokladničnej správe. Negatívom sú nedostatočné výdavky na rekonštrukcie mostov na cestách I. triedy a neexistujúci legislatívny rámec pri riešení kompenzačných programov na ministerstve obrany. **V tejto súvislosti NKÚ SR dlhodobo a opakovane upozorňuje na nevyužívanie potenciálu programového rozpočtovania.**

**S ohľadom na rastúcu výšku rezerv v rozpočte a ich transparentnosť je žiadúce legislatívne upraviť ich tvorbu, použitie a rušenie, na čo NKÚ SR upozorňoval už v minulosti.** Súčasne upozorňuje, že nevyčerpané rezervy by mali byť prioritne využité na znižovanie deficitu verejných financií.

**Krízové obdobie sa neprejavuje v úsporných opatreniach štátu ani územnej samosprávy týkajúcich sa počtu zamestnancov VS a mzdových výdavkov,** ktoré tvoria skoro jednu pätinu z celkových výdavkov VS. Zamestnanosť VS medziročne vzrastie o 2,4 %, t. j. o 10 377 osôb (vrátane 3 tis. zamestnancov z dôvodu začlenenia SVP, š. p. do VS). Napriek rastúcemu počtu zamestnancov a vytváraniu nových úradov, vybrané úrady trpia nedostatkom zamestnancov.

**Pre rezort zdravotníctva hrozí riziko podfinancovania.** V rozpočte je navrhovaný celkový objem prostriedkov o 83 mil. eur nižší, ako sú očakávané reálne celkové výdavky zdravotníctva v roku 2022. Navyše štruktúra týchto prostriedkov negarantuje stabilitu a predvídateľnosť financovania zdravotníctva. Riziko rozpočtu existuje konkrétne pri fungovaní ambulantného sektora. Pokračujúce podfinancovanie sektora nie je dobrá správa ani pre zadlžovanie zdravotníckych zariadení, v ktorom sa dlhodobo kumulujú viaceré systémové problémy rezortu. Na strane úspor, s ktorými rozpočet počíta, možno identifikovať riziká nedostatočného plnenia viacerých opatrení, predovšetkým v oblasti liekovej politiky.

**Ani rast výdavkov v rezorte školstva, najmä z dôvodu valorizácie plátov zamestnancov v regionálnom a vysokom školstve, nezabráni poklesu reálnych miezd zamestnancov v regionálnom školstve.** Nárast priemernej mzdy pedagogických a odborných zamestnancov za obdobie 2021 – 2023 bude pod úrovňou priemernej mzdy za celé hospodárstvo. Navyše v dôsledku vysokej inflácie bude priemerná reálna mzda pedagogických a odborných zamestnancov o 9 % nižšia ako v roku 2021. Pokles reálnych príjmov bude mať za následok zníženie už v súčasnosti nízkej atraktivity učiteľského povolania.

**V rezorte práce a sociálnych vecí sú naplánované historicky najvyššie výdavky na podporu rodiny vo výške 1,7 mld. eur a na tvorbu a implementáciu politik v sume 1,1 mld. eur.** Nesprávne zaradenie výdavkov, určených na kompenzačné opatrenia v súvislosti s rastom cien energií (900 mil. eur) na prvok aparát ministerstva a ich vopred nešpecifikované použitie, predstavuje riziko korektného čerpania rozpočtu. Prijatá dôchodková reforma I. piliera, ktorá je splnením cieľa PVV, bude mať zásadný vplyv na udržateľnosť verejných financií a na výšku dôchodkov v budúcnosti.

**V rezorte životného prostredia je plánované výrazné navýšenie finančných zdrojov, ale napriek tomu alokované finančné zdroje nebudú dostatočné pre výraznejšie zníženie investičného dlhu.** Rizikom sa javí aj absencia implementačného plánu Envirostratégie 2030 spolu s chýbajúcim ročným odpočtom jednotlivých merateľných ukazovateľov jej plnenia. V kapitole je potrebné spracovanie stratégie riadenia rizika sucha, aktualizácie Národného energetického a klimatického plánu a vysporiadanie sa s upozoreniami a žalobami EK. Závazky SR v dekarbonizácii ekonomiky si budú vyžadovať efektívne využívanie všetkých zdrojov.

**Rozpočet samosprávy sa ani v roku 2023 nedočká výraznejších systémových úprav financovania.** Zmena daňových príjmov od štátu z jedného odvodu na daňový mix by zabezpečila rozloženie rizika pri nepredvídaných udalostiach. Takou je aj zavedenie daňového bonusu, kvôli ktorému samospráva príde o časť príjmov v podobe nižšieho výnosu z DPFO. Bez adekvátnej kompenzácie považuje NKÚ SR takýto krok v období nárastu výdavkov na energie, mzdy, stavebné materiály či iné tovary a služby za ohrozenie rozpočtov samosprávy. Plánovaný pokles kapitálových výdavkov v roku 2023 pravdepodobne nenastane aj napriek tomu, že bude povolebný rok, kedy majú tendenciu tieto výdavky klesnúť. Dôvodom bude akcelerácia ukončenia projektov z fondov EÚ v poslednom roku PO 2014 – 2020.

# Udržateľné verejné financie



Riziko uplatnenia najprísnejších sankcií od **mája 2023**

Návrh rozpočtu **neobsahuje výdavkové limity**

- riziko, že EK siahne na prostriedky poskytnuté z Plánu obnovy a odolnosti



## Sociálne politiky

**900**  
mil. eur

nesprávne zaradené výdavky v programovom rozpočte MPSVR SR určené pre domácnosti v súvislosti s rastom cien energií - **chýba**

**definovanie ich použitia**



**1,7**  
mld. eur

historicky najvyššia suma na podporu rodiny vrátane štátom plateného poistenia



## Zdravotníctvo

o **83** mil. eur nižšie výdavky v porovnaní s očakávanou skutočnosťou za rok 2022



**Riziko podfinancovania sektora**

**1,5**  
mld. eur

od roku 2011 vyčlenených na oddĺženie zdravotníckych zariadení



## Školstvo

**9 %**



pokles reálnych príjmov v reg. školstve oproti roku 2021 (vyšší ako v iných zamestnaniach)



**Zníženie už v súčasnosti nízkej atraktivity učiteľského povolania**

o **10 %** potrebná valorizácia

platov v r. 2024 a 2025, aby sa reálne príjmy pedagogických a odbor. zamestnancov v reg. školstve dostali nad úroveň z roku 2021

## Životné prostredie

o **72 %** vyššie výdavky v porovnaní so schváleným rozpočtom na rok 2022



**2**  
mld. eur

investičný dlh vo vodnom hospodárstve



**Chýbajúca stratégia pre manažment sucha**

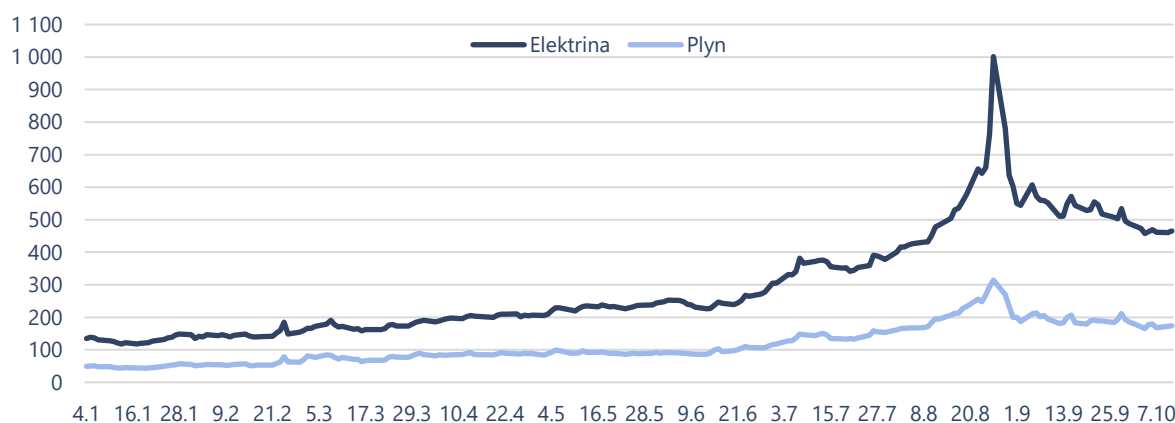
# 1 Makroekonomické predpoklady rozpočtu

**Návrh rozpočtu verejnej správy (RVS) na roky 2023 až 2025 bol pripravovaný už tretí rok po sebe v mimoriadnych časoch.** Okrem doznievajúcej pandémie COVID-19 musí Slovensko vyriešiť viacero problémov. Najväčším bezpečnostným rizikom pre krajiny EÚ vrátane Slovenska je vojnový konflikt na Ukrajine. Slovensko, ako susediaci štát, poskytol v rámci solidarity humanitárnu a vojenskú pomoc Ukrajine a tiež dočasné útočisko pre utečencov. Vojnový konflikt na Ukrajine ako aj znižovanie dodávok ropy a plynu z Ruska vyústili do energetickej krízy, čo spolu so zvýšením dopytu po tovaroch z dôvodu pandémie a vysokými cenami energií vytlačilo infláciu na dvojciferné čísla.

**Slovenská ekonomika napokon neporastie v tomto roku medziročne o 4,2 %, ako pôvodne predpokladal schválený RVS, ale očakáva sa rast len o 1,9 %.** Vplyv na zníženie ekonomického rastu v druhom polroku 2022 majú najmä vysoké ceny energií, ako aj riziko zníženia dodávok plynu. Drahé energie majú najväčší dopad hlavne na energeticky náročný priemysel, kde už niekoľko firiem obmedzilo alebo dočasne pozastavilo výrobu.

**Ceny energií rastú kontinuálne už od leta minulého roka, pričom na prelome rokov 2021 a 2022 boli už dvojnásobné.** Po invázii Ruska na Ukrajinu pokračovali ceny elektriny aj plynu v rastúcom trende, ktorý vyvrcholil v lete tohto roku (graf 1). Ceny elektriny (1 000 eur/MWh) a plynu (315 eur/MWh) tak dosiahli svoje historické maximum. Rastúce ceny energií majú výrazný vplyv na regulované ceny, kde pre aktuálnu situáciu vzrastú ceny energií pre domácnosti na začiatku roka 2023. Okrem toho tlačia regulované ceny na infláciu, ktorá by mala podľa MF SR v tomto roku dosiahnuť 12,4 % a v budúcom 13,5 %. Neistotu prognózovania inflácie v tomto období však potvrdzujú aj odhady iných inštitúcií, ktoré sa od predpokladov MF SR výrazne líšia oboma smermi. Napríklad NBS odhaduje infláciu v SR v roku 2023 až na úrovni 18,3 %, EK na úrovni 8,2 % a Medzinárodný menový fond len 4,1 %.

**Graf 1: Vývoj cien energií v roku 2022 s odberom v roku 2023 (v eurách/MWh)**



Zdroj: IFP, EEX

Všetky tieto problémy sa premietajú do historicky najvyšších cien poľnohospodárskych aj potravinárskych komodít. Saldo zahraničného obchodu SR s poľnohospodárskymi a potravinárskymi výrobkami bolo v januári až júli 2022 pasívne (-1,21 mld. eur), pričom sa medziročne zvýšilo o 14,6 %. Nízka produktivita a záporné saldo znamenajú silnú závislosť Slovenska od dovozu potravín a predstavujú ohrozenie strategickú bezpečnosť štátu.

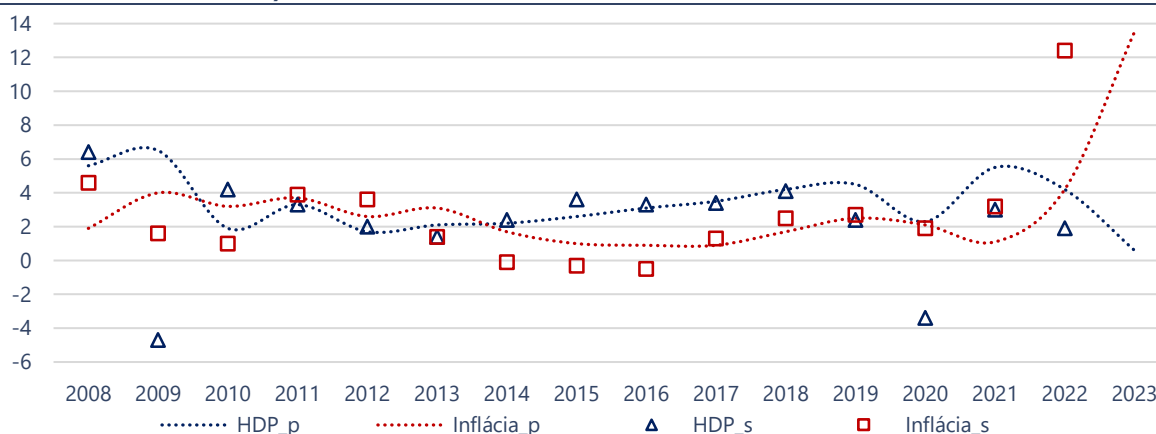
**Podľa prognózy MF SR by mala v budúcom roku vzrásť slovenská ekonomika o 0,6 %.** NBS očakáva vo svojej prognóze v budúcom roku dokonca recesiu s poklesom HDP o 1 %. Jednou z príčin bude aj pokles domácej spotreby, pretože nominálne mzdy nebudú stíhať za infláciou a reálne mzdy tak

poklesnú o 6 %. Disponibilné príjmy by však mala podporiť valorizácia platov vo verejnom sektore o 17,7 %. Zmierniť vplyv inflácie na spotrebu by mal podľa RVS na rok 2023 tzv. rodinný balíček.

**Na boj s energetickou krízou by mohlo Slovensko využiť aj nevyčerpané eurofondy z PO 2014 – 2020.** Európska komisia (EK) zverejnila návrh na úpravu legislatívy (schválenie sa očakáva v decembri 2022 až januári 2023), podľa ktorej Slovensko môže využiť 10 % alokácie eurofondov PO 2014 – 2020 (1,5 mld. eur) na riešenie energetickej krízy. Návrh ešte musí schváliť Európsky parlament a Rada EÚ. Prostriedky by mali byť určené pre malé a stredné podniky (poskytované pod schémou štátnej pomoci), ako aj pre zraniteľné domácnosti.

**Spôľahlivosť makroekonomických prognóz je v návrhoch RVS od roku 2008 vysoká, keďže v období medzi krízami vykazovali prognózy hlavných makroekonomických ukazovateľov (HDP a inflácia) len malé odchýlky od skutočnosti (graf 2).** Významnejšie odchýlky sa prejavili v krízových rokoch 2009, 2010 a 2020 až 2022, čo bolo dôsledkom nečakaného vplyvu externých šokov na ekonomiku. Je zrejmé, že v septembri 2021 pri zostavovaní rozpočtu na rok 2022 nepočítal Výbor pre makroekonomické prognózy (VpMP) s vyššie popísanými krízami, čo sa prejavilo na odchýlke najmä pri prognózovaní inflácie za rok 2022.

**Graf 2: Spôľahlivosť makroekonomických prognóz vybraných ukazovateľov za roky 2008 až 2022 (medziročná zmena v %)**



Zdroj: MF SR; spracovanie NKÚ SR

s – skutočnosť, p – prognóza uvedená v návrhu RVS na nasledujúci rok



## 2 Východiskový rámec návrhu RVS

**Septembrová makroekonomická prognóza očakávala v tomto roku spolu so spomalením ekonomického rastu aj nižší výber daní.** Neočakávane vysoká inflácia však prispela k tomu, že nominálny výber daní bude v tomto roku vyšší. Vyššie príjmy z daní a odvodov očakáva prognóza aj v horizonte rokov 2023 – 2025 (rast od 223 mil. eur v roku 2023 po 1 mld. eur v roku 2025). Rásť by mali aj vládne výdavky (najmä na dôchodky), ktoré sú valorizované podľa tempa rastu cien.

**V budúcom roku vzrastú celkové príjmy RVS oproti očakávanej skutočnosti 2022 medziročne o viac ako 12,6 % (5,6 mld. eur) na 50,6 mld. eur.** Hlavným zdrojom príjmov zostávajú daňové príjmy, ktoré vzrastú medziročne o 10,5 % (2,3 mld. eur) na 23,9 mld. eur. Z toho takmer 42 % (9,9 mld. eur) budú tvoriť príjmy z DPH a 12 % (2,8 mld. eur) spotrebné dane. K vyššiemu výnosu z DPH (12 % rast v roku 2023) prispeje okrem rastu cien potravín, pohonných látok a energií aj stabilná efektívna daňová sadzba (v budúcom roku na úrovni 16,3 %). Druhú významnú položku príjmov RVS predstavujú príspevky na sociálne zabezpečenie, ktoré sú rozpočtované vo výške 17,9 mld. eur. Podstatnou časťou rozpočtu budú v budúcom roku aj príjmy z EÚ, vrátane očakávaných prostriedkov z POO v objeme takmer 4 mld. eur, ktoré sú však podmienené plnením stanovených mílnikov.

**Celkové výdavky RVS na rok 2023 sú rozpočtované vo výške 58,5 mld. eur a medziročne vzrastú o viac ako 16,2 % (8,1 mld. eur).** Hlavným dôvodom nárastu výdavkov je energetická kríza, na ktorú je v rámci rezervy vyčlenených 3,4 mld. eur (1,2 mld. eur pre domácnosti, 1,5 mld. eur pre podnikateľský sektor a 700 mil. eur pre organizácie VS). Okrem toho sa zvýšia celkové sociálne transfery medziročne o 8 % (1,5 mld. eur) z dôvodu valorizácie starobných dôchodkov. Taktiež z dôvodu valorizácie plátov zamestnancov VS vzrastú v roku 2023 platy medziročne oproti očakávanej skutočnosti o takmer 960 mil. eur. Na druhej strane sú kapitálové výdavky rozpočtované na budúci rok, aj napriek poslednej možnosti čerpať financie z končiaceho PO 2014 – 2020, medziročne nižšie o viac ako 534 mil. eur.

**Vo svojom programovom vyhlásení mala vláda SR v pláne zvýšiť ekonomický rast pomocou daňovo-odvodovej reformy<sup>1</sup>, návrh RVS na rok 2023 však s touto reformou nepočíta.** Reforma mala zvýšiť podiel zdaňovania spotreby, majetku a negatívnych externalít a naopak znížiť zdaňovanie ekonomickej aktivity. Počíta však s tzv. rodinným balíčkom, ktorý nemá reálne finančné krytie. Jeho zavedenie môže ohroziť bežný chod samospráv, keďže tie prídu v dôsledku zvýšenia daňového bonusu pre rodiny s deťmi o časť príjmov z dane z príjmu fyzických osôb (tabuľka 1).

**Tabuľka 1: Vplyv daňových bonusov na rozpočet (ESA 2010, v tis. eur)**

Daňové bonusy spolu	2022 OS	2023 R	2024 R	2025 R
<b>Daňový bonus spolu</b>	<b>624 473</b>	<b>1 095 068</b>	<b>1 095 068</b>	<b>1 095 068</b>
DPFO zo závislej činnosti	523 667	918 296	918 296	918 296
DPFO z podnikania	100 806	176 772	176 772	176 772

Zdroj: Návrh RVS na roky 2023 až 2025

Poznámka: Kladná hodnota predstavuje negatívny dopad na rozpočet.

**Najväčší objem z iných nedaňových príjmov predstavuje príjem podľa návrhu nariadenia Rady EÚ o núdzovom zásahu na riešenie vysokých cien energie.** Ide o súbor jednorazových a dočasných opatrení súvisiacich s energetickou krízou (solidárny príspevok a zastropovanie príjmov z výroby a predaja elektrickej energie). V porovnaní s Českou republikou, kde by tzv. „Windfall tax“<sup>2</sup> mala dosiahnuť približne 4 mld. eur, počíta Slovensko s výrazne nižšími príjmami. Solidárny príspevok

<sup>1</sup> Programové vyhlásenie vlády SR na obdobie rokov 2021 – 2024. [online].

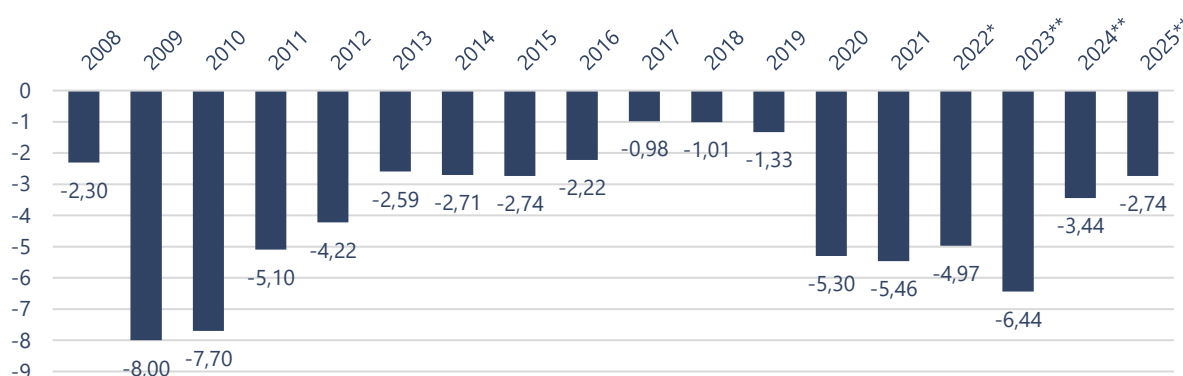
<sup>2</sup> Daň z mimořádných příjmů/zisků (windfall tax) v České republice. [online].

z nadmerných ziskov je rozpočtovaný v tomto roku na úrovni 313 mil. eur a v budúcom roku na úrovni 462 mil. eur. Podľa Republikovej únie zamestnávateľov<sup>3</sup> však rozpočet obsahuje už aj odhadované príjmy z daní, ktoré ešte neboli predložené vládou ani schválené parlamentom. EÚ však zaviedla nariadenie<sup>4</sup>, ktorým zavádza tzv. solidárny príspevok pre vybrané sektory a strop na cenu elektrickej energie pre jej výrobcov, v dôsledku čoho budú plynúť dočasné príjmy. Schválené nariadenie je platné a účinné pre všetky členské štáty a stanovuje legislatívny rámec, ktorý je podľa EÚ vhodné ešte špecifikovať národnou legislatívou.

## 2.1 Fiškálny rámec návrhu RVS

**Podľa jesennej notifikácie o deficite a dlhu, vlašjší deficit verejných financií SR sa znížil na 5,46 % HDP (5,4 mld. eur), čo je o 592 mil. eur menej, ako uvádzala jarná notifikácia** (graf 3). Najvýznamnejší vplyv na zmenu deficitu mal vyšší výber daní z príjmov právnických osôb. V tomto roku odhaduje ŠÚ SR deficit na úrovni 4,78 % HDP (5,2 mld. eur) a rezort financií na úrovni 4,97 % (5,4 mld. eur). Najoptimistickejšie vidí deficit na tento rok RRZ, ktorá očakáva podľa septembrového rozpočtového semaforu pozitívnu odchýlku na úrovni 1,4 p. b. HDP, čo by stlačilo deficit na 3,5 % HDP (3,8 mld. eur). NBS predpokladá vo svojej správe o ekonomickom a menovom vývoji deficit verejných financií v roku 2022 na úrovni 3,6 % HDP.

**Graf 3: Vývoj schodku VS v rokoch 2008 až 2025 (v % HDP)**



Zdroj: Návrh RVS na roky 2022 až 2024; ŠÚ SR; \*očakávaná skutočnosť; \*\*prognóza

**Aj v dôsledku oslabenia ekonomiky vysokými cenami energií predpokladá RVS na rok 2023 deficit na úrovni 6,44 % HDP (7,9 mld. eur)** (tabuľka 2). Rozpočet však nepočíta s možnosťou využiť prostriedky nevyužitých fondov EÚ, ktorými by pokryl časť nákladov na boj s energetickou krízou, vďaka čomu by mohol byť budúcoročný deficit nižší. Okrem toho uplynie v máji 2023 výnimka z uplatňovania opatrení na zníženie dlhu a v prípade absencie novely zákona o rozpočtovej zodpovednosti (prechod na čistý dlh), by musela vláda SR prísť v návrhu RVS na rok 2024 s vyrovnaným rozpočtom.

**Tabuľka 2: Porovnanie rozpočtovaného schodku VS s očakávanou skutočnosťou**

Schodok VS (ESA 2010, mil. eur)	2022 R	2022 OS	2023 R	2024 R	2022 <sub>OS</sub> - 2022 <sub>R</sub>
Celkové príjmy VS	44 173,9	44 927,3	50 579,4	50 260,2	<b>753,4</b>
Celkové výdavky VS	49 387,4	50 325,5	58 450,6	55 882,1	<b>938,1</b>
<b>Schodok (mil. eur)</b>	<b>-5 213,5</b>	<b>-5 398,2</b>	<b>-7 871,2</b>	<b>-5 621,9</b>	<b>-184,7</b>
<b>Schodok (% HDP)</b>	<b>-4,94 %</b>	<b>-4,97 %</b>	<b>-6,44 %</b>	<b>-4,32 %</b>	<b>-0,03</b>

Zdroj: Návrh RVS na roky 2022 až 2024; OS – očakávaná skutočnosť, R – rozpočet

<sup>3</sup> Stanovisko Republikovej únie zamestnávateľov. [online].

<sup>4</sup> Nariadenie EÚ, schválené ministrami hospodárstva EÚ dňa 30. 9. 2022, zavádza rámec pre nové príjmové opatrenia: a) solidárny príspevok z nadsisku a b) zastropovanie príjmov (na 180 eur/MWh).

**Z hľadiska dosiahnutia strednodobého rozpočtového cieľa malo zaviesť MF SR výdavkové limity prvýkrát v histórii v návrhu rozpočtu na obdobie rokov 2023 – 2025. Návrh rozpočtu však tieto limity neobsahuje.** Ak by boli limity vypočítané ešte pred schválením návrhu rozpočtu v parlamente, návrh rozpočtu by musel byť s nimi zosúladený. Zásadný posun pri výdavkových limitoch oproti súčasnému stavu (schválený rozpočet je záväzný len na jeden rok, zvyšné dva sú indikatívne) je ten, že po ich výpočte by ich mala NR SR schváliť na celé štvorročné volebné obdobie (box 1).

### BOX 1: Výdavkové limity

Výdavkové limity sú dôležitým nástrojom, ktorý slúži na udržanie proticyklickej politiky. Výdavkový limit predstavuje najvyššiu hranicu alokácie finančných prostriedkov pre celý verejný sektor. Hranica môže byť stanovená na nominálnej úrovni alebo vo vzťahu k HDP. Na druhej strane, výdavkové limity sú operatívnym nástrojom rozpočtového hospodárenia, keď sú súčasťou ŠR a RVS; sú podrobnejšie popísané v rámci programového rozpočtovania.

Zásadnú zmenu pri zostavovaní RVS na rok 2023 malo priniesť pravidlo výdavkových limitov prostredníctvom novely zákona o rozpočtových pravidlách VS. V apríli 2022 zverejnilo MF SR Program stability na roky 2022 až 2025, kde boli prvýkrát prezentované indikatívne výdavkové limity (ešte bez určenia opatrení na ich splnenie).<sup>5</sup> Koncom mája zverejnila RRZ metodiku výpočtu, aktualizácie a hodnotenia plnenia limitov verejných výdavkov<sup>6</sup>, pričom ešte v júni malo dôjsť k dohode o technickej metodike výdavkových limitov medzi MF SR a RRZ, ku ktorej doteraz neprišlo.<sup>7</sup> Na základe júnovej prognózy VpDP tak mala RRZ v júli prísť so záväzným výpočtom výdavkových limitov na roky 2023 a 2024. Z neho mal vziť v októbri vládny návrh rozpočtu plne rešpektujúci záväzné výdavkové limity (vrátane opatrení), čo sa však nestalo.

Ako dobrú prax možno uviesť príklady krajín, ktoré sa zúčastnili **medzinárodnej kontroly zameranej na strednodobé rozpočtové rámce**. Fínske výdavkové limity fungujú už od roku 2003 a stanovujú sa na začiatku každého štvorročného volebného obdobia. Vo Francúzsku majú nastavené výdavkové limity samostatne pre štátnu správu (tri roky) a systém sociálneho zabezpečenia (určený výdavkový cieľ). V Holandsku fungujú výdavkové limity už od roku 1994 a sú stanovené, rovnako ako vo Fínsku, na štvorročné volebné obdobie. Rovnako to má zavedené (štvorročné volebné obdobie) aj Portugalsko a vo Švédsku fungujú výdavkové limity od roku 1997 na trojročnom období.

**Z pohľadu dlhodobej udržateľnosti verejných financií je zrušenie stropu dôchodkového veku pozitívna zmena.** Vďaka tomu sa môže postupne zvýšiť efektívny vek odchodu do dôchodku do roku 2050 na 66,5 roka, čo by malo opäť naštartovať dobiehanie životnej úrovne vyspelejších krajín.<sup>8</sup> Okrem iného bol v rámci dôchodkovej reformy zavedený aj rodičovský bonus, ktorý vstúpi do platnosti od 1. januára 2023. Rodičovský bonus je naopak negatívnou zmenou dôchodkového systému, a to z viacerých dôvodov. Podľa stanoviska RRZ ešte z minulého roka<sup>9</sup>, rodičovský bonus nemá finančné krytie, ktoré by kompenzovalo negatívny vplyv na hospodárenie verejných financií. Podľa analýzy vplyvov na rozpočet VS sa očakáva výpadok príjmov Sociálnej poisťovne v roku 2023 na úrovni 570,6 mil. eur a v roku 2024 na úrovni 608 mil. eur.<sup>10</sup> Vyššie výdavky SP v rokoch 2023 a 2024 však podľa rozpočtu nebude potrebné riešiť navýšením transferu zo ŠR, keďže SP by mala dosiahnuť prebytkové hospodárenie vďaka vyššiemu výberu poistného. V dlhodobom horizonte však prinesie rodičovský bonus každoročné výdavky rozpočtu na úrovni 0,6 % HDP, ktoré bude potrebné kompenzovať.

<sup>5</sup> MF SR – Program stability Slovenskej republiky na roky 2022 až 2025. 27. 4. 2022. [\[online\]](#).

<sup>6</sup> RRZ – Metodika výpočtu, aktualizácie a hodnotenia plnenia limitov verejných výdavkov. 1. 6. 2022. [\[online\]](#).

<sup>7</sup> MF SR zverejnenú metodiku RRZ počas písania Stanoviska NKÚ SR k návrhu štátneho rozpočtu SR na rok 2023 neschválilo.

<sup>8</sup> RRZ – Ako nám zastropovanie sťažuje dobiehanie EÚ. 22. 7. 2021. [\[online\]](#).

<sup>9</sup> RRZ – Stanovisko k predloženému návrhu financovania rodičovského bonusu. [\[online\]](#).

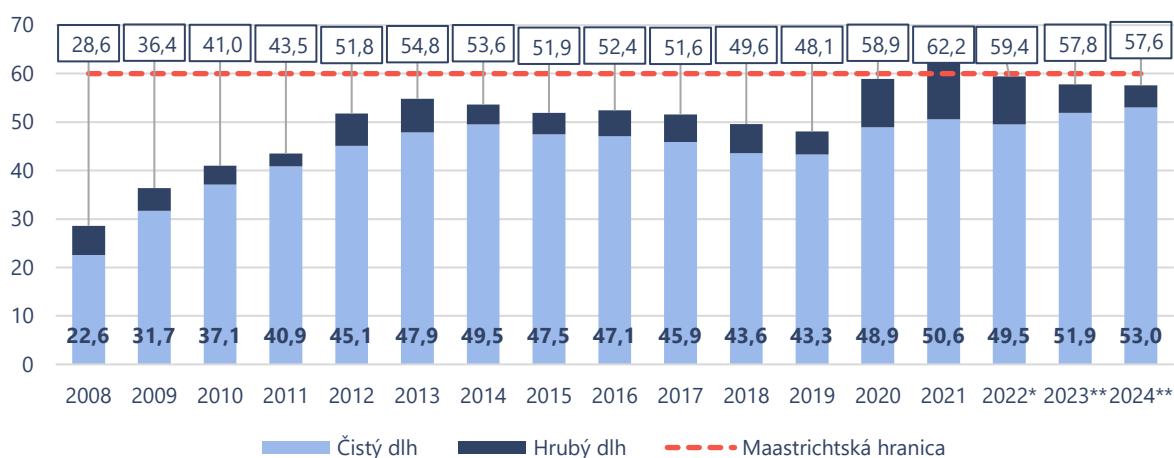
<sup>10</sup> Analýza vplyvov na rozpočet VS, na zamestnanosť vo VS a financovanie návrhu. [\[online\]](#).

## 2.2 Prognóza hrubého dlhu VS

**Podľa jesennej notifikácie Eurostatu dosiahol dlh VS v roku 2021 výšku 62,2 %, čo je o 0,9 % menej oproti jarnej notifikácii** (graf 4). Dlž VS tak prekročil maastrichtskú hranicu 60 % HDP s historicky najvyššou úrovňou. Dôvody nárastu dlhu boli najmä vysoké výdavky súvisiace s pandemiou a aj rastúce vklady subjektov mimo sektora VS v štátnej pokladnici.

**Na základe odhadu MF SR od roku 2022 by mal mať dlh VS klesajúci trend.** Očakávaná výška dlhu v tomto roku dosiahne úroveň 59,4 % HDP, čo je o 2,8 % HDP menej oproti skutočnému dlhu VS v roku 2021. V roku 2023 sa očakáva dlh na úrovni 57,8 % HDP. K poklesu zadlženia prispeje vysoká očakávaná inflácia a výbery vkladov subjektov mimo sektora VS zo štátnej pokladnice.

**Graf 4: Vývoj hrubého a čistého dlhu VS v rokoch 2008 až 2024 (v % HDP)**



Zdroj: MF SR, Návrh RVS na roky 2023 až 2025

\* očakávaná skutočnosť

\*\* prognóza

**Hrubý dlh VS je od roku 2020 nad najvyšším sankčným pásmom ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (57 % HDP) a bez najprísnejších sankcií.** Hneď po svojom nástupe na jar v roku 2021 uplatnila nová vláda únikovú klauzulu z troch horných sankcií na dva roky zo strany EK a Rady EÚ. Po ukončení platných výnimiek by mala vláda požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery, viazať 3 % výdavkov ŠR na rok 2023 a pripraviť návrh rozpočtu na roky 2024 až 2026 s nerastúcimi výdavkami a vyrovnaným hospodárením. V súčasnosti je úroveň dlhu nad horným limitom dlhovej brzdy a prísnejšie sankcie sa začnú uplatňovať od mája 2023.

### 3 Rozpočtové vzťahy SR a EÚ

**Čistá finančná pozícia SR by v roku 2023 mala dosiahnuť 4,3 mld. eur, čo je o 2,1 mld. eur viac oproti rozpočtu na rok 2022** (o 97,1 %) (tabuľka 3). Odvody a príspevky SR do všeobecného rozpočtu EÚ sú v návrhu RVS na rok 2023 o 4,2 % (46,5 mil. eur) vyššie oproti tohtoročnému rozpočtu. Na druhej strane príjmy z rozpočtu EÚ sú vzhľadom na posledný rok ich čerpania až vo výške 5,4 mld. eur.

**Tabuľka 3: Čistá finančná pozícia SR (v tis. eur)**

Ukazovateľ	2021 S	2022 R	2023 R	2023-2022	2023/2022
Odvody a príspevky SR do všeobecného rozpočtu EÚ	1 354 648	1 117 930	1 164 381	46 451	104,2
Príjmy z rozpočtu EÚ	2 269 707	3 281 043	5 428 365	2 147 322	165,4
<b>Čistá finančná pozícia SR</b>	<b>915 059</b>	<b>2 163 113</b>	<b>4 263 984</b>	<b>2 100 871</b>	<b>197,1</b>

Zdroj: Návrh RVS na roky 2023 až 2025

**Prostriedky z PO 2014 – 2020 je možné čerpať iba do 31. 12. 2023, pričom ešte zostáva dočerpať 5,53 mld. eur (bez PRV). Vzhľadom k takej nízkej miere čerpania na konci PO existuje riziko nedočerpania alokovaných prostriedkov, resp. vytvárania náporu na rezorty, čo môže spôsobiť chybovosť pri implementácii projektov a vyššiu mieru následných nezrovnalostí.** K 30. 9. 2022 sa čerpanie EŠIF v PO 2014 – 2020 (bez PRV<sup>11</sup>) dostalo na úroveň 61,9 %, pričom kontrahovanie dosiahlo 98,1 % pri 797 platných výzvach a vyzvaniach. Údaj o kontrahovaní však nemusí reflektovať skutočný stav, pretože existuje riziko, že počet úspešne ukončených verejných obstarávaní a uzavretých zmlúv prijímateľov s dodávateľmi je v skutočnosti nižší. Existuje aj riziko odstupovania od zmlúv z dôvodu zdražovania hlavne stavebných materiálov.

**Čerpanie v rámci PO 2014 – 2020 sa k septembru 2022 medziročne zvýšilo o 2,5 mld. eur.** Najviac prostriedkov za uplynulý rok sa vyčerpalo v OP Integrovaná infraštruktúra, OP Ľudské zdroje a OP Kvalita životného prostredia, spolu viac ako 2 mld. eur (tabuľka 4).

**Tabuľka 4: Porovnanie čerpania OP v rokoch 2021 a 2022 (v tis. eur)**

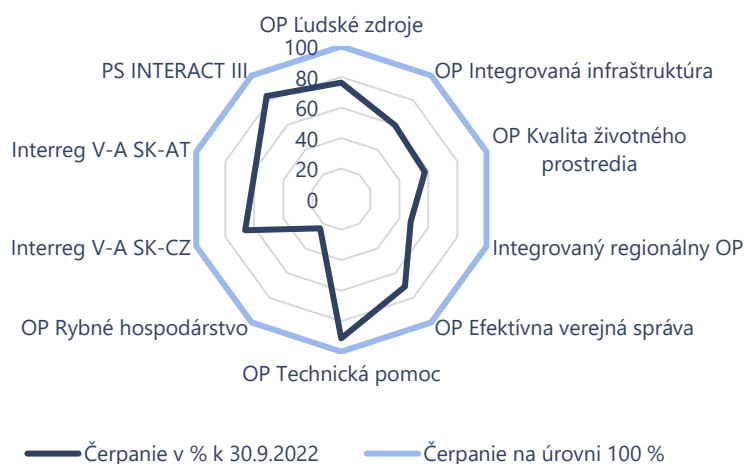
Program	Čerpanie 30.9.2021	Čerpanie 30.9.2022	Zmena v % oproti 30.9.2021
OP Integrovaná infraštruktúra	2 489 182	3 597 524	144,53
OP Ľudské zdroje	1 725 374	2 286 364	132,51
OP Kvalita životného prostredia	1 286 184	1 629 453	126,69
Integrovaný regionálny OP	634 850	926 708	145,97
OP Efektívna verejná správa	124 402	250 929	201,71
OP Technická pomoc	119 197	145 132	121,76
OP Rybné hospodárstvo	932	2 213	237,45
Interreg V-A SK-CZ	39 327	59 752	151,94
Interreg V-A SK-AT	22 720	45 281	199,30
PS INTERACT III	26 124	32 853	125,76
<b>SPOLU EŠIF (bez PRV)</b>	<b>6 468 293</b>	<b>8 976 209</b>	<b>138,77</b>

Zdroj: MIRRI SR, čerpanie z celkovej alokácie

<sup>11</sup> Čerpanie EŠIF bez PRV je uvádzané z dôvodu, že Program rozvoja vidieka patrí pod Spoločnú poľnohospodársku politiku a v porovnaní s ostatnými fondmi EŠIF funguje v odlišnej štruktúre riadenia na základe rozhodnutia vlády.

Pri porovnaní stavu čerpania z celkovej alokácie (graf 5) najvyššia celková miera čerpania k 30. 9. 2022 bola v OP Technická pomoc (91,2 %), PS INTERACT III (83,4 %) a OP Ľudské zdroje (76,3 %). Najnižšie čerpanie dlhodobo vykazuje OP Rybné hospodárstvo (23,56 %).

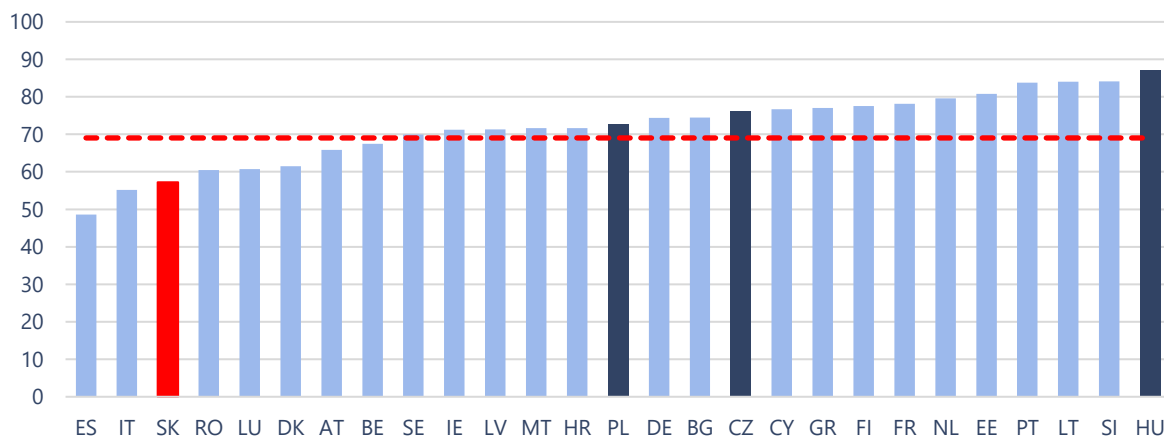
**Graf 5: Čerpanie EŠIF podľa jednotlivých OP k 30. 9. 2022 (% z celkovej alokácie)**



Zdroj: MIRRI SR, čerpanie z celkovej alokácie

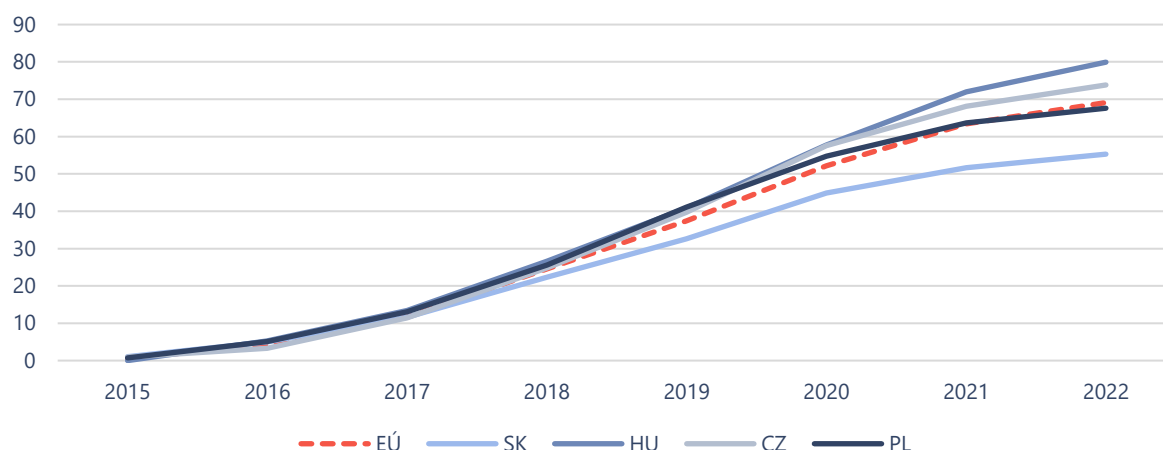
**Podpriemerné čerpanie EŠIF potvrdzuje aj medzinárodné porovnanie krajín EÚ** (graf 6), kde sa Slovensko pravidelne umiestňuje na posledných priečkach.

**Graf 6: Medzinárodné porovnanie čerpania EŠIF k 30. 6. 2022 (v %)**



Zdroj: Európska komisia; dáta aktualizované k 30. 9. 2022. Priemer EÚ 69 %.

**SR je dlhodobo na poslednom mieste aj v rámci krajín V4** (graf 7).

**Graf 7: Čerpanie EŠIF v PO 2014 – 2020 v krajinách V4 a priemer EÚ k 30. 6. 2022 (v %)**

Zdroj: Európska komisia; dáta aktualizované k 30. 9. 2022

**Problémy s nezrovnosťami<sup>12</sup> a vratkami pri čerpaní fondov EÚ pretrvávali, keď sa k 30. 9. 2022 zvýšili medziročne o 95,78 mil. eur.** Najvyšší prírastok bol v OP Integrovaná infraštruktúra (80,1 mil. eur). OP II vykazuje aj najvyššiu kumulatívnu výšku nezrovnalostí za celé PO 2014 – 2020 (tabuľka 5).<sup>13</sup>

**Tabuľka 5: Nezrovnalosti v rámci PO 2014 – 2020 k 30. 9. 2022 (v tis. eur)**

Operačný program	Nezrovnalosti	
	EÚ zdroj	ŠR zdroj
OP Integrovaná infraštruktúra (OP II + OP Val)	268 947,9	45 081,8
OP Kvalita životného prostredia	16 396,7	1 530,2
OP Ľudské zdroje	35 799,9	6 037,2
Integrovaný regionálny OP	41 701,4	7 117,6
OP Efektívna verejná správa	500,9	131,7
OP Technická pomoc	2 210,6	389,8
Interreg V-A SK-CZ	2 222,2	92,9
Interreg V-A SK-AT	257,2	9,6
PS INTERACT III*	36,2	6,4
OP Rybné hospodárstvo	518,2	143,9
<b>SPOLU EŠIF (bez PRV)</b>	<b>368 591,0**</b>	<b>60 541,1</b>

Zdroj: MF SR, \*v prípade PS INTERACT III ide o národné príspevky členských štátov, \*\*suma potvrdená EK, ktorá môže rásť

**Pri rýchлом dočerpávaní prostriedkov hrozia najmä chyby vo verejnom obstarávaní alebo v žiadostiach o nenávratný finančný príspevok.** Navyše v súčasnej energetickej kríze a pri vysokej inflácii dochádza k zdražovaniu stavebných materiálov, spomaľovaniu výstavby projektov a odstupovaniu zhotoviteľov od zmlúv kvôli neschopnosti dokončiť realizáciu projektov za pôvodne zazmluvnené ceny, čoho dôsledkom môže byť tiež nižšia miera čerpania EŠIF.

**Pri problémoch s dočerpaním sa preto uvažuje aj o možnosti využiť nedočerpané zdroje na riešenie dôsledkov energetickej krízy.** Momentálne prebiehajú rokovania, aby bolo možno využiť zostávajúce prostriedky z PO 2014 – 2020 práve na riešenie dôsledkov energetickej krízy. Podľa MIRRI SR tieto nevyčerpané financie budú môcť pokryť prevádzkové náklady malých a stredných podnikov a pomôcť zraniteľným domácnostiam. Táto pomoc by sa mala týkať aj vyspelejších regiónov, teda mala

<sup>12</sup> Pod pojmom "nezrovnalosť" sa rozumie akékoľvek porušenie práva EÚ alebo vnútroštátneho práva týkajúceho sa jeho uplatňovania, vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, ktorý sa zúčastňuje na vykonávaní EŠIF, dôsledkom čoho je alebo by bol negatívny dopad na rozpočet EÚ zaťažením všeobecného rozpočtu neoprávneným výdavkom.

<sup>13</sup> V informačnom systéme PO 2014 – 2020 sú k 15. 11. 2022 evidované ďalšie nezrovnalosti v sume takmer 3,6 mld. eur. Tieto nezrovnalosti budú podliehať procedúram, ktoré budú zistené nezrovnalosti potvrdzovať. Konečná suma nezrovnalostí tak môže byť vyššia. Zdroj: ITMS2014+.



by byť nasmerovaná aj k subjektom v Bratislavskom kraji. Návrh EK však musí ešte schváliť Rada EÚ a aj Európsky parlament, a až následne bude možné vypracovať národné schémy pomoci.

**Partnerskú dohodu k PO 2021 – 2027, dokument ktorým sa určuje, ako sa budú čerpať eurofondy v objeme 12,6 mld., schválila a podpísala EK v júli 2022.** Existuje tak riziko v súvislosti s neskoršou prípravou a implementáciou tohto PO, pretože oneskorená implementácia zapríčiňuje neskorší nábeh čerpania finančných prostriedkov. Keďže v PO 2021 – 2027 môže SR uplatniť len kratšie obdobie čerpania – do decembra 2029<sup>14</sup>, o to väčší dôraz by mal byť práve v tomto OP kladený na včasné spustenie implementácie. **O oneskorenom čerpaní svedčí aj návrh RVS (tabuľka 6). SR sa tak ani vo štvrtom PO nevie poučiť z predchádzajúcich chýb.**

**Tabuľka 6: Čerpanie partnerskej dohody (v tis. eur)**

Operačné programy	2021 S*	2022 R	2023 N	2023-2022	2023/2022
Program Slovensko	0	50 305	1 490 801	1 440 496	2 963,5
Interreg V-A SK-CZ - 2021-2027	0	0	15 000	15 000	-
Interreg V-A SK-AT - 2021-2027	0	0	10 000	10 000	-
OP Rybné hospodárstvo 2021-2027	0	2 000	667	-1 333	33,4
<b>Operačné programy spolu</b>	<b>0</b>	<b>52 305</b>	<b>1 516 468</b>	1 464 163	2 899,3

Zdroj: Návrh RVS na roky 2023 až 2025

\* Skutočnosť predstavuje čerpanie platobnými príkazmi, ako aj rozpočtovými opatreniami na úrovni PJ.

**Dôležitou súčasťou rozpočtu je POO, ktorý predstavuje návratný zdroj financovania a SR ich bude musieť začať splácať od roku 2028.** EÚ ním reagovala na hospodársky prepád spôsobený pandemiou COVID-19. Jeho cieľom je zlepšiť fungovanie Slovenska pre jeho obyvateľov a urobiť ho odolnejším do budúcnosti. Plánované reformy a investičné aktivity majú za cieľ posilniť identifikované slabé miesta slovenskej ekonomiky v týchto oblastiach: zelená ekonomika, vzdelávanie, veda, výskum a inovácie, zdravie a efektívna verejná správa a digitalizácia. V rámci tohto nástroja môže SR žiadať celkovo o 6,3 mld. eur, ktoré sú však podmienené splnením reformných mílnikov a sú rozdelené do viacerých platieb. Z POO už bola prijatá prvá platba (458,3 mil. eur) a žiadosť o druhú platbu (814,7 mil. eur) bola podaná. **NKÚ SR upozorňuje, že v prípade neplnenia stanovených mílnikov, napríklad nevykonávania výdavkových limitov alebo odloženia súdnej reformy, existujú riziká, že EK môže siahnuť na poskytnuté prostriedky.**

<sup>14</sup> Na základe pravidiel EK hrozí v prípade nového PO problém s prepadnutím finančných prostriedkov podľa pravidla n+2.



## 4 Súhrnné riziká návrhu ŠR na rok 2023

Hlavným cieľom návrhu rozpočtu na rok 2023 je eliminácia negatívnych dopadov rastu cien energií, vysokej inflácie, vojnového konfliktu na Ukrajine a doznievajúcej pandémie COVID-19. Návrh rozpočtu tiež reaguje na neistotu jeho schválenia v NR SR (hrozbu rozpočtového provizória).

Schodok ŠR na rok 2023 je rozpočtovaný vo výške 8,3 mld. eur, čo je o 2,9 mld. eur viac oproti rozpočtu na rok 2022 (tabuľka 7).

Tabuľka 7: Súhrnné príjmy, výdavky a schodok ŠR (v tis. eur)

	2021 S	2022 R	2023 R	2023-2022	2023/2022
Príjmy ŠR	17 197 298	19 974 242	26 699 184	6 724 942	133,7
Výdavky ŠR	24 211 425	25 447 760	35 040 556	9 592 796	137,7
<b>Schodok ŠR</b>	<b>-7 014 127</b>	<b>-5 473 518</b>	<b>-8 341 372</b>	<b>-2 867 854</b>	<b>152,4</b>

Zdroj: ŠZÚ 2021, NRVS na roky 2023 až 2025

Výška schodku ŠR reaguje na výšku zadĺženia, potrebu mimoriadnych zdrojov a udržateľnú úroveň deficitu. Schodok ŠR najviac ovplyvňuje výšku hotovostných nákladov na obsluhu štátneho dlhu, ktoré by mali v roku 2023 stúpnuť o 23,3 % oproti rozpočtu na rok 2022 (tabuľka 8).

Tabuľka 8: Hotovostné výdavky na ŠD (v tis. eur)

	2021 S	2022 R	2023 R	2023-2022	2023/2022
Hotovostné výdavky na ŠD	657 488	1 089 976	1 343 478	253 502	123,3

Zdroj: Návrh RVS na roky 2023 až 2025

Rizikom sa javí deficitné hospodárenie ŠR, zvyšovanie nominálneho dlhu a zvyšovanie úrokových sadzieb. Podľa simulácie IFP, celkové úrokové náklady môžu postupne rásť do roku 2030 až na trojnásobok súčasnej hodnoty (z 0,8 % na 2,3 % HDP).<sup>15</sup> Okrem toho IFP odhaduje, že zadĺženie by mohlo presiahnuť historických 70 %. V dlhodobom horizonte sa tak vyžaduje od vlády adekvátna reakcia, ktorá by bola zameraná na postupné ozdravenie verejných financií znižovaním štrukturálneho deficitu o 0,5 % HDP každoročne.

V oblasti príjmov ŠR opäť nastávajú riziká pri príjmoch z dividend, keďže tie závisia od výsledkov hospodárenia štátnych organizácií. Príjmy z dividend z podnikov vlastnených a spoluvlastnených štátom sa v roku 2023 navrhujú vo výške 389 mil. eur, čo je v porovnaní so schváleným rozpočtom na rok 2022 viac o 5 mil. eur. Nárast príjmov je spôsobený hlavne zvýšením dividend od spoločností Slovenská elektrizačná prenosová sústava, a. s. a Stredoslovenská energetika Holding, a. s. Naopak nižšie príjmy z dividend pri medziročnom porovnaní sa očakávajú najmä od spoločností Slovenský plynárenský priemysel, a. s., Východoslovenská energetika Holding, a. s. a Západoslovenská energetika, a. s.

V oblasti výdavkov sú rizikové najmä výdavky určené na boj s energetickou krízou, rozpočtované vo výške 3,4 mld. eur.<sup>16</sup> Bežné výdavky na energie v rámci kapitol ŠR rastú a celkovo by sa mali oproti rozpočtu na rok 2022 zdvojnásobiť na 154 mil. eur. Tento nárast však nie je konzistentný. Kým pri niektorých kapitolách predstavuje aj viac ako tisíc percent, pri iných sa očakáva pokles. Najviac by mali vzrásť výdavky na energie na MD SR (nárast o 1 617 %), MŽP SR (nárast o 1 547 %) a SAV (nárast o 976 %). Naopak, šetriť s energiami by sa malo v Kancelárii súdnej rady (pokles o 10,5 %) a na MV SR (pokles o 0,7 %). NKÚ SR upozorňuje, že pri takej veľkej kapitole, akou je rezort vnútra, nielenže hrozí, že sa výdavky na energie neusporia, ale bude potrebné navyšovať tieto zdroje. Udialo sa to aj počas roka 2022,

<sup>15</sup> IFP – Pripravte sa na horšie časy, varujú finančné trhy. 26. 10. 2022. [online].

<sup>16</sup> Z toho v kapitole MH SR sa rozpočtujú výdavky v sume 1,4 mld. eur, v kapitole MPSVR SR v sume 900 mil. eur, v kapitole VPS 940 mil. eur. Pre železničné spoločnosti a Slovenskú správu ciest, patriace pod MD SR sa rozpočtuje suma 160 mil. eur.

kedy sa schválený rozpočet MV SR na energie vo výške 23,1 mil. eur musel navyšovať k 31. 10. 2022 na 46,9 mil. eur.

**V návrhu ŠR sa objavujú riziká pri rozpočtovaní výdavkov aj v týchto štyroch oblastiach:**

- i. rozpočtovanie rezerv,
- ii. programové rozpočtovanie,
- iii. rozpočtovanie kapitálových výdavkov,
- iv. počet zamestnancov.

**i. Rozpočtovanie rezerv**

Na krytie nepredvídaných výdavkov nevyhnutných na zabezpečenie rozpočtového hospodárenia najmä v krízových časoch alebo na krytie zníženia rozpočtovaných príjmov sú vytvorené v ŠR rozpočtové rezervy. **Väčšina rezerv je alokovaná v kapitole VPS a na rok 2023 spolu predstavujú 2,96 mld. eur.** Medziročne vzrastú o 68,9 %, čo je o 1,2 mld. eur viac oproti rozpočtu na rok 2022. Oproti roku 2021 však tento nárast predstavuje takmer tisíc percent (tabuľka 9).

**Tabuľka 9: Rozpočtové rezervy v kapitole VPS (v tis. eur)**

	2021 S	2022 R	2023 N	2023-2022	2023/2022
<b>Výdavky kapitoly VPS</b>	<b>2 929 344</b>	<b>6 241 427</b>	<b>7 766 324</b>	<b>1 524 897</b>	<b>124,4</b>
z toho rozpočtové rezervy vo VPS	277 613	1 752 294	2 959 541	1 207 247	168,9

Zdroj: Návrh RVS na roky 2023 až 2025

Výšku celkových rozpočtových rezerv (vrátane rezervy predsedu vlády) (graf 8) síce schvaľuje NR SR zákonom o ŠR, ale **rozpočtové pravidlá VS dávajú ministrom financií veľké právomoci pri rozhodovaní o ich použití a to bez súhlasu NR SR.** Vláda SR rozhoduje len o rezerve vlády vo výške 5 mil. eur **na základe návrhu ministra financií** a o rezerve predsedu vlády (1,5 mil. eur) rozhoduje jej predseda.

**Nedostatkom je, že chýbajú definované pravidlá na tvorbu, použitie a rušenie rezerv.**<sup>17</sup> Podľa zákona o rozpočtových pravidlách VS o hospodárení s rozpočtovými rezervami podáva vláda informáciu NR SR v rámci návrhu RVS a ŠZÚ. Informácia obsahuje len prehľad o uvoľnení alebo použití prostriedkov z rozpočtových rezerv v členení podľa správcov kapitol alebo podľa prijímateľov prostriedkov podľa účelu a výšky ich čerpania. NKÚ SR opakovane upozorňuje na problémy spojené s rozpočtovaním rezerv. **Pre vyššiu transparentnosť, aj s ohľadom na rastúcu výšku rezerv, NKÚ SR navrhuje legislatívne upraviť ich tvorbu, použitie na konkrétne účely, rušenie a možnosť/nemožnosť presúvania na iné rozpočtované položky. NKÚ SR upozorňuje, že nevyčerpané rezervy by prioritne mali byť použité na znižovanie deficitu verejných financií.**

**Najväčšia rozpočtová rezerva** (940 mil. eur), určená pre rozpočtové organizácie VS, **je vytvorená v súvislosti s rastom cien energií** (graf 8). Avšak z návrhu rozpočtu nie je jasné, akým kľúčom budú tieto zdroje smerovať do jednotlivých kapitol. NKÚ SR identifikoval viacero oblastí, kde tieto informácie o výdavkoch chýbajú a vytvárajú tak riziko ich bezproblémového financovania. **V rezorte zdravotníctva nejednoznačnosť ohľadom spôsobu rozdelenia prostriedkov na energie má negatívny dopad predovšetkým na poskytovateľov zdravotnej starostlivosti.** Vzniká riziko napr. pre ambulantných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorí musia znášať vysokú mieru neistoty ohľadom toho, ako budú schopní zabezpečiť riadny chod svojich ambulancií. **Aj v návrhu rozpočtu kapitoly MPSVR SR vníma NKÚ SR ako veľké riziko zvýšené výdavky na rastúce ceny energií ministerstva a jeho**

<sup>17</sup> Len v prípade rezervy na riešenie krízových situácií a vykonávanie povodňových prác sa postupuje v súlade s platnou právnou úpravou.

**podriadených organizácií**, ktoré nie sú zahrnuté priamo v návrhu rozpočtu kapitoly na rok 2023. Zvýšenie normatívnych finančných prostriedkov v regionálnom školstve na rok 2023 o 40 mil. eur na pokrytie nárastu počtu žiakov a na zvýšenie cien energií je tiež nedostatočné. Kapitola školstva žiadala v rámci prioritných výdavkových titulov na pokrytie zvýšených cien energií dodatočných 38 mil. eur (na základe predbežných odhadov). Aj v roku 2022 došlo k navýšeniu normatívnych prostriedkov o 40 mil. eur. Z tejto sumy ostalo na dofinancovanie zvýšených cien energií len 1,4 mil. eur (zvýšok bol použitý na udržanie výšky noriem jednotlivých typov škôl). MF SR tak muselo na pokrytie zvýšených cien energií poskytnúť ďalších 30 mil. eur. V prípade verejných vysokých škôl odhadlo ministerstvo školstva potrebu dodatočných 15,4 mil. eur (nad rámec rozpočtovaných 50,9 mil. eur). Je teda pravdepodobné, že **školy budú počas roka potrebovať peniaze na dofinancovanie zvýšených cien energií**.

**Graf 8: Štruktúra návrhu rozpočtových rezerv na rok 2023 (v tis. eur)**



Zdroj: Návrh RVS na roky 2023 až 2025

## ii. Programové rozpočtovanie

V roku 2023 by mali narásť výdavky na najväčších programoch vybraných kapitol medziročne o 9,4 mld. eur (príloha 1). Najväčší medziročný nárast, o viac ako 1,4 mld. eur, zaznamenáva program Rozvoj priemyslu a podpora podnikania (MH SR). Okrem neho dosahujú nárast výdavkov o viac ako jednu miliardu aj programy Starostlivosť o životné prostredie (MŽP SR) a Fondy EÚ (MIRRI SR). NKÚ SR sa problematike programového rozpočtovania venuje dlhodobo. So zameraním na väčšie využívanie jeho potenciálu realizoval aj niekoľko kontrol na vybraných kapitolách a pravidelne sa k programovému rozpočtu vyjadruje aj v stanoviskách k návrhu ŠR a ŠZÚ.

Jedným z najväčších problémov pri programovom rozpočtovaní je prílišná rozdrobenosť na najnižšej úrovni prvkov/projektov. Často sa stáva, že viacero prvkov v kapitole sleduje ten istý cieľ. Výsledkom je, že programová štruktúra všetkých kapitol ŠR v roku 2022 dosiahla až 1 027 prvkov. **Z návrhu RVS vyplýva, že v roku 2023 dôjde k zoštíhleniu tejto štruktúry, kedy na úrovni prvkov/projektov ich bude vytvorených iba 806.** Avšak nie vždy je vhodné škrtať alebo spájať jednotlivé položky. Napr. počas pandémie mali kapitoly tendenciu výdavky spojené s pandemiou skrývať do už existujúcich položiek, čím sa strácala prehľadnosť čerpania týchto prostriedkov (box 2).

Výhodou programového rozpočtovania oproti iným klasifikáciám je, že v sebe skrýva aspekt flexibility, ktorý umožňuje pridávať alebo odoberať jednotlivé položky podľa rôznych situácií. Aj na základe vykonaných kontrol NKÚ SR konštatuje, že túto výhodu kapitoly využívajú len minimálne. Tento nedostatok sa prejavuje aj v návrhu RVS na rok 2023, kde napr. **v kapitole MPSVR SR sú výdavky na kompenzačné opatrenia pre domácnosti v súvislosti s rastom cien energií v sume 900 mil. eur**

zaradené nesprávne do prvku Aparát ministerstva, pričom chýba aj presné zadefinovanie ich použitia.

#### **BOX 2: Programové rozpočtovanie na MPSVR SR**

Kontrola na MPSVR SR potvrdila, že ministerstvo počas pandémie neprispôbilo svoju programovú štruktúru mimoriadnym okolnostiam. Výdavky vynaložené na zmiernenie dopadov pandémie boli vykazované v rámci už existujúcej programovej štruktúry. Chýbal samostatný prvok pre tieto výdavky. Ako príklad môže poslúžiť prvok Národné programy na rozvoj aktívnej politiky trhu práce a zvýšenie zamestnateľnosti, na ktorom z pôvodne rozpočtovaných 36,5 mil. eur stúpili výdavky na 1,2 mld. eur. Vykázali sa v ňom výdavky na obvyklé, časovo neohraničené aktívne politiky trhu práce spolu s mimoriadnymi, časovo ohraničenými, čo znížilo prehľadnosť programového rozpočtu.

Programové rozpočtovanie však nie je len o rozpočtovaní, ale aj o ďalších etapách, fázach, vrátane jeho plnenia, vykazovania a monitoringu. Napríklad v kontrole na MDV SR v rokoch 2020<sup>18</sup> a 2021<sup>19</sup> sme poukázali na málo ambiciózne plány pri nastavení cieľov a na to, že je potrebné zmeniť systém plánovania. Tiež sme viackrát poukázali na nevhodne zvolené indikátory a príliš časté používanie výstupových a nie výsledkových ukazovateľov pri nastavení cieľov.

V stanovisku sa venujeme aj programovému rozpočtu v rezorte zdravotníctva, ktorý detailnejšie popisujeme v kapitole 5.1.

#### **iii. Rozpočtovanie kapitálových výdavkov**

**NKÚ SR vníma pozitívne zmeny zavedené v návrhu RVS na roky 2023 – 2025, ktoré prispejú k transparentnejšiemu pohľadu na smerovanie investičných výdavkov.** V návrhu rozpočtu na rok 2021 bola zavedená novinka v podobe alokovania časti kapitálových výdavkov do rozpočtu VPS a nie priamo do jednotlivých kapitol. Táto novinka však mala niekoľko nedostatkov, ktoré NKÚ SR vo svojich stanoviskách kritizoval. Jedným z nich bolo zbytočné alokovanie týchto výdavkov na už prebiehajúce projekty do kapitoly VPS a rovnako chýbajúci zoznam investičných projektov. Tento nedostatok bol z návrhu rozpočtu na rok 2023 odstránený. Kapitálové výdavky na prebiehajúce projekty (predovšetkým v kapitolách MD SR a MO SR) sú už alokované v kapitolách a vo VPS sú výdavky iba na projekty, ktoré musia prejsť posúdením ÚHP. Rovnako tak je v rozpočte zverejnený aj zoznam 15 najväčších investičných projektov, ktoré sa budú financovať v roku 2023. Ten vychádza z investičných plánov vybraných kapitol<sup>20</sup>, ktoré ho, aj keď s oneskorením, vypracovali. **Do budúcnosti odporúča NKÚ SR rozšíriť tento zoznam o všetky známe investičné projekty, ktoré sa majú v nasledujúcom období financovať.** Medzi najväčšie investičné projekty v roku 2023 patrí predovšetkým prebiehajúca výstavba úsekov diaľnic a rýchlostných ciest: Hubová – Ivachnová (II. fáza), Prešov – severný obchvat I. etapa, či Lietavská Lúčka – Višňové – Dubná Skala.

**Kapitálové výdavky ŠR v roku 2023 budú tvoriť 17 % (5,9 mld. eur) z celkových rozpočtovaných výdavkov.** Plánované kapitálové výdavky majú byť financované z troch zdrojov – ŠR (1,6 mld. eur, fondov EÚ (2,4 mld. eur vrátane spolufinancovania) a POO (1,9 mld. eur vrátane výdavkov na DPH). Ďalej uvádzame stanovisko k vybraným aspektom kapitálových výdavkov v jednotlivých rezortoch.

**Kapitálový rozpočet rezortu dopravy dosiahne v roku 2023 hodnotu 1,6 mld. eur, čo je o 527 mil. eur viac ako v roku 2022, pričom vzrástť má zdroj ŠR (o 346 mil. eur) aj zdroj EÚ (o 205 mil. eur).** Za

<sup>18</sup> NKÚ SR, 2020: Stanovisko Najvyššieho kontrolného úradu SR k návrhu ŠZÚ za rok 2019. [\[online\]](#).

<sup>19</sup> NKÚ SR, 2021: Stanovisko Najvyššieho kontrolného úradu SR k návrhu ŠZÚ za rok 2020. [\[online\]](#).

<sup>20</sup> S priemernými kapitálovými výdavkami nad 20 mil. eur ročne.

týmto nárastom je niekoľko faktorov. Pri výdavkoch zo ŠR je to predovšetkým návrat rozpočtovaných výdavkov zo ŠR na rozbehnuté investície (naspät) do kapitoly dopravy (v roku 2022 boli rozpočtované v kapitole VPS). Pri eurofondoch<sup>21</sup> čaká MD SR v roku 2023 veľká výzva. Do rozpočtovaných výdavkov totiž vstupujú prostriedky z končiaceho 3. PO (návrh RVS 429,3 mil. eur) a zároveň zo začínajúceho 4. PO (návrh RVS 597 mil. eur). Spolu by tieto výdavky mali presiahnuť viac ako 1 mld. eur. S veľkou pravdepodobnosťou sa k nim pridajú ešte nevyčerpané prostriedky z predchádzajúcich rokov. K 31. 10. 2022 bol stav upraveného rozpočtu týchto výdavkov 1,2 mld. eur, pričom k tomuto dátumu sa vyčerpalo iba 318 mil. eur. Síce sa do konca roka ešte časť týchto prostriedkov vyčerpá, veľké množstvo sa však presunie do roku 2023 a pridá sa k spomínanej rozpočtovanej miliarde. Priemerné ročné čerpanie eurofondov v období rokov 2016 – 2021 pritom dosiahlo iba 386 mil. eur. Pre porovnanie, v poslednom roku 2. PO dokázalo vyčerpať MD SR až 1,37 mld. eur. **Aj na základe minulosti NKÚ SR konštatuje, že takýto objem prostriedkov je možné za rok vyčerpať. Bude to však náročné, najmä z pohľadu zabezpečenia transparentných verejných obstarávaní v reálnom čase, ako aj realizácie značného objemu a kvality investičných stavebných prác.** Navyše hrozí, že prostriedky sa na poslednú chvíľu budú míňať na iné účely, ako boli pôvodne naplánované. Riziko prepadnutia časti nevyčerpaných prostriedkov bude stále pretrvávajúť. NKÚ SR oceňuje alokovanie výdavkov na pokračujúce veľkoplošné opravy ciest, zároveň však upozorňuje, že v návrhu rozpočtu chýbajú dostatočné výdavky na rekonštrukcie mostov na cestách I. triedy.<sup>22</sup> Pozitívom je akurát vytvorenie samostatného prvku na tento účel. Na ňom však nie sú alokované žiadne prostriedky na rok 2023. Aj na základe svojej kontrolnej činnosti NKÚ SR konštatuje, že SR dlhodobo neinvestovala do modernizácie mostov, systém údržby a opráv je neúčinný a zdroje na ich obnovu nedostatočné, pričom zatvorenie mostov z dôvodu zlého technického stavu má veľký ekonomický a sociálny vplyv na dotknutý región. **Zásadným krokom k riešeniu situácie je prijatie udržateľného systému financovania, čo sa v návrhu RVS neprejavuje.**

Celkové výdavky kapitoly MO SR na rok 2023 sa rozpočtujú v sume 2,09 mld. eur. Táto suma však nezahŕňa kapitálové výdavky MO SR alokované v kapitole VPS vo výške 353 mil. eur. V programovej štruktúre kapitoly sú v rámci programu Rozvoj obrany vyčlenené prostriedky na rok 2023 v sume 381 mil. eur. Program je určený na rozvojové aktivity rezortu, a to najmä na rozvoj výzbroje, techniky a materiálu, rozvoj komunikačných a informačných systémov, rozvoj infraštruktúry a rozvoj centrálnej logistiky. **MO SR v roku 2023 plánuje nárast kapitálových výdavkov oproti schválenému rozpočtu na rok 2022 o 146 mil. eur na 672 mil. eur.** Najväčšími projektami, na ktoré má MO SR uzatvorené vykonávacie zmluvy, sú nákupy stíhacích lietadiel F-16, kolesových húfnic Zuzana 2, bojových obrnených vozidiel 8x8 a 3D rádiolokátorov s rôznym dosahom. **V súvislosti s objemovo najväčšími obrannými nákupmi v histórii SR upozorňuje NKÚ SR na nedostatočný legislatívny rámec pri riešení kompenzačných programov** (box 3).

### BOX 3: Kompenzácie pri obranných nákupoch

NKÚ SR zverejnil v júni 2021 analytický komentár zameraný na opodstatnenosť a efektívnosť nákupu stíhacích lietadiel F-16.<sup>23</sup> V komentári sme upozornili aj na to, že keby sa pri nákupe požadovali kompenzačné programy<sup>24</sup>, ekonomika SR mohla byť podporená sumou až do výšky obstarávacej ceny lietadiel, t. j. 1,9 mld. eur. V nadväznosti na toto zistenie sme formulovali nasledovné odporúčanie: „Pri každom ďalšom

<sup>21</sup> Prostriedky v rámci programu OEB – Operačný program Integrovaná infraštruktúra.

<sup>22</sup> Časť prostriedkov z alokovanej sumy cca 23 mil. eur, určenej na projekty Slovenskej správy ciest, bude použitá aj na mosty. Nie je však známe, koľko projektov a v akej výške sa bude týkať výlučne rekonštrukcie mostov.

<sup>23</sup> NKÚ SR – Nákup lietadiel F-16. Jún 2021. [\[online\]](#).

<sup>24</sup> Kompenzačné programy sú programy priemyselnej spolupráce, ktorými vláda ako obstarávateľ vojenskej techniky a služieb získava kompenzáciu za vynaložené peniaze. Podrobnejší popis je uvedený v prílohe 9 analytického komentára. [\[online\]](#).

zahraničnom akvizičnom projekte Ozbrojených síl SR požadovať benefity v podobe kompenzačných programov až do výšky 100 % hodnoty kontraktu a ich zohľadnenie ako jedného z kritérií pri výbere. Zvoliť optimálnu stratégiu implementácie týchto programov pre podporu slovenského zbrojného priemyslu.“

Naše odporúčanie je v súlade s implementáciou Smernice ES č. 2009/81<sup>25</sup>, na základe ktorej sa v posledných rokoch pri obstarávaní tovarov a služieb v oblasti obrany v Európe realizuje úroveň kompenzačných programov na úrovni 100 % hodnoty kontraktov.<sup>26</sup>

Pri nákupe stíhacích lietadiel F-16 (v roku 2018) neboli kompenzačné programy riešené vôbec a v súčasnosti pri obstarávaní bojových obrnených vozidiel 8x8 MO SR zvolilo kritérium – „program priamej priemyselnej spolupráce s účasťou slovenského priemyslu v hodnote najmenej 40 % z celkovej obstarávacej ceny“.<sup>27</sup>

MO SR dňa 30. 8. 2022 podpísalo medzivládnu zmluvu (G2G) s Fínskom na nákup 76 bojových obrnených vozidiel Patria AMVXP 8x8<sup>28</sup> a v súčasnosti realizuje finálnu prípravu G2G zmluvy so Švédskom pre pásové bojové obrnené vozidlá (1 689 mil. eur s DPH). Zatiaľ zverejnená zmluva neobsahuje dohodu o kompenzačných programoch, ktorá má byť súčasťou takejto zmluvy.<sup>26</sup> Pre porovnanie uvádzame niektoré princípy kompenzačných programov zakotvené v legislatíve Nórskeho kráľovstva a Českej republiky.<sup>29</sup>

#### Nórsko

- pre obranné nákupy
- definovaná zodpovedná inštitúcia
- definovaný postup a finančné limity
- používa presne definované multiplikátory
- pri sporoch je používané výlučne nórske právo
- dodávateľ musí uzavrieť priemyselnú spoluprácu na minimálne 100 % hodnoty základu definovaného výpočtu
- definovaný počet mílnikov
- určené sankcie

#### Česko

- pre všetky verejné zákazky
- definovaná zodpovedná inštitúcia
- definovaný postup a finančné limity
- nepoužíva multiplikátory
- výpočet hodnoty je presne definovaný
- ČR uznesením vlády č. 499/2010 schválila zásady pre offsety
- hodnota offsetu nesmie prekročiť 100 % hodnoty kontraktu
- zadávateľ vyhodnocuje a offsetová komisia sa vyjadruje
- povinné uvedenie sankcií

Rozpočet kapitoly MO SR významne rastie a vybudovanie potrebných kapacít a spôsobilostí rezortu MO SR si do roku 2035 vyžiada 38 mld. eur (priemerne 2,92 mld. eur ročne).<sup>30</sup> Významná časť týchto prostriedkov bude využitá na obranné akvizičné projekty. Využívanie všetkých dostupných možností kompenzačných programov pri takýchto akvizíciách je nevyhnutné pre podporu domácej ekonomiky.

**Pred realizáciou ďalších obranných akvizícií je potrebné analyticky vyhodnotiť všetky relevantné možnosti, ako dosiahnuť ciele kompenzačných programov, ktoré sú používané v zahraničí<sup>31</sup>, a v prípade potreby predložiť vláde návrh legislatívneho zámeru na ich zavedenie.**

<sup>25</sup> Úrad pre verejné obstarávanie. [online].

<sup>26</sup> Zdroje: [Ministerstvo práce a hospodárstva Rakúska](#), [Ministerstvo obrany Českej republiky](#), [Defence24](#), [SAAB](#), [Defence Update](#), [ARMY TECHNOLOGY](#), [France24](#), odborná literatúra napr.: Cambridge University Press, 2014, *Buying Defence and Security in Europe*. [online]. Ministerstvo obrany Nórska na základe komunikácie s NKÚ SR potvrdilo túto skutočnosť.

<sup>27</sup> MO SR na základe vyžiadania NKÚ SR potvrdilo, že slovenský legislatívny regulačný rámec (zákony, predpisy, vyhlášky, opatrenia, smernice a pod.) pre kompenzačné programy v súčasnosti neexistuje. Preto NKÚ SR v súčasnosti nemôže metodicky na základe platnej legislatívy a dostupných údajov kvantifikovať a overiť výšku kompenzačných programov. Ak by aj bol zrealizovaný objem kompenzačných programov vo výške 40 % hodnoty kontraktu, na základe týchto údajov a podľa platnej legislatívy EÚ prišla SR pri podpísanej zmluve na BOV o možnosť podpory ekonomiky do výšky 60 % hodnoty podpísaného kontraktu.

<sup>28</sup> Zmluvne dohodnutá čiastka 404 mil. eur s DPH. [online].

<sup>29</sup> Zdroj: MO Nórska, MPO ČR.

<sup>30</sup> Schválený Dlhodobý plán rozvoja rezortu MO SR s výhľadom do roku 2035. [online].

<sup>31</sup> Ako príklad úspešného riešenia má NKÚ SR na základe komunikácie s MO Nórska a OS Nórska (Norwegian Defence Materiel Agency) k dispozícii regulačný predpis Nórskeho kráľovstva. Regulačný predpis Českej republiky je dostupný na web stránke Ministerstva priemyslu a obchodu. [online].

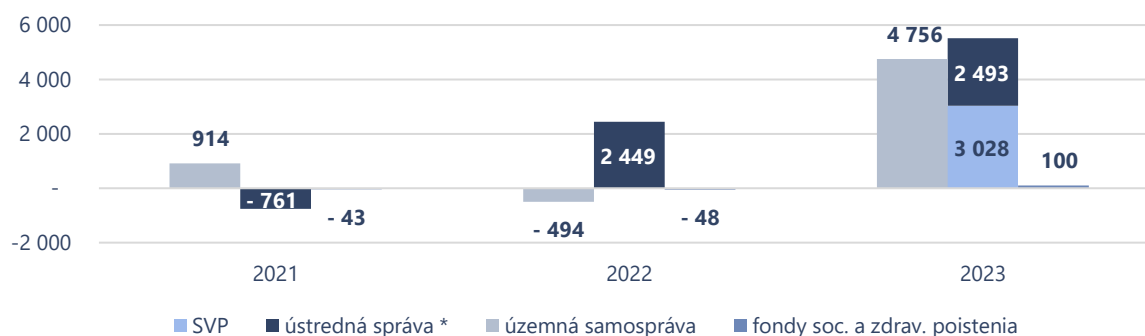


Ďalšou dôležitou súčasťou kapitálových výdavkov sú investície do zdravotníctva, vrátane výstavby nových nemocníc. V tejto súvislosti NKÚ SR negatívne hodnotí, že pre rezort zdravotníctva nie sú **zo ŠR vyčlenené žiadne prostriedky na kapitálové výdavky**. Na tento účel sú rozpočtované výlučne prostriedky z POO. Návrh RVS uvádza v súlade s priorizovaným investičným plánom MZ SR<sup>32</sup>, že: „Na rok 2023 je odhadované čerpanie prostriedkov vo výške 36 mil. eur zo štátneho rozpočtu a 30 mil. eur z prostriedkov Európskych štrukturálnych a investičných fondov.“<sup>33</sup> Tieto prostriedky v rozpočte však reálne vyčlenené nie sú. V tomto ohľade je návrh rozpočtu nekonzistentný a neposkytuje dostatočnú mieru istoty, ako budú financované projekty, kde sa plánoval iný zdroj financovania ako POO.<sup>34</sup>

#### iv. Počet zamestnancov vo VS

Krízové obdobie sa neprejavuje v úsporných opatreniach týkajúcich sa počtu zamestnancov VS a mzdových výdavkov. Rozpočtované osobné výdavky zamestnancov VS tvoria 19,6 % z celkových výdavkov VS. **Zamestnanosť vo VS má v roku 2023 medziročne vzrásť o 10 377 osôb (2,4 %) na 439 387 osôb** (graf 9). Rozpočtovaný počet zamestnancov sa však zvyčajne nedarí naplniť.

**Graf 9: Medziročná zmena počtu zamestnancov podľa oblastí VS**



Zdroj: MF SR, \* vrátane metodologickej zmeny preradenia SVP, š. p.

Hoci nárast o vyše 3 tis. zamestnancov je z dôvodu začlenenia SVP, š. p. do VS, navýšenie o zvyšných 7 tis. osôb je v rozpore s opatreniami z revízie výdavkov<sup>35</sup>, ktorá ako kľúčové opatrenie navrhuje 10 % zníženie počtu zamestnancov v ústrednej štátnej správe. K medziročnému rastu dochádza najmä v kapitole MV SR (o 431 osôb) a MPSVR SR (o 392 osôb). Takmer 5 tis. zamestnancov má pribudnúť samospráve. Zamestnanosť vo VS rastie aj napriek tomu, že v rámci transformácie časti SAV na verejné výskumné inštitúcie sa počet zamestnancov štátnych rozpočtových organizácií zníži o 722 osôb. Kvôli realizácii POO sa medziročne zvyšuje počet zamestnancov VS o 224 osôb na 1 739 osôb.

Napriek rastu počtu zamestnancov a vytvoreniu nových úradov (Úrad pre územné plánovanie a výstavbu SR s počtom 159 zamestnancov v roku 2023), vybrané úrady trpia nedostatkom zamestnancov. Úrad na ochranu osobných údajov SR vo svojej správe za rok 2021<sup>36</sup> uvádza, že nedostatok zamestnancov na personál úradu sa premieta v podobe jeho enormnej zaťaženia, ktorú neodstránila ani kumulácia funkcií organizačných útvarov či niektorých zamestnancov.

<sup>32</sup> MZ SR – Priorizovaný investičný plán pre zdroj financovania: Plán obnovy a odolnosti. [online].

<sup>33</sup> Návrh RVS na roky 2023 – 2025, s.33.

<sup>34</sup> Podľa MF SR investičný plán MZ SR predstavuje odhad čerpania kapitálových prostriedkov v najbližších šiestich rokoch a aktualizuje sa na ročnej báze. Výška skutočne rozpočtovaných výdavkov je výsledkom rozpočtových rokovaní medzi MZ SR a MF SR. Nesúlad medzi investičným plánom a rozpočtom môže vyplývať zo skutočnosti, že konkrétne projekty uvedené v investičnom pláne nie sú dostatočne pripravené, prípadne týmto projektom bol určený iný zdroj financovania (POO), resp. sú iné závery z rokovaní. Dlhodobou snahou MF SR je zabezpečiť čo najužšie previazanie investičných plánov s reálnymi rozpočtami.

<sup>35</sup> ÚHP – Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe. Marec 2022. [online].

<sup>36</sup> Úrad na ochranu osobných údajov SR – Správa o stave ochrany osobných údajov za rok 2021. Marec 2022. [online].

## 5 Riziká rozpočtovania pri dosahovaní najvýznamnejších cieľov

Rok 2023 je už tretím rokom, v ktorom bude vláda SR naplňovať svoje programové vyhlásenie na roky 2021 – 2024.<sup>37</sup> Preto sme sa zamerali na to, či sú programy financované zo ŠR naviazané na plnenie hlavných cieľov PVV vo vybraných oblastiach. Identifikovali sme tak riziká, ktoré súvisia s realitou splnenia jednotlivých cieľov v kontexte navrhnutého rozpočtu na rok 2023.

Bližšie sme sa venovali trom oblastiam verejných politík, ktoré sú prioritami kontrolnej činnosti NKÚ SR v roku 2023 – zdravotníctvo, vzdelávanie a udržateľné verejné financie. V rámci udržateľnosti verejných financií sme sa zamerali na sociálne politiky a environmentálnu udržateľnosť.

### 5.1 Zdravotníctvo

Pre oblasť zdravotníctva je navrhovaný celkový objem verejných výdavkov vo výške 7,62 mld. eur. Pri tejto sume je uvádzané, že ide o medziročný rast vo výške 19,4 % oproti schválenému rozpočtu na rok 2022. Ak však tento objem porovnáme s odhadom skutočného čerpania výdavkov na zdravotníctvo v roku 2022, ide o pokles o 1,08 %. Návrh rozpočtu počíta s **nižšími výdavkami na zdravotníctvo v roku 2023, ako sa očakávajú reálne výdavky zdravotníctva v roku 2022 a to o 83 mil. eur.**

Okrem toho je až takmer 458 mil. eur z týchto celkových zdrojov závislých od schopnosti čerpať prostriedky z POO, čo predstavuje istú mieru rizika. Celkový objem disponibilných zdrojov závisí aj od úspechu pri realizácii úsporných opatrení, ktoré sú na rok 2023 plánované vo výške 127 mil. eur. Na základe skúseností z minulých rokov, kedy sa nepodarilo zrealizovať plánované úspory ani z polovice<sup>38</sup>, možno predpokladať, že ani v roku 2023 sa nepodarí úsporou uvoľniť dodatočné disponibilné zdroje v plánovanej výške (viac k úsporám v boxe 6). Určitú mieru neistoty do rozpočtu pre zdravotníctvo vnášajú aj prostriedky v objeme 340 mil. eur, ktoré sú rozpočtované v kapitole VPS s tým, že budú presunuté do sektoru zdravotníctva až po schválení rozpočtu, a to prostredníctvom navýšenia platieb štátu za svojich poistencov. Do sektora zdravotníctva môže v roku 2023 smerovať aj časť prostriedkov rozpočtovaných v rezervách, najmä pokiaľ ide o 400 mil. eur na negatívne vplyvy pandémie (z čoho 220 mil. eur má ísť na úhradu vakcín) alebo aj časť rezervy na kompenzáciu rastu cien energií. Tieto položky sú však mimo dosahu kapitoly MZ SR, a to, koľko z nich reálne pôjde do zdravotníctva, je neisté. Vzhľadom k uvedeným skutočnostiam NKÚ SR konštatuje, že takto navrhnutý rozpočet **nie je v súlade s PVV, ktoré vládu zaväzuje, že v zdravotníctve „zabezpečí stabilitu a predvídateľnosť financovania“**.<sup>39</sup>

**NKÚ SR pozitívne hodnotí, že MF SR pokračuje v nedávno zavedenej praxi uvádzať v návrhu RVS aj kľúčové výsledkové ukazovatele konkrétnej verejnej politiky.** Výsledky slovenského zdravotníctva sú dlhodobo neuspokojivé, či už ide o úmrtnosť, očakávanú dĺžku života alebo aj ďalšie výsledkové ukazovatele. Dobrý prehľad v tomto smere ponúka aktuálna súhrnná správa MZ SR<sup>40</sup>, v ktorej je konštatovaný neuspokojivý vývoj pri väčšine indikátorov.

<sup>37</sup> Programové vyhlásenie vlády SR na obdobie rokov 2021 – 2024. [online].

<sup>38</sup> Cieľ na rok 2020: 195 mil. eur, plnenie 86,6 mil. eur; cieľ na rok 2021: 304,5 mil. eur, plnenie 115,9 mil. eur. Zdroj: ISA ÚV SR; Súhrnná implementačná správa za rok 2021, str. 135.

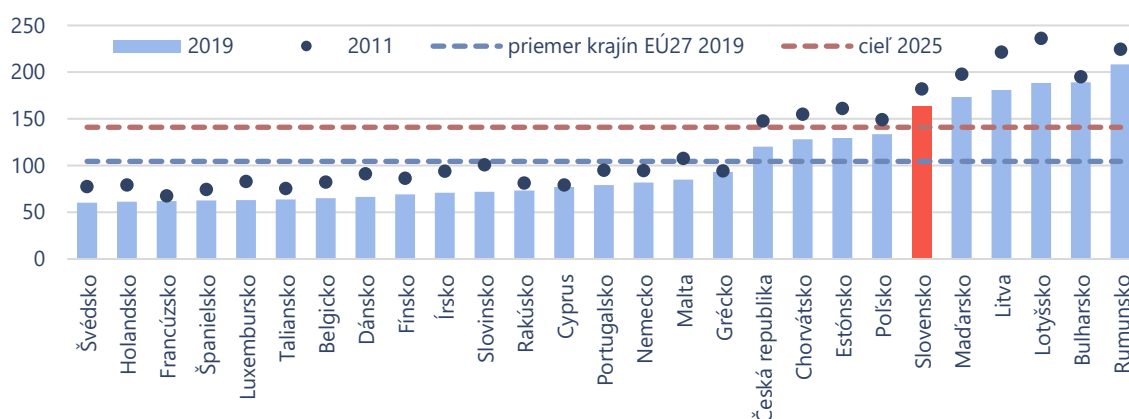
<sup>39</sup> PVV na roky 2021 – 2024, s. 41. [online].

<sup>40</sup> Súhrnná správa o vývoji v Strategickom rámci starostlivosti o zdravie pre roky 2014 – 2030 za obdobie od začiatku realizácie Strategického rámca starostlivosti o zdravie do konca roka 2021. [online].

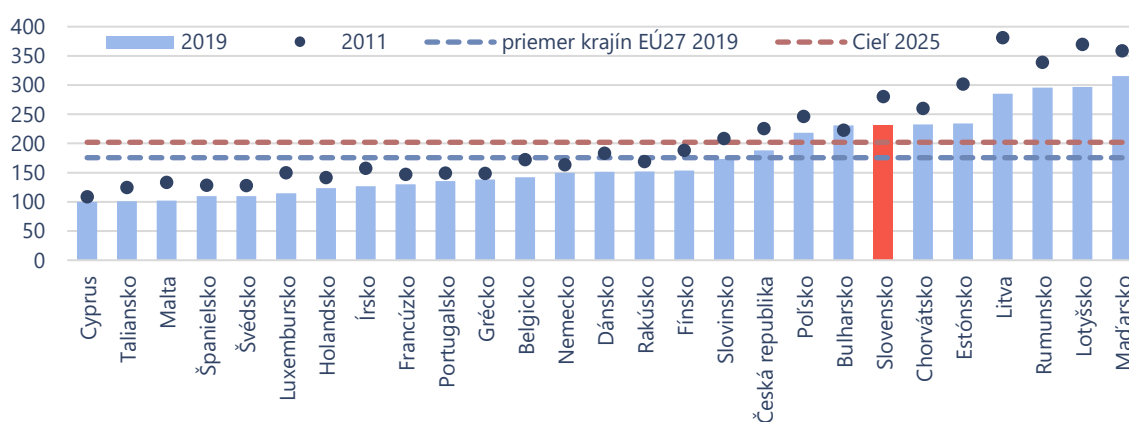


NKÚ SR taktiež pozitívne vníma stanovenie konkrétnych cieľov daných indikátorov, pričom však upozorňuje, že napríklad dosiahnutie cieľovej hodnoty v úmrtnosti odvrátiteľnej zdravotnou starostlivosťou by podľa aktuálnych údajov SR neposunulo v rebríčku krajín EÚ ani o jednu priečku dopredu<sup>41</sup> (graf 10). Priestor na zlepšenie vidí **v previazanosti výsledkových ukazovateľov so štruktúrou rozpočtu**. Uvádzanie výsledkových ukazovateľov by malo výrazne vyššiu pridanú hodnotu, keby z návrhu rozpočtu bolo zrejmé, ako konkrétne majú jednotlivé výdavkové tituly prispieť k pozitívnemu vývoju konkrétnych výsledkov, čím by sa zvýšila celková zúčtovateľnosť verejnej politiky a jej konkrétnych opatrení uvádzaných v rozpočte.

**Graf 10: Úmrtnosť odvrátiteľná zdravotnou starostlivosťou (na 100 tis. obyvateľov)**



**Graf 11: Úmrtnosť odvrátiteľná prevenciou (na 100 tis. obyvateľov)**



Zdroj: Eurostat; hlth\_cd\_apr; zdroj cieľových hodnôt: Návrh rozpočtu

**Programovej štruktúre rozpočtu kapitoly MZ SR dominuje z hľadiska objemu výdavkov prvok, na ktorom sa rozpočtuje poisťné za poisťencov štátu** (tabuľka 10). Druhým objemovo najvýznamnejším prvkom je časť POO (Moderná a dostupná zdravotná starostlivosť), cez ktorý je plánovaná výstavba nemocníc. Rozpočet sa v tomto ohľade spolieha iba na tento jeden externý zdroj a na ostatných prvkoch venovaných stavbe či vybaveniu zdravotníckych zariadení nie sú rozpočtované žiadne prostriedky. Pri detailnejšom pohľade na ostatné položky možno pozitívne hodnotiť mierne navýšenie prostriedkov na programe venovanom prevencii, keďže v tejto oblasti Slovensko dlhodobo vykazuje slabé výsledky (graf

<sup>41</sup> Podľa MF SR boli ciele stanovené podľa štúdie IFP – Reformný kompas slovenskej ekonomiky. [online]. Cieľová hodnota bola stanovená pre rok 2030. V prípade národného cieľa v ukazovateli úmrtnosť odvrátiteľnej zdravotnou starostlivosťou trajektória pre cieľovú hodnotu (začiatok od roku 2022) pozostáva z priemerného posunu piatich krajín s najväčším zlepšením v období 2011 – 2018 (aj vzhľadom na výrazne horšie výsledky oproti priemeru EÚ). Keďže už počiatočné výsledky SR v tomto ukazovateli patria k najhorším, pozitívny vývoj do roku 2025 nemusí stále znamenať dosiahnutie úrovne Poľska (ďalšej krajiny v poradí).

11). Naopak rizikovým je prvok určený pre rozpočet príspevkových organizácií MZ SR, kde je rozpočtovaná výrazne nižšia suma oproti minulým rokom, ale aj oproti návrhu kapitoly. Za zmienku stojí aj to, že vede a výskumu v zdravotníctve sú v rozpočte venované zanedbateľné prostriedky.

**Tabuľka 10: Programová štruktúra rozpočtu kapitoly MZ SR (v mil. eur)**

Program	Prvok	R 2021	S 2021	R 2022	NK 2023	N 2023
<b>MZ SR spolu</b>		<b>1 706,9</b>	<b>2 281,2</b>	<b>1 606,5</b>	<b>2 005,9</b>	<b>1 730,2</b>
<b>079 Prevencia a ochrana zdravia</b>		<b>65,6</b>	<b>101,5</b>	<b>65,6</b>	<b>67,6</b>	<b>74,1</b>
<b>07A Zdravotná starostlivosť</b>		<b>1 452,9</b>	<b>1 377,9</b>	<b>1 346,1</b>	<b>1 742,2</b>	<b>1 576,8</b>
z toho vybrané prvky:	Poistné za poistencov štátu	1 433,0	1 292,1	1 103,0	1 270,6	1 103,0
	Ostatná technika zdravotníckych zariadení	1,6	30,8	0,0	0,0	0,0
	Stavby zdravotníckych zariadení	0,0	34,9	4,7	0,0	0,0
	Moderná a dostupná zdravotná starostlivosť	0,0	0,0	177,5	400,4	400,4
<b>07B Tvorba a implementácia politik</b>		<b>183,9</b>	<b>584,9</b>	<b>188,4</b>	<b>181,9</b>	<b>64,2</b>
	Rozpočet príspevkových organizácií v pôsobnosti MZ SR	130,0	132,0	130,4	130,8	5,8
	Lieková politika	6,1	5,7	6,1	6,2	6,6
	Veda a výskum v zdravotníctve	1,2	0,7	0,4	0,0	0,0
<b>Iné</b>		<b>4,5</b>	<b>216,8</b>	<b>6,4</b>	<b>14,1</b>	<b>15,1</b>

Zdroj: RIS BI

NK – návrh kapitoly, R – schválený rozpočet, S – skutočnosť, N – návrh rozpočtu

Súhrn verejných zdrojov, ktoré sú určené na úhradu zdravotnej starostlivosti predstavuje **verejné zdravotné poistenie** (VZP). Rozhodujúci podiel na výdavkoch VZP predstavujú výdavky poistenia, teda výdavky na zdravotnú starostlivosť (ZS). Úpravou legislatívy sa od roku 2020 zaviedol nový spôsob financovania VZP, pri ktorom sa platba štátu už neodvíja od počtu poistencov štátu, ale plní dorovnávaciu funkciu. Jej výška je určená tak, aby spolu so zdravotnými odvodmi pokryla očakávané výdavky VZP.

Rozpočet výdavkov na zdravotnú starostlivosť na rok 2023 v porovnaní s rozpočtom na rok 2022 síce vzrastie o 12,5 %, ale v porovnaní s očakávanou skutočnosťou za rok 2022 vzrastie len o 2 % (tabuľka 11). NKÚ SR upozorňuje, že dynamika rastu výdavkov na ZS nedosahuje úroveň prognózovanej inflácie a za predpokladu kompenzácie cien energií ani jadrovej inflácie. Návrh RVS obsahuje aj rezervy, ale z predloženého materiálu nie je jasné ani isté, aký objem pôjde na ZS. Po započítaní dodatočného transferu vo výške 340 mil. eur by sa mal rast výdavkov poistenia (o 7,7 % oproti očakávanej skutočnosti roku 2022) dostať na úroveň prognózovanej jadrovej inflácie, ale stále to nerieši problém štruktúry ZS a možných rizík v konkrétnych oblastiach zdravotníctva vyplývajúcich z dlhodobého nedofinancovania. NKÚ SR upozorňuje, že tento návrh rozpočtu znamená **riziko problémov fungovania ambulantného sektora**, a to aj preto, že rozpočtované výdavky na ZS nepočítajú s nárastom miezd pre ambulantný sektor nad rámec platového automatu. Rozpočet kryje zvyšovanie miezd nad rámec platového automatu iba v prípade zdravotníckych pracovníkov v ústavnej zdravotnej starostlivosti. Pritom v ambulantnom sektore je dlhodobý problém s nedostatkom lekárov, čo sa vzhľadom na ich vekovú štruktúru bude v najbližšej dobe ešte prehlbovať.

**Tabuľka 11: Výdavky verejného zdravotného poistenia (v mil. eur)**

Ukazovateľ	2019 S	2020 S	2021 S	2022 OS	2020 R	2021 R	2022 R	2023 N
Výdavky VZP spolu	5 212,1	5 323,1	5 731,0	6 269,6	5 418,0	5 692,9	5 693,9	6 399,6
% nárast*		2,1	7,7	9,4		5,1	0,0	12,4
% nárast**					4,0	6,9	-0,6	2,1
Výdavky poistenia	4 959,2	5 022,8	5 486,5	5 979,7	5 167,5	5 428,3	5 422,2	6 101,4
% nárast*			9,2	9,0		5,0	-0,1	12,5
% nárast**					4,2	8,1	-1,2	2,0
% nárast***								7,7
				prognóza				prognóza
Spotrebiteľská inflácia (CPI)	2,7	1,9	3,2	12,4			4,2	13,5
Jadrová inflácia	2,4	1,7	3,6	12,2			3,3	7,3

Zdroj: MF SR, Výbor pre makroekonomické prognózy – 14.9.2022

\* oproti predchádzajúcemu roku

\*\* oproti skutočnosti, resp. očakávanej skutočnosti predchádzajúceho roka

\*\*\* oproti očakávanej skutočnosti 2022 po započítaní zvýšenej platby za poistencov štátu o 340 mil. eur do výdavkov poistenia

Dlhodobé nedofinancovanie ZS, vyplývajúce aj z neplnenia úsporných opatrení a meškajúcich systémových opatrení, sa premieta do zadlžovania zdravotníckych zariadení, ktoré je potom potrebné periodicky nesystémovo oddlžovať. **Od roku 2003 sa realizovalo na Slovensku päť oddlžení** (z toho posledné ešte prebieha), **ale žiadne z nich dlhodobejšie neodstránilo problém zadlženosti zdravotníckych zariadení**. Od roku 2011 oddlženia zahŕňali aj návrhy systémových opatrení na riešenie zadlženosti vrátane zavedenia platby za diagnostickú skupinu (DRG). Konceptné materiály o oddlžení z rokov 2017 a 2020 preberali systémové opatrenia z revízie výdavkov na zdravotníctvo. Napriek tomu zadlžovanie ZZ pokračovalo. Od roku 2011 boli na jednotlivé oddlženia ZZ vyčlenené finančné prostriedky vo výške 1,5 mld. eur (tabuľka 12).

**Tabuľka 12: Sumy oddlžení zdravotníckych zariadení od roku 2011 (v mil. eur)**

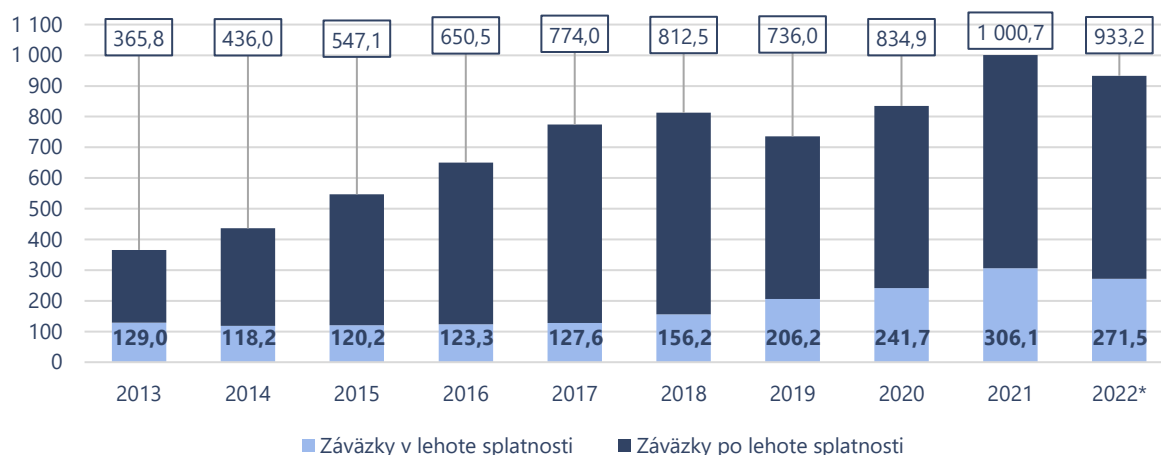
Rok začiatku oddlženia	2011	2017	2020
Finančné prostriedky vyčlenené na oddlženie ZZ	350	585	575
Oddlžená suma pohľadávok veriteľov spolu	300,9	584,4	316*

Zdroj: MZ SR

\* aktuálny stav k 31. 10. 2022

V pôsobnosti MZ SR je **13 fakultných a univerzitných nemocníc**, ktoré uskutočňujú najväčší rozsah finančne náročných výkonov poskytovania ZS. Podľa údajov MZ SR k 31. 8. 2022 v týchto nemocniciach celkové záväzky dosiahli 933,2 mil. eur (graf 12) a od začiatku roka poklesli o 67,5 mil. eur. Z toho záväzky po lehote splatnosti predstavovali 661,7 mil. eur a od začiatku roka klesli o 32,9 mil. eur. Na grafe 11 sú viditeľné efekty oddlžení z rokov 2017 a 2020. Posledné oddlženie by malo v závislosti od administratívnych procesov pokračovať.

Najväčší problém pokračujúceho zadlžovania je, že náklady najväčších fakultných a univerzitných nemocníc nie sú v dostatočnej miere pokryté výnosmi od zdravotných poisťovní. Výnosy zo zdravotných poisťovní dlhodobo nepokrývajú náklady nemocníc na personál, lieky, krv a zdravotnícky materiál. Nemocniciam zvyšujú náklady aj rekonštrukcie investične poddimenzovaných objektov, ako aj náklady na opravu a udržiavanie zastaranej zdravotníckej techniky. Postupná eliminácia zadlžovania nemocníc je možná za predpokladu racionalizácie nákladov a dofinancovania na strane výnosov.

**Graf 12: Vývoj štruktúry záväzkov vo fakultných a univerzitných nemocniciach (v mil. eur)**

Zdroj: MZ SR

\* k 31. 8. 2022

**NKÚ SR dlhodobo a opakovane upozorňuje na to, že nenastáva výraznejší pokrok v systémových opatreniach** (predovšetkým zavedenie úhradového mechanizmu DRG a plná funkcionálna eZdravie), ktoré by mali prispievať k zníženiu zadlžovania zdravotníckych zariadení. Aj preto v roku 2022 realizoval dve kontroly zamerané na preverenie implementácie klasifikačného systému DRG (box 4) a využívanie systému eZdravie (box 5).

#### **BOX 4: Implementácia klasifikačného systému DRG v podmienkach SR**

Zavedenie mechanizmu DRG v podmienkach SR patrí k zásadným systémovým zmenám v slovenskom zdravotníctve. Cieľom systému DRG je zabezpečenie udržateľného financovania lôžkovej zdravotnej starostlivosti, na základe čoho DRG predstavuje základný nástroj na zmiernenie zadlžovania nemocníc.

Implementácia DRG systému v podmienkach SR začala v roku 2011. Základom pre jeho zavedenie sa stal systém implementovaný v Nemecku. V koncepcii schválenej vládou SR sa uvažovalo so spustením ostrej prevádzky systému DRG na Slovensku od začiatku roku 2016. Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že systém DRG nie je v roku 2022 funkčný v plnom rozsahu. Poskytovatelia ústavnej zdravotnej starostlivosti uzatvárajú so zdravotnými poisťovňami zmluvy podľa DRG klasifikačného systému na báze dobrovoľnosti.

V rokoch 2011 až 2020 boli v súvislosti s implementáciou systému DRG vynaložené finančné prostriedky v celkovej sume 10,13 mil. eur. Z toho boli v rokoch 2016 – 2020 čerpané finančné prostriedky z vlastných zdrojov ÚDZS v celkovej sume 1,29 mil. eur. Výdavky na Centrum pre klasifikačný systém na MZ SR za rok 2021 predstavovali sumu 273 tis. eur.

Kontrolou bolo zistené, že najväčšou prekážkou správneho a včasného zavedenia DRG systému do reálnej praxe je absencia legislatívnej podpory jeho záväzného používania pri uzatváraní zmlúv a úhrade zdravotnej starostlivosti medzi jednotlivými zdravotnými poisťovňami a poskytovateľmi ústavnej zdravotnej starostlivosti. Problematické bolo aj nedostatočné využívanie a plnenie legislatívnych kompetencií a úloh ministerstva ako implementáciou povereného správcu DRG systému vzhľadom na nefunkčnosť kontroly a vymožiteľnosť dodržiavania pravidiel.

**BOX 5: Využívanie systému eHealth/eZdravie**

Systém eZdravie je centrálnym úložiskom zdravotných záznamov pacienta a je zdrojom dôležitých informácií o pacientovom zdravotnom stave. Cieľom eZdravia je poskytnúť správne informácie v správny čas na správnom mieste vo všetkých etapách a procesoch starostlivosti o zdravie občanov, čo by malo prispieť k zlepšovaniu zdravotnej starostlivosti a znižovaniu nákladov.

Kontrolou bolo zistené, že problematika elektronizácie zdravotníctva nebola pokrytá aktuálnymi stratégiami, pričom posledné komplexné strategické materiály boli prijaté v roku 2008 a 2009. Funkcionalita a reálne využívanie systému v lekárskej praxi trpí obmedzeniami a je nedostatočne využívaná. Využívanie elektronickej zdravotnej knihy občanmi sa v roku 2021 pohybovalo na úrovni 0,33 %. Príčinami nedostatočnej funkčnosti a minimálneho využitia systému eHealth/eZdravie boli absencia riadenia zo strany MZ SR, časté personálne zmeny vo vedení a v organizačnej štruktúre Národného centra zdravotníckych informácií (NCZI), absencia harmonogramu úloh a jeho vyhodnocovania, ako aj slabá komunikácia k občanom a poskytovateľom zdravotnej starostlivosti.

Najväčšími prekážkami priaznivého rozvoja a využitia projektu eZdravie boli systémové nedostatky v riadení a implementácii projektu, ktoré sa prejavovali v zlyhávajúcej komunikácii medzi prevádzkovateľom, zadávateľmi, realizátormi a distribútormi prvkov systému na strane ich tvorcov a na strane používateľov systému v lekárskej praxi a zdravotníckych zariadeniach. Prejavovalo sa to v nedostatočnej komunikácii NCZI s odbornými zložkami zabezpečujúcimi funkčnosť systému, v nedostatočnom zaškolení zdravotníckych pracovníkov, v ťažkopádnej práci s produktami systému eZdravia. Vyskytli sa aj komplikácie prepojenia systému eZdravia s nemocničným informačným systémom.

Zmysel a vysoká efektívnosť elektronizácie v zdravotníctve sa potvrdila v segmente eReceptu, a to najmä v období obmedzeného priameho kontaktu pacienta a lekára počas pandémie ochorenia COVID-19.

Vo výdavkoch VZP by podľa návrhu RVS na roky 2023 až 2025 mali byť v roku 2023 realizované **úsporné opatrenia** vo výške 127 mil. eur, z čoho rozhodujúca časť (67 mil. eur, takmer 53 %) má byť realizovaná **v liekovej politike**. Ide o úsporu výdavkov oproti roku 2022. V porovnaní s RVS na roky 2022 až 2024 prichádza v roku 2023 k celkovému medziročnému poklesu úspor na výdavkoch z VZP o 122 mil. eur, z toho v liekovej politike o 62 mil. eur. Predpokladanou príčinou poklesu je neplnenie navrhovaných opatrení uvedených v Revízii výdavkov na zdravotníctvo II. NKÚ SR sa zameria na riziká plnenia úsporných opatrení vo vybraných oblastiach liekovej politiky v roku 2023. Formulácia rizík vychádza z informácií zdravotných poisťovní Dôvera, Union, VŠZP, Súhrnnej implementačnej správy za rok 2021<sup>42</sup> a Aktualizácie revízie výdavkov na zdravotníctvo<sup>43</sup> (box 6).

**BOX 6: Riziká plnenia úsporných opatrení vo vybraných oblastiach liekovej politiky**

Na základe aktualizácie revízie výdavkov na zdravotníctvo v rámci liekovej politiky sa rozhodujúci objem úspor (60 mil. eur) navrhuje dosiahnuť v oblastiach nákladovej efektivity liekov, podpory vstupu generík a biosimilárov, liekov na výnimky a aktívneho vynucovania vyrovnávacieho rozdielu.

Z prostriedkov VZP by mali byť uhrádzané lieky vo výške zodpovedajúcej preukázanému klinickému prínosu, aby vynakladanie verejných zdrojov bolo efektívne a účelné. V návrhu RVS na rok 2023 boli potenciálne úspory na lieky, ktoré nespĺňajú kritérium **nákladovej efektívnosti** kvantifikované sumou 12 mil. eur (z toho úspory v oblasti nákladovej efektivity liekov okrem orphanov<sup>44</sup> vo výške 10 mil. eur a nákladovej efektivity zaradených orphanov vo výške 2 mil. eur). Plánovaná úspora poklesla medziročne o 24 mil. eur. Napriek rapidnému medziročnému poklesu úspory NKÚ SR upozorňuje na riziko plnenia úspory u liekov v tejto

<sup>42</sup> Úrad vlády Slovenskej republiky – Súhrnná implementačná správa za rok 2021. 14. 10. 2022 [\[online\]](#).

<sup>43</sup> Ministerstvo financií Slovenskej republiky – Návrh Revízie výdavkov na zdravotníctvo. 12. 10. 2022. [\[online\]](#).

<sup>44</sup> Orphaný sú lieky určené pre diagnostiku, prevenciu alebo liečbu zriedkavých ochorení.

oblasti za rok 2023. Podľa údajov zo zdravotných poisťovní (tabuľka 13) a súhrnnej implementačnej správy za rok 2021 nedošlo v roku 2021 ani v 1. polroku 2022 zo strany MZ SR k prehodnoteniu nákladovej efektivity potenciálne nákladovo neefektívnych liekov. MZ SR nepožiadalo ani jedného z držiteľov registrácie týchto liekov o vypracovanie farmako-ekonomického rozboru, na základe ktorého by prišlo k zníženiu úhrady alebo vyradeniu lieku z kategorizácie. NKÚ SR už v roku 2021 v komentári „Riziká procesu posudzovania liekov v SR<sup>45</sup>“ uviedol, že v procese posudzovania liekov za roky 2017 až 2020 existovali významné riziká a tento proces nebol optimálne nastavený. Aj keď od 1. 1. 2022 vznikol Národný inštitút pre hodnotenie zdravotníckych technológií, ktorý je financovaný z ročného prerozdelenia poisťného, pretrváva riziko neefektívneho vynakladania finančných prostriedkov z VZP.

Prehodnotenie úhrad **liekov na výnimky** (hradené z VZP na základe § 88 zákona č. 363/2011 Z. z.) by malo priniesť úsporu verejných financií kvantifikovanú na rok 2023 vo výške 14 mil. eur. Napriek medziročnému poklesu úspory o 2 mil. eur NKÚ SR je skeptický k dosiahnutiu uvedenej úspory v roku 2023, pretože podľa Súhrnnej implementačnej správy za rok 2021 sa úhrady liekov na výnimky medziročne zvýšili v roku 2020 o 3,7 mil. eur, v roku 2021 o 18,4 mil. eur a podľa údajov zdravotných poisťovní za 1. polrok 2022 medziročne o 11,9 mil. eur. Od 1. 8. 2022 nadobudla platnosť novela zákona č. 363/2011 Z. z., na základe ktorej MZ SR navrhlo vyriešiť problematiku úhrad liekov na výnimky uzatváraním zmlúv s neverejnými údajmi o úhrade liekov z VZP priamo medzi MZ SR a vybranými držiteľmi registrácie liekov. Avšak zdravotné poisťovne vetovali hneď prvé štyri takéto zmluvy v súlade s platnou legislatívou, a preto navrhnutý proces uzatvárania zmlúv predstavuje významné riziko dosiahnutia navrhovanej úspory z VZP.

Uplatňovanie tzv. **vyrovňavacieho rozdielu**<sup>46</sup> by malo v roku 2023 priniesť úsporu 11 mil. eur, ktorá sa medziročne zvýšila o 4 mil. eur. Podľa informácií zo zdravotných poisťovní MZ SR v roku 2021 a v 1. polroku 2022 nevypísalo konanie vo veci vrátenia vyrovňavacieho rozdielu na žiaden z podmienene kategorizovaných liekov. MZ SR ani nevyhodnotilo, u ktorých z podmienene kategorizovaných liekov došlo k prekročeniu výdavkov z VZP oproti stanovenej maximálnej výške úhrady. Riziko plnenia úspory v roku 2023 spočíva **v dlhodobej a nezákonnej nečinnosti MZ SR** pri plnení si povinnosti rozhodovať o vyrovňavacom rozdieli podľa zákona č. 363/2011 Z. z.

Úspora vo výške 23 mil. eur bola na rok 2023 navrhnutá v oblasti podpory vstupu **generických liekov a biologicky podobných liekov (biosimilárov)**<sup>47</sup> do kategorizácie. V porovnaní s rokom 2022 sa medziročne zvýšila o 20 mil. eur. Podľa údajov zo zdravotných poisťovní boli zo strany MZ SR v 1. polroku 2022 zaznamenané minimálne podporné opatrenia vedúce k úspore výdavkov z VZP. Dosiahnutá výška úspory je nepostačujúca vzhľadom na plnenie výšky úspory uvedenej v návrhu RVS na rok 2022. Legislatíva súvisiaca so vstupom generík a biosimilárov sa síce upravila s účinnosťou od 1. 8. 2022, avšak neboli vyriešené ďalšie problémy ovplyvňujúce vstup tejto skupiny liekov do systému VZP. Z uvedeného dôvodu považujeme plnenie navrhovanej úspory za rizikové v roku 2023.

**Tabuľka 13: Úspora finančných prostriedkov z VZP vo vybraných oblastiach liekovej politiky (v tis. eur)**

Ukazovateľ	1-6 2021 S	1-6 2022 S	2022 Ú*	2023 Ú**	Rozdiel Ú 23-22
Úspora prostredníctvom prehodnotenia nákladovej efektivity liekov zo strany MZ SR u zaradených liekov v kategorizačnom zozname	0	0	36 000	12 000	-24 000
Úspora z podpory vstupu generík a biosimilárov zo strany MZ SR	129	188	3 000	23 000	20 000

<sup>45</sup> NKÚ SR – Riziká procesu posudzovania liekov v SR. Júl 2021. [online].

<sup>46</sup> MZ SR je po uplynutí obdobia podmienenej úhrady povinné v prípade podmienene zaradeného lieku začať konanie o tzv. vyrovňavacom rozdieli, t. j. posúdiť podľa § 21 zákona č. 363/2011 Z. z. (resp. podľa § 21 ods. 7 zákona č. 363/2011 Z. z. v znení účinnom do 31. 12. 2017), či reálna suma úhrad ZP za liek je vyššia ako v rozhodnutí o podmienene zaradení lieku určená maximálna výška úhrady ZP. Ak je reálna suma vyššia, MZ SR je povinné rozhodnutím určiť výšku vyrovňavacieho rozdielu, ktorú je držiteľ registrácie tohto lieku povinný vrátiť ZP, výšku podielu ZP na vyrovňavacom rozdieli a lehotu jeho splatnosti.

<sup>47</sup> Generické lieky a biologicky podobné lieky sú registrované lieky obsahujúce účinné látky, u ktorých skončila patentová ochrana. Uvedené lieky sú menej nákladné pre VZP, pretože do ceny týchto liekov nebolo potrebné zahrnúť výskum a vývoj účinných látok.

Výdavky na lieky hrazené z VZP na výnimky	34 768	46 679	16 000	14 000	-2 000
Úspora prostredníctvom vyrovnávacieho rozdielu u kategorizovaných liekov	0	0	7 000	11 000	4 000

Zdroj: VŠZP, ZP Dôvera, ZP Union

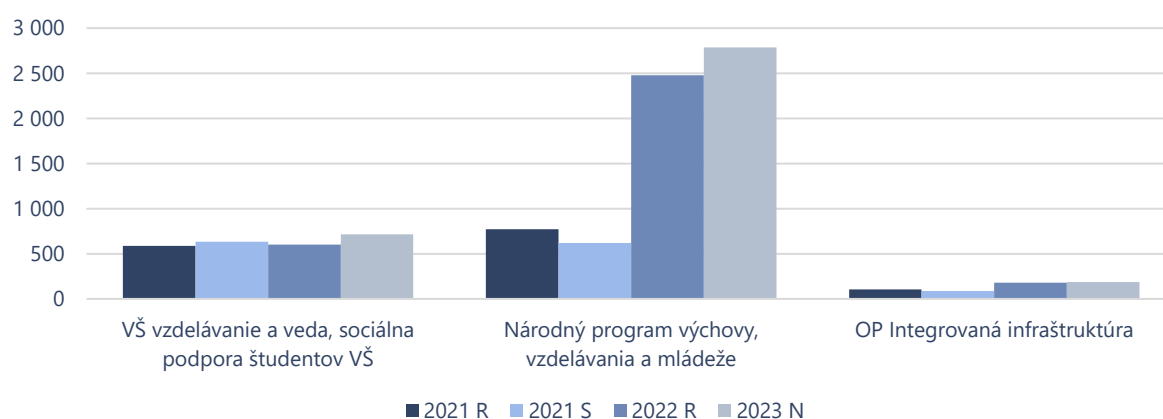
\* Úspora kvantifikovaná v návrhu RVS na roky 2022 až 2024.

\*\* Úspora kvantifikovaná v návrhu RVS na roky 2023 až 2025 – úspora 12 mil. eur pri nákladovej efektívnosti liekov je súčtom úspory nákladovej efektívnosti liekov (okrem orphanov vo výške) 10 mil. eur a úspory nákladovej efektívnosti zaradených orphanov vo výške 2 mil. eur).

## 5.2 Vzdelávanie, výskum a vývoj

Navrhované celkové výdavky na vzdelávanie, vedu, výskum a šport v sume 4,49 mld. eur predstavujú v porovnaní s tohtoročným schváleným rozpočtom nárast o 12 %. Oproti očakávanej skutočnosti je to však nárast iba o 3 %. Výdavky rastú najmä z dôvodu valorizácie plátov zamestnancov v regionálnom a vysokom školstve. Objem prostriedkov na šport má klesnúť oproti očakávanej skutočnosti aj rozpočtu. Rovnako majú byť nižšie aj výdavky na vedu a techniku (pokles o 7 % oproti očakávanej skutočnosti za rok 2022). Z pohľadu programovej štruktúry pôjde najviac prostriedkov na výchovu, vzdelávanie a mládež, pričom za výrazným nárastom od roku 2022 je zjednotenie financovania regionálneho školstva. Oproti tohtoročnému rozpočtu majú narásť výdavky na všetky tri hlavné programy (graf 13).

**Graf 13: Výdavky kapitoly MŠVVaŠ SR na hlavné programy (v mil. eur)**



Zdroj: RIS

V PVV sa vláda zaviazala k zabezpečeniu adekvátneho ohodnotenia pedagogických a odborných zamestnancov a k vytvoreniu podmienok na kontinuálny rast ich plátov. Valorizácia plátov v tomto<sup>48</sup> a budúcom<sup>49</sup> roku však pri vysokej inflácii nezabráni poklesu reálnych miezd zamestnancov v regionálnom školstve, ktoré dlhodobo bojuje s nízkou atraktivitou učiteľského povolania. Na túto skutočnosť NKÚ SR upozornil už v minuloročnom stanovisku k návrhu ŠR.<sup>50</sup> V tomto roku sa za celé hospodárstvo očakáva takmer dvojnásobne vyššie tempo rastu priemernej mzdy než v regionálnom školstve (8,3 % oproti 4,3 %<sup>51</sup>). Preto aj napriek mierne vyššiemu rastu v budúcom roku **bude nárast priemernej mzdy pedagogických a odborných zamestnancov za obdobie 2021 – 2023 pod úroveň priemernej mzdy za celé hospodárstvo**. Navyše, **v dôsledku vysokej inflácie v tomto a budúcom roku bude priemerná reálna mzda pedagogických a odborných zamestnancov o 9 %**

<sup>48</sup> Tri percentá pre všetkých zamestnancov v školstve od polovice roka.

<sup>49</sup> V januári a septembri o 10 % a 12 % v prípade pedagogických a odborných zamestnancov a o 7 % a 10 % v prípade nepedagogických zamestnancov.

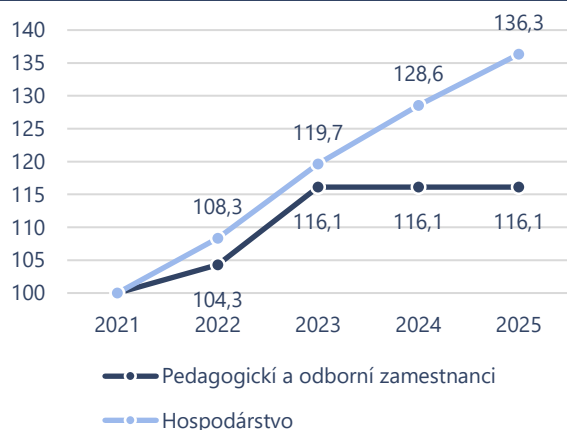
<sup>50</sup> Stanovisko NKÚ SR k Návrhu štátneho rozpočtu SR na rok 2022. [online].

<sup>51</sup> Vrátane jednorazovej odmeny 500 eur.

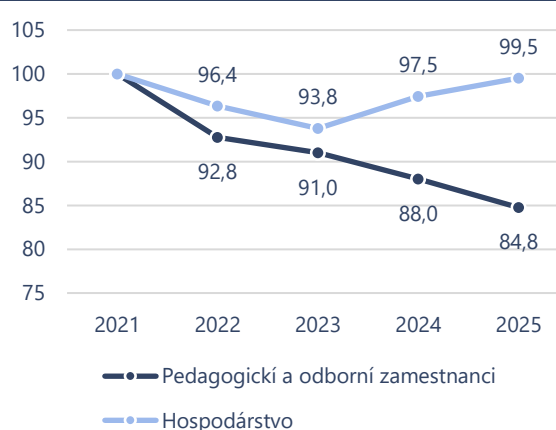


**nižšia ako v roku 2021** (grafy 14 a 15). Pokles reálnych príjmov (dokonca vyšší než v iných povolaniach) bude mať za následok **zníženie už v súčasnosti nízkej atraktivity učiteľského povolania**. Na to, aby sa reálne príjmy pedagogických a odborných zamestnancov dostali v roku 2025 nad úroveň z roku 2021, bude potrebné v rokoch 2024 a 2025 každoročne valorizovať platy o 10 %. Pri takomto scenári by reálne príjmy pedagogických a odborných zamestnancov narástli za obdobie 2021 – 2025 o necelé 3 %.

**Graf 14: Prognózovaný vývoj priemerných nominálnych miezd v reg. školstve (2021=100)**



**Graf 15: Prognózovaný vývoj priemerných reálnych miezd v reg. školstve (2021=100)**



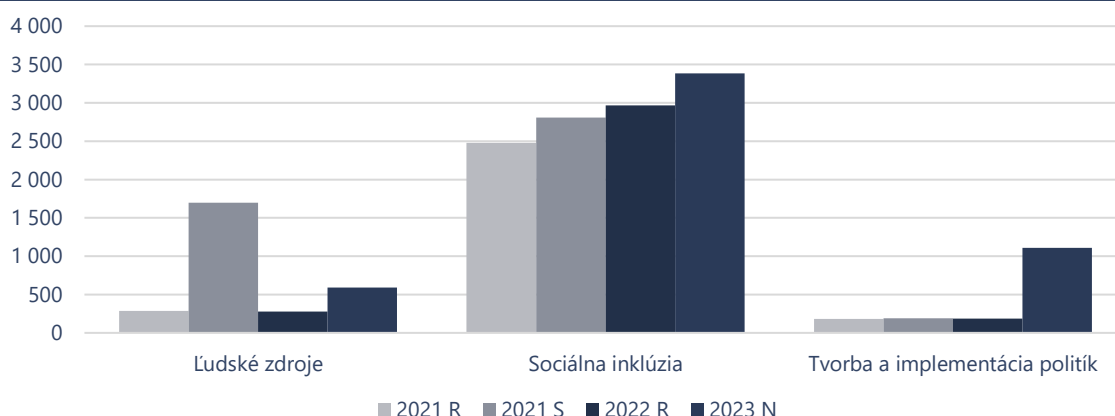
Zdroj: MF SR; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Poznámka: Pracujeme s hodnotami z prognózy VpMP zo septembra 2022.

### 5.3 Sociálne politiky

V návrhu rozpočtu kapitoly MPSVR SR je z celkovej sumy 5,1 mld. eur, ktorá vzrástla o 48 % oproti rozpočtu 2022, najväčší objem výdavkov určený na tri hlavné programy: Sociálna inklúzia (66,2 %), Tvorba a implementácia politík (21,7 %) a Ľudské zdroje (11,6 %). Medziročne vzrástli všetky tri programy, najviac však Tvorba a implementácia politík (graf 16).

**Graf 16: Výdavky kapitoly MPSVR SR na hlavné programy (v mil. eur)**



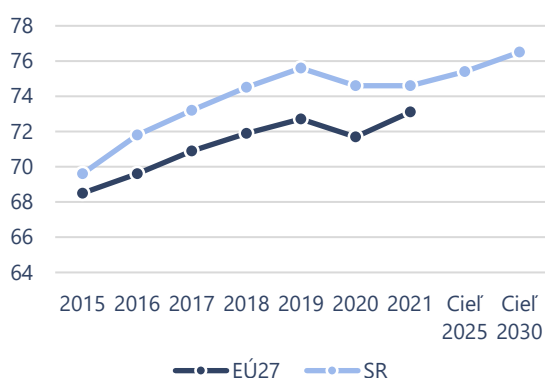
Zdroj: RIS

**Príčinou je rozhodnutie MF SR o zaradení výdavkov určených na kompenzačné opatrenia v súvislosti s rastom cien energií v sume 900 mil. eur do prvku Aparát ministerstva**, ktoré spôsobilo medziročný nárast výdavkov programu z 184,3 mil. eur na 1,1 mld. eur. **NKÚ SR upozorňuje na ich nesprávne zaradenie v štruktúre programového rozpočtovania a chýbajúce presné zadefinovanie ich použitia**. A to aj preto, že tieto prostriedky sú určené pre domácnosti na zmiernenie dopadov zvýšených cien energií, nie pre zariadenia a organizácie ministerstva.

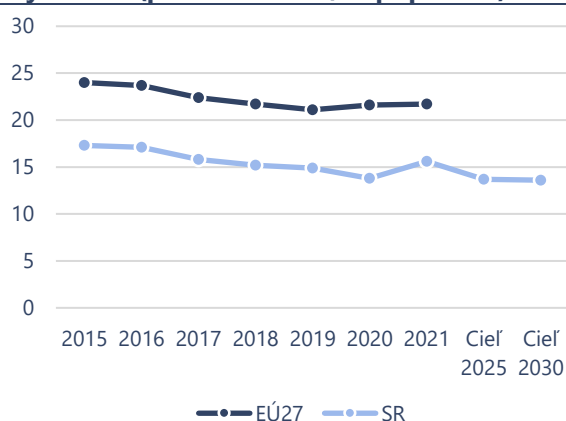


V sociálnych politikách sa vláda v PVV zaviazala zlepšiť situáciu v oblastiach rodiny, dôchodkov a sociálneho poistenia, zamestnanosti a sociálnych služieb. V PVV síce nie sú stanovené ukazovatele, ktorými by sa meral dosiahnutý pokrok v týchto oblastiach, ale sú stanovené v návrhu RVS na roky 2023 až 2025 (11 ukazovateľov) a v NPR SR 2022 (päť ukazovateľov). Na úrovni EÚ sú pre SR záväzné tri ukazovatele určené v Akčnom pláne na realizáciu EPSP do roku 2030.<sup>52</sup> Z indikátorov uvedených vo všetkých dokumentoch sa prelínajú iba dva: miera zamestnanosti (skupina 20 – 64 rokov) a miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia (po transferoch). Priaznivo sa vyvíja miera zamestnanosti, ktorá je nad priemerom EÚ27 (graf 17). Miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia sa v roku 2021 zvýšila o 1,8 p. b. na 15,6 % (graf 18), aj keď je zaradená medzi najnižšie v EÚ. **NKÚ SR odporúča, aby vláda venovala viac pozornosti sociálnej politike, pretože sa v roku 2021 medziročne zvýšil počet obyvateľov v riziku chudoby alebo sociálneho vylúčenia o 98 tis. osôb.**

**Graf 17: Miera zamestnanosti (% , 20 – 64 rokov)**



**Graf 18: Miera rizika chudoby alebo soc. vylúčenia (po transferoch, % populácie)**



Zdroj: Eurostat

Z hľadiska významnosti položiek rozpočtu a uskutočnených legislatívnych zmien je najväčšia pozornosť venovaná podpore rodiny a dôchodkovej reforme. Vláda sa zaviazala podporovať rodinu ako základnú bunku spoločnosti; podarilo sa zaviesť inštitút otcovskej dovolenky pri narodení dieťaťa, zvýšiť rodinné prídavky a daňový bonus, valorizovať dávky, ktoré sú naviazané na výšku životného minima a pod. **Celkové výdavky na podporu rodiny vrátane štátom plateného poistného (460,8 mil. eur) sú rozpočtované v historicky najvyššej sume 1,7 mld. eur.** Objemovo najväčšími položkami sú valorizovaný rodičovský príspevok (649 mil. eur) a zvýšený prídavok na dieťa (536,1 mil. eur). V návrhu rozpočtu kapitoly sa nepočíta so zmenami, prijatými NR SR v novembri 2022 (zvýšenie prídavku na dieťa na 60 eur/mesiac a opätovné zavedenie jednorazového zvýšenia prídavku na dieťa pri nástupe do 1. ročníka základnej školy na 110 eur). **NKÚ SR upozorňuje na riziko chýbajúceho rozpočtového krytia nových výdavkov na rodinnú politiku.**

V oblasti dôchodkov je hlavnou témou dlhodobá udržateľnosť dôchodkového systému. **Vláda SR presadila dôchodkovú reformu s viacerými opatreniami v I. pilieri, ktoré budú platiť v nasledujúcom roku** (rodičovský bonus, rast dôchodkového veku v závislosti od strednej dĺžky života, zníženie rastu aktuálnej dôchodkovej hodnoty na 95 % rastu priemernej mzdy v hospodárstve,

<sup>52</sup> V EPSP je pre SR stanovených 21 ukazovateľov v troch oblastiach: Rovnaké príležitosti a prístup na trh práce, Spravodlivé pracovné podmienky a Sociálna ochrana a začleňovanie. V Akčnom pláne EPSP sú určené tri záväzné ukazovatele, ktoré by mala SR plniť: účasť dospelých na vzdelávaní (% , 25-64 rokov) v oblasti rovnaké príležitosti a prístup na trh práce, miera zamestnanosti (% , 20-64 rokov) v oblasti spravodlivé pracovné podmienky a miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia (po transferoch, % populácie) v oblasti sociálna ochrana a začleňovanie. NPR SR 2022. [\[online\]](#).

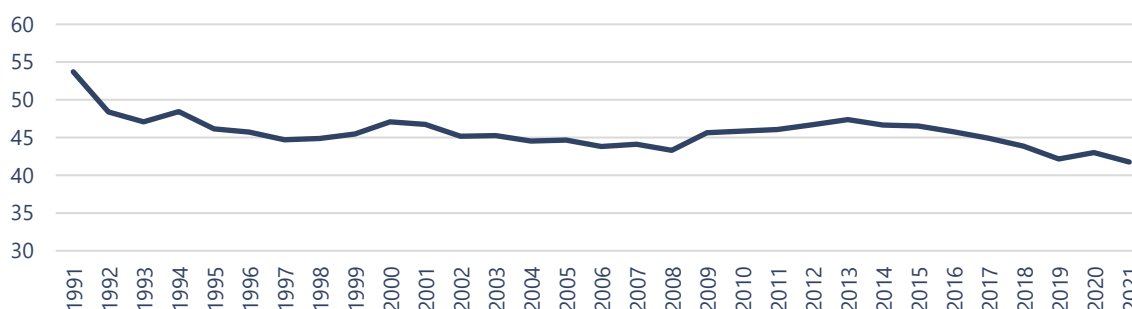
predčasný dôchodok po odpracovaní 40 rokov). V II. pilieri došlo k dočasnému zmrazeniu sadzieb odvodov na starobné dôchodkové sporenie, ktoré zostanú nasledujúce dva roky v rovnakej výške 5,5 %. Na úroveň 6 % sa dostanú až v roku 2027.<sup>53</sup> Druhá časť dôchodkovej reformy, prijatá novelou zákona o starobnom dôchodkovom sporení, prináša zmeny, ktoré budú mať zásadný vplyv na výšku dôchodkov z II. piliera.<sup>54</sup>

NKÚ SR v tejto súvislosti upozorňuje, že podmienkou pre predĺžovanie veku odchodu do dôchodku je, aby sa občania mohli zamestnať a byť produktívni aj vo vyššom veku, čo predpokladá prístup k celoživotnému vzdelávaniu a kvalitnej zdravotnej starostlivosti. Na druhej strane, vzhľadom na súčasnú energetickú krízu a vysokú infláciu, rast dôchodkov pravdepodobne nedokáže pokryť náklady domácností dôchodcov. Zmierniť by to mohol 13. dôchodok, s ktorým sa ráta v rozpočte aj na budúci rok v sume 310 mil. eur.

V sociálnom poistení sa počíta s rastom príjmov SP o 14,2 % oproti predchádzajúcemu roku (11,9 mld. eur), z nich až 85 % budú tvoriť príjmy z poistného od ekonomicky aktívneho obyvateľstva (10,1 mld. eur). Výdavky SP medzročne vrastú o 11,9 % (11,1 mld. eur), rozhodujúcu časť, až 97,7 %, budú tvoriť výdavky na poistenie (10,8 mld. eur). V budúcoročnom rozpočte sa počíta s nižším čerpaním výdavkov na poistenie v nezamestnanosti kvôli priaznivej situácii na trhu práce. Výdavky na tzv. kurzarbeit, plánované v sume 20 mil. eur, sa ukazujú už dnes ako nedostatočné. Pandemické dávky nemocenské a ošetrovné sa poskytovať nebudú. V dôchodkových dávkach je premietnuté ich zvýšenie o 11,8 % (oproti 1,3 % v minulom roku) naviazané na medzročný rast spotrebiteľských cien domácností dôchodcov. Z dôvodu očakávaného vyššieho výberu poistného nie je po niekoľkých rokoch v rozpočte SP plánovaný transfer zo ŠR na krytie deficitu účtu dôchodkového poistenia. **I napriek prebytkovému hospodáreniu SP upozorňuje NKÚ SR už dlhodobo na nesystémové presúvanie finančných zdrojov medzi fondmi sociálneho a nemocenského poistenia.**

Aj napriek dôležitosti opatrení v dôchodkovom systéme, priemerná výška starobných sólo dôchodkov v SR je nedostatočná. **O tom, že výška starobných dôchodkov v SR je naozaj nízka, hovorí historicky najnižší pomer priemernej výšky vyplácaného starobného sólo dôchodku k priemernej mesačnej mzde v hospodárstve SR vo výške 41,8 %<sup>55</sup> od roku 1991 (graf 19).**

**Graf 19: Pomer priemernej výšky starobného sólo dôchodku k priemernej mesačnej mzde (v %)**



Zdroj: SP

<sup>53</sup> V roku 2023 mali stúpnuť príspevky do II. piliera na starobné dôchodkové sporenie na 5,75 % a v roku 2024 na 6 %. Podľa nového návrhu v roku 2023 a 2024 zostanú na úrovni 5,5 %, v rokoch 2025 a 2026 sa zvýšia na 5,75 % a od roku 2027 na 6 %.

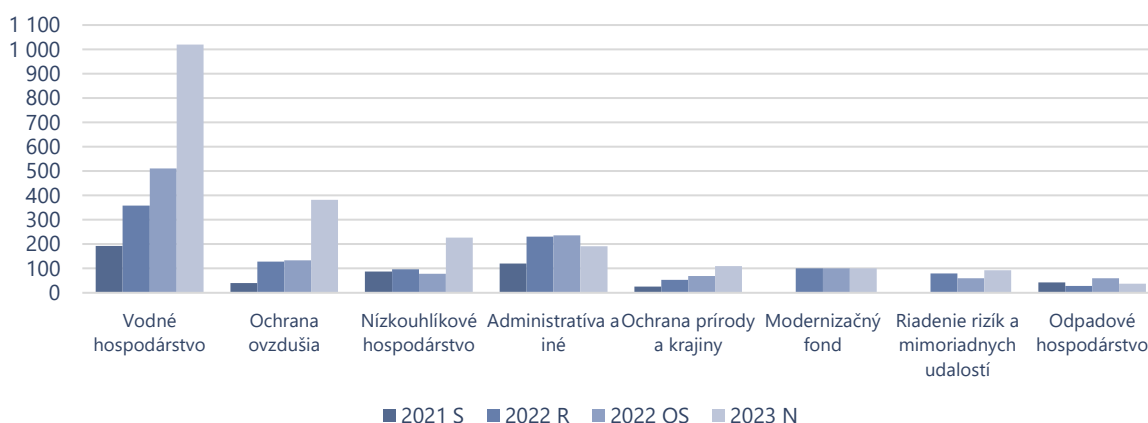
<sup>54</sup> Zavedenie predvolenej investičnej stratégie, uprednostnenie dlhodobého vyplácania nasporenej sumy sporiteľov v starobe, zdanenie nárazového výberu nasporenej sumy pri dosiahnutí dôchodkového veku a od mája 2023 automatickú účasť v II. pilieri pre ľudí vo veku do 40 rokov s možnosťou vystúpenia do dvoch rokov od vstupu.

<sup>55</sup> Vzťah priemernej výšky vyplácaného starobného sólo dôchodku a priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve SR. [\[online\]](#).

## 5.4 Environmentálna udržateľnosť

Výdavky do oblasti životného prostredia by mali v budúcom roku predstavovať spolu 2,2 mld. eur. **Rozpočtované výdavky sú oproti schválenému rozpočtu na rok 2022 vyššie o 72 %.** Väčšina výdavkov (1,7 mld. eur) má ísť do kapitoly MŽP SR. Dôvodom nárastu je alokácia výdavkov z POO (621 mil. eur), zdrojov EÚ (cca 978 mil. eur vrátane spolufinancovania), výdavkov z prostriedkov EF (cca 308 mil. eur) a každoročné dofinancovanie prevádzky SHMÚ (3,5 mil. eur). Štyri najväčšie oblasti spolu predstavujú 84 % celkových výdavkov kapitoly rozpočtovaných na rok 2023 (graf 20).

**Graf 20: Výdavky kapitoly MŽP SR na jednotlivé oblasti (v mil. eur)**



Zdroj: Návrh RVS na roky 2023 až 2025

Historicky významne navýšené objemy finančných zdrojov<sup>56</sup> by mali byť v synergii s kľúčovými dokumentmi v rezorte.<sup>57</sup> **Medzi najvýznamnejšie riziká rozpočtu v oblasti environmentálnej udržateľnosti možno zaradiť nespracovanú revíziu investičného dlhu v rezorte, naďalej chýbajúci implementačný plán Envirostratégie 2030 spolu s chýbajúcim ročným odpočtom jednotlivých merateľných ukazovateľov jej plnenia a chýbajúcu stratégiu riadenia rizika sucha** (box 7). Tieto nedostatky sa prejavujú najmä v zúčtovateľnosti plánovaných a vynaložených finančných prostriedkov v rezorte.

### BOX 7: Riadenie sucha v SR

NKÚ SR v roku 2021 vykonal kontrolu „Pripravenosť SR na riešenie sucha“<sup>58</sup> v rámci ktorej okrem iného konštatoval, že je potrebné **zmeniť prístup od krízového riadenia sucha k riadeniu rizika sucha**. Zároveň konštatoval, že **SR nemá v súčasnosti pre manažment sucha vytvorenú žiadnu stratégiu**, opatrenia nemali stanovené zodpovednosti, ani ďalšie ukazovatele, na základe ktorých by bolo možné vyhodnotiť ich prínos. MŽP SR nevyhodnocovalo prijaté opatrenia z hľadiska ich dopadu na sucha a nemalo prehľad o ich financovaní.

Problémom je aj to, že hodnoty pre kľúčové ukazovatele v oblasti životného prostredia za rok 2021 (okrem oblasti odpadového hospodárstva) chýbajú. Dlhodobé riziká sa javia aj v dosahovaní záväzkov SR v oblasti vôd (zásobovanie pitnou vodou, odvádzanie a čistenie odpadových vôd, dosiahnutie dobrého stavu vôd, ochrana kvality vôd atď.), v miere recyklácie komunálneho odpadu, odstraňovaní environmentálnych záťažů, nedostatočnej kvalite ovzdušia, ako aj v plnení reformných ambícii z PVV

<sup>56</sup> Pre rok 2024 je naplánovaná alokácia 793 mil. eur a pre rok 2025 927 mil. eur. [\[online\]](#).

<sup>57</sup> Napr.: Envirostratégia 2030. [\[online\]](#); Vodný plán Slovenska. [\[online\]](#); Priorizácia investičných projektov. [\[online\]](#); Investičný plán 2023 – 2027. [\[online\]](#); Plán rozvoja verejných kanalizácií, Plán rozvoja verejných vodovodov. [\[online\]](#)

<sup>58</sup> NKÚ SR, 2021: Pripravenosť SR na riešenie sucha. [\[online\]](#).

(najmä v oblasti zefektívňovania výkonu štátnej správy, reformy kľúčových podnikov a rezortných inštitúcií atď.). NKÚ SR **odporúča priebežne sledovať vývoj výsledkových indikátorov vo väzbe na vynaložené finančné prostriedky v jednotlivých oblastiach na webovom sídle MŽP SR**. Vzhľadom na dopad stavu životného prostredia na fungovanie celej spoločnosti si riešenie problémov v tejto oblasti vyžaduje spoluprácu viacerých rezortov. **NKÚ SR odporúča využívať na účely znižovania investičného dlhu aj medzirezortné rozpočtové programy**.

Najväčší objem výdavkov je rozpočtovaný do oblasti **vodného hospodárstva** (1,01 mld. eur). Investície sa plánujú najmä na konkrétne projekty budovania a rekonštrukcie infraštruktúry vodného hospodárstva, na starostlivosť o vodné toky, renaturáciu (obnovu) vodných tokov a mokradí atď. Zdroje pochádzajú predovšetkým z fondov EÚ (cca 657,6 mil. eur vrátane spolufinancovania), POO (cca 71 mil. eur), EF (cca 128 mil. eur), SVP, š. p. (cca 145 mil. eur). SVP, š. p. patrí k strategickým podnikom štátu. Dlhodobým problémom je však jeho finančná poddimenzovanosť, ktorá negatívne ovplyvňuje možnosti korektne definovať, plánovať a realizovať činnosti a výdavky. Hlavným zdrojom financovania jeho zákonom stanovených úloh sú takzvané neregulované platby naviazané na štátny rozpočet. Za rok 2021 podnik žiadal od štátu na neregulované platby (najmä udržiavanie splavnosti vodných ciest a protipovodňová ochrana) sumu vo výške 58,6 mil. eur, pričom mu bolo poskytnutých len 8 mil. eur (13,65 %). V rámci návrhu rozpočtu na rok 2023 sú len čiastočne zabezpečené výdavky na neregulované platby. Výraznou zmenou bola aktualizácia normatívu opráv a údržby hmotného majetku. Za rok 2021 sa výšku stanovenú aktualizovaným normatívom (108,4 mil. eur) nepodarilo dosiahnuť a plnenie opráv a údržby dosiahlo len 30,62 % v dôsledku nedostatočného pokrytia zdrojov v štátnom rozpočte. SVP, š. p. dlhodobo vykazuje v rámci výsledkov hospodárenia výraznú stratu. Posledné dva roky podnik hospodáril s miernym ziskom a rovnako sa znížilo jeho úverové zaťaženie.

Napriek nárastu finančných prostriedkov pre rok 2023 výška investičného dlhu v rámci infraštruktúry vodného hospodárstva predstavovala v roku 2022 cca 2 mld. eur.<sup>59</sup> **EK upozornila SR na porušovanie pravidiel v oblasti protipovodňovej ochrany a vo využívaní hydroenergetického potenciálu.**<sup>60</sup>

V oblasti **ochrana ovzdušia** sú alokované výdavky v objeme 381 mil. eur a zahŕňajú sledovanie a hodnotenie kvality ovzdušia. V sume sú zahrnuté najmä výdavky z POO (329 mil. eur), ktoré budú smerovať na nákladovo-efektívnu podporu dekarbonizácie priemyslu (mitigačné opatrenia) na základe schémy štátnej pomoci. Významný nárast výdavkov je aj z EF (43 mil. eur), čo predstavuje nárast oproti roku 2022 o 116 %. SR kvalitu ovzdušia dlhodobo neriešila.<sup>61</sup> **Za dlhoročné prekračovanie denných limitov koncentrácií tuhých častíc v ovzduší a za neprijatie adekvátnych opatrení na zlepšenie situácie EK minulý rok zažalovala SR na Súdnom dvore EÚ**. Rovnako tak hrozia sankcie za neplnenie bilancovania emisií a mitigačných cieľov SR (Parížska dohoda), ako aj za nezlepšenie analýz monitorovania kvality ovzdušia. Environmentálne poplatky súvisiace so znečistením ovzdušia by mohli podporiť efektívne využívanie zdrojov. Oxidy dusíka sú zodpovedné za tvorbu smogu a pevných častíc, no príslušná daň nebola upravená od roku 2008.

Výdavky smerujúce do oblasti **nízkouhlíkového hospodárstva** predstavujú 226 mil. eur a tvoria ich iba prostriedky EÚ a spolufinancovanie. Energetická náročnosť krajiny bola v roku 2020 o 70 % vyššia ako priemer EÚ a SR je naďalej výrazne závislá od dovozu fosílnych palív. Slovensko v POO vyčleňuje 43 % výdavkov na klimatické ciele a načrtáva kľúčové reformy a investície na podporu prechodu na

<sup>59</sup> NKÚ SR, 2021: Stanovisko NKÚ SR k návrhu štátneho rozpočtu na rok 2022.

<sup>60</sup> EK, 2022: Rozhodnutia o neplnení povinností. [\[online\]](#).

<sup>61</sup> Zabezpečenie a udržanie dobrej kvality ovzdušia je hlavným cieľom návrhu zákona o ochrane ovzdušia. Aktuálne na programe októbrovej schôdze NR SR. [\[online\]](#). Slovensko očakáva, že záväzky znižovania emisií pre všetky látky znečisťujúce ovzdušie podľa smernice dosiahne v rokoch 2020 – 2029 a pre väčšinu znečisťujúcich látok od roku 2030.

udržateľnejšie, nízkouhlíkové hospodárstvo odolné voči zmene klímy.<sup>62</sup> **Národný energetický a klimatický plán Slovenska (NEKP) si bude vyžadovať aktualizáciu vzhľadom na zvýšené klimatické ambície EÚ do roku 2030** a vývoj súvisiaci s inváziou na Ukrajinu.<sup>63</sup> Pre celkovú dekarbonizáciu ekonomiky SR bude potrebné investovať do roku 2030 približne 8 mld. eur navyše oproti referenčnému scenáru s existujúcimi opatreniami.<sup>64</sup> Kľúčové bude efektívne využívanie všetkých zdrojov a možností v rámci EÚ, potrebných na dekarbonizáciu SR a v rámci programového rozpočtovania zabezpečenie finančného krytia.

Pre oblasť **odpadové hospodárstvo** sa rozpočtujú výdavky zo zdrojov EÚ a spolufinancovania v objeme 2,27 mil. eur a v EF v objeme 35,7 mil. eur. Miera recyklácie komunálneho odpadu sa postupne zvyšuje, stále však nedosahuje úroveň európskeho priemeru. **Plánované zdroje sa javia ako nedostatočné** s ohľadom na investície potrebné na zriadenie efektívneho odpadového hospodárstva, ktoré sú značné.<sup>65</sup> Len **investičné potreby na elimináciu následkov, sanáciu a rekultiváciu 314 potvrdených lokalít envirozátia sú vypočítané na približne 2 mld. eur.**<sup>66</sup> Zároveň EK konštatuje nesprávnu implementáciu smernice Rady 1999/31/ES o skládkach odpadov, ktoré sa týkajú 11 lokalít v SR.<sup>67</sup>

V oblasti **ochrana prírody a krajiny** sú alokované výdavky na úrovni 109 mil. eur. Väčšina výdavkov je z POO (cca 68 %), ktoré majú byť použité na mapovanie a hodnotenie ekosystémových služieb, prehodnotenie chránených území, dobudovanie národnej sústavy chránených území a tiež komplexné zmapovanie biotopov a druhov európskeho významu. **NKÚ SR identifikoval riziko pri dobudovaní národnej sústavy chránených území**, lebo len na výkup pozemkov je potrebných 77,5 mil. eur. Zvýšené finančné prostriedky budú potrebné aj na zriadenie správ deviatich národných parkov.<sup>68</sup> Zmena správcu územia bude znamenať zvýšenie počtu zamestnancov o 240 na celkovo 690.<sup>69</sup> Z návrhu rozpočtu nie je jasné, či bude dostatok prostriedkov na ich financovanie. Riziko dodatočných výdavkov hrozí aj z možnej pokuty (rádovo v mil. eur), ktorú bude musieť SR zaplatiť, ak neprijme zásadné opatrenia v oblasti ochrany hlucháňa hôrneho. SR totiž prehrala súdny spor s EK za nedostatočnú ochranu tohto živočícha.

<sup>62</sup> V súlade s Programovým vyhlásením vlády Slovenskej republiky a Nízkouhlíkovou stratégiou rozvoja SR pripravuje MŽP SR zákon o zmene klímy. Cieľom nového zákona o zmene klímy je sprehľadnenie právneho klimatického rámca na Slovensku tak, aby bolo jasné, že cieľom klimatickej politiky nie je len znižovanie dôsledkov zmeny klímy (tzv. mitigácia) a prispôsobovanie sa jej (tzv. adaptácia), ale hlavne nízkouhlíková transformácia Slovenska s cieľom dosiahnuť klimatickú neutralitu čo najskôr.

<sup>63</sup> EK, 2022: Správa o Slovensku za rok 2022. [\[online\]](#).

<sup>64</sup> MŽP SR, 2021 – Priorizácia investičných projektov v rezorte MŽP SR. [\[online\]](#). Mechanizmus spravodlivej transformácie alokuje pre prvý pilier (tzv. Fond na spravodlivú transformáciu) pre SR 459 mil. eur. Európska investičná banka (EIB) potvrdila (11. októbra 2022) schému štátnej pomoci na dekarbonizáciu priemyslu ako prioritnú investíciu. Prostriedky budú na tento prioritný investičný zámer poskytované z Modernizačného fondu (predpokladaná celková výška je 750 mil. eur na obdobie rokov 2022 – 2030).

<sup>65</sup> MF SR – Moderné a úspešné Slovensko. [\[online\]](#). Napr. dobudovanie množstevného zberu 100 mil. eur, podpora triedenia a kompostovania bioodpadu 96 mil. eur, vybudovanie centier opätovného použitia v každom okresnom meste cca 100 mil. eur.

<sup>66</sup> IEP – Ako sa zbaviť najdrahších hrozieb v životnom prostredí. 2022. [\[online\]](#).

<sup>67</sup> Konanie EK č. 2017/2035.

<sup>68</sup> Správy národných parkov sú príspevkovými organizáciami rezortu MŽP SR, ktoré im poskytli práva hospodárenia na lesných pozemkoch.

<sup>69</sup> MŽP SR, 2021 – Priorizácia investičných projektov v rezorte MŽP SR. [\[online\]](#).

## 6 Rozpočtové vzťahy samosprávy a štátu

O dôležitosti postavenia obcí, miest a VÚC svedčí aj fakt, že slovo „samospráva“ sa v aktuálnom PVV vyskytuje až 50 krát. V rámci dokumentu sa vláda zaväzuje splniť viacero vytýčených cieľov v samospráve. Väčšina týchto sľubov zostala doposiaľ nenaplnená a z návrhu RVS na roky 2023 – 2025 sa zdá, že ani v budúcom roku nedôjde k zásadným zmenám. Týka sa to najmä oblasti kompetencií a financovania samosprávy, kde si vláda vytýčila za cieľ **vytvoriť komisiu, ktorá zrealizuje audit a navrhne nový a efektívny model usporiadania a financovania samosprávy**. Potreba zmeny modelu financovania sa spomína aj v ďalšej časti PVV. V nej sa vláda zaviazala, že zväží zmenu, aby obce a územné celky dostávali podiel z celkového daňového výberu, nie iba z DPFO. Z návrhu RVS vyplýva, že ani v budúcom roku k zmene nedôjde, naopak, vplyvom novoprijatých legislatívnych zmien sa znižuje objem prostriedkov, ktoré sú určené pre samosprávu. Konkrétne ide o zvýšenie súm daňového bonusu na 100 eur od 1. 1. 2023<sup>70</sup> (čiastočne poklesne základ pre daň z príjmov), čím sa zníži výška príjmov z DPFO, ktorá smeruje do rozpočtov obcí a VÚC. **V praxi tak obce a VÚC dostanú v roku 2023 približne o 596 mil. eur menej**, než by dostali pred zavedením tejto novinky.<sup>71</sup> To sa odráža aj na dynamike rastu daňových príjmov. Tie síce oproti rozpočtu na rok 2022 vzrastú, v obciach o 8,6 % a vo VÚC o 9,3 %, ale v porovnaní so 17,1 % nárastom daňových príjmov na úrovni štátu je toto tempo rastu nízke. Rozpočty samospráv ohrozujú aj ďalšie legislatívne zmeny v oblasti daňových príjmov a to daňové výdavky – položky znižujúce základ DPFO. Samospráva prichádza o časť príjmov aj kvôli existencii fiktívnych živnostníkov (box 8).

### BOX 8: Fiktívni živnostníci

SR je v medzinárodnom porovnaní<sup>72</sup> krajinou s najvyšším podielom fiktívnych živnostníkov. K fiktívnej živnosti dochádza vtedy, keď osoba, ktorej práca spĺňa všetky kritériá, ktoré sa podľa práva a praxe používajú na charakterizovanie pracovného pomeru, je registrovaná ako živnostník namiesto zamestnanca. Robí to s cieľom vyhnúť sa povinnostiam vyplývajúcim z právnych predpisov a praxe platných pre zamestnancov, ako sú pracovné predpisy a platenie daní alebo príspevkov na sociálne zabezpečenie.<sup>73</sup> Fiktívni živnostníci predstavujú problém z troch dôvodov: majú zníženú sociálnu ochranu, kariérne príležitosti či pracovné istoty; poškodzujú verejné financie, keďže v porovnaní so zamestnancami platia minimálne alebo žiadne dane a odvody; vzhľadom na nižšie náklady na fiktívnych živnostníkov môžu spoločnosti poskytovať lacnejšie služby, čím sa vytvára nekalá konkurencia.

Dáta ŠÚ SR a analýza IFP (2021) naznačujú, že legislatívna zmena<sup>74</sup> znižujúca od roku 2017 daňové zaťaženie SZČO mala za následok nárast počtu fiktívnych živnostníkov. Okrem domácej zamestnanosti je zaujímavé pozrieť sa aj na vyslaných pracovníkov.<sup>75</sup> Tí nie sú súčasťou VZPS a ani neboli predmetom analýzy IFP.

<sup>70</sup> Daňový bonus na dieťa sa zvyšuje vo dvoch krokoch – od 1. júla 2022 a následne od 1. januára 2023. Na dieťa do veku 15 rokov daňový bonus od polky roka 2022 vzrástol na 70 eur a od januára 2023 bude jeho výška 100 eur, pričom v nových legislatívnych návrhoch vláda SR uvažuje so zvýšením až na 140 eur. Na dieťa nad 15 rokov vzrástol na 40 eur (od januára 2023 bude jeho výška 50 eur). Zároveň sa upravujú podmienky pre jeho získanie. Po novom vzniká nárok na daňový bonus od prvého zarobeného eura, avšak jeho celková výška je obmedzená najviac do určitého percenta čiastkového základu dane, ktoré závisí od počtu detí.

<sup>71</sup> Suma predstavuje rozdiel odhadnutých daňových kreditov za daňový bonus na rok 2023 medzi návrhmi RVS 2022 – 2024 a RVS 2023 a 2025. Kým v prvom návrhu (pred zvýšením bonusu) bola na rok 2023 výška daňových kreditov odhadnutá na 499 mil. eur, v druhom návrhu (po zvýšení bonusu) dosahuje táto hodnota 1 095 mil. eur. Pri porovnaní návrhu RVS 2023 – 2025 s očakávanou skutočnosťou za rok 2022 (už po zavedení vyššieho bonusu) predstavuje rozdiel 471 mil. eur.

<sup>72</sup> Dáta Eurostatu a OECD o podiele SZČO s jedným klientom alebo s jedným klientom a jedným dominantným klientom.

<sup>73</sup> Európska komisia, 2014. Undeclared work: Commission proposes a new Platform to improve prevention and deterrence – frequently asked questions. [\[online\]](#).

<sup>74</sup> Táto novelizácia zákona o dani z príjmov zvýšila sadzbu paušálnych výdavkov zo 40 % na 60 % z úhrnu príjmov, zrušila mesačný limit (420 eur) a zvýšila ročný limit sumy paušálnych výdavkov z 5 040 eur na 20 000 eur.

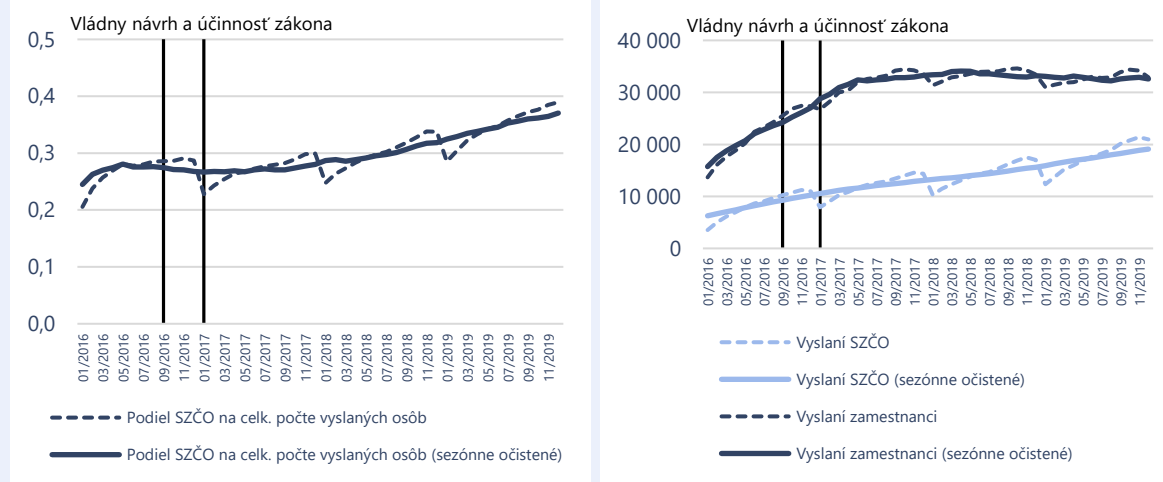
<sup>75</sup> V prípade vyslaných zamestnancov ide o osoby zamestnané na území členského štátu EÚ zamestnávateľom, ktoré tento zamestnávateľ vyslal na územie iného členského štátu vykonávať pre neho prácu. Viac na [\[online\]](#).



Z pohľadu príjmov VS však ide o relevantnú skupinu osôb, keďže rovnako ako domáci zamestnanci a SZČO platia dane a odvody na Slovensku.

Po legislatívnej zmene, aj keď s určitým oneskorením, začal rásť podiel SZČO na celkovom počte vyslaných osôb (graf 21). Dôvodom je stagnácia počtu vyslaných zamestnancov, ktorý dovedy rástol rýchlejšie ako počet vyslaných SZČO (graf 22). Keďže naša analýza<sup>76</sup> ukázala, že zníženie daňového zaťaženia SZČO nevedlo k zmenám statusu vyslaných pracovníkov, pozorovaný vývoj bude pravdepodobne dôsledkom vyššej pravdepodobnosti byť po legislatívnej zmene vyslaný ako SZČO. Predpokladáme, že značnú časť tohto nárastu predstavujú fiktívni živnostníci (osoby, ktoré by bez legislatívnej zmeny boli vyslaní ako zamestnanci).

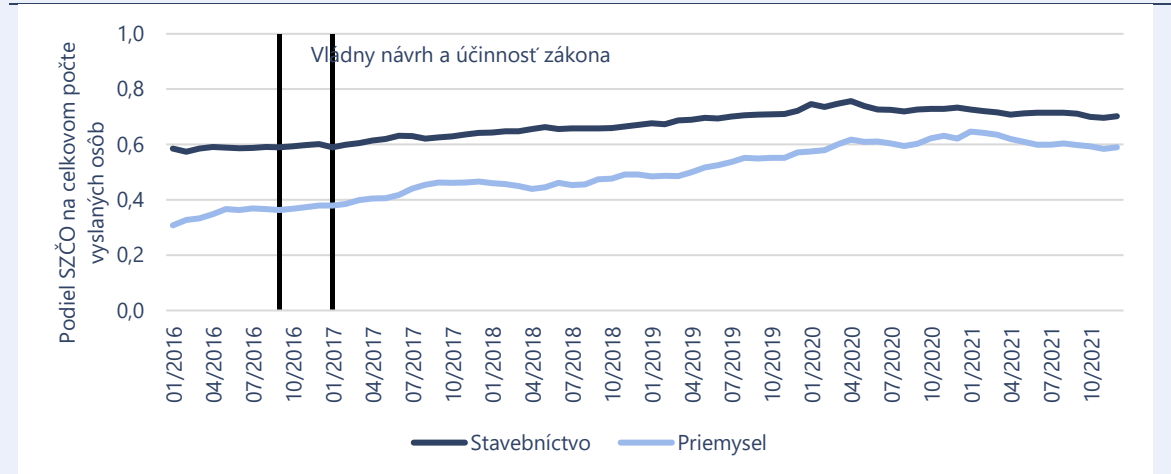
**Graf 21 a 22: Počet a štruktúra vyslaných pracovníkov**



Zdroj: Sociálna poisťovňa; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Analýza na úrovni jednotlivých sektorov (graf 23) ukazuje, že pozorovaný rast podielu SZČO na celkovom počte vyslaných osôb je ťahaný vývojom v sektorech stavebníctva a (čiastočne) priemyslu. V iných sektorech nárast podielu SZČO na celkom počte vyslaných osôb nepozorujeme. Ak predpokladáme, že štruktúra vyslaných osôb (podiel SZČO na ich celkovom počte) v roku 2016 (teda pred legislatívnou zmenou) bola prirodzená, tak v roku 2021 bolo v stavebníctve približne 2 000 fiktívnych živnostníkov (nad rámec tých, ktorí boli fiktívni už pred legislatívnou zmenou). **To by za tento rok predstavovalo stratu na daňových a odvodových príjmoch približne 11,5 – 16,3 mil. eur.**

**Graf 23: Štruktúra vyslaných pracovníkov v sektorech stavebníctva a priemyslu**



Zdroj: Sociálna poisťovňa; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

<sup>76</sup> Porovnávali sme štruktúru skupiny rovnakých osôb počas/medzi rôznymi obdobiami (napríklad september 2016 až marec 2017 či november 2016 verzus november 2017).

Kombináciou nerealizovania opatrení súvisiacich so zlepšením financovania, spolu so znížením výnosu z DPFO vplyvom legislatívnych zmien a pridávaním nových kompetencií bez dostatočného navýšenia výdavkov, budú rozpočty samospráv v roku 2023 pod veľkým tlakom. **Výsledkom je plánovaný najvyšší schodok obcí aj VÚC** (v metodike ESA 2010) **za posledných 13 rokov**. Navyše príjmovú stránku rozpočtov môže ohroziť aj prípadné vypuknutie recesie, ktoré by so sebou prinieslo stratu pracovných miest, čím by sa výška výnosu z DPFO ešte viac znížila. **NKÚ SR**, aj na základe výsledkov kontrolnej činnosti, **dlhodobo poukazuje na potrebu systémových zmien v samospráve, uvedomujúc si citlivosť tejto problematiky**. Z pohľadu nastavenia systému decentralizácie však nie je možné jednostranne, iba zo strany štátu, pristupovať k prenosu výkonu štátnej správy na samosprávu bez finančného zabezpečenia zdrojov, resp. presúvať a znižovať výnos z DPFO, ako zdroja samospráv, na úkor zvyšovania DPFO, ako zdroja štátu (napr. pri legislatívnych zmenách súvisiacich so zdaňovaním nepeňažných príjmov zamestnancov do 500 eur).

Na účely zostavenia návrhu RVS na rok 2023 vypracovalo MF SR indikatívny súhrnný návrh rozpočtov za obce a VÚC.

**Rozpočet obcí** na rok 2023 v metodike ESA 2010 navrhuje schodok vo výške 255,6 mil. eur. Príjmy obcí majú oproti rozpočtu na rok 2022 vzrásť o 519,3 mil. eur a výdavky o 530,7 mil. eur (tabuľka 14). Ak by príjmy obcí neboli počas roka 2023 priebežne navýšené zo ŠR o kapitálové transfery, museli by obce prijať úsporné opatrenia.

**Tabuľka 14: Bilančný zostatok obcí podľa metodiky ESA 2010 (v tis. eur)**

Hospodárenie obcí	2021 S	2022 R	2022 OS	2023 N	2023 N-2022 R	2023N/2022R
<b>Príjmy obcí spolu</b>	<b>6 228 607</b>	<b>5 923 763</b>	<b>6 474 568</b>	<b>6 443 116</b>	<b>519 353</b>	<b>108,8</b>
<b>Výdavky obcí spolu</b>	<b>5 675 085</b>	<b>5 673 075</b>	<b>6 094 354</b>	<b>6 203 795</b>	<b>530 720</b>	<b>109,4</b>
<b>Celková bilancia obcí</b>	<b>553 522</b>	<b>250 688</b>	<b>380 214</b>	<b>239 321</b>	<b>-11 367</b>	<b>95,5</b>
<i>Vylúčenie finančných operácií</i>	-511 827	-415 000	-560 000	-495 000	-80 000	119,3
<i>Zahrnutie časového rozlíšenia a ostatné úpravy</i>	-39 324	0	0	0	0	-
<b>Prebytok (+) / schodok (-)</b>	<b>2 371</b>	<b>-164 312</b>	<b>-179 786</b>	<b>-255 679</b>	<b>-91 367</b>	<b>155,6</b>

Zdroj: Návrh RVS na roky 2023 až 2025

S – skutočnosť, R – Rozpočet, N – Návrh

Väčšinový podiel na raste príjmov budú mať daňové príjmy, granty a transfery. Na výdavkovej strane budú najmä mzdy (vplyvom valorizácie platov vo VS) a tovary a služby.

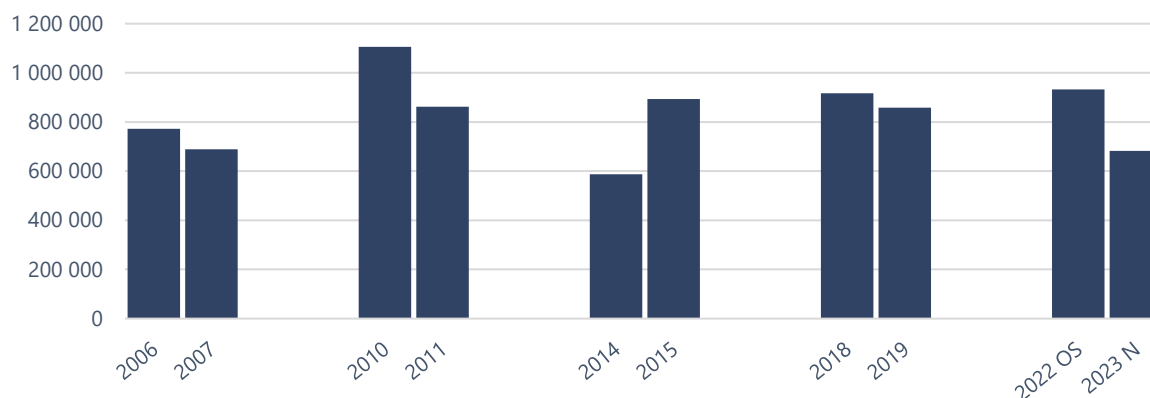
Kapitálové výdavky majú po volebnom roku 2022 poklesnúť. Rok 2023 sa však bude z pohľadu čerpania týchto výdavkov v obciach pravdepodobne podobáť roku 2015. Štandardne platí, že v roku, ktorý nasledoval po komunálnych voľbách, klesli medziročne kapitálové výdavky. Výnimkou bol však rok 2015, ktorý síce nasledoval po komunálnych voľbách, zároveň však bol posledným rokom na dočerpanie prostriedkov z EÚ v rámci 2. PO a tak výdavky medziročne narástli (graf 24).

Na rok 2023 sú v návrhu rozpočtu naplánované výdavky vo výške 682 mil. eur, čo oproti očakávanej skutočnosti volebného roku 2022 predstavuje pokles až 250 mil. eur. NKÚ SR, vzhľadom k doterajšiemu čerpaniu eurofondov, nielen v samospráve predpokladá, že aj samosprávy budú akcelerovať ukončenie čo najväčšieho množstva projektov, od ktorých návrh rozpočtu abstrahuje. To nakoniec ovplyvní aj výšku čerpaných kapitálových výdavkov. O tom, že ide pritom o veľký balík, svedčí aj čerpanie na jednom z najväčších OP určených práve pre samosprávy – IROP. Na ňom bola k 30. 9. 2022 k dispozícii viac ako 1 mld. eur nevyčerpaných prostriedkov. V prípade požitia týchto prostriedkov na riešenie následkov



energetickej krízy by bola pozastavená modernizácia majetku, dopravy, kultúrnych pamiatok, skvalitnenie poskytovaných verejných služieb či zlepšenie životného prostredia v obciach a regiónoch.

**Graf 24: Čerpanie kapitálových výdavkov v roku konania komunálnych volieb (2006, 2010, 2014, 2018, 2022) a v nasledujúcom roku (v mil. eur)**



Zdroj: Návrhy RVS a záverečných účtov, MF SR

Vzhľadom na rozpočtovú príbuznosť budú aj **samosprávne kraje** čeliť podobným problémom ako obce. Riziko je o to väčšie, že príjmová stránka rozpočtov VÚC je ešte viac závislá od výnosu z DPFO a transferov zo ŠR.<sup>77</sup> Príjmy VÚC vzrastú oproti roku 2022 o 14 % a výdavky o 12,3 %. Bilančný zostatok na akruálnej báze v metodike ESA 2010 má v roku 2023 dosiahnuť schodok vo výške 50,2 mil. eur, čo predstavuje medziročný pokles o 58,8 mil. eur oproti rozpočtu na rok 2022. Toto zhoršenie zapríčiňuje vylúčenie príjmových a výdavkových finančných operácií<sup>78</sup> z metodiky ESA 2010 (tabuľka 15).

**Tabuľka 15: Bilančný zostatok VÚC podľa metodiky ESA 2010 (v tis. eur)**

Hospodárenie VÚC	2021 S	2022 R	2022 OS	2023 N	2023N-2022 R	2023N/2022R
<b>Príjmy VÚC spolu</b>	<b>2 065 480</b>	<b>1 901 182</b>	<b>2 072 599</b>	<b>2 168 026</b>	<b>266 844</b>	<b>114</b>
<b>Výdavky VÚC spolu</b>	<b>1 813 870</b>	<b>1 748 584</b>	<b>1 905 567</b>	<b>1 964 193</b>	<b>215 609</b>	<b>112,3</b>
<b>Celková bilancia spolu</b>	<b>251 610</b>	<b>152 598</b>	<b>167 033</b>	<b>203 833</b>	<b>51 235</b>	<b>133,6</b>
Vylúčenie finančných operácií	- 270 748	- 144 000	-202 000	-254 000	-110 000	176,4
Zahrnutie časového rozlíšenia a ostatné úpravy	-7 610	0	0	0	0	-
<b>Prebytok (+) / schodok (-)</b>	<b>- 26 748</b>	<b>8 598</b>	<b>-34 967</b>	<b>-50 167</b>	<b>-58 765</b>	<b>-683,5</b>

Zdroj: Návrh RVS na roky 2023 až 2025

S – skutočnosť, R – rozpočet, OS – očakávaná skutočnosť, N – návrh

Najvýznamnejší rastúci podiel majú na príjmovej stránke zaznamenať finančné operácie (medziročný rast o 120 mil. eur) a prevod DPFO (medziročný rast o 96,5 mil. eur). Na výdavkovej strane rastú predovšetkým mzdové výdavky (medziročne o 21,5 %) a bežné transfery. Naopak kapitálové výdavky by mali mierne poklesnúť; aj tu však pravdepodobne nastane podobná situácia s čerpaním eurofondov ako pri obciach.

<sup>77</sup> VÚC nedisponujú vlastnými daňovými príjmami.

<sup>78</sup> Medzi príjmové finančné operácie patria najmä prostriedky z predchádzajúcich rokov, prostriedky z rezervného fondu a iných fondov obce a prostriedky z peňažných fondov iného subjektu. Medzi výdavkové finančné operácie patria úvery a splácanie istín.

## Príloha: Vybrané výdavky ŠR na realizáciu programov vlády

Ukazovateľ (v tis. eur)	Program	2021 S	2022 R	2023 N	2023-2022
Všeobecná pokladničná správa	08H Dlhová služba	657 488	1 089 976	1 343 478	253 502
	Programovo nealokované	2 283 234	5 160 555	6 430 646	1 270 091
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	07C Sociálna inklúzia	3 121 125	2 966 367	3 383 661	417 294
	07E Tvorba a implementácia politik	215 177	184 342	1 107 480	923 138
	06G Ľudské zdroje	1 696 843	278 053	593 094	315 041
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	078 Národný program výchovy, vzdelávania a mládeže	620 479	2 479 299	2 766 248	286 949
	077 Vysokoškolské vzdelávanie a veda, sociálna podpora študentov vysokých škôl	635 368	600 118	715 850	115 732
	026 Národný program rozvoja športu v SR	83 486	78 873	95 851	16 978
	06K Národný program rozvoja vedy a techniky	70 609	57 236	54 521	-2 715
	053 Cestná infraštruktúra	822 428	332 558	647 564	315 006
Ministerstvo dopravy a výstavby SR	07S Železničná doprava	933 957	595 000	778 559	183 559
	0EB Operačný program Integrovaná infraštruktúra	359 409	817 228	429 288	-387 940
	017 Podpora rozvoja bývania	58 747	58 000	53 000	-5 000
Ministerstvo hospodárstva SR	0EA Operačný program Integrovaná infraštruktúra (v gescii MŠVVaŠ SR)	362 308	216 240	186 328	-29 912
	07K Rozvoj priemyslu a podpora podnikania	285 929	264 440	1 696 148	1 431 708
Ministerstvo obrany SR	095 Rozvoj obrany	658 677	149 193	380 958	231 765
	096 Obrana	1 066 503	1 176 172	1 704 241	528 069
Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR	0DV Fondy EÚ – MIRRI	250 944	465 619	1 493 154	1 027 535
	0EK Informačné technológie financované zo štátneho rozpočtu	65 700	28 814	40 258	11 444
Ministerstvo vnútra SR	0D6 Efektívna a spoľahlivá štátna správa	1 586 035	1 448 052	1 543 453	95 401
	0D5 Výchova a vzdelávanie mládeže	1 698 811	0	0	0
Ministerstvo zdravotníctva SR	07A Zdravotná starostlivosť	1 450 767	1 346 056	1 576 789	230 733
	07B Tvorba a implementácia politik	1 974 003	188 365	64 151	-124 214
	079 Prevencia a ochrana zdravia	109 025	65 645	74 091	8 446
Ministerstvo životného prostredia SR	075 Starostlivosť o životné prostredie	304 328	439 975	1 496 667	1 056 692
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	0CC Stabilizácia poľnohospodárstva trhov s poľnohospodárskymi komoditami	401 244	457 387	1 734	-455 653
	0CD Rozvoj vidieka SR 2014 – 2020	171 455	575 915	74 217	-501 698
	0H4 STRATEGICKÝ PLÁN SPP 2023 – 2027	0	0	649 978	649 978
	090 Tvorba, regulácia a implementácia politik	184 991	153 715	174 321	20 606
Ministerstvo spravodlivosti SR	08P Financovanie systému súdnictva	247 282	292 399	447 757	155 358
	070 Väzenstvo	237 954	228 050	271 861	43 811
Ministerstvo financií SR	072 Výber daní a cla	320 599	338 338	386 307	47 969
	0EK Informačné technológie financované zo štátneho rozpočtu	137 847	124 194	135 142	10 948
	074 Tvorba metodiky, riadenie, kontrola, vládny audit a vnútorný audit verejných financií	346 152	78 786	84 987	6 201

Zdroj: RIS BI; S – skutočnosť, R – rozpočet, N – návrh