



**STANOVISKO
NAJVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SR K NÁVRHU
ŠTÁTNEHO ROZPOČTU SR NA ROK 2024**

November 2023

Stanovisko NKÚ SR k návrhu štátneho rozpočtu na rok 2024 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

ZHRNUTIE	4
ODPORÚČANIE	4
1 MAKROEKONOMICKÉ PREDPOKLADY ROZPOČTU	5
2 VÝCHODISKOVÝ RÁMEC NÁVRHU RVS	6
2.1 FIŠKÁLNY RÁMEC NÁVRHU RVS.....	6
2.2 PROGNÓZA HRUBÉHO DLHU VS	7
2.3 LIMIT VEREJNÝCH VÝDAVKOV	7
3 ROZPOČTOVÉ VZŤAHY SR A EÚ	10
4 SÚHRNNÉ RIZIKÁ NÁVRHU ŠR NA ROK 2024	12

Zoznam skratiek

DPFO	daň z príjmov fyzických osôb
DPH	daň z pridanej hodnoty
EK	Európska komisia
EÚ	Európska únia
HDP	hrubý domáci produkt
IFP	Inštitút finančnej politiky
LVV	limit verejných výdavkov
MD SR	Ministerstvo dopravy Slovenskej republiky
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MH SR	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
MIRRI SR	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky
MO SR	Ministerstvo obrany Slovenskej republiky
MPRV SR	Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky
MPSVR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MS SR	Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky
MŠVVaŠ SR	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR	návrh rozpočtu
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OP	operačný program
PO	programové obdobie
POO	Plán obnovy a odolnosti
PRV	Program rozvoja vidieka
R	rozpočet
RO	rozpočtová organizácia
RRZ	Rada pre rozpočtovú zodpovednosť
RVS	rozpočet verejnej správy
S	skutočnosť
SR	Slovenská republika
ŠR	štátny rozpočet
ŠÚ SR	Štatistický úrad Slovenskej republiky
ÚHP	Útvar hodnoty za peniaze
ÚVO	Úrad pre verejné obstarávanie
ÚV SR	Úrad vlády Slovenskej republiky
VpMP	Výbor pre makroekonomické prognózy
VPS	Všeobecná pokladničná správa
VS	verejná správa

Zhrnutie

Návrh ŠR na rok 2024 bol zostavený v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách VS. Predložený návrh je aj v súlade s ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti, z ktorého vyplynula povinnosť vlády SR zostaviť vyrovnaný rozpočet VS, čím je formálne naplnená požiadavka aktuálne platnej dlhovej brzdy.

Ak by bol predložený rozpočet schválený, viedol by v roku 2024 k silnej recesii. Hospodárenie RVS v roku 2023 očakáva MF SR na úrovni -6,2 % HDP, čo by sa premietlo do poklesu zamestnanosti o 5,4 % a miera nezamestnanosti by vzrástla na najvyššiu úroveň od roku 2016, a to 9,3 %. Vyrovnaný rozpočet by priniesol výraznú reštriktívnu fiškálnu politiku. Kapitálové výdavky by poklesli oproti očakávanej skutočnosti roku 2023 o 73 % a dlh VS v roku 2024 by mal byť na úrovni 59,7 % HDP.

Udržateľné verejné financie sú z dlhodobého hľadiska pre SR veľkou výzvou. Jedným z nástrojov na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií je aj limit verejných výdavkov. Predložený návrh RVS na roky 2024 – 2026 je v súlade so schváleným limitom verejných výdavkov a aj s jeho neschválenou aktualizáciou. NKÚ SR konštatuje, že aktualizovaný limit verejných výdavkov obsahujúci sankciu z dlhovej brzdy v podobe vyrovnaného rozpočtu nebol schválený vo výbore NR SR pre financie a rozpočet.

NKÚ SR upozorňuje, že predložený návrh ŠR nebol predmetom širšej spoločenskej diskusie a nebola posúdená ani reálnosť dopadu takéhoto návrhu. Ku kľúčovým záväzným ukazovateľom neprebehla dostatočná diskusia ani na úrovni vlády ani na úrovni kapitol. Prijatie takéhoto návrhu rozpočtu by znamenalo ohrozenie fungovania štátu, čo potvrdzuje aj výška navrhovaných výdavkov v jednotlivých oblastiach verejných politík, s výnimkou sociálneho zabezpečenia. Zníženie výdavkov by sa dotklo najmä počtu zamestnancov, ktorí by chýbali pri zabezpečovaní fungovania štátu.

V prípade zostavenia novej vlády, ktorá získa dôveru v NR SR, začne znova platiť dvojročná výnimka z dlhovej brzdy. Nová vláda si tak bude môcť nastaviť vlastné rozpočtové ciele, ktoré by mal návrh rozpočtu reflektovať. V tejto súvislosti bude môcť nová vláda využiť aj veľký objem prostriedkov z európskych štrukturálnych a investičných fondov, ako aj z plánu obnovy a odolnosti.

Odporúčanie

V súčasnosti predstavuje vyrovnaný rozpočet VS neprijateľnú možnosť pre SR, keďže hospodárenie podľa neho by znamenalo ohrozenie fungovania štátu a preto NKÚ SR odporúča tento návrh rozpočtu stiahnuť.

V prípade zostavovania ďalšieho návrhu rozpočtu na rok 2024 odporúča NKÚ SR konsolidáciu nielen na strane príjmov, ale predovšetkým na strane výdavkov. Na základe výsledkov kontrolnej činnosti spracoval NKÚ SR odporúčania pre novú vládu, pričom upozorňuje na významné pretrvávajúce riziká.¹ Na tento účel možno využiť aj revízie výdavkov vypracované ÚHP, napríklad revíziu výdavkov zameranú na štruktúru slovenských verejných výdavkov a dosahovaných výsledkov². S návrhom opatrení na ozdravenie verejných financií na strane príjmov aj výdavkov prišlo aj MF SR pod vedením tzv. úradníckej vlády³. Ich materiál obsahuje takmer 100 opatrení, ktoré môžu novej vláde pomôcť zvrátiť nepriaznivý trend vývoja verejných financií.

¹ NKÚ SR – Analýza rizík v udržateľnom smerovaní spoločnosti na základe výsledkov kontrolnej činnosti NKÚ SR.

² ÚHP – Výdavkové priority pre úspešné Slovensko. [\[online\]](#).

³ MF SR – Návrh na ozdravenie verejných financií. [\[online\]](#).

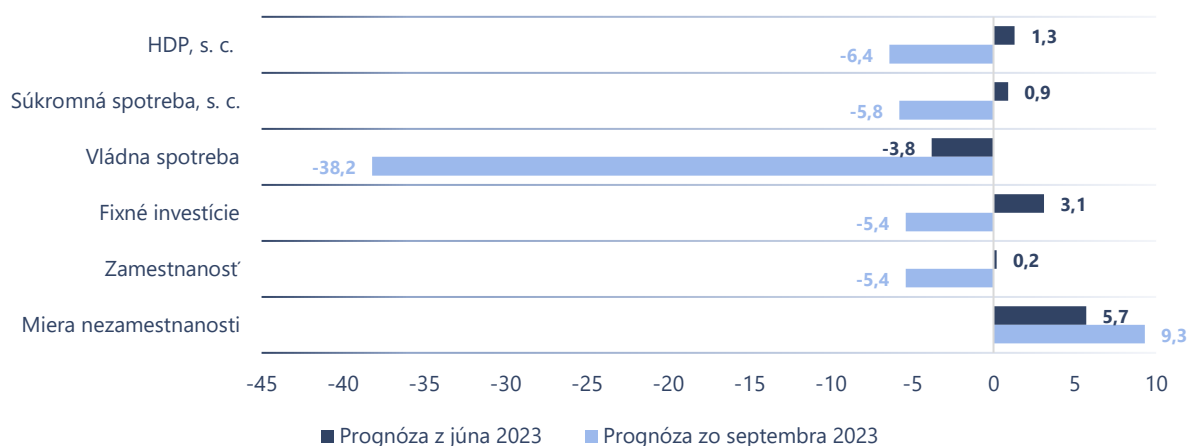
1 Makroekonomické predpoklady rozpočtu

Slovenská ekonomika sa nachádza štvrtý rok po sebe v mimoriadnych časoch, keď v dôsledku invázie Ruska na Ukrajinu a vysokej inflácie spomalí rast HDP v tomto roku na 1,3 %. Na raste čistého exportu sa pozitívne podpisujú klesajúce ceny energií⁴ a aj nízke dovozy. Pretrvávajúci dopyt po pracovnej sile v tomto roku kompenzujú cudzinci, ktorých počet sa blíži k hranici 100-tisíc. Najviac cudzincov prichádza z Ukrajiny, Srbska, Indie a Gruzínska. Výraznejším impulzom k naštartovaniu ekonomiky by mohlo byť v závere roka končiace programové obdobie fondov EÚ. Z toho najviac ťaží stavebníctvo, ktoré zároveň bojuje s nedostatkom pracovnej sily.

Návrh RVS na roky 2024 až 2026 bol predložený vládou formálne napĺňajúc požiadavky aktuálnej platnej dlhovej brzdy. Keďže predchádzajúcej vláde uplynula v máji 2023 dvojročná výnimka z dlhovej brzdy a dočasne poverená úradnícka vláda nezískala v júni 2023 dôveru parlamentu, musí podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti predložiť na rok 2024 návrh vyrovnaného rozpočtu.⁵ V nadväznosti na to bola makroekonomická prognóza pripravená za účelom zostavenia vyrovnaného rozpočtu.

Ak by bol predložený rozpočet schválený, viedol by v roku 2024 k silnej recesii. Podľa prognózy MF SR zo septembra 2023 by slovenská ekonomika v prípade vyrovnaného rozpočtu poklesla o 6,4 %, zamestnanosť o 5,4 % a miera nezamestnanosti by vzrástla na najvyššiu úroveň od roku 2016, a to 9,3 % (graf 1). Vzhľadom na obmedzené právomoci dočasne poverenej vlády bolo nutné dosiahnuť vyrovnaný rozpočet na strane výdavkov štátu, v dôsledku čoho by došlo v roku 2024 k významnému zníženiu počtu zamestnancov VS, a to o takmer 34,5 tisíc osôb. Takýto krok by však mohol viesť k destabilizácii štátu a k ohrozeniu fungovania kritickej infraštruktúry.

Graf 1: Porovnanie prognóz vývoja ekonomiky v roku 2024 (medziročná zmena, %)



Zdroj: VpMP

Poznámka: Povinnosť vlády predložiť vyrovnaný rozpočet mení zásadne prognózu na rok 2024, pričom júnová prognóza VpMP nerátala s touto povinnosťou. IFP z tohto dôvodu pripravilo v septembri 2023 makroekonomickú prognózu založenú na predpoklade vyrovnaného rozpočtu.

⁴ Ceny energií klesajú od začiatku roka 2023, no na úroveň spred vojny sa stále nedotiahli. V auguste boli ceny elektriny oproti predvojnovému priemeru vyššie 1,5-krát a ceny plynu 1,4-krát.

⁵ Úroveň hrubého dlhu VS presahuje horný limit dlhovej brzdy, v dôsledku čoho platné sankcie nedovoľujú predložiť vláde návrh rozpočtu s deficitným hospodárením.

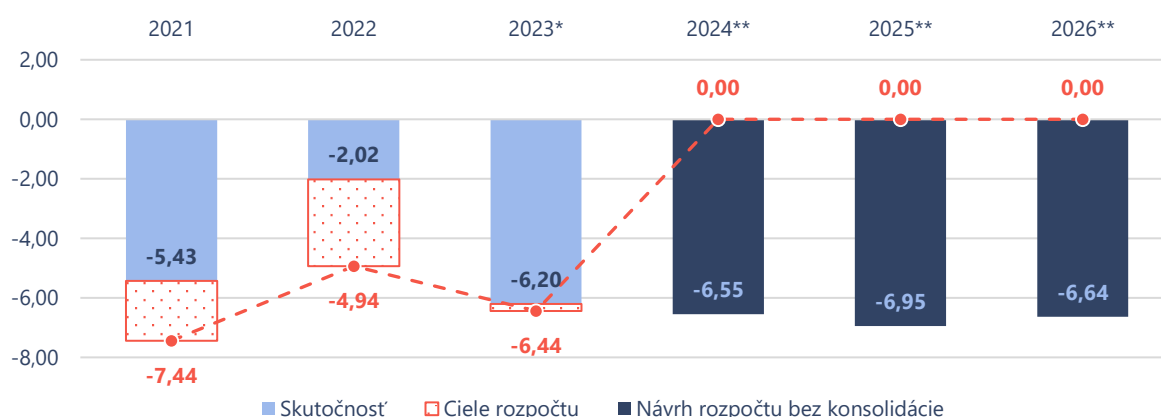
2 Východiskový rámec návrhu RVS

V zmysle platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je, vzhľadom na výšku dosiahnutého hrubého dlhu v roku 2022, vláda povinná predložiť na rok 2024 vyrovnaný rozpočet.

2.1 Fiškálny rámec návrhu RVS

Hospodárenie RVS v roku 2023 sa očakáva na úrovni -6,2 % HDP, čo je oproti schválenému rozpočtu lepšie o 0,24 p. b. a oproti správe o očakávanej skutočnosti z augusta 2023 lepšie o 0,65 p. b. V roku 2024 očakávala vláda podľa Programu stability deficit rozpočtu na úrovni 4,7 % HDP. Avšak od schválenia Programu stability boli vládou či parlamentom prijaté legislatívne zmeny s vplyvom na RVS. Na dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu je tak potrebné prijať opatrenia vo výške 6,6 % HDP, resp. 8,5 mld. eur už v nasledujúcom roku (graf 2).

Graf 2: Vývoj schodku verejnej správy v rokoch 2021 až 2026 (v % HDP)



Zdroj: Návrh RVS na roky 2024 až 2026; *očakávaná skutočnosť; **prognóza

Vyrovnaný rozpočet by priniesol výraznú reštriktívnu fiškálnu politiku. Celkové príjmy a výdavky návrhu RVS na rok 2024 by boli na úrovni 46,4 mld. eur, čo predstavuje medziročný pokles oproti očakávanej skutočnosti o 6,1 mld. eur na strane príjmov, resp. o 13,7 mld. eur na strane výdavkov. Z dôvodu spomalenia ekonomickej aktivity a poklesu zamestnanosti vo VS by poklesol výber daní a odvodov z práce v roku 2024 o takmer 5,7 mld. eur. Za výrazným prepadom by bol najmä nízky výber zdravotných a sociálnych odvodov, ako aj DPFO a DPH. Nižší výber zdravotných odvodov by mohol spôsobiť problémy s financovaním zdravotných poisťovní, čo by sa mohlo premietnuť aj do ohrozenia poskytovania základnej zdravotnej starostlivosti.

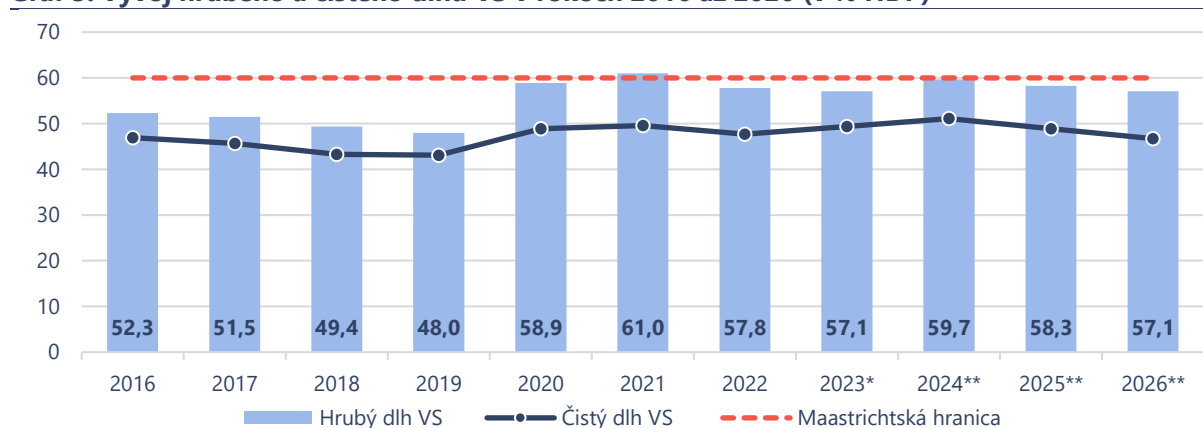
Kapitálové výdavky by poklesli oproti očakávanej skutočnosti roku 2023 o 73 % (v roku 2024 by predstavovali len 2 mld. eur). Vo vyrovnanom rozpočte by išlo o úplnú elimináciu kapitálových výdavkov zo zdroja ŠR. Tvorili by ich najmä prostriedky EÚ, prostriedky Plánu obnovy a odolnosti či Environmentálneho fondu.

2.2 Prognóza hrubého dlhu VS

V súčasnosti je uplatnené najprísnejšie sankčné opatrenie dlhovej brzdy, ktoré platí dovtedy, kým nebude schválené programové vyhlásenie novej vlády. Z tohto dôvodu vláda nemôže predložiť NR SR návrh RVS s rastom konsolidovaných výdavkov. Jednou z výnimiek sú výdavky na správu štátneho dlhu.

Podľa odhadu MF SR by dlh VS v roku 2024 mal byť na úrovni 59,7 % HDP (graf 3). Klesajúci vývoj dlhu by ovplyvnili najmä vysoká očakávaná inflácia a väčšie využitie likvidných zdrojov, naakumulovaných v posledných dvoch rokoch na úkor nových emisií. Pri vyrovnanom rozpočte by dlh VS výrazne vzrástol v reakcii na prepád ekonomiky, ktorý by bol zapríčinený výpadkom domáceho dopytu. Hospodárenie s vyrovnaným rozpočtom by dostalo slovenskú ekonomiku do výrazných ťažkostí aj v súvislosti s fungovaním štátu. Nominálny produkt by sa znížil v takej miere, že podiel na HDP by zvýšil medziročne dlh až na úroveň takmer 60 % HDP.

Graf 3: Vývoj hrubého a čistého dlhu VS v rokoch 2016 až 2026 (v % HDP)



Zdroj: Návrh RVS na roky 2024 až 2026; *očakávaná skutočnosť; **prognóza

2.3 Limit verejných výdavkov

Limit verejných výdavkov predstavuje nástroj na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Bol zavedený do slovenského právneho poriadku novelou zákona o rozpočtových pravidlách VS v marci 2022 ako jeden z mílnikov v POO. Následne v apríli vypočítala RRZ do Programu stability prvý LVV. Druhý prepočet LVV spracovala RRZ v decembri 2022 a tento bol následne, v súlade s postupom uvedeným v zákone o rozpočtových pravidlách VS, schválený v pléne NR SR 1. 2. 2023. Aktualizáciu LVV už neschvaľuje plénum NR SR, ale dva výbory (pre oblasť financií a rozpočtu a oblasť hospodárskych záležitostí) uznesením, ktoré sa následne zverejňuje v Zbierke zákonov SR. Tretí prepočet, aktualizácia LVV a výpočet pre rok 2026, bol v júni 2023 v zmysle zákona predložený do výborov NR SR pre hospodárske záležitosti a pre financie a rozpočet (tabuľka 1). Výbor NR SR pre hospodárske záležitosti schválil aktualizáciu LVV uznesením 8. 9. 2023. Rokovanie kľúčového výboru vo vzťahu k LVV, čiže výboru NR SR pre financie a rozpočet sa k aktualizácii LVV neuskutočnilo. **NKÚ SR konštatuje, že aktualizovaný LVV (obsahujúci sankciu z dlhovej brzdy v podobe vyrovnaného rozpočtu) nebol schválený vo výboroch NR SR tak, ako predpokladal proces popísaný v zákone o rozpočtových pravidlách VS a v platnosti je tak LVV z decembra 2022.**

Tabuľka 1: Limit verejných výdavkov vypracovaný RRZ a návrh RVS 2024 – 2026 (v eurách)

Rok	apríl 2022*	december 2022	jún 2023	RVS 2024-2026
2023	37 852 836 489	41 321 154 940	41 683 555 509	-
2024	39 402 469 186	44 309 099 762	38 487 755 332	38 309 131 586
2025	-	45 621 482 931	45 354 202 443	38 463 728 682
2026	-	-	48 287 555 184	39 402 550 668

Zdroj: NR SR, RRZ, MF SR, spracovanie NKÚ SR

* informatívny prepočet podľa inej metodiky

Predkladaný návrh RVS na roky 2024 – 2026 je v súlade so schváleným LVV a aj s jeho neschválenou aktualizáciou. Vláda SR a MF SR sa tak zachovali pri predkladaní návrhu RVS obozretne, keď vychádzali z LVV, ktorý síce nebol schválený, ale zahŕňal v sebe predpoklad vyrovnaného rozpočtu. Samotný predpoklad vyrovnaného rozpočtu sa podľa metodiky výpočtu LVV aplikuje len pre rok 2024 a v ďalších rokoch sa neaplikuje. Návrh rozpočtu však aj v ďalších rokoch udržiava nižšiu, vyrovnanú úroveň výdavkov. RRZ pri júrovej aktualizácii LVV vyčíslila rozdiel medzi deficitným a vyrovnaným rozpočtom vo výške 5,6 mld. eur. Zároveň podotýkame, že uplatňovanie LVV je obmedzené platnosťou všeobecnej únikovej doložky⁶ na európskej úrovni do konca roka 2023.

LVV možno zjednodušene chápať ako najvyššiu hranicu vyvažujúcu príjmy a výdavky. LVV nezahŕňa odvody EÚ, výdavky na spolufinancovanie, výsledok hospodárenia územnej samosprávy a ďalšie položky podrobnejšie popísané v boxe 1. Na druhej strane LVV zahŕňa výdavky zo ŠR, výdavky Sociálnej poisťovne, výdavky na zdravotné poistenie, železnice a ďalšie subjekty (tabuľka 2).

Tabuľka 2: Subjekty verejnej správy spadajúce pod LVV nad 100 mil. eur (v eurách)

	2024	2025	2026
Limit verejných výdavkov	38 309 131 586	38 463 728 682	39 402 550 668
Štátny rozpočet	15 964 543 949	15 644 077 630	15 669 260 824
Sociálna poisťovňa	12 986 278 964	13 825 469 895	14 003 990 015
Verejné zdravotné poistenie	4 765 738 989	4 858 804 216	5 205 057 946
Zdravotnícke zariadenia zaradené v ústrednej správe	2 593 846 357	2 741 823 688	2 873 903 425
Verejné vysoké školy	447 320 657	366 647 819	404 282 779
Železnice Slovenskej republiky	423 329 755	159 853 559	198 333 350
Environmentálny fond	283 575 065	321 729 582	269 748 545
Železničná spoločnosť Slovensko, a. s.	214 169 400	98 312 606	178 140 600
Jadrová a vyradovacia spoločnosť, a. s.	126 587 515	81 210 825	162 459 419
Rezerva podľa § 30aa ods. 5 zákona č. 523/2004 Z. z.	117 544 850	120 300 762	126 484 844
<i>Ďalšie subjekty spadajúce pod limit</i>	<i>386 196 085</i>	<i>245 498 100</i>	<i>310 888 921</i>

Zdroj: návrh RVS 2024-2026, spracovanie NKÚ SR

LVV je vykazovaný na akruálnom základe, pričom ŠR je na hotovostnom základe. To znamená, že napríklad celkové výdavky ŠR na rok 2024 sa v návrhu určujú sumou 22 mld. eur (na hotovostnej báze), no LVV pre ŠR je o 6 mld. nižší, na úrovni 16 mld. eur (na akruálnej báze). Rozdiel vychádza okrem samotnej aktualizácie aj z podstaty výpočtu a vykazovania, keď spomínané výdavky ŠR na spolufinancovanie či transfer Sociálnej poisťovni nie sú súčasťou limitu ŠR.

⁶ Všeobecná úniková doložka zodpovedá prestávke v uplatňovaní bežných pravidiel paktu stability a rastu. Aktivovaná bola v marci 2020 po vypuknutí pandémie COVID-19 a pre pokračujúcu neistotu spojenú s konfliktom na Ukrajine nebola zatiaľ deaktivovaná. Výnimka z uplatňovania LVV pri aplikovaní všeobecnej únikovej doložky je uvedená v [§ 30aa, ods. \(22\) zákona 523/2004 Z. z.](#) o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Box 1: Výpočet limitu verejných výdavkov

Rámce výpočtu LVV sú uvedené v §30aa zákona o rozpočtových pravidlách VS a ďalej špecifikované v metodike RRZ. LVV sa počíta zo zápornej hodnoty plánovaného salda VS upraveného o vplyv hospodárskeho cyklu a o jednorazové vplyvy, od ktorého sa odpočítajú výdavky na správu dlhu VS, odvod do rozpočtu EÚ a spolufinancovanie. Pripočíta sa predpokladaný výsledok hospodárenia územnej samosprávy, predpokladané daňové príjmy vrátane príjmov poisťovních fondov, upravené o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy, predpokladané nedaňové príjmy, granty a transfery upravené o jednorazové vplyvy okrem prostriedkov z rozpočtu EÚ. V rámci LVV sa rozpočtujú v čase rastúce rezervy tak, aby sa zabezpečilo krytie nepredvídaných rozpočtových vplyvov. Numerický výpočet LVV prezentuje tabuľka 3.

Tabuľka 3: Výpočet limitu verejných výdavkov schválený NR SR 1. 2. 2023

	2023	2024	2025
(-) Plánované štruktúralne saldo VS	-4 203 641 795	-4 728 602 743	-4 315 331 350
(-) Konsolidované výdavky na správu dlhu VS	1 304 966 774	1 645 060 256	1 906 490 285
(-) Výdavky zo štátneho rozpočtu na spolufinancovanie	1 302 592 333	700 243 922	804 072 045
(-) Odvody Európskej únii	1 027 581 000	1 049 205 000	1 098 920 000
(+) Predpokladaný výsledok hospodárenia územnej samosprávy	-113 378 927	-266 092 226	-44 024 680
(+) Predpokladané konsolidované daňové príjmy bez jednorazových, cyklu a samospráv	37 758 057 838	40 241 810 335	42 113 745 137
(+) Predpokladané konsolidované nedaňové príjmy bez jednorazových, EU fondov, POO a samospráv	3 107 974 342	2 999 288 088	3 045 913 454
Limit verejných výdavkov (podľa ods. 3)	41 321 154 940	44 309 099 762	45 621 482 931
<i>Jednorazové výdavky mimo limitu zahrnuté v podkladových údajoch</i>	3 762 232 059	12 232 059	12 232 059
- výdavky súvisiace s pandemiou	250 000 000	0	0
- výdavky súvisiace s pomocou Ukrajině	100 000 000	0	0
- výdavky súvisiace s energetickou krízou	3 400 000 000	0	0

Zdroj: RRZ

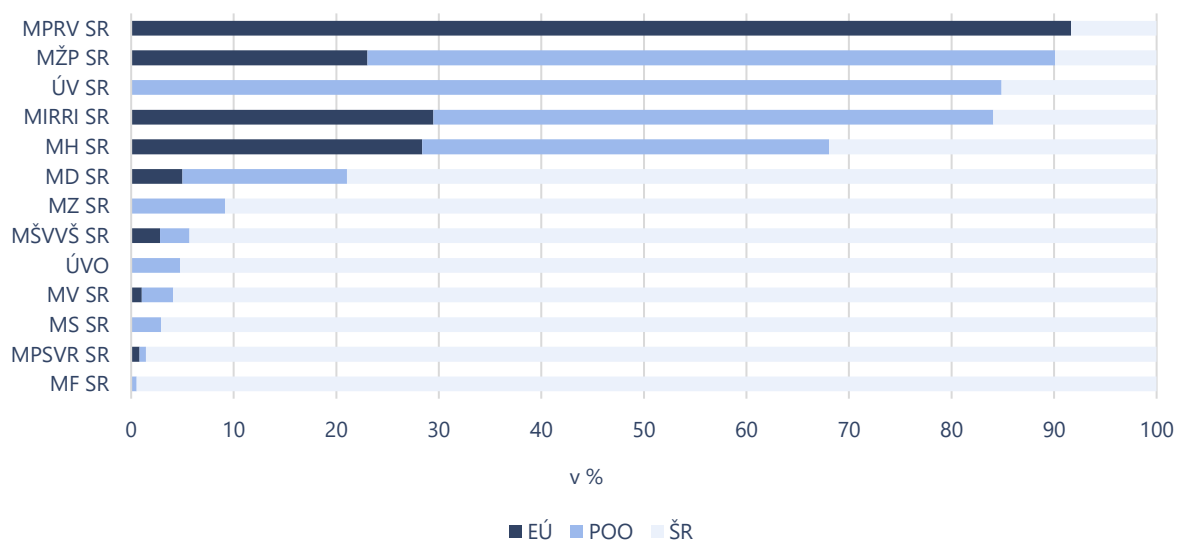
3 Rozpočtové vzťahy SR a EÚ

Prostriedky z PO 2014 – 2020 sa na rok 2024 rozpočtujú už len pre poľnohospodárske fondy z dôvodu predĺženia PO do roku 2025 v objeme 115 mil. eur⁷. Prostriedky zo štrukturálnych fondov boli rozpočtované do 100 % alokácie už v návrhu rozpočtu na rok 2023⁸.

Príjmy z EÚ v PO 2021 – 2027 sú rozpočtované na rok 2024 v rámci ôsmich kapitol v celkovom objeme 1,12 mld. eur. Najväčšiu časť týchto prostriedkov (642 mil. eur) tvoria poľnohospodárske fondy. Štrukturálne operácie sú rozpočtované na úrovni 480 mil. eur⁹. Výdavky jednotlivých kapitol na rok 2024 sú rozpočtované na základe odhadov rezortov so zohľadnením nepoužitých prostriedkov z predchádzajúcich rokov v rámci PO 2021 – 2027. Tieto prostriedky EÚ, ktoré sú zaradené do príjmov a výdavkov ŠR sa v návrhu vyrovnaného rozpočtu na rok 2024 rozpočtujú s neutrálnym dopadom na verejné financie. Vzhľadom na vyrovnaný rozpočet nie sú odvody do všeobecného rozpočtu EÚ na rok 2024 kryté v plnej výške a zároveň sa príspevok do Európskeho rozvojového fondu na rok 2024 v návrhu RVS neuvádza. Celková výška odvodov a príspevkov Slovenska do všeobecného rozpočtu EÚ na rok 2024 je 419,1 mil. eur. Z toho vyplýva, že Slovensko bude aj v budúcom roku čistým prijímateľom (+818,1 mil. eur) finančných prostriedkov z rozpočtu EÚ. Najväčší objem financií podľa návrhu RVS na rok 2024 zo štrukturálnych a poľnohospodárskych fondov EÚ (tabuľka 4) bude mať MPRV SR (757 mil. eur). Tento objem prostriedkov EÚ tvorí zároveň 92 % rozpočtu celej kapitoly (graf 4). Vyšší objem prostriedkov na MPRV SR oproti iným kapitolám je spôsobený súbežným čerpaním poľnohospodárskych fondov z dvoch programových období.

Vzhľadom na uplatňované pravidlo čerpania n+3 je zároveň rok 2024 prvým rokom, v ktorom môže vzniknúť dekomitment¹⁰. Aby sa zabránilo prepadnutiu prostriedkov za rok 2021, bude potrebné do konca roka 2024 vyčerpať a následne na EK deklarovať výdavky za ročný záväzok 2021.

Graf 4: Podiel prostriedkov z rozpočtu EÚ a POO na celkových výdavkoch v rezortoch v 2024 (%)



Zdroj: Návrh RVS na roky 2024 – 2026

⁷ V roku 2021 EK schválila modifikáciu programového obdobia PRV 2014 – 2020, ktorou predĺžila obdobie o 2 roky, t. j. do roku 2022. V zmysle pravidla čerpania n+3 je tak možné poľnohospodárske fondy z PO 2014 – 2022 čerpať do konca roka 2025.

⁸ K 30. 9. 2023 bolo vyčerpaných 79 % z celkovej alokácie PO 2014 – 2020 (bez Programu rozvoja vidieka).

⁹ Program Slovensko: 459 mil. eur, Interreg V-A SK-CZ: 11,1 mil. eur, Interreg V-A SK-AT: 0 eur, OP Rybné hospodárstvo: 84 tis. eur.

¹⁰ Dekomitment alebo nesplnený záväzok znamená, že sa nepodarilo vyčerpať dopredu stanovená suma peňazí na konkrétny rok, pri ktorom platí pravidlo n+3. Častým dôvodom prepadnutia prostriedkov je práve nestihnutie termínov na ich dočerpanie.

Prostriedky z Plánu obnovy a odolnosti na rok 2024 sú rozpočtované v objeme 1,25 mld. eur v 12 kapitolách. Najväčší objem prostriedkov z POO (tabuľka 4) je rozpočtovaný na MŽP SR (241,7 mil. eur), MZ SR (227,5 mil. eur) a MD SR (225,6 mil. eur).

Slovensku boli v rámci POO vyplatené zatiaľ dve žiadosti o platbu spolu v sume 1,27 mld. eur (z celkového plánovaného objemu 6,4 mld. eur). V septembri 2023 bola podaná tretia žiadosť o platbu (815 mil. eur), s vyplatením ktorej sa počítalo aj v schválenom RVS na rok 2023, v ktorom celkové výdavky z POO na rok 2023 boli plánované na úrovni 2,01 mld. eur. Ku koncu septembra 2023 sa z týchto rozpočtovaných výdavkov vyčerpalo 316,28 mil. eur, s čím súvisia výdavky na platbu DPH na úrovni 11,8 mil. eur. Bežné výdavky boli čerpané vo výške 90,94 mil. eur a kapitálové výdavky predstavovali 225,34 mil. eur. Do konca roka zostáva podľa schváleného rozpočtu vyčerpať ešte 1,69 mld. eur. Aj keď sa celkovo z POO k 30. 9. 2023 nevyčerpalo ani 16 % rozpočtu, niektoré výdavkové položky vo viacerých kapitolách presiahli úroveň 100 % z rozpočtovanej sumy na celý rok 2023. Najviac prekročenou položkou v rámci POO za rok 2023 oproti schválenému rozpočtu bol zatiaľ nákup osobných automobilov v kapitole MV SR (29 mil. eur namiesto rozpočtovaných 0,21 mil. eur), nákup výpočtovej techniky na viacerých rezortoch (6,7 mil. eur namiesto rozpočtovaných 0,21 mil. eur) alebo preplatenie štúdií, expertíz a posudkov na MŠVVŠ SR a MIRRI SR (2,8 mil. eur namiesto rozpočtovaných 0,19 mil. eur). Do konca roka 2023 plánuje Slovensko predložiť aj štvrtú žiadosť o platbu (923 mil. eur).

Tabuľka 4: Prostriedky z rozpočtu EÚ a POO v jednotlivých kapitolách v 2024 (v mil. eur)

Kapitola	Prostriedky z rozpočtu EÚ	Prostriedky z POO
Úrad vlády SR	-	115,9
Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR	77,0	142,6
Ministerstvo vnútra SR	9,3	27,1
Ministerstvo spravodlivosti SR	-	11,3
Ministerstvo financií SR	-	1,5
Ministerstvo životného prostredia SR	83,1	241,7
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	108,5	111,3
Ministerstvo zdravotníctva SR	-	227,5
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	60,1	44,3
Ministerstvo hospodárstva SR	72,1	100,9
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	757,0	-
Ministerstvo dopravy SR	70,1	225,6
Úrad pre verejné obstarávanie	-	0,4
Spolu	1 237,2	1 250,2

Zdroj: Návrh RVS na roky 2024 – 2026

4 Súhrnné riziká návrhu ŠR na rok 2024

V súlade so zákonom o rozpočtovej zodpovednosti vláda SR pripravila návrh vyrovnaného RVS na roky 2024 až 2026 v nadväznosti na aktuálne platné sankcie vyplývajúce z dlhovej brzdy.

V súčasnosti však predstavuje vyrovnaný rozpočet VS neprijateľnú možnosť pre SR, keďže hospodárenie podľa neho by, aj podľa NKÚ SR, znamenalo ohrozenie fungovania štátu. Návrh rozpočtu nereaguje ani na závažné riziká súvisiace s vojnou na Ukrajine a pretrvávajúcou energetickou krízou. Podľa návrhu zákona o ŠR na rok 2024 sa celkové príjmy ŠR odhadujú v sume 19,6 mld. eur a celkové výdavky ŠR vo výške 22 mld. eur (tabuľka 5). Schodok ŠR potom predstavuje 2,4 mld. eur, čo je o 5,9 mld. eur menej oproti schválenému rozpočtu na rok 2023 (o 71 %).

Tabuľka 5: Celkové príjmy, výdavky a schodok štátneho rozpočtu (v mil. eur)

Ukazovateľ	2022 S	2023 R	2024 NR	2024-2023	2024/2023 (%)
Príjmy ŠR	19 030	26 699	19 623	-7 076	73,5
Výdavky ŠR	23 555	35 041	22 038	-13 003	62,9
Schodok ŠR	-4 525	-8 341	-2 415	5 926	29,0

Zdroj: MF SR

Na zostavenie vyrovnaného rozpočtu negatívne vplývali vládou a parlamentom schválené legislatívne a nelegislatívne materiály s výrazným vplyvom na RVS, úpravy súvisiace s energetickou krízou, aktualizáciou výdavkov na IT, kapitálových výdavkov či opakujúcich sa rozpočtových opatrení. Aj z týchto dôvodov musela vláda SR pristúpiť k viazaniu výdavkov v rámci kapitol a ostatných subjektov VS nasledovne:

- úplná eliminácia kapitálových výdavkov zo zdroja ŠR,
- eliminácia rezerv a vynulovanie niektorých titulov v kapitole VPS,
- zníženie osobných výdavkov (bez EÚ a výdavkov POO a zdravotníckych zariadení),
- zníženie prevádzkových výdavkov,
- nastavenie hospodárenia samosprávy na vyrovnaný rozpočet znížením výdavkovej obálky.

Významné zníženie limitov počtu zamestnancov sa dotklo takmer všetkých kapitol. Najväčšie medziročné zníženie sa týka ministerstva obrany – o 56 % (z 21 408 na 9 517), ministerstva financií – o 49 % (z 10 940 na 5 578) a ministerstva práce – tiež o 49 % (13 042 na 6 646). Zníženie počtu zamestnancov by sa dotklo aj profesionálnych vojakov, čo by bolo z dôvodu prebiehajúceho vojenského konfliktu na Ukrajine bezpečnostným rizikom. Toto zníženie by malo dopad aj na dlhodobý plán rozvoja rezortu MO SR, ktorý ma za cieľ navýšiť počet profesionálnych vojakov do roku 2035 na úroveň 22-tisíc.¹¹

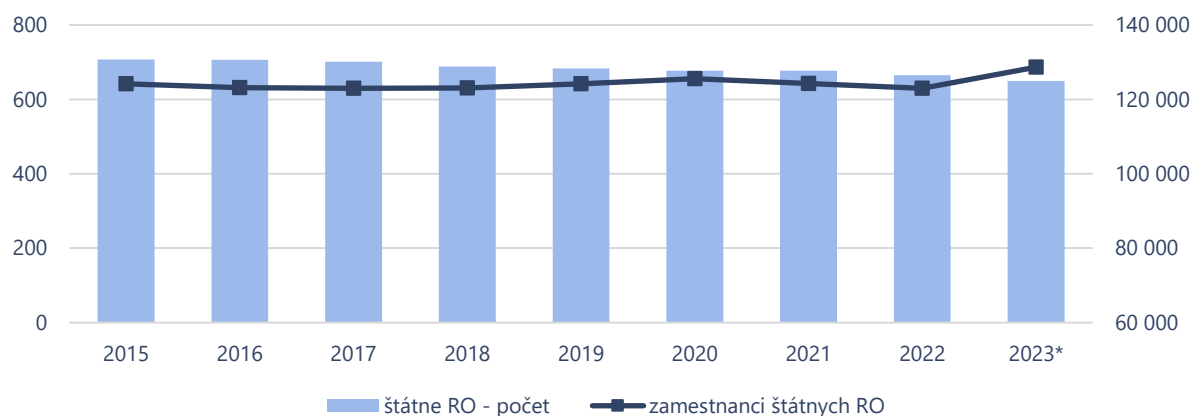
Kapitoly mohli znížiť výdavky podľa vlastného uváženia, t. j. nemuseli významne viazať mzdové výdavky, ak napríklad našli zdroje v iných kategóriách bežných výdavkov. Zároveň niektoré výdavky boli vyňaté z viazania, napríklad výdavky na zamestnancov regionálneho školstva alebo na sudcov, preto nedošlo ani k zníženiu počtu týchto zamestnancov. Kapitoly, ktoré mali priestor na zníženie osobných výdavkov (zníženie výdavkov na odmeny) bez toho, aby museli prepustiť určitý počet zamestnancov, uplatnili túto možnosť. Znižovanie počtu zamestnancov sa nedotklo tých, ktorí nie sú financovaní zo ŠR (napríklad projektoví zamestnanci, administratívne kapacity osobitne sledované alebo zamestnanci financovaní z POO).

Aj napriek tomu, že od roku 2015 do konca septembra 2023 zaniklo celkovo 57 rozpočtových organizácií štátnej správy, počet zamestnancov štátnych RO sa výrazne nemenil. V roku 2023 je

¹¹ MO SR – Dlhodobý plán rozvoja rezortu Ministerstva obrany s výhľadom do roku 2035. [online].

podľa schváleného rozpočtu plánovaný nárast počtu zamestnancov o takmer 5,7-tisíc, resp. o 4,6 % (graf 5). Takýto trend možno vysvetliť tým, že pri zrušení organizácie nedochádza automaticky k zrušeniu agendy a zamestnanci sa presunú do inej štátnej organizácie.

Graf 5: Vývoj počtu rozpočtových organizácií štátnej správy a ich zamestnancov



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR.

* Údaje o počte rozpočtových organizácií za rok 2023 sú k 30.9. Údaje o počte zamestnancov za rok 2023 predstavujú plánovaný počet podľa schváleného rozpočtu.

NKÚ SR upozorňuje, že aj keď skokovité zníženie počtu zamestnancov VS nie je vykonateľné, z dlhodobého hľadiska bude potrebné optimalizovať počty zamestnancov VS aj z dôvodu digitalizácie procesov. Optimalizáciu počtu zamestnancov VS možno založiť aj na realizovaných vládnych auditoch alebo revíziách výdavkov. V tomto roku aktualizoval ÚHP napríklad revíziu výdavkov Ministerstva vnútra SR, kde sa bližšie zamerali aj na štruktúru zamestnanosti v Policajnom zbore¹².

Na základe septembrovej makroekonomickej a daňovo-odvodovej prognózy bolo nutné realizovať ďalšie viazanie výdavkov vo výške 3 mld. eur elimináciou výdavkov na DPH k POO a na spolufinancovanie k fondom EÚ a ďalšie zníženie osobných a prevádzkových výdavkov kapitol a ostatných subjektov VS.

Tabuľka 6: Výdavky štátneho rozpočtu podľa funkčnej klasifikácie COFOG (v mil. eur)

Ukazovateľ (v mil. eur)	S 2022	R 2023	NR 2024	2024-2023	2024/2023
Všeobecné verejné služby	4 850	8 571	3 232	-5 339	37,7
Obrana	1 930	1 980	687	-1 293	34,7
Verejný poriadok a bezpečnosť	2 359	2 646	1 298	-1 348	49,1
Ekonomická oblasť	4 291	9 508	2 477	-7 031	26,1
Ochrana životného prostredia	438	1 490	177	-1 313	11,9
Bývanie a občianska vybavenosť	103	469	386	-83	82,3
Zdravotníctvo	894	956	383	-573	40,1
Rekreácia, kultúra a náboženstvo	528	471	503	32	106,8
Vzdelávanie	3 027	3 607	3 534	-73	98,0
Sociálne zabezpečenie	5 134	5 343	9 362	4 019	175,2
SPOLU	23 555	35 041	22 038	-13 003	62,9

Zdroj: MF SR

Aj na základe výšky navrhovaných výdavkoch v jednotlivých oblastiach verejných politík, s výnimkou sociálneho zabezpečenia (tabuľka 6), NKÚ SR konštatuje, že navrhovaná výška výdavkov by spôsobila ich znefunkčnenie.

¹² ÚHP – Aktualizácia revízie výdavkov Ministerstva vnútra SR (Policajný zbor). [online].