

FINANCOVANIE OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA V ROKOCH 2007 – 2020

Postavenie Environmentálneho fondu v kontexte zdrojov financovania v životnom prostredí

Zhrnutie

- Výdavky na ochranu životného prostredia tvoria cca 2 % všetkých verejných výdavkov SR, čo predstavuje 0,8 % HDP ročne (priemer krajín EÚ). Oproti roku 2007 sa v roku 2020 zvýšili viac ako dvojnásobne.
- V období 2007 – 2020 pochádzal najväčší objem zdrojov financovania v životnom prostredí z fondov EÚ a iných finančných mechanizmov (41,7 %), pričom štátny rozpočet prispel 33 %.
- SR plánuje za cca 2-násobne kratšie obdobie rokov 2020 – 2027 preinvestovať porovnateľnú sumu finančných prostriedkov ako za predchádzajúcich 14 rokov. Indikované najväčšie riziká, ktoré môžu ohroziť proces využitia týchto zdrojov, sú najmä schopnosť vyčerpať alokované prostriedky, nízke tempo čerpania, korekcie a nezrovnalosti.
- V období rokov 2007 – 2020 predstavovali výdavky na ochranu životného prostredia, poskytnuté z Environmentálneho fondu, cca 723 mil. eur, čo je približne 9 % zo všetkých výdavkov na ochranu životného prostredia.
- Finančný potenciál Environmentálneho fondu sa dostatočne nevyužíval.
- Dotácie prevládali ako forma financovania z Environmentálneho fondu. Napriek existencii možnosti získať úver na podporu financovania aktivít za mimoriadne výhodných podmienok, táto možnosť bola využívaná minimálne. Podiel dotácií poskytnutých z Environmentálneho fondu voči požadovanej podpore za obdobie 2012 – 2020 predstavoval v priemere 14,5 %.
- Kumulácia zostatku hospodárenia z predchádzajúcich rokov, tvorená predovšetkým výnosmi z predaja emisných kvót, indikuje riziko neefektívneho mechanizmu vytvoreného štátom na poskytovanie prostriedkov prostredníctvom Environmentálneho fondu.
- V porovnaní s okolitými krajinami nie je v SR efektívne nastavený systém prerozdeľovania finančných zdrojov kumulovaných v Environmentálnom fonde.
- Hospodárenie s finančnými prostriedkami z predaja emisných kvót výrazne ovplyvňuje saldo verejnej správy. Tieto prostriedky by však mali smerovať z väčšej časti do financovania ochrany životného prostredia, najmä na činnosti spojené so zelenými cieľmi. Je potrebné uskutočniť zmenu rozpočtovania príjmov spolu s lepším plánovaním výdavkov Environmentálneho fondu.
- Na zlepšenie napĺňania cieľov Environmentálneho fondu by bolo vhodné stanovenie pevného podielu príjmov z aukcií emisných kvót, ktoré by mohli byť použité na projekty fondu.

Podakovanie a recenzné konanie

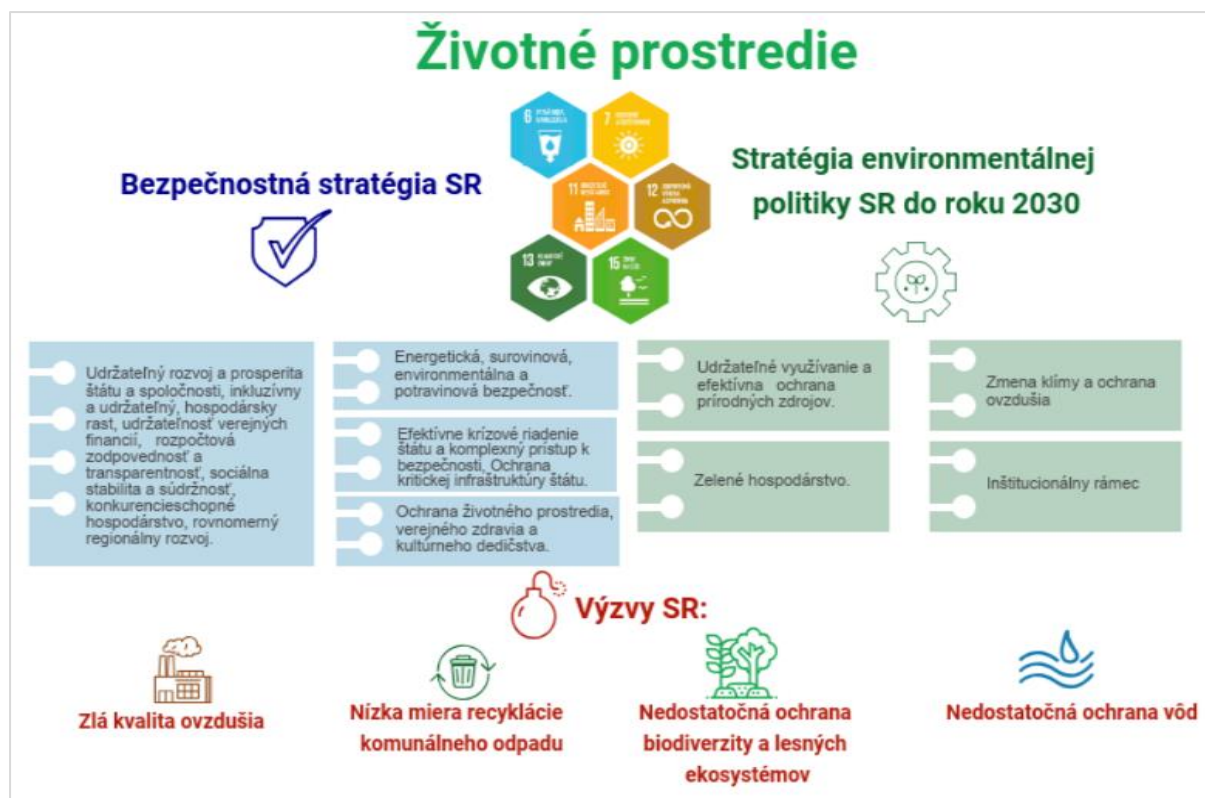
Za cenné rady a konzultácie autori ďakujú Jane Juriovej, Claudii Mészárosovej Kleinovej a Milanovi Onisikovi z NKÚ SR. Za spracovanie podkladov do časti o medzinárodnom porovnaní autori ďakujú Denisovi Markovi z NKÚ SR.

Komentár bol schválený ako recenzovaný na základe posudkov Veroniky Antalovej z Univerzity Hogeschool Utrecht, Holandsko, Mareka Engela z Inštitútu environmentálnej politiky a Radovana Đuranu z INESS.

Úvod – systém ochrany životného prostredia v SR

Kvalitné životné prostredie (ŽP) tvorí základný predpoklad pre zdravie jednotlivca a trvalo udržateľný rozvoj spoločnosti.¹ OSN v roku 2015 prijala Agendu 2030², ktorá prepája tri kľúčové dimenzie udržateľného rozvoja: ekonomickú, sociálnu a environmentálnu. V oblasti environmentálnej udržateľnosti sa pozornosť v SR sústreďuje prioritne na šesť cieľov³ (Obrázok 1).

Obrázok 1: Prepojenie cieľov Agendy 2030 a priorit SR v oblasti ochrany ŽP



Zdroj: spracovanie NKÚ SR

SR dlhodobo deklaruje zodpovedný prístup k ochrane ŽP.⁴ NR SR schválila v roku 2021 novú Bezpečnostnú stratégiu SR (ďalej „Stratégia“), v ktorej zadefinovala aj záujmy krajiny, súvisiace so ŽP.⁵ Stratégia v oblasti ŽP reaguje na hrozby a riziká súčasnosti a nadväzuje na jednotlivé sektorové stratégie (Obrázok 1). Stratégia zároveň identifikovala, že najvýraznejšie a s najväčším dosahom na život sa nerovnováha systému prejavuje v zmene klímy. Kľúčovou sektorovou stratégiou v oblasti ochrany ŽP je

¹ Trvalo udržateľný rozvoj predstavuje rovnovážny a komplexný prístup v rámci uspokojovania potrieb súčasnej generácie bez ohrozenia rovnováhy pre budúce generácie.

² Organizácia spojených národov (OSN) schválila v septembri 2015 najkomplexnejší súbor globálnych priorít pre dosiahnutie udržateľného rozvoja, tzv. Agendu 2030. Agenda 2030 predstavuje 17 cieľov udržateľného rozvoja, ktoré reagujú na globálne hrozby, ktorým ľudstvo v súčasnom období čelí. Agenda 2030 nie je právne záväzná. Vyjadruje zámer krajín viesť ich rozvoj smerom k udržateľnosti a nastaviť ich národné politiky, stratégie a plánovanie tak, aby prispievali k dosiahnutiu globálnych cieľov, [on-line].

³ Východiská implementácie Agendy 2030 pre udržateľný rozvoj, Uznesenie vlády SR č. 95/2016. [on-line]. Rozpracovanie cieľov Agendy 2030 na podmienky SR do veľkej časti prebiehalo formou aktualizácie existujúcich odvetvových plánov a koncepcií. MŽP SR spracovalo novú stratégiu environmentálnej politiky, ktorá bola vypracovaná v súlade s cieľmi Agendy 2030, [on-line].

⁴ Programové vyhlásenie vlády, 2021 (PVV21-24), [on-line], PVV predchádzajúce: [on-line].

⁵ Bezpečnostné záujmy SR súvisiace so ŽP: ochrana ŽP, verejného zdravia a kultúrneho dedičstva, Energetická, surovinná, environmentálna a potravinová bezpečnosť, Efektívne krízové riadenie štátu a komplexný prístup k bezpečnosti, Ochrana kritickej infraštruktúry štátu, Udržateľný rozvoj a prosperita štátu a spoločnosti, inkluzívny a udržateľný, hospodársky rast, udržateľnosť verejných financií, rozpočtová zodpovednosť a transparentnosť, sociálna stabilita a súdržnosť, konkurencieschopné hospodárstvo, rovnomerný regionálny rozvoj. Bezpečnostná stratégia SR, Uznesenie NR SR č. 546/2021, [on-line].

Stratégia Environmentálnej politiky SR do roku 2030 (Envirostratégia).⁶ Medzi najväčšie environmentálne výzvy SR patrí zlá kvalita ovzdušia, nízka miera recyklácie komunálneho odpadu, nedostatočná ochrana vôd, biodiverzity a lesných ekosystémov⁷ (Obrázok 1). Najväčším rizikom z pohľadu plnenia vízie a nastavených cieľov Envirostratégie sa javí neexistencia komplexného implementačného plánu v prepojení na finančné zdroje, merateľné ukazovatele, prioritáciu projektov a ročný odpočet ich plnenia (Box 1).⁸

Box 1: Environmentálna politika SR a jej zúčtovateľnosť

Kľúčovou stratégiou s nadrezortným presahom je Envirostratégia 2030 (UV SR č. 87/2019). Envirostratégia predstavuje základný strategický dokument pre oblasť ŽP s dlhodobými cieľmi zameranými na prechod k zelenému, nízkouhlíkovému a inkluzívnemu hospodárstvu. Na Envirostratégiu nadväzujú jednotlivé sektorové politiky, ktoré vznikali v rôznom čase s rôznymi cieľmi.

MŽP SR v roku 2020 vydalo „Prehľad environmentálnych cieľov na obdobie rokov 2020 – 2050 platných pre SR“ (MŽP SR, SAŽP, 2020). Tento dokument sumarizuje ciele environmentálnej politiky, ako aj sektorových politík vo vzťahu k ŽP. Každá sektorová politika obsahuje vízie, ciele, koncepcie, opatrenia. Pri niektorých politikách sa dostávame na úroveň akčných plánov [napr. H2Odnova je voda (UV SR č. 110/2018); Akčný plán pre implementáciu Stratégie adaptácie SR na zmenu klímy (UV SR č. 476/2021), atď.].

MŽP SR má spracovaný investičný plán akcií na roky 2020 – 2022 (MŽP SR, [\[on-line\]](#)), ale zároveň nemá spracovanú metodiku realizovania investičných plánov (UV SR č. 577/2021).

MŽP SR nesumarizuje v žiadnom spoločnom implementačnom pláne jednotlivé segmenty environmentálnej politiky ani sektorové politiky vo vzťahu k ŽP, kde by boli jasné prepojenia, synergie, vecné a časové postupnosti, alokované a chýbajúce finančné zdroje. Zároveň ani programová štruktúra rozpočtu kapitoly MŽP SR v strednodobom horizonte nepreväzuje stanovené ciele s konkrétnymi finančnými alokáciami, odpočtom merateľných ukazovateľov a prioritáciou projektov v rámci vertikálnej a horizontálnej koherencie verejných politík.

Jednu z možností podporujúcich pozitívne zmeny v ochrane ŽP a riadenia prírodných zdrojov tvoria ekonomické nástroje. Environmentálna účinnosť ich uplatňovania spočíva v znížení negatívnych vplyvov na ŽP a v redukcii environmentálnych škôd.⁹ Ekonomické nástroje tvoria dôležitú súčasť slovenskej environmentálnej politiky a zahŕňajú dane, poplatky, odvody a úhrady. Uplatňujú sa vo dvoch hlavných skupinách platieb – za znečisťovanie ŽP a za využívanie prírodných zdrojov.¹⁰

NKÚ SR indikuje v strednodobom časovom horizonte v oblasti environmentálnej udržateľnosti viaceré signifikantné problémy a riziká¹¹, prejavujúce sa najmä v ochrane ŽP. Zodpovednou inštitúciou

⁶ Envirostratégia 2030 (Zelenšie Slovensko - Stratégia Environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030), Uznesenie vlády SR č. 87/2019, [\[on-line\]](#).

⁷ Programové vyhlásenie vlády, 2021 (PVV21-24), [\[on-line\]](#).

⁸ Zúčtovateľnosť je cyklický proces riadenia rizík v rámci implementácie verejnej politiky/stratégie (plánovanie, programové rozpočtovanie, procesy, výsledky, využitie, kontroly) s paralelným overovaním 3E (hospodárnosť, efektívnosť, účinnosť). [\[on-line\]](#).

⁹ Ekonomické nástroje plnia najmä funkciu: kompenzačnú (odškodnenie možného poškodenia ŽP), fiškálnu (príjmy do štátneho rozpočtu, ktoré sú použité k financovaniu činností zabezpečujúcich ochranu ŽP), stimulačnú (podpora realizácie určitého cieľa), redistribučnú (presmerovanie možných dopadov na rôzne subjekty) a komparatívnu (zaznamenávanie vyrovnaní rôznych ekonomických podmienok znečisťovateľov).

¹⁰ Enviroportál, [\[on-line\]](#).

¹¹ Strategické oblasti zamerania kontrolnej činnosti NKÚ SR 2021-2023, [\[on-line\]](#).

v rámci financovania ochrany ŽP je Ministerstvo životného prostredia SR (MŽP SR), pričom štát na tento účel zriadil aj samostatnú inštitúciu – štátny účelový Environmentálny fond (Envirofond, EF).¹²

V nadväznosti na to NKÚ SR zaradil do plánu kontrolnej činnosti na rok 2021 kontrolu efektívnosti využívania finančných prostriedkov vzhľadom na disponibilné zdroje. Súčasne sme spracovávali tento komentár zameraný na systém financovania ochrany ŽP. Výsledky kontroly a komentár by mali poskytnúť obraz o problematike financovania ochrany ŽP v SR so zameraním na jeden z mechanizmov financovania prostredníctvom EF.

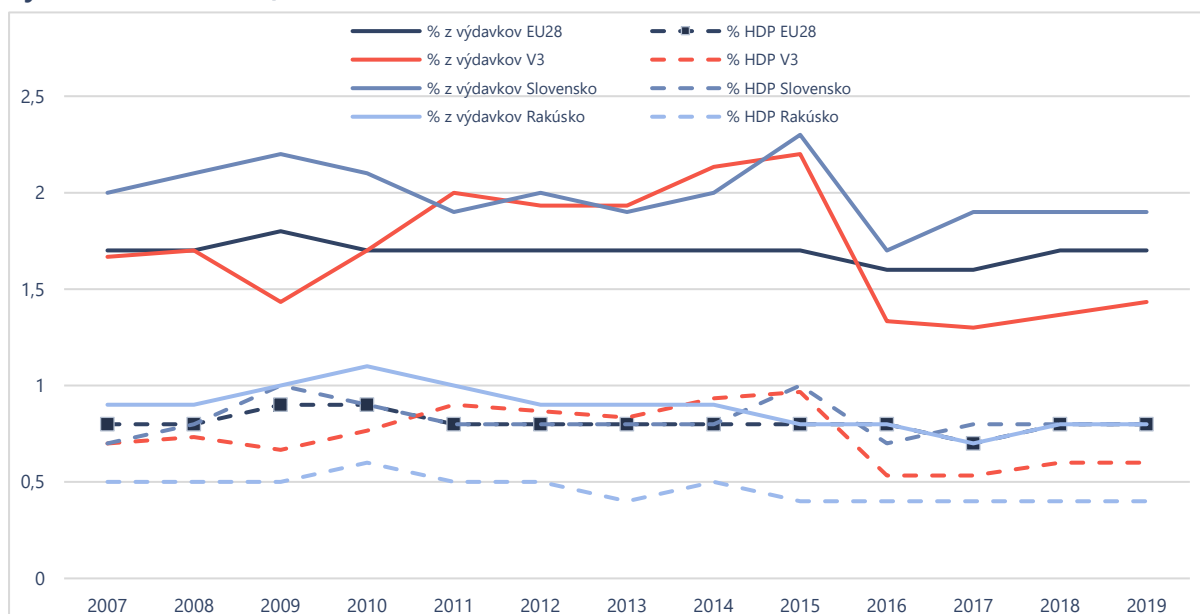
Cieľom komentára je pomenovať problémy pri financovaní ochrany ŽP v SR, pričom sme sa prioritne sústredili na financovanie cez EF ako hlavný nástroj štátnej politiky v tejto oblasti. Alokáciu výdavkov na ochranu ŽP sme analyzovali za obdobie rokov 2007 – 2020, ktoré zahŕňalo dve po sebe idúce programové obdobia (PO) čerpania fondov EÚ.

Prvá časť komentára sa zameriava na medzinárodné porovnanie výdavkov na ochranu ŽP. Druhá časť detailne rozpracováva financovanie ochrany ŽP v SR. Táto časť popisuje rôzne zdroje financovania a zároveň analyzuje alokácie výdavkov na ochranu ŽP za obdobie 2007 – 2020. Tretiu časť komentára tvorí rozpracovanie hlavného posolania EF, t. j. poskytovanie finančných prostriedkov. Štvrtá časť je venovaná porovnaniu štátnych účelových fondov určených na financovanie ochrany ŽP v krajinách V4 a Rakúska.¹³ Zistené informácie, porovnávajúce jednotlivé fondy, sú spracované v Prílohe 1.

Medzinárodné porovnanie výdavkov na ochranu ŽP

SR vynakladá na ochranu ŽP 0,8 % HDP ročne¹⁴, čo je približne na úrovni priemeru členských krajín EÚ, resp. ostatných krajín V4¹⁵ (Graf 1). Z členských krajín EÚ vynakladá na ochranu ŽP najviac v pomere k HDP Holandsko (1,5 %), Malta (1,4 %), Belgicko (1,3 %) a najmenej Rakúsko (0,5 %).

Graf 1: Verejné výdavky na ochranu ŽP v období 2007 – 2019 (v % HDP a % celkových verejných výdavkov, COFOG 05)



Zdroj: Eurostat, spracovanie NKÚ SR

¹² EF: zákon č. 587/2004 Z. z., [on-line].

¹³ Údaje z Maďarska sa nepodarilo získať z verejne dostupných zdrojov.

¹⁴ V rokoch 2015 – 2019 bol v SR zaznamenaný mierny pokles výdavkov. [on-line].

¹⁵ Pre ostatné krajiny V4 (Česká republika, Poľsko, Maďarsko) je tento priemer dokonca ešte nižší, pohybuje sa na úrovni 0,7 % HDP.

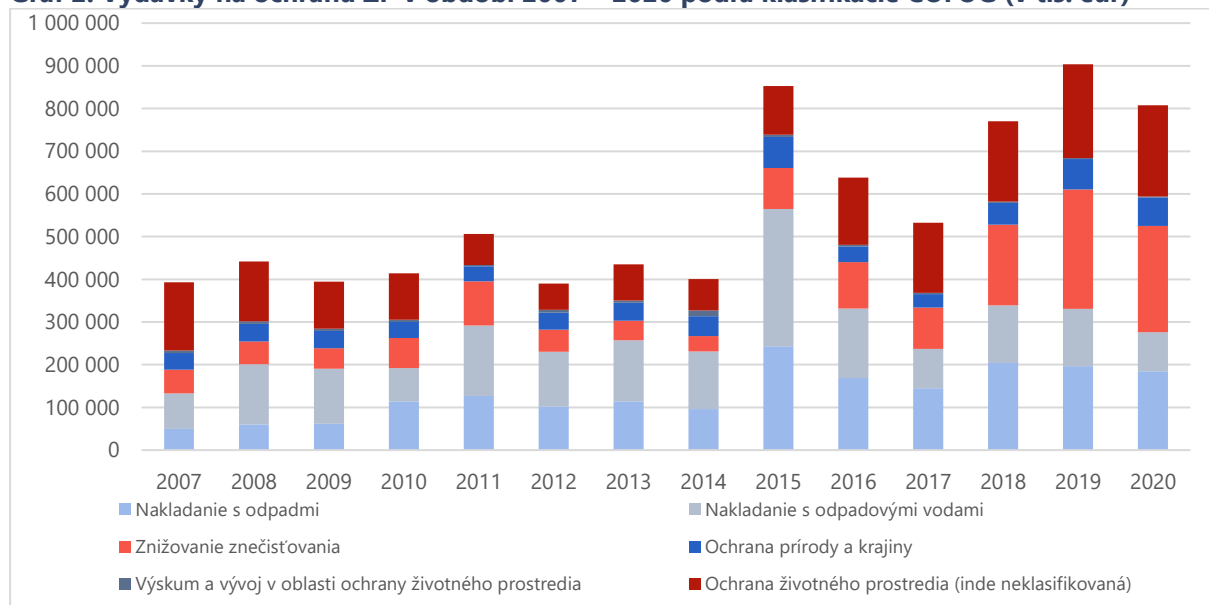
Výdavky na ochranu ŽP tvoria v SR približne 2 % z celkových verejných výdavkov. Tento podiel bol za obdobie 2007 – 2019 v priemere vyšší o 0,3 percentuálneho bodu než priemer ostatných krajín V4,¹⁶ resp. aj ako priemer EÚ (Graf 1). Z hľadiska podielu na celkových výdavkoch poskytujú najviac na ochranu ŽP Malta (3,6 %) a Holandsko (3,3 %), najmenej Rakúsko (0,9 %).

Najvyšší podiel na celkových výdavkoch SR dosiahli výdavky na ochranu ŽP v roku 2015, v ktorom sa dočerpávali fondy z EÚ za programové obdobie 2007 – 2013. Po tomto náraste v nasledujúcich rokoch došlo k poklesu podielu dokonca pod úroveň v rokoch 2007 – 2014.

Financovanie ochrany ŽP v SR v rokoch 2007 – 2020

Verejné výdavky na ochranu ŽP v SR za obdobie 2007 – 2020 tvorili spolu cca 7 880 mil. eur, pričom v roku 2020 oproti roku 2007 vzrástli o 205 % (Graf 2). Najvyššie boli tieto výdavky v roku 2019, približne 900 mil. eur. Z hľadiska štruktúry výdavkov podľa klasifikácie COFOG¹⁷ sa najviac prostriedkov vynaložilo na odpadové hospodárstvo (napr. zber, zhodnocovanie alebo zneškodňovanie odpadu), čistenie odpadových vôd a pod. – takmer 2 mld. eur spolu v troch kategóriách.

Graf 2: Výdavky na ochranu ŽP v období 2007 – 2020 podľa klasifikácie COFOG (v tis. eur)



Zdroj: Štátna pokladnica, spracovanie NKÚ SR

Zdroje financovania výdavkov na ochranu ŽP

V SR existuje viacero zdrojov financovania výdavkov na ochranu ŽP (Obrázok 2).

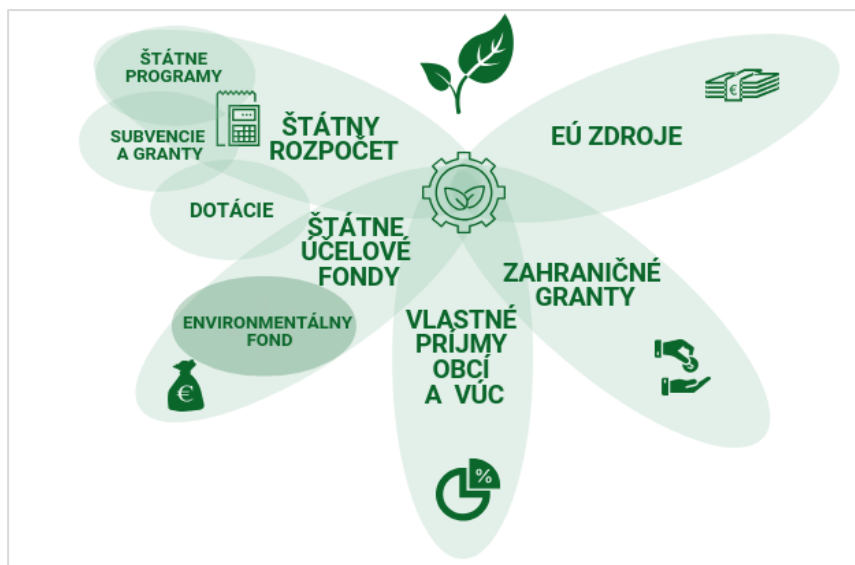
V období 2007 – 2020 pochádzal **najväčší objem** zdrojov financovania výdavkov na ochranu ŽP z **fondov EÚ a iných finančných mechanizmov** – (41,7 %), pričom štátny rozpočet prispel 33 % (vrátane spolufinancovania fondov EÚ), zvyšok tvorili vlastné príjmy obcí a ostatných subjektov verejnej správy, dotácie¹⁸ zo štátnych účelových fondov, subvencie a granty (Graf 3).

¹⁶ Podiel výdavkov na ŽP z celkových verejných výdavkov v krajinách V3: Česká republika (2,3 %), Maďarsko (1,4 %), Poľsko (1,4 %).

¹⁷ Klasifikácia COFOG: Štatistický úrad SR podľa § 19 ods. 2 zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike vydal novú klasifikáciu výdavkov verejnej správy (SK COFOG) vyhláškou č. 257/2014 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2015. Klasifikácia COFOG je súčasťou Systému národných účtov a je určená predovšetkým pre potreby štatistického zisťovania a medzinárodného porovnávania štatistických dát.

¹⁸ Peňažné prostriedky, ktoré majú charakter platby, ktorú jednotlivec alebo inštitúcia poskytuje inému jednotlivcovi alebo inštitúcii bez toho, že by očakával(a) nejakú protihodnotu. Môže ísť o účelovú dotáciu (je určená na presne vymedzené použitie) alebo o neúčelovú dotáciu (jej využitie nie je presne definované, možno ju použiť na akékoľvek výdavky). [on-line].

Obr. 2: Kategorizácia zdrojov financovania výdavkov na ochranu ŽP



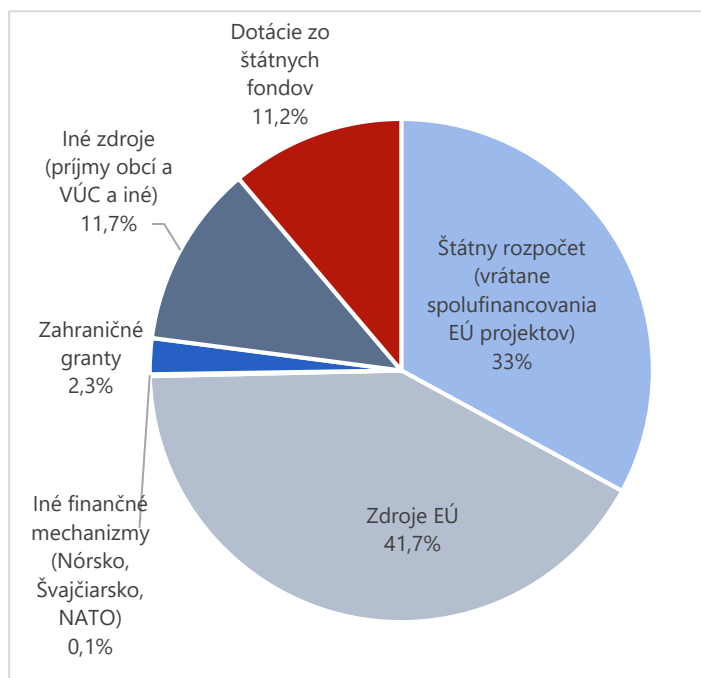
Z prostriedkov EÚ bolo alokovaných na ochranu ŽP spolu 3,28 mld. eur. Dôležitým zdrojom financovania pre sektor ŽP bol v PO 2007 – 2013 Operačný program Životné prostredie (OP ŽP), ktorý bol financovaný spoločne z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (ERDF) a Kohézneho fondu (KF). Celkový rozpočet programu bol viac ako 2,14 mld. eur, z toho prostriedky

Zdroj: spracovanie NKÚ SR

z ERDF a KF predstavovali 1,82 mld. eur. V tomto období bola oblasť ŽP financovaná aj z iných programov (napr. LIFE+,

PHARE, ISPA, SAPARD, Programy európskej územnej spolupráce, Európskeho sociálneho fondu). V PO 2014 – 2020 je OP Kvalita ŽP rozpočtovo druhým najväčším programom. Z fondov EÚ na ochranu ŽP je k dispozícii 3,1 mld. eur.¹⁹

Graf 3: Výdavky na ochranu ŽP v období rokov 2007 – 2020 podľa zdrojov financovania (klasifikácia COFOG 05, v mil. eur a v %)



Zdroj: Štátna pokladnica, spracovanie NKÚ SR

Ďalšie prostriedky boli k dispozícii v rámci finančného mechanizmu EHP, Nórskeho finančného mechanizmu, Švajčiarskeho finančného mechanizmu a iných zdrojov zo zahraničia (napr. NATO), zahraničných grantov (napr. UNDP, OECD, Rozvojová banka Rady Európy, Svetová banka a iné). Do skupiny zahraničné granty sa zaraďujú aj dotácie, subvencie a granty²⁰ financované zo štátneho rozpočtu, rozpočtu územno-správnych celkov, nadácií a štátnych účelových fondov. Vlastné príjmy obcí a VÚC a ostatných subjektov verejnej správy (napr. miestne dane a poplatky), zdroje zo zisku a pod. poskytované na ochranu ŽP tvoria kategóriu „Iné zdroje“ (Graf 3).

¹⁹ MŽP SR, [on-line].

²⁰ Grantovým spôsobom je financovaný napr. Medzinárodný fond na podporu odstavenia JE V1 Bohunice, ktorého správcom fondu je Európska banka pre obnovu a rozvoj (EBOR) v sume približne 472 mil. eur, z ktorých bolo zatiaľ poskytnutých v rokoch 2016 – 2017 približne 180 mil. eur (JAVYS).

Samostatnú skupinu zdrojov financovania ochrany ŽP tvoria environmentálne dane.²¹ Mnohé z týchto príjmov vo forme environmentálnych daní sú určené pre EF.²²

Alokácia finančných prostriedkov na ochranu ŽP v období 2007 – 2020 (ŠR, EÚ zdroje) bola na úrovni 10,36 mld. eur. Pre obdobie 2020 – 2027 sa predpokladajú investície (ŠR, EÚ zdroje vrátane Plánu obnovy a odolnosti) do ochrany ŽP na úrovni 9,77 mld. eur. **SR tak plánuje za cca 2-násobne kratšie obdobie (2020 – 2027) preinvestovať porovnateľnú sumu finančných prostriedkov ako za predchádzajúcich 14 rokov.** Najväčšie riziká, ktoré môžu ohroziť proces využitia týchto zdrojov sú uvedené v Box-e 2.

Box 2: Riziká implementácie finančných prostriedkov v SR

- 1. Neschopnosť vyčerpať** 100 % alokovaných prostriedkov, keďže v PO 2007 – 2013 sa z celkovej sumy v OP ŽP vyčerpano 95,56 % (MIRRI SR, 2021).
- 2. Nízke tempo čerpania** alokovaných prostriedkov: čerpanie prostriedkov OP KŽP k 31. 12. 2020 bolo na úrovni 40,11 % (MIRRI SR, 2021).
- 3. Korekcie** a reportované **nezrovnalosti** OLAF (MIRRI SR, 2020):
 - pre PO 2007 – 2013 Slovensko uplatnilo korekcie v sume 997 mil. eur, z toho korekcie za systémové pochybenia riadiacich orgánov boli vo výške 599 mil. eur, z nich 330 mil. eur stále nie je zaplatených zo strany ministerstiev (dopad na štátny rozpočet), pričom reálne hrozí nárast korekcií o ďalších 364 mil. eur, ktoré sú stále v šetrení;
 - pre PO 2014 – 2020 boli už tiež uplatnené korekcie v celkovej sume 81 mil. eur, a okrem tejto sumy má Slovensko dočasne vylúčené z deklarovania ďalšie rizikové výdavky v objeme 350 mil. eur.

Environmentálny fond

Hlavným poslaním štátneho účelového EF je uskutočňovanie podpory činností zameraných na dosiahnutie cieľov štátnej environmentálnej politiky SR na celoštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni.²³ V období rokov 2007 – 2020 predstavovali výdavky na ochranu životného prostredia,

Box 3: Riziká fungovania Environmentálneho fondu

V súlade s Revíziou výdavkov (MF SR, MŽP SR 2017) sa strategické riadenie EF malo zlepšiť vytvorením viacročnej stratégie podpory (zlepšenie analytického hodnotenia projektov a motivácie žiadateľov k používaniu úverov). Vláda SR sa v programovom vyhlásení (Vláda SR, 2021) zaviazala, že zrealizuje komplexnú reformu fungovania EF s dôrazom na transparentnosť, objektívne merateľné kritériá, pravidlo štyroch očí a zavedie aj možnosť režimu predbežných alokácií na schválené projekty, popri refundácii výdavkov. V EF naďalej absentuje viacročná stratégia podpory pre všetky oblasti okrem vodohospodárskej infraštruktúry (MF SR, 2021). Zároveň MŽP SR vnútorným auditom identifikovalo viaceré závažné skutočnosti v riadení EF (MŽP SR, 2020).

²¹ Energetické dane – prevažne spotrebné dane na pohonné hmoty alebo cestná daň, registračná daň z automobilov a iné.

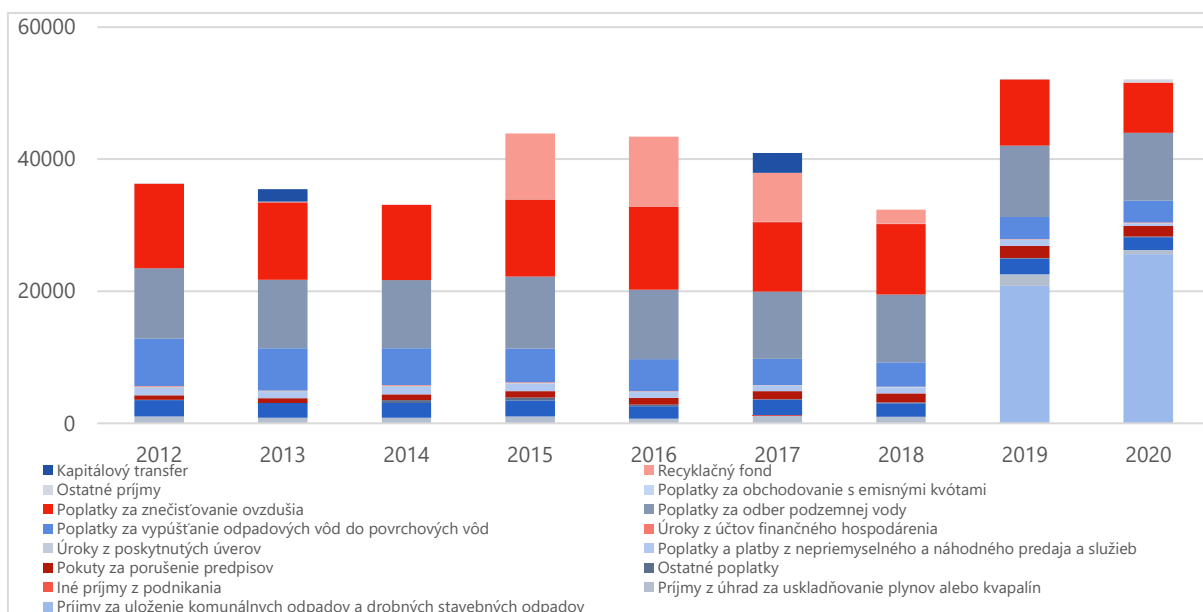
²² EF ich využíva na výdavky v rámci všeobecných environmentálnych priorít (dane zo znečistenia ovzdušia, vody, ale aj odpadu, či nadmerného hluku) a dane zo zdrojov (spotreby vody a ťažby dreva a nerastných surovín). Súčasný trend naznačuje ich význam, ktorý rastie v závislosti od hospodárskeho vývoja v krajinách vytvárajúcich spotrebu, teda vo všetkých, ktoré produkujú výrobky a služby.

²³ Environmentálny fond, [on-line]. EF je súčasťou rozpočtovej sústavy, aj keď je klasifikovaný ako mimorozpočtový fond. Je poberateľom dotácií zo štátneho rozpočtu v rozsahu schválenom zákonom o štátnom rozpočte. Poskytuje finančné prostriedky aj na iné činnosti a aktivity uvedené v §4 ods. 1 zákona o EF.

poskytnuté z EF, cca 723 mil. eur, čo predstavuje približne 9 % z výdavkov na ochranu ŽP. Box 3 sumarizuje riziká fungovania EF.

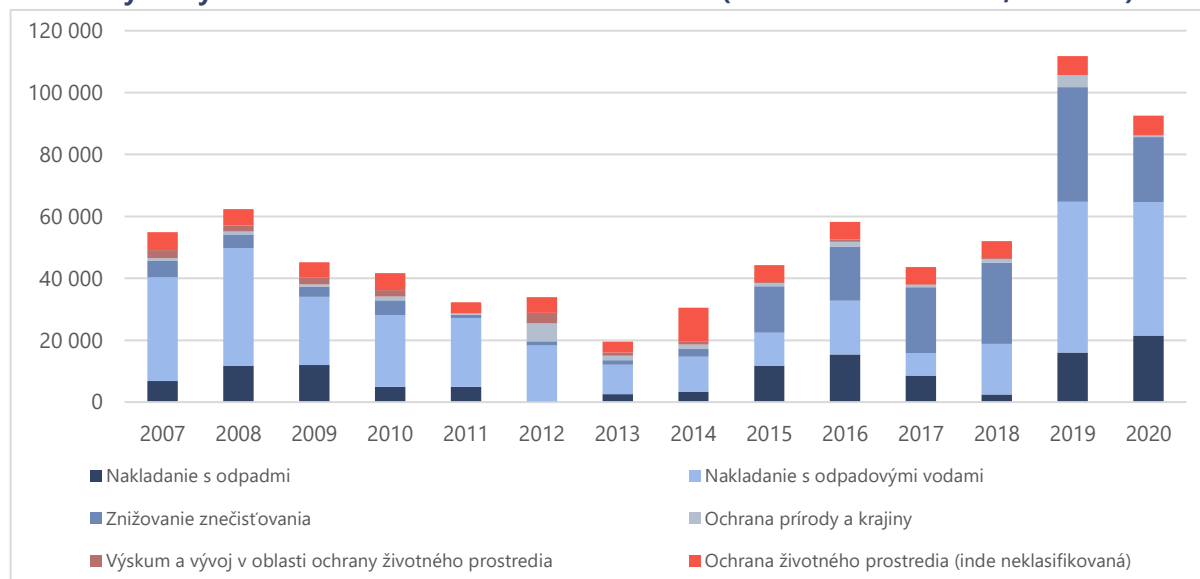
Najväčší podiel na príjmoch fondu majú výnosy z dražby emisných kvót. Mimo príjmov z predaja emisných kvót najvyššie príjmy²⁴ za obdobie 2012 – 2018 získaval EF z poplatkov za odber podzemnej vody a za znečisťovanie ovzdušia. V rokoch 2019 a 2020 tvorili príjem fondu najmä poplatky za ukladanie odpadkov na skládky (Graf 4).

Graf 4: Príjmy EF v rokoch 2012 – 2020 (mimo príjmov z predaja emisných kvót, v tis. eur)



Zdroj: MF SR, EF, spracovanie NKÚ SR

Graf 5: Výdavky EF na ochranu ŽP v období 2007 – 2020 (klasifikácia COFOG 05, v tis. eur)



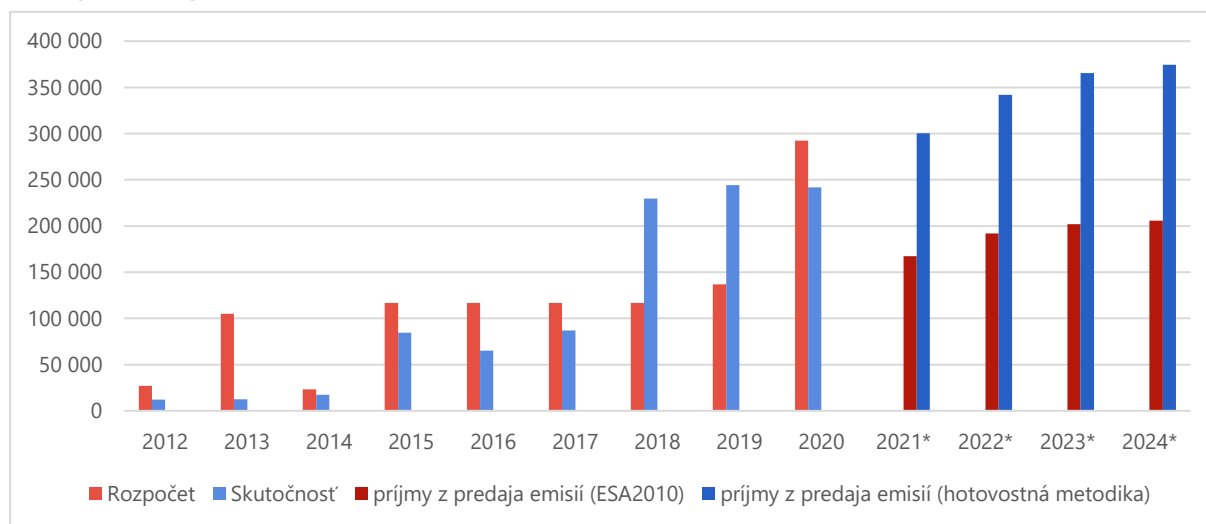
Zdroj: Štátna pokladnica, spracovanie NKÚ SR

Najväčší objem výdavkov – 44 % z celkových výdavkov za obdobie 2007 – 2020 (Graf 5) bol vynakladaný na kategóriu „Nakladanie s odpadovými vodami“. Súvisí to predovšetkým so záväzkami SR v rámci členstva v EÚ a implementáciou Smernice 2000/60/ES (Rámcová smernica o vode).

²⁴ Príjmy EF tvoria okrem výnosov z predaja emisných kvót (od roku 2012 do 2015 EF len participoval na príjme z predaja kvót, od 2015 dostáva EF všetky príjmy z predaja kvót) aj platby (poplatky, dane, odplaty) vyberané od znečisťovateľov ovzdušia, za ukladanie odpadov na skládky či za vypúšťanie odpadových vôd do povrchových vôd.

Dlhodobým problémom EF (v rokoch 2012 – 2017) bolo nadhodnocovanie príjmov z predaja emisných kvót (Graf 6) a podhodnocovanie výdavkov, čo spôsobovalo negatívne rozpočtové riziko. Výnimkou sú roky 2018 a 2019, kedy skutočné príjmy EF vysoko prekročili rozpočet, avšak v roku 2020 sa problém nadhodnocovania príjmov z emisných kvót znovu zopakoval. V sledovanom období sa rozpočtované príjmy a ani výdavky nezrealizovali do tej podoby, aby reflektovali na aktuálne potreby a udalosti (požiadavky EF, ceny emisných kvót a iné).

Graf. 6: Porovnanie rozpočtovaných, skutočných a prognózovaných príjmov z predaja emisných kvót (v tis. eur)



Zdroj: MF SR (jún 2021), spracovanie NKÚ SR; * prognóza

Box 4 opisuje systém obchodovania s emisnými kvótami.²⁵

Box 4: Systém obchodovania s emisnými kvótami

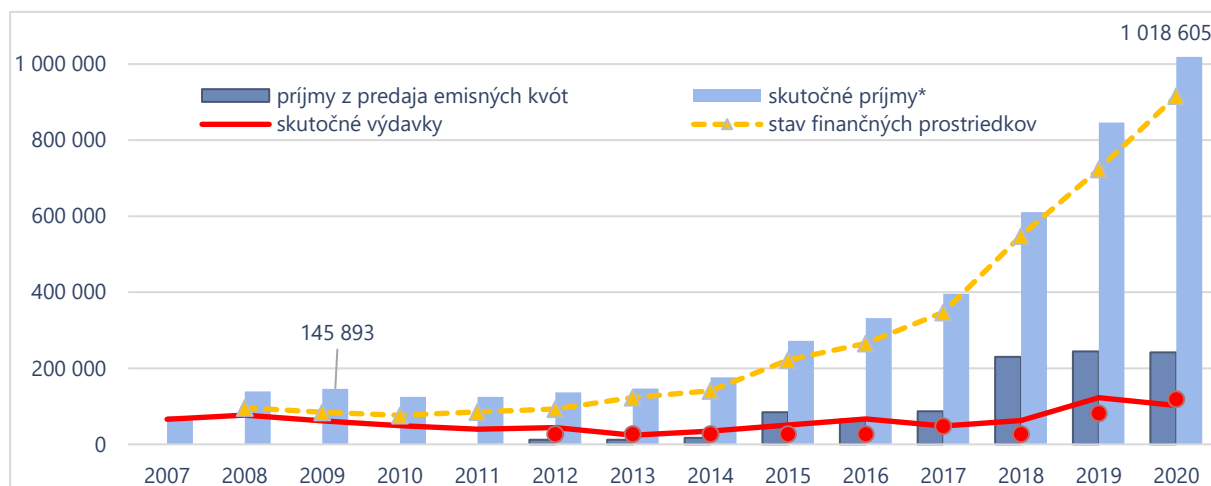
Systém obchodovania s emisnými kvótami – European Union Emissions Trading System (ETS), je hlavným nástrojom EÚ pre znižovanie emisií skleníkových plynov. Do systému je aktuálne zapojených viac ako 11 tisíc priemyselných a energetických zariadení, ktoré v EÚ vytvárajú cca 40 % emisií skleníkových plynov. Každá kvóta reprezentuje právo vypustiť 1 tonu emisií ekvivalentu oxidu uhličitého (CO₂); (MŽP, 2020). Prevádzkovatelia zariadení môžu dostať časť kvót bezplatne. Ďalšie kvóty môžu získať kúpou cez primárnu aukciu na základe aktuálnej ponuky zo strany iných štátov alebo na sekundárnom trhu, kde medzi sebou obchodujú firmy. Kvóty podliehajúce aukciám, tzv. aukčný podiel aj bezplatne stanovený objem kvót vyplýva z tzv. emisného stropu. Ceny emisných povoleniek v systéme EÚ koncom augusta 2021 prelomili hranicu 60 eur za tonu, čím sa vytvorilo nové historické maximum (Energie-portal.sk, 2021). Obchodovanie s emisiami skleníkových plynov je legislatívne podporené zákonom č. 414/2012 Z. z. o obchodovaní s emisnými kvótami na národnej úrovni, ktorý vychádza zo smernice 2003/87/ES o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov, ktorá je základným legislatívnym aktom na úrovni EÚ pre systém ETS. EK každoročne vydáva rozhodnutie o objeme aukčného podielu.²⁷

²⁵ Kvóta dotácií, ktorú možno podporiť z ročného príjmu z obchodovania s emisnými kvótami je určená zákonom a v roku 2020 predstavovala 32,5 %. Podľa novely zákona o obchodovaní s emisnými kvótami (9/2019) sa výška použiteľného výnosu z obchodovania určuje na základe dohody medzi ministerstvom financií a životného prostredia. Výnos nesmie byť nižší ako 30 %, hoci podľa európskych záväzkov by malo byť aspoň 50 % príjmov z obchodovania s emisnými kvótami použitých na zelené ciele. Momentálne však slúžia ako rezerva pre štátny rozpočet, aj keď sú viazané v EF, avšak nedajú sa použiť.

Ku koncu roka 2020 sa z predaja emisných kvót spolu s výnosmi z hospodárenia v predošlých rokoch naakumulovali vo fonde finančné prostriedky vo výške 916,5 mil. eur (Graf 7). Od roku 2018 síce vzrástla cena emisných kvót, ale v roku 2020 sa zrealizovalo ich rozpočtovanie na priemernú cenu 30 eur/t CO₂ a reálne príjmy (241,8 mil. eur) z predaja emisných kvót dosiahli 83 % rozpočtovaných príjmov (292,4 mil. eur), čo predstavuje druhú najvýznamnejšiu položku v príjmovej časti rozpočtu fondu.

Výdavky EF na ochranu ŽP sa rastúcim príjmom z predaja emisných kvót neprispôbali (Graf 7).

Graf 7: Skutočné príjmy*, výdavky, príjmy z predaja emisných kvót a stav finančných prostriedkov EF v období 2007 – 2020 (v tis. eur)



Zdroj: Finstat, MF SR, Štátna pokladnica, EF; *skutočný príjem sa skladá zo zostatkov hospodárenia z predchádzajúcich rokov, ktoré sa vo forme príjmových finančných operácií presúvajú do nasledujúcich rokov a aktuálnych ročných príjmov z poplatkov, pokút a emisií; spracovanie NKÚ SR

Príjmy získané z predaja emisných kvót sa čerpajú len veľmi pomaly.²⁶ Len v rokoch 2013 a 2020 boli rozpočtované výdavky nižšie oproti skutočnosti, inak boli počas celého obdobia podhodnocované.²⁷ V roku 2013 boli skutočné výdavky najnižšie, čo bolo spôsobené pomaly sa štartujúcou ekonomikou.²⁸

Podhodnocovanie rozpočtovaných výdavkov vzniklo z dôvodu, ktoré sa počas prípravy rozpočtu nedali predpokladať. Výšku nevyčerpaných výdavkov na ochranu ŽP v EF navýšil napr. v roku 2014 transfer z EBORu a v rokoch 2015 a 2016 aj prijatie účtov z Recyklačného fondu vo výške 8 mil. eur (poskytnutie prostriedkov v rámci sanácie miest s nezákonne umiestneným odpadom).²⁹ Za obdobie 2018 – 2020 predstavovali skutočné výdavky priemerne polovicu ročných príjmov EF a mali kolísavý charakter. Ďalším faktorom ovplyvňujúcim výšku skutočných výdavkov je počet schválených žiadostí na dotácie alebo úvery. V roku 2013 bol počet schválených žiadostí nižší o 42,94 % než v roku 2019. Nárast skutočných výdavkov v roku 2019 spôsobilo rozšírenie (najmä zvyšovanie energetickej účinnosti existujúcich budov vrátane zatepľovania a podpora elektromobility) špecifikácie činností podpory formou dotácie.³⁰ V roku 2020 mal EF celkový rozpočtovaný príjem na úrovni 975,9 mil. eur, skutočné príjmy však predstavovali 1018 mil. eur (104 % rozpočtu). Na druhej strane, skutočné výdavky EF na rok 2020 dosiahli 101,7 mil. eur, čo je takmer o 4 mil. eur menej oproti schválenému rozpočtu. **Väčšinu**

²⁶ Napr. za náklady roku 2019 bolo na konci roku 2020 poskytnutých 4 mil. eur pre 10 priemyselných podnikov ako kompenzácie za zvýšené ceny elektriny v dôsledku vyššej ceny uhlíka.

²⁷ Aktuálne znenie: [\[on-line\]](#).

²⁸ 2012, 2014 – 2019 podhodnocované: to znamená, že rozpočtované výdavky boli vyššie.

²⁹ Finančná kríza v období 2008 – 2014, [\[on-line\]](#).

³⁰ Recyklačný fond – finančná alokácia bola určená na sanáciu lokalít s nelegálne uloženým odpadom v súlade so zákonom č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³¹ Rozšírenie špecifikácií činností podpory sa realizuje od roku 2015. V predchádzajúcich rokoch sa počet týchto špecifikácií pohyboval od dvoch do štyroch oblastí. V roku 2019 sa uskutočnili špecifikácie v deviatich oblastiach.

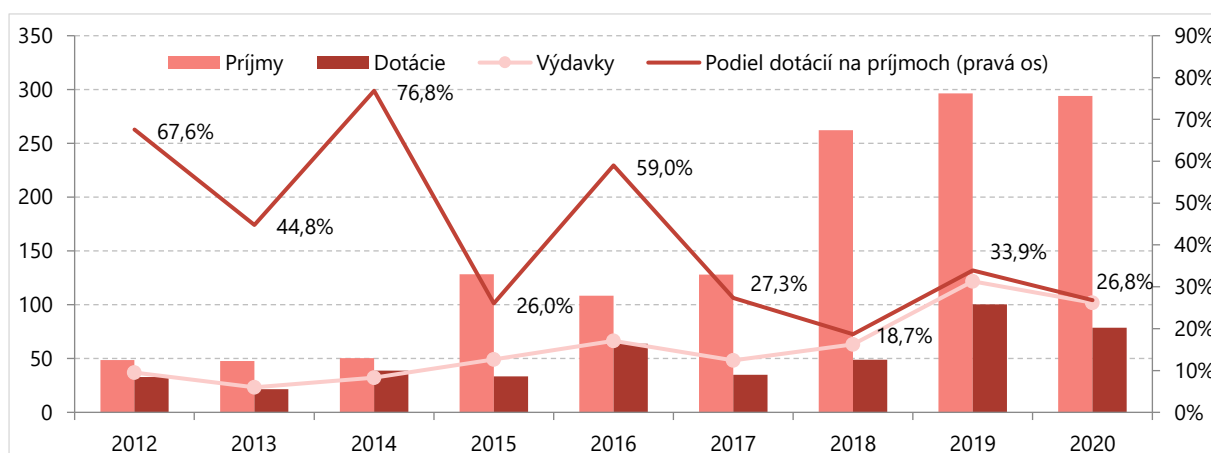
skutočných príjmov EF však predstavoval zostatok nevyčerpaných finančných prostriedkov z predchádzajúcich rokov (724,3 mil. eur).

Kumulácia výnosov z predaja emisných kvót (zostatky hospodárenia z predchádzajúcich rokov), násobne zvyšuje skutočné príjmy EF, čo **indikuje riziko neefektívneho finančného mechanizmu** vytvoreného štátom, zameraného na ochranu ŽP. Preto by bolo **žiaduce uskutočniť zmenu rozpočtovania príjmov v spojení s lepším plánovaním výdavkov.** Na zlepšenie napĺňania cieľov EF by bolo vhodné stanovenie pevného podielu príjmov z aukcií emisných kvót, ktoré by mohli byť použité na projekty fondu.

Riziko neefektívneho mechanizmu

Príjmová v. dotačná časť finančných zdrojov EF vykazuje najväčšie rozdiely v nastavenom systéme podpory ochrany ŽP prostredníctvom tohto nástroja (mechanizmu).³¹ Rozdiel medzi objemom celkových príjmov, výdavkov a výškou poskytovaných dotácií EF sa od roku 2014 zväčšuje, pričom paradoxne podiel dotácií na príjmoch má klesajúci trend (Graf 8).

Graf 8: Porovnanie skutočných príjmov*, výdavkov, dotácií (ľavá os, mil. eur) a podielu dotácií na príjmoch (pravá os, %) EF v období 2012 – 2020



Zdroj: Štátna pokladnica, EF, * skutočný príjem sa skladá z aktuálnych ročných príjmov z poplatkov, pokút a emisií, spracovanie NKÚ SR

Je potrebné zdôrazniť, že **podiel dotácií na ročnom príjme EF z obchodovania s emisnými kvótami (EUA) je určený zákonom.³²** V roku 2018 došlo k výraznému poklesu percentuálneho podielu poskytnutých dotácií z príjmu z predaja emisných kvót (Graf 9). Dôvodom podľa MŽP SR bol výrazne vyšší objem dosiahnutých príjmov EF oproti plánovanej výške príjmov z predaja emisných kvót, t. j. v roku 2018 – 2019 boli rozpočtované príjmy z predaja emisných kvót podhodnotené oproti skutočným príjmom.

Podľa novely zákona o obchodovaní s emisnými kvótami (IX. 2019)³³ sa výška použiteľného výnosu z obchodovania určí na základe dohody medzi MF SR a MŽP SR. Výnos nesmie byť nižší ako 30 %, môže sa však presúvať do budúceho obdobia. **Výška výnosov použitá na zelené ciele kolíše.** V rokoch 2013 až 2016 bola priemerne na dotácie použitá približne polovica príjmov, avšak od roku 2017 je rozdiel vo výške príjmov a poskytnutých dotácií niekoľkonásobne väčší.

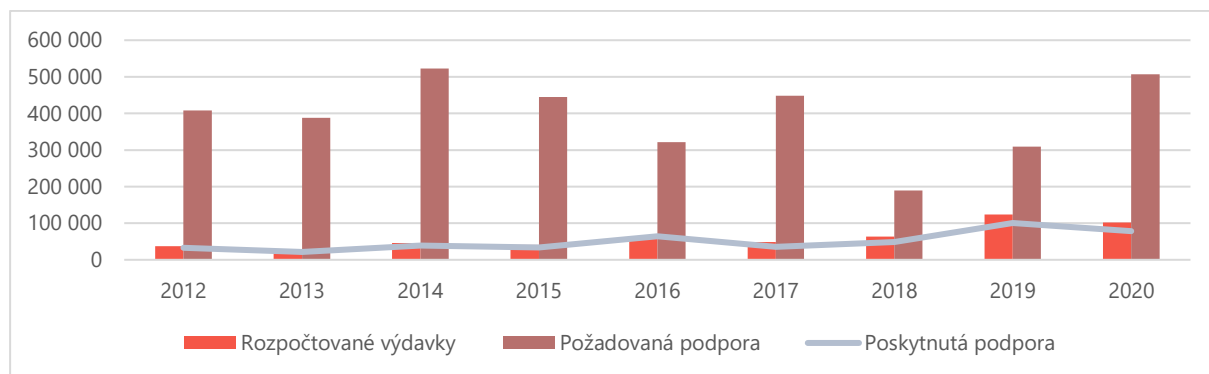
³¹ Mechanizmus vytvorený štátom vo väzbe na ochranu ŽP prostredníctvom EF.

³² Zákon č. 414/2012 Z. z. o obchodovaní s emisnými kvótami a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Prehľad podielu dotácií v jednotlivých rokoch: 50,2 %/2013; 69,2%/2014; 39,4 %/2015; 57,2 %/2016; 22,6 %/2017; 10,3%/2018; 13,4 %/2019; 32,5 %/2020.

³³ Zákon č. 414/2012 Z. z. o obchodovaní s emisnými kvótami a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Priemerný podiel dotácií EF (poskytnutá v. požadovaná podpora, Graf 9) za sledované obdobie 2012 – 2020 bol na úrovni 14,5 %.³⁴ V implementačnom pláne³⁵ bol napr. na rok 2019 stanovený cieľ na úrovni 42,8 %. Požadovaná priemerná ročná výška podpory za obdobie 2012 – 2020 bola 393,2 mil. eur, avšak priemerná výška schválenej podpory bola iba na úrovni 50,4 mil. eur. Výška požadovanej podpory tak bola v porovnaní s rozpočtovanými výdavkami v priemere osemkrát vyššia.

Graf 9: Porovnanie požadovanej podpory s rozpočtovanými výdavkami v období 2012 – 2020 (v tis. eur)



Zdroj: Environmentálny fond; spracovanie NKÚ SR

Žiadatelia majú možnosť čerpania dotácií alebo úverov na podporu projektov v rámci činností zameraných na dosiahnutie cieľov environmentálnej politiky na celoštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni. O využívanie úveru na financovanie aktivít podporovaných EF nie je napriek výhodnejším podmienkam³⁶ záujem. V roku 2020 bolo prijatých päť žiadostí o podporu prostredníctvom úveru (spolu vo výške 700 tis. eur). **Ani výhodné podmienky čerpania úveru (úroková sadzba 0,1 %) nemotivovali žiadateľov, aby sa o takúto možnosť financovania zaujímali. Pre oblasť zateplňovania budov sa v roku 2021 plánuje podmieniť získanie dotácie čerpaním úveru na časť požadovanej sumy (85 % dotácia a 15 % úver).**

³⁴ Projekty sú častokrát vyradené z hodnotiaceho procesu kvôli neúplnosti údajov, nedodržaniu termínov podania, kvalite samotného projektu, ale aj na základe subjektívneho posúdenia žiadosti hodnotiacou komisiou.

³⁵ Implementačný plán na rok 2019; Revízia výdavkov na životné prostredie, [\[on-line\]](#).

³⁶ Špecifikácia činností na úvery pre rok 2020 upravuje podmienky a znižuje úrokovú sadzbu na 0,1 % p. a. a ručenie za úver je od 100 % z hodnoty žiadaného úveru. Pri čerpaní úveru na 5 % spolufinancovanie oprávnených nákladov projektu je úroková sadzba na úrovni 0,01 % p. a., viac na: [\[on-line\]](#).

Štátne účelové fondy v krajinách V4 a Rakúska

Financovanie ochrany ŽP pomocou štátnych účelových fondov je dlhodobo realizované aj v okolitých krajinách – ČR, Poľsko a Rakúsko. V Tabuľke 1 sú uvedené najvýznamnejšie charakteristiky týchto fondov (detailnejšie porovnanie fondov je uvedené v Prílohe 1).

Tabuľka 2: Porovnanie charakteristík štátnych účelových fondov v krajinách V4 a Rakúska

Charakteristika	SR	ČR	Poľsko	Rakúsko
Názov fondu	Environmentálny fond	Státní fond životního prostředí České republiky	Národní fond pro ochranu životního prostředí a vodného hospodářstva	Klimatický a energetický fond
Hlavné poslanie	Poskytovanie prostriedkov alebo úverov na podporu projektov zameraných na dosiahnutie cieľov štátnej environmentálnej politiky	Poskytovanie finančnej podpory predovšetkým formou dotácií a pôžičiek a spolufinancovanie projektov	Poskytovanie prostriedkov a spolufinancovania realizovaných projektov v rámci ochrany ŽP	Boj proti klimatickej kríze a posilnenie domácej ekonomiky formou dotácií
Dobrá prax	Projekty sanácií a monitorovania environmentálnych záťaží	Spravovanie a administrácia nových OP, ako aj implementácia Nórskeho fondu	Podpora procesu transformácie na zelenú energiu, zlepšovanie ekonomických vyhládok regiónov, v ktorých dominuje ťažba	Prepojenie vedy s ekonomikou, projekty prispeli k zníženiu emisií skleníkových plynov

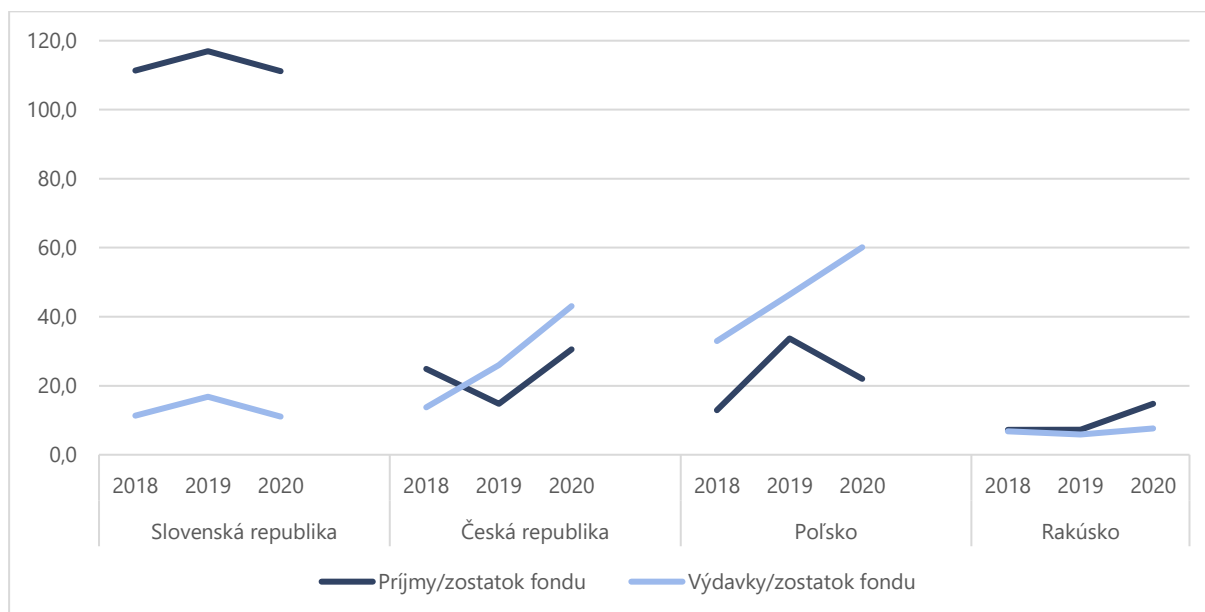
Zdroj: webové stránky fondov

Všetky porovnávané fondy majú podobné mechanizmy podpory. Hlavnou formou podpory, ktorú poskytujú, sú dotácie a pôžičky, a väčšina ich príjmov pochádza z poplatkov, pokút a emisií. Rozdiely sú najmä v oblastiach ochrany ŽP, ktoré sú pokrývané dotačnými programami. Hlavným poslaním týchto fondov je poskytovanie prostriedkov na ochranu ŽP, ale len v Rakúsku je poslanie fondu definované aj konkrétnym cieľom v ŽP a to bojom proti klimatickej kríze. Vo všetkých krajinách bolo možné identifikovať príklady dobrej praxe. V Rakúsku sa v rámci dobrej praxe využíva zároveň aj prepojenie vedy a ekonomiky so zameraním na inovácie a aj zníženie emisií skleníkových plynov a projekty zamerané na obnoviteľné zdroje energie.

Vo všetkých porovnávaných okolitých krajinách SR je nevyčerpaný zostatok vyšší ako príjmy, resp. výdavky (Graf 10). Výnimku tvorí SR, kde príjmy fondu sú vyššie ako nevyčerpaný zostatok. V SR ako v jedinej krajine je indikovaný 7 až 10-násobný rozdiel medzi rastúcim príjmom a výdavkami, pričom výdavky kolíšu a nekopírujú rast príjmov. Rakúsko zdôvodňuje rozdiely vyšších príjmov a nižších výdavkov časovým posunom poskytnutia podpory. Niektoré financované projekty majú implementačné obdobie niekoľko rokov a z tohto dôvodu sa vyplácanie grantov príjemcom môže rozdeliť aj na niekoľko rokov. Výdavky jednotlivých krajín, okrem Poľska, sa pohybujú v podobných intervaloch. V Poľsku ako v jedinej krajine výrazne rástli výdavky fondu.

Porovnanie s okolitými krajinami indikuje riziko neefektívneho systému prerozdelenia finančných zdrojov kumulovaných v EF. Zároveň v porovnaní s okolitými krajinami je v SR ako jedinej krajine rastúci trend príjmov, ktorý je dokonca vyšší ako kumulovaný zostatok bez prepojenia na výdavky.

Graf 10 Porovnanie vybraných ukazovateľov štátnych účelových fondov v krajinách V4 a Rakúska (% zostatku fondu)



Zdroj: SR [\[on-line\]](#); ČR [\[on-line\]](#), [\[on-line\]](#); Poľsko e-komunikácia s riaditeľkou NFOSIGW [\[on-line\]](#); Rakúsko e-komunikácia s finančným manažérom Klima-und Energiefond [\[on-line\]](#); údaje z Maďarska sa nepodarilo získať z verejne dostupných zdrojov. Prepočítanie národných mien (ČR a Poľsko) na eurá kurzom NBS k 31. 12. 2018, 2019 a 2020; spracovanie NKÚ SR

Záver

V súlade s cieľmi komentára sme identifikovali tieto zistenia týkajúce sa financovania ochrany ŽP v SR:

- neexistuje implementačný plán realizácie jednotlivých cieľov Envirostratégie s finančným zabezpečením jednotlivých aktivít, merateľnými ukazovateľmi a ich ročným odpočítaním vrátane prioritizácie jednotlivých projektov;
- gradujúca kumulácia nevyčerpaného zostatku v EF indikuje riziko neefektívneho a neúčinného mechanizmu vytvoreného štátom vo väzbe na ochranu ŽP;
- vyššie skutočné príjmy EF než nevyčerpaný zostatok, pričom ani v jednej z porovnávaných krajín okrem SR tento jav nenastal;
- významný rozdiel vo výške skutočných príjmov v porovnaní s výškou použitých výdavkov v EF;
- je potrebné uskutočniť zmenu rozpočtovania príjmov v spojení s lepším plánovaním výdavkov EF;
- SR plánuje za cca 2-násobne kratšie obdobie – v rokoch 2020 až 2027, preinvestovať sumu finančných prostriedkov porovnateľnú s investovaním v predchádzajúcich 14 rokoch. Riziko je identifikované nielen z pohľadu kratšieho času, ale aj z pohľadu schopnosti čerpať alokované finančné prostriedky, tempa čerpania a reálnej pripravenosti na efektívne, účinné a transparentné čerpanie týchto prostriedkov.

Hospodárenie s finančnými prostriedkami z predaja emisných kvót sa v súčasnosti výrazne pozitívne premieta do hospodárenia verejnej správy a kladne ovplyvňuje saldo verejnej správy. Neustály nárast emisných povoleniek a tým aj zvyšujúci sa objem príjmom z obchodovania s emisnými kvótami, na príjmovej strane rozpočtu EF, by sa mal v nasledujúcich rozpočtových rokoch prejavovať v navýšení objemu finančných prostriedkov určených na príslušné dotačné mechanizmy fondu na výdavkovej strane rozpočtu. Tieto finančné prostriedky by však mali opätovne smerovať do financovania ochrany ŽP, najmä na činnosti spojené so zelenými cieľmi, napr. so zásobovaním pitnou vodou, znečisťovaním odpadových vôd, zlepšovaním ovzdušia, ochrany prírody a odstraňovania následkov havárií. Zároveň by bolo žiaduce hlbšie rozanalyzovanie systému využívania príjmov z aukcií emisných kvót.

V nadväznosti na finančné zdroje investované do ochrany ŽP za ostatných štrnásť rokov, plánované investície na najbližších osem rokov, indikované riziká implementácie OP³⁷ vrátane definovaných výziev a záväzkov v ochrane ŽP, kľúčová pre SR je reálna pripravenosť na efektívne čerpanie a využitie prostriedkov, ktoré sa očakávajú.

³⁷ Riziká čerpania ďalších zdrojov z EÚ, komentár NKÚ SR, október 2021, [on-line].

Zoznam skratiek

AGENDA 2030	Agenda 2030 pre trvalo udržateľný rozvoj
CO ₂	Oxid uhličitý
COFOG	Classification of the Functions of Government – Klasifikácia výdavkov verejnej správy podľa funkcie
ČR	Česká republika
EBOR	Európska banka pre obnovu a rozvoj
EF	Environmentálny fond
ETS	European Union Emission Trading System – Systém obchodovania s emisnými kvótami
EHP	Európsky hospodársky priestor
EUA	EU Allowance Units – emisné kvóty CO ₂
EÚ	Európska únia
FINSTAT	Finančná štatistická databáza
HDP	Hrubý domáci produkt
INESS	Institute of Economic and Social Studies
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession – Nástroj predvstupových štrukturálnych politík
ITMS+	Vládny informačný systém, na zabezpečenie jednotného spôsobu evidencie, spracovávaní, exportu a monitorovania dát o programovaní, projektovom a finančnom riadení, kontrole a audite programov financovaných zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu
JAVYS	Jadrová a vyraďovacia spoločnosť a.s.
JE V1 Bohunice	Jadrová elektráreň Bohunice V-1 (blok 1 a 2)
LIFE+	L'Instrument Financier pour l'Environnement – nástroj financovania opatrení v oblasti životného prostredia a klímy
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MIRRI SR	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia SR
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad SR
NFOSIGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NR SR	Národná rada SR
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
OSN	Organizácia spojených národov
PHARE	Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies – predvstupový program EÚ
PO	Programové obdobie
PVV 21-24	Programové vyhlásenie vlády 2021 – 2024
SAŽP	Slovenská agentúra pre životné prostredie
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development – Osobitný prístupový program pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka
SR	Slovenská republika
ŠR	Štátny rozpočet
UNDP	United Nations Development Programme – Rozvojový program Spojených národov
VÚC	Vyšší územný celok
V4	Vyšehradská skupina/štvorka
ŽP	Životné prostredie

Použitá literatúra

- [1] Agenda 2030, 2015, [\[on-line\]](#).
- [2] Bezpečnostná stratégia SR, 2021, [\[on-line\]](#).
- [3] Energie-portal.sk, 2021: Emisné povolenky sú najdrahšie v histórii, ceny elektriny to môže ďalej zvýšiť, [\[on-line\]](#)
- [4] IFP, 2021: Prognózovanie príjmov z obchodovania s emisnými kvótami, [\[on-line\]](#).
- [5] Klimatický a energetický fond Rakúska, 2020: Ročný program 2020: [\[on-line\]](#).
- [6] Kommunalkredit Public Consulting, 2021: Témy a programy financovania, [\[on-line\]](#).
- [7] MF ČR, Fondy EHP a Nórska: [\[on-line\]](#).
- [8] MF SR, 2021: Súhrnná implementačná správa, [\[on-line\]](#).
- [9] MF SR, MŽP SR, 2017: Revízia výdavkov na životné prostredie, [\[on-line\]](#).
- [10] MŽP SR, 2019: Zelenšie Slovensko - Stratégia Environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030 (Envirostratégia 2030), [\[on-line\]](#).
- [11] MŽP SR, 2020: Minister Budaj odvolal riaditeľa Environmentálneho fondu, [\[on-line\]](#).
- [12] MŽP SR, 2020: Obchodovanie s emisnými kvótami, [\[on-line\]](#).
- [13] MŽP SR, SAŽP, 2020: Prehľad environmentálnych cieľov na obdobie rokov 2020-2050, [\[on-line\]](#).
- [14] MIRRI SR, 2020: Správa o dosiahnutých výsledkoch v národných prioritách implementácie Agendy 2030, [\[on-line\]](#).
- [15] MIRRI SR, 2020: Zlý stav implementácie eurofondov – naprávame škody po predchádzajúcej vláde, [\[on-line\]](#).
- [16] MIRRI SR, 2021: Informácia o stave implementácie EŠIF v PO 2014 – 2020, [\[on-line\]](#).
- [17] Národný fond ochrany životného prostredia a vodného hospodárstva, 2021: Správy o činnosti, [\[on-line\]](#).
- [18] Národný fond ochrany životného prostredia a vodného hospodárstva, 2021: Zoznam prioritných programov, [\[on-line\]](#).
- [19] NKÚ SR, 2018: Preverenie pripravenosť krajiny na plnenie cieľov udržateľného rozvoja Agendy OSN 2030, [\[on-line\]](#).
- [20] NKÚ SR, 2020: Strategické oblasti zamerania kontrolnej činnosti NKÚ SR 2021-2023, [\[on-line\]](#).
- [21] NKÚ SR, 2021: Stanovisko Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky k návrhu štátneho záverečného účtu Slovenskej republiky za rok 2020, [\[on-line\]](#).
- [22] Rakúska digitálna kancelária, 2021: Financovanie z hľadiska ochrany klímy, [\[on-line\]](#).
- [23] SAŽP, 2020: [\[on-line\]](#).
- [24] SFŽP ČR, Modernizačný fond, [\[on-line\]](#).
- [25] SFŽP ČR, Národný program Životné prostredie, [\[on-line\]](#).
- [26] SFŽP ČR, Nový program zelených úspor, [\[on-line\]](#).
- [27] SFŽP ČR, Operačný program Životné prostredie, [\[on-line\]](#).
- [28] SFŽP ČR, Programové prostredie, [\[on-line\]](#).
- [29] UV SR č. 110/2018: H2ODNOTA JE VODA - Akčný plán na riešenie dôsledkov sucha a nedostatku vody, [\[on-line\]](#).
- [30] UV SR č. 87/2019: Zelenšie Slovensko - Stratégia Environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030 (Envirostratégia 2030), [\[on-line\]](#).
- [31] UV SR č. 476/2021: Akčný plán pre implementáciu Stratégie adaptácie SR na zmenu klímy, [\[on-line\]](#).
- [32] UV SR č. 577/2021: Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024, [\[on-line\]](#).
- [33] Ústava SR, [\[on-line\]](#).
- [34] Vláda SR, 2021: Programové vyhlásenie vlády SR, [\[on-line\]](#).
- [35] Zákon č. 388/1991 Sb., [\[on-line\]](#).
- [36] Zákon č. 525/2003 Z. z., [\[on-line\]](#).
- [37] Zákon č. 587/2004 Z. z., [\[on-line\]](#).
- [38] Zákon č. 40/2007, [\[on-line\]](#).

Príloha 1: Štátne účelové fondy na ochranu ŽP v krajinách V4 a Rakúska

Krajina	Oblasť
Štátny účelový fond, webové sídlo, legislatívne ukotvenie	
SR 	Environmentálny fond (EF), [on-line] , zákon č. 587/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov
ČR 	Státní fond životního prostředí České republiky (SFŽP ČR), [on-line] , zákon č. 388/1991 Sb. v znení neskorších predpisov
Rakúsko 	Klimatický a energetický fond (KuE), [on-line] , zákon o klimatickom a energetickom fonde (KLI.EN-FondsG)StF: Federálny vestník zákonov č. 40/2007
Poľsko 	Národný fond pre ochranu životného prostredia a vodného hospodárstva (NFOSiGW), [on-line] , založený v roku 1989, zákon o ochrane životného prostredia z roku 2001 (t. j. vestník zákonov z roku 2020, r. položka 1219)
Mechanizmy zabezpečujúce štátnu podporu ochrany ŽP	
EF 	1) výber poplatkov a pokút, 2) štátny rozpočet, 3) zdroje EÚ
SFŽP ČR 	1) výber poplatkov, 2) štátny rozpočet, 3) vlastné zdroje, 4) zdroje EÚ
KuE 	1) výber poplatkov a pokút, 2) štátny rozpočet, 3) zdroje EÚ
INFOSiGW 	1) výber poplatkov a pokút, 2) štátny rozpočet, 3) zdroje EÚ
Hlavné činnosti fondu	
EF 	Uskutočňovanie štátnej podpory ochrany a tvorby ŽP na princípoch trvalo udržateľného rozvoja. Hlavným poslaním fondu je poskytovanie finančných prostriedkov žiadateľom vo forme dotácií alebo úverov na podporu projektov v rámci činností zameraných na dosiahnutie cieľov štátnej environmentálnej politiky na celoštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni. Okrem toho fond poskytuje finančné prostriedky aj na iné činnosti a aktivity uvedené v §4 ods. 1 zákona č. 587/2004 Z. z. (najmä: podporu prieskumu, výskumu a vývoja zameraného na zisťovanie a zlepšenie stavu životného prostredia; podporu environmentálnej výchovy, vzdelávania a propagácie; podporu riešenia a odstraňovania environmentálnych záťaž; podporu odstraňovania následkov havárie a mimoriadneho zhoršenia kvality vôd alebo mimoriadneho ohrozenia kvality vôd ohrozujúcich alebo poškodzujúcich ŽP, atď.
SFŽP ČR 	Poskytovanie finančnej podpory predovšetkým formou dotácií a pôžičiek. Spolufinancovanie projektov. Predmetom podpory sú realizácie a opatrenia podľa programov vyhlasovaných MŽP, a to predovšetkým v oblastiach: ochrany vôd, ochrany ovzdušia a znižovania emisií, ochrany prírody, krajiny, pôdy a využívania prírodných zdrojov, nakladania s odpadmi a odstraňovania ekologických záťaž, technológií a výrobkov, využitia obnoviteľných zdrojov energie, úspor energie, obmedzovania priemyselného znečistenia a znižovania environmentálnych rizík, environmentálneho vzdelávania, výchovy a osvetu. Fond ďalej poskytuje konzultačné a poradenské služby, vyplácanie finančných zdrojov príjmom pomoci, pri ktorých vykonáva ich neustály audit.
KuE 	Boj proti klimatickej kríze, posilnenie domácej ekonomiky formou dotácií (mimoriadne vysoký dopyt najmä po ponukách krátkodobého financovania, ktoré sú k dispozícii pre elektrické vozidlá a fotovoltaické systémy). Medzi ostatné činnosti fondu patrí rozvoj ekonomiky a spoločnosti bez CO ₂ a udržateľné využívanie regionálnych zdrojov.
NFOSiGW 	Poskytovanie širokej finančnej ponuky rôznym skupinám príjemcov, napr. miestnym orgánom, podnikom, verejným subjektom, sociálnym organizáciám, mimovládny organizáciám i jednotlivcom. Možnosť spolufinancovania realizovaných projektov v rámci ochrany ŽP. Fond je v sektore verejných financií najväčší partner medzinárodných finančných inštitúcií pri nakladaní so zahraničnými prostriedkami vyčlenenými na ochranu ŽP.
Oblasti ochrany o ŽP, pokryté dotačnými programami	
EF 	1. Ochrana ovzdušia 2. Ochrana a využívanie vôd 3. Rozvoj odpadového hospodárstva a obehového hospodárstva z pohľadu odpadov 4. Ochrana prírody a krajiny 5. Environmentálna výchova, vzdelávanie a propagácia 6. Prieskum, výskum a vývoj zameraný na zisťovanie a zlepšenie stavu ŽP 7. Zvyšovanie energetickej účinnosti existujúcich verejných budov vrátane zatepľovania 8. Kompenzácie 9. Podpora odstraňovania následkov havárie 10. Úhrada nákladov súvisiacich s ochranou ŽP za služby vo verejnom záujme
SFŽP ČR 	1. Operačný program Životné prostredie 2014 – 2020 2. Nový program zelených úspor 3. Národný program pre ŽP 4. Program Životné prostredie, ekosystémy a zmena podnebia (Nórske granty) 5. Modernizačný fond
KuE 	1. Zmena klímy: výskum, pochopenie, akcie 2. Inovácie pre urýchlenie dekarbonizácie 3. Revolúcia v prechode na mobilitu 4. Rozvoj budúcnosti: modely a osvedčené postupy 5. Zelené dôvody a financie 6. Rozšíriť a zachrániť obnoviteľné energie 7. Nové priority 8. Vzdelávacie ponuky a vedomie

NFOSiGW 	1. Ochrana a trvalo udržateľné riadenie vodných zdrojov 2. Racionálne nakladanie s odpadom a ochrana zemského povrchu 3. Ochrana atmosféry 4. Ochrana biodiverzity a funkcií ekosystémov 5. Baníctvo, geológia a environmentálnu výchova
Spôsob generovania príjmov fondu	
EF 	1. Výnosy z predaja emisných kvót 2. Platby (poplatky, dane, odplaty, pokuty) vyberané od znečisťovateľov ovzdušia, za ukladanie odpadov na skládky, vypúšťanie odpadových vôd do povrchových vôd, odbery podzemných vôd 3. Štátny rozpočet
SFŽP ČR 	1. Poplatky za vypúšťanie odpadových vôd do povrchových vôd 2. Poplatky za vypúšťanie škodlivých látok do ovzdušia 3. Poplatky podľa zákona o odpadoch 4. Odvody za odňatie pôdy z poľnohospodárskeho pôdneho fondu vo výške stanovenej zákonom o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu 5. Poplatky za skutočný odber podzemných vôd vo výške 50 % ich celkového objemu 6. Úhrady odvádzané do štátneho rozpočtu za vyťažené nerasty 7. Pokuty uložené orgánmi správcu Fondu a Českou inšpekciou životného prostredia za porušenie predpisov a opatrení na ochranu životného prostredia 8. Peňažné prímly z postihov žiadateľov za neoprávnené použitie alebo zadržanie prostriedkov Fondu 9. Dotácie zo štátneho rozpočtu 10. Podiely na výnosoch daní 11. Úvery od právnických osôb 12. Príspevky od tuzemských a zahraničných právnických a fyzických osôb 13. Ďalšie prímly stanovené všeobecne záväznými právnymi predpismi v jednotlivých úsekoch ŽP
KuE 	1. Federálny rozpočet 2. Fondy EÚ (ELER, ERA-Net)
NFOSiGW 	1. Poplatky a pokuty za používanie ŽP 2. Poplatky za údržbu a koncesie 3. Poplatky za energetický sektor 4. Poplatky z recyklácie vozidiel vyradených z používania 5. Poplatky z predaja jednotiek emisií skleníkových plynov
Dobrá prax	
EF 	Príklady osvedčených riešení pri realizovaných projektoch prieskumov, sanácií a monitorovania environmentálnych záťaží, ktoré sa uskutočňovali prostredníctvom OP ŽP za obdobie 2007 – 2013+2. ³⁸
SFŽP ČR 	Spravovanie a administrácia nových OP, ³⁹ ako aj implementácia Nórskeho fondu, ktoré patria k hlavným sprostredkovateľom pre mnohé programy ŽP, ekosystémov a zmien klímy. ⁴⁰
KuE 	Vo svojej stratégii financovania fond intenzívne prepája vedu s ekonomikou a obyvateľstvom, pričom doterajšie skúsenosti s mnohými realizovanými projektami prispeli k zníženiu emisií skleníkových plynov. ⁴¹ V rámci osvetly verejnosti a propagácie spoločnosti bez CO ₂ bol spustený projekt merania emisií skleníkových plynov v domácnostiach. ⁴² Projekty solárnych domov propagujúcich obnoviteľné zdroje energie, ktoré dosahujú pomocou tepelných solárnych systémov pokrytie najmenej 70 % z celkovej spotreby tepla v dome.
NFOSiGW 	Podpora procesu transformácie na zelenú energiu a splnenie účelov týchto projektov. Fond už 31 rokov úspešne propaguje a financuje činnosti v prospech ekologických zmien a aktívne pomáha s prípravou energetickej transformácie, vrátane projektov na zlepšenie ekonomických vyhladok regiónov, v ktorých dominuje ťažba. ⁴³
Spôsob organizácie a kontroly obchodu s emisnými kvótami (European Union Emission Trading Scheme – EU ETS)	
SR 	Zákon č. 414/2012 Z. z. o obchodovaní s emisnými kvótami a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Štátnu správu podľa uvedeného zákona vykonáva MŽP SR a príslušné okresné úrady. Emisné kvóty sú držané na účtoch v registri kvót, ktorého vnútroštátnym správcom je ICZ Slovakia, a. s., [on-line] . Od roku 2015 dostáva EF okrem svojich ostatných príjmov aj všetky príjmy z aukcií emisných kvót. Finančné prostriedky získané z aukcií emisií sú jedným z hlavných príjmových zdrojov fondu.

³⁸ Slovenská agentúra životného prostredia, [\[on-line\]](#).

³⁹ V roku 2020 bol pripravovaný nový OP Životné prostredie 2021 – 2027 (ďalej len "OPŽP21 +"), ktorý nadväzuje na obdobie 2014 – 2020. Cieľom OPŽP21 + je ochrana a zabezpečenie kvalitného prostredia pre život obyvateľov ČR, podpora prechodu k obehovému hospodárstvu a podpora efektívneho využívania zdrojov, obmedzenie negatívnych vplyvov ľudskej činnosti na ŽP a klímu, zmiernenie vplyvov zmeny klímy a príspevok k riešeniu problémov životného prostredia a klímy na európskej a globálnej úrovni.

⁴⁰ Od roku 2004 podporili Fondy EHP a Nórska v ČR cez 1 000 projektov za viac ako 6 mld. Kč. Aktuálne je ČR piatym najväčším príjemcom (po Poľsku, Rumunsku, Maďarsku a Bulharsku). [\[on-line\]](#)

⁴¹ Od svojho založenia v roku 2007 fond podporil 144 163 projektov s rozpočtom viac ako 1,4 mld. eur. Monitorovanie a pravidelné externé hodnotenie programov financovania je vyhodnocované medzinárodnou porotou.

⁴² Projekt: Dobrý deň má 100 bodov. [\[on-line\]](#)

⁴³ Napriek tomu, že je krajina stále najväčším producentom čierneho uhlia v EÚ, podarilo sa jej dosiahnuť hospodársky rast bez zodpovedajúceho zvýšenia emisií oxidu uhličitého do atmosféry. HDP Poľska sa za posledných 30 rokov zvýšil sedemnásobne, energetická náročnosť (množstvo energie potrebnej na výrobu jednej jednotky HDP) klesla približne o jednu tretinu, čo z krajiny robí príklad pre sociálne zodpovedný a udržateľný ekonomický rozvoj. [\[on-line\]](#).

 ČR	Zákon č. 383/2012 Sb. o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v znění neskorších předpisů. Štátnu správu podľa uvedeného zákona vykonáva MŽP ČR a inšpekcia, [on-line]. Využitie výnosov z predaja emisných povoleniek je zakotvené v § 7 uvedeného zákona. [on-line].
 Rakúsko	Zákon o emisných kvótach 2011, spolkový vestník č. I 2011/118 v znění neskorších předpisů. Obchodovanie s emisiami zastrešuje v Rakúsku spoločnosť Austrian Emissions Trading Registry, [on-line]. Spoločnosti emitujúce skleníkové plyny dostávajú obmedzené množstvo emisných kvót od príslušného orgánu (Spolkové ministerstvo pre klímu, životné prostredie, energetiku, mobilitu, inovácie a technológie). Ak spoločnosť emituje viac emisií skleníkových plynov, ako je jej alokácia, môže nakupovať kvóty od iných spoločností.
 Poľsko	Zákon č.1223 z roku 2015, [on-line]. Na tento účel bolo zriadené Národné centrum pre bilancovanie a riadenie emisií (KOBiZE). Jednou zo základných úloh KOBiZE je správa systému EÚ pre obchodovanie s emisiami (EU ETS) v Poľsku, vrátane vedenia poľskej časti registra EÚ o emisných kvótach. KOBiZE tiež slúži ako podpora ministerstvu klímy a ďalším zainteresovaným ministerstvám pri prevádzke systému obchodovania s emisiami, riadení emisií skleníkových plynov a ďalších látok a pri niektorých aspektoch Rámcového dohovoru OSN o zmene klímy (UNFCCC).

Zdroj: webové stránky fondov