



**STANOVISKO  
NAJVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SR K NÁVRHU  
ŠTÁTNEHO ROZPOČTU SR NA ROK 2022**

**November 2021**

*Stanovisko NKÚ SR k návrhu štátneho rozpočtu na rok 2022 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 .....                                         | 11        |
| <b>3 ROZPOČTOVÉ VZŤAHY SR A EÚ .....</b>                                   | <b>13</b> |
| <b>4 SÚHRNNÉ RIZIKÁ NÁVRHU ŠR NA ROK 2022 .....</b>                        | <b>16</b> |
| <b>5 RIZIKÁ ROZPOČTOVANIA PRI DOSAHOVANÍ NAJVÝZNAMNEJŠÍCH CIEĽOV .....</b> | <b>21</b> |
| 5.1 VZDELÁVANIE, VÝSKUM, VÝVOJ A INOVÁCIE .....                            | 21        |
| 5.1.1 Prenesený výkon štátnej správy na úseku regionálneho školstva.....   | 21        |
| 5.2 ZDRAVOTNÍCTVO .....                                                    | 23        |
| 5.3 ZAMESTNANOSŤ A SOCIÁLNE POLITIKY .....                                 | 27        |
| 5.4 DOPRAVNÁ INFRAŠTRUKTÚRA.....                                           | 29        |
| 5.5 ENVIRONMENTÁLNA UDRŽATEĽNOSŤ .....                                     | 32        |
| <b>6 ROZPOČTOVÉ VZŤAHY SAMOSPRÁVY A ŠTÁTU .....</b>                        | <b>35</b> |
| <b>PRÍLOHA: VYBRANÉ VÝDAVKY ŠR NA REALIZÁCIU PROGRAMOV VLÁDY .....</b>     | <b>37</b> |

## Zoznam skratiek

|            |                                                                    |
|------------|--------------------------------------------------------------------|
| COVID-19   | infekčné ochorenie vyvolané koronavírusom SARS-CoV-2               |
| CVTI SR    | Centrum vedecko-technických informácií Slovenskej republiky        |
| DPH        | Daň z pridanej hodnoty                                             |
| DPFO       | Daň z príjmov fyzických osôb                                       |
| DPPO       | Daň z príjmu právnických osôb                                      |
| EK         | Európska komisia                                                   |
| ESF        | Európsky sociálny fond                                             |
| EŠIF       | Európske štrukturálne a investičné fondy                           |
| EÚ         | Európska únia                                                      |
| HDP        | hrubý domáci produkt                                               |
| MDV SR     | Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky               |
| MF SR      | Ministerstvo financií Slovenskej republiky                         |
| MPSVR SR   | Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny 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             |
| N          | návrh                                                              |
| NKÚ SR     | Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky                       |
| OČR        | ošetrovné                                                          |
| OP         | Operačný program                                                   |
| OS         | očakávaná skutočnosť                                               |
| PN         | praceneschopnosť                                                   |
| PO         | programové obdobie                                                 |
| PRV        | Program rozvoja vidieka                                            |
| PVV        | Programové vyhlásenie vlády                                        |
| RC         | rýchlostné cesty                                                   |
| RIS        | Rozpočtový informačný systém                                       |
| RRZ        | Rada pre rozpočtovú zodpovednosť                                   |
| RVS        | rozpočet verejnej správy                                           |
| S          | skutočnosť                                                         |
| SAŽP       | Slovenská agentúra životného prostredia                            |
| SR         | Slovenská republika                                                |
| SVP, š. p. | Slovenský vodohospodársky podnik, štátny podnik                    |
| ŠR         | štátny rozpočet                                                    |
| ŠÚ SR      | Štatistický úrad Slovenskej republiky                              |
| ÚDZS       | Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou                     |
| VpDP       | Výbor pre daňové prognózy                                          |
| VPS        | Všeobecná pokladničná správa                                       |
| VS         | verejná správa                                                     |
| VÚC        | vyšší územný celok                                                 |
| VZP        | verejné zdravotné poistenie                                        |
| ZMOS       | Združenie miest a obcí Slovenska                                   |
| ZS         | zdravotná starostlivosť                                            |
| ZVJS       | Zbor väzenskej a justičnej stráže                                  |

## Zhrnutie

Príprava návrhu ŠR prebiehala v podmienkach pokračujúcej pandémie ochorenia COVID-19 a neistoty ohľadne jej budúceho vývoja. Rast HDP v budúcom roku bude podporený aj vďaka čerpaniu fondov EÚ a čerpaniu prostriedkov z Plánu obnovy a odolnosti, na zníženie rastu ekonomiky bude mať však vplyv aj zrýchľovanie inflácie. Aj keď podľa PVV chce vláda zvýšiť ekonomický rast aj pomocou daňovo-odvodovej reformy, v návrhu rozpočtu na rok 2022 nie je premietnutá.

Rozpočet VS predpokladá v roku 2022 **deficit VS na úrovni 4,9 %**, čo predstavuje viac ako 5 213,5 mil. eur. Od roku 2022 sa začnú uplatňovať pravidlá Paktu stability a rastu, čo znamená, že na základe nominálneho deficitu nad 3 % vstúpi SR do procedúry nadmerného deficitu. Podľa aktuálne platnej legislatívy sa vyžaduje už v roku 2024 dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu. Pri momentálnej situácii existuje vysoké riziko pre nesplnenie tohto cieľa. Dlh VS by mal v roku 2022 zotrvať na úrovni **61,5 % HDP**, čo je o 13,4 % HDP viac oproti predkrízovému roku 2019. **NR SR však zatiaľ neschválila sprísnenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý obsahuje upravené sankcie a viacročné výdavkové stropy.** Vláda tiež zatiaľ nepredstavila opatrenia na zníženie dlhu a odložila konsolidačnú stratégiu až od roku 2023.

V **rozpočtových vzťahoch s EÚ** sa SR nachádza SR v období, kedy má k dispozícii ešte 7,9 mld. eur z **PO 2014 – 2020**, a zároveň bude môcť do roku 2026 čerpať prostriedky z **Plánu obnovy a odolnosti**. V novom **PO 2021 – 2027** bude mať SR možnosť čerpať financie v objeme 12,8 mld. eur. V aktuálnom, treťom PO 2014 – 2020 sa čerpanie EŠIF (bez PRV) dostalo k 30. 9. 2021 na 45 %, čím sa SR dostala na posledné miesto v rámci EÚ27. Prostriedky z tohto PO možno čerpať už iba do konca roku 2023. Existuje teda riziko nedočerpania alokovaných prostriedkov. Schválená alokácia Plánu obnovy a odolnosti predstavuje pre SR sumu 6,3 mld. eur, pričom prvá platba (822,7 mil. eur) už bola prijatá. Plánované reformy a investičné aktivity majú za cieľ posilniť identifikované slabé miesta slovenskej ekonomiky.

V návrhu ŠR sa objavujú **riziká pri rozpočtovaní výdavkov najmä v oblasti programového rozpočtovania, v rozpočtovaní kapitálových výdavkov, rezerv a tiež pri vzniku samostatných rozpočtových organizácií.** Vláda v PVV uviedla, že posilní rozpočtovanie orientované na výsledky a informovanie o cieľoch verejných politík. V rozpočte síce boli stanovené kľúčové ukazovatele pre jednotlivé ministerstvá, ale o sfunkčnení programového rozpočtovania zatiaľ nemôžeme hovoriť. Rozpočet kapitálových výdavkov na rok 2022 je poznačený tzv. nulovým štartovacím rozpočtom (zero-based budgeting). Ten bol prvýkrát predstavený v návrhu rozpočtu na rok 2021. Filozofia je podporovať z rozpočtu iba pripravené a návratné projekty. Ktoré projekty by mali byť podporené v roku 2022 sa však občan z návrhu rozpočtu nedozvie. Pri vzniku samostatných rozpočtových organizácií NKÚ SR odporúča, aby verejné vyhodnotenie nákladov a prínosov rozširovania VS bolo súčasťou každého zvažovaného vzniku nového subjektu.

V PVV sa vláda zaviazala k zabezpečeniu adekvátneho ohodnotenia pedagogických a odborných zamestnancov **v rezorte školstva** a k vytvoreniu podmienok na kontinuálny rast ich plátov. Napriek tomu návrh rozpočtu počíta so znížením nominálnych miezd v regionálnom školstve na rok 2022 o približne 1 % oproti očakávanej skutočnosti 2021. To spolu s vysokou infláciou spôsobí pokles reálnych plátov učiteľov, a teda zníženie už v súčasnosti nízkej atraktivity učiteľského povolania. Znižovanie miezd vytvára významné riziká či už vo vzťahu ku kvalite vzdelávania a k fungovaniu školstva ako takého. Rizikom sa javí aj nezohľadnenie prognózovaného nárastu počtu žiakov. Ešte výraznejší pokles priemerných mzdových výdavkov sa má týkať verejných vysokých škôl.

**V rezorte zdravotníctva** navrhovaný rozpočet môže znamenať výrazné riziko podfinancovania riadneho chodu zdravotníctva. Naďalej pretrvávajú riziká plynúce z absencie koncepčných riešení financovania VZP zo strany štátu či oddĺženia zdravotníckych zariadení. Ako vážny a nedostatočne riešený sa ukazuje aj problém odchodu zdravotníckych pracovníkov zo slovenského zdravotníctva. Návrh rozpočtu nepočíta ani so žiadnym významným riešením oblasti prevencie. Z posledných dostupných údajov vyplýva, že výdavky SR na preventívnu zdravotnú starostlivosť sú najnižšie spomedzi všetkých krajín EÚ.

**V rezorte práce a sociálnych vecí** nie je dostatok rozpočtovaných prostriedkov na jednotlivé programy. Napr. v programe Ľudské zdroje chýba 59,6 mil. eur na aktívne opatrenia trhu práce a v programe Sociálna inklúzia 20 mil. eur na nové dotačné tituly. V oblasti rodiny sa podarilo legislatívne pripraviť vytvorenie Rady vlády SR pre rodinu a demografický vývoj. Ostatné opatrenia ako je napr. zvýšenie rodičovského príspevku, zjednotenie výšky príspevku pri narodení dieťaťa, postupné zvyšovanie rodinných prídavkov podľa veku dieťaťa a pod. doposiaľ neboli zavedené. Kapitálové výdavky rozpočtované vo výške 3,9 mil. eur nebudú stačiť na pokrytie všetkých investícií.

Z návrhu rozpočtu **v rezorte dopravy** nie je jasné, ktoré projekty budú v roku 2022 podporené. Z toho vyplýva riziko, že nie všetky naplánované investície budú mať zabezpečené krytie. NKÚ SR v tejto súvislosti odporúča zverejniť aktualizovaný harmonogram investícií spolu so zoznamom projektov, ktoré majú byť podporené (vrátane výšky nákladov, zdrojov financovania a kapitoly, v ktorej sa výdavky nachádzajú) v súlade s alokovanými výdavkami uvedenými v návrhu RVS. Ani alokovanie kapitálových výdavkov v programovej štruktúre kapitoly nie je prehľadné. Pre zvýšenie transparentnosti rozpočtu a zjednodušenie štruktúry toku výdavkov je podľa NKÚ SR potrebné rozpočtovať prostriedky podľa účelu ich použitia.

**V rezorte životného prostredia** v oblasti vodného hospodárstva boli identifikované riziká v jeho riadení vzhľadom na neuplatňovanie prioritizácie projektov protipovodňových opatrení, napojení na čistiarene odpadových vôd a aj v miere napojenia obyvateľstva na verejný vodovod. V SR sa nachádza stále 477 obcí bez verejného vodovodu. Rezervy má SR aj v oblasti ochrany ovzdušia a k zníženiu znečistenia ovzdušia má prispieť aj podpora z Plánu obnovy a odolnosti zameraná na rekonštrukciu budov s cieľom zvýšenia ich energetickej efektívnosti. Medzi najmenej rozpočtovo pokryté oblasti patrí Ochrana prírody a krajiny. NKÚ SR preto odporúča zamerať sa pri prideľovaní prostriedkov pri správe chránených území na najvyššiu hodnotu za peniaze, implementovať do praxe inovatívne formy financovania štátnej ochrany prírody a dobudovať sústavu Natura 2000.

V oblasti rozpočtových vzťahov **samosprávy a štátu** NKÚ SR zistil, že obce nemajú dostatok finančných prostriedkov na vykonávanie originálnych pôsobností, ale aj preneseného výkonu štátnej správy. Navyše legislatívne návrhy, ktoré rozširovali úlohy a povinnosti pre samosprávy nemali vyčíslené negatívne vplyvy a ani im neboli kompenzované. Štát nemá vytvorené mechanizmy na to, aby vedel, aký objem finančných prostriedkov predstavujú náklady na zabezpečenie preneseného výkonu štátnej správy. Na viacerých úsekoch sa objem finančných prostriedkov na krytie jeho nákladov vôbec nemenil. Absenciou pravidelnej indexácie dotácií na prenesený výkon štátnej správy, vzhľadom na infláciu a rast priemernej mzdy v národnom hospodárstve, stráca samospráva zdroje na zabezpečenie udržateľného hospodárenia prenesených kompetencií. NKÚ SR v tomto kontexte poukazuje aj na to, že vláda sa v PVV zaviazala riešiť, či aktuálne nastavenie financovania samospráv zodpovedá ich kompetenciám.



## Zdravotníctvo

**1,1 mld. eur**

výška platby za poistencov štátu, ale odhad MZ SR bol viac ako 1,5 mld. eur - **riziko podfinancovania riadneho chodu zdravotníctva**



**99,4 %**



podiel zdrojov z Plánu obnovy na celkových kapitálových výdavkoch MZ SR v období 2022 - 2024 - **absolútna závislosť kapitálových výdavkov v zdravotníctve na Pláne obnovy**

## Vzdelávanie

**1 %**



pokles mzdových výdavkov na zamestnancov v regionálnom školstve oproti 2021 (OS) - **pokles reálnych plátov učiteľov**



**96,7 mil. eur**

pokles normatívnych a nenormatívnych výdavkov oproti roku 2021 (OS) - **nižšie financovanie chodu regionálneho školstva**



## Životné prostredie

**477 obcí**

bez verejného vodovodu - **do roku 2027 je potrebné na tento účel zabezpečiť ešte 369 mil. eur**

**1,2 mld. eur**



kumulovaný zostatok hospodárenia v Envirofonde - **finančný potenciál fondu sa dostatočne nevyužíva**



## Doprava

**? mil. eur**



návrh rozpočtu nedefinuje, aké investičné projekty majú byť podporené - **nízka transparentnosť toku výdavkov**

**100 mil. eur**

zo ŠR určených na cesty a železnice - **je alokovaných na programe určenom na administratívu kapitoly**

## Sociálne politiky



**59,6 mil. eur**

chýba rezortu práce na realizáciu aktívnych opatrení trhu práce

**400 mil. eur**

pre Sociálnu poisťovňu nemusí stačiť na dofinancovanie dôchodkov



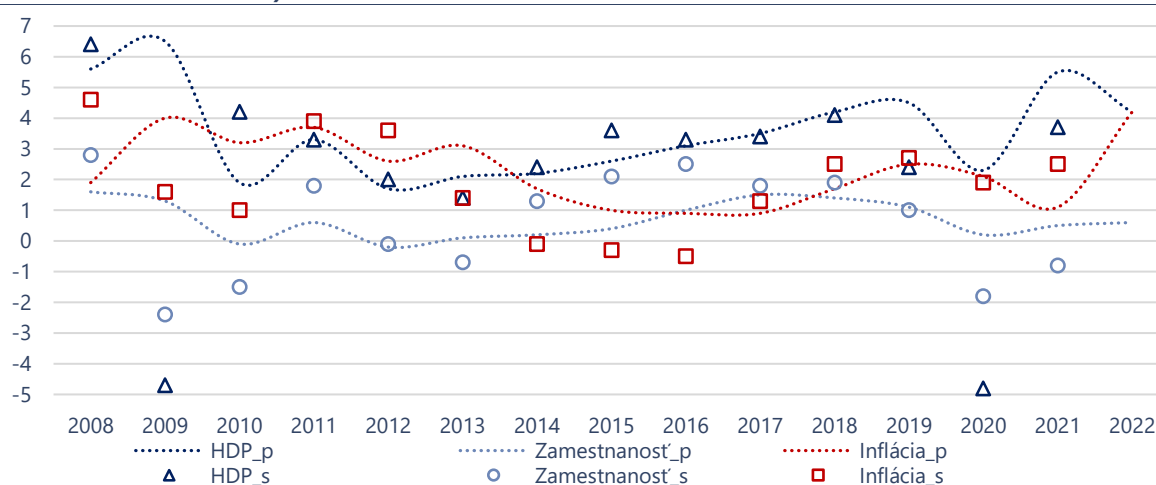
# 1 Makroekonomické predpoklady rozpočtu

Návrh rozpočtu bol pripravovaný počas zotavovania sa z minuloročnej recesie vyvolanej pandémiou COVID-19. Medzinárodný menový fond v októbri mierne zhoršil prognózu rastu globálnej ekonomiky na rok 2021 a slovenská ekonomika na tom nie je inak; keď MF SR ešte v septembri korigovalo prognózu jej rastu smerom nadol. Návrh RVS na rok 2022 tak počíta s rastom slovenskej ekonomiky v roku 2021 medziročne o 3,7 %, na rozdiel od júnovej prognózy 4,6 %.

Pokračujúca pandémia utlmí ekonomiku aj v budúcom roku, v dôsledku čoho rezort financií znížil odhad rastu HDP z júnových 5 % na 4,2 %. Rast HDP bude podporený aj vďaka čerpaniu fondov EÚ (viac v kapitole 3 Rozpočtové vzťahy SR a EÚ), k čomu sa pridá aj čerpanie prostriedkov z Plánu obnovy a odolnosti. Celkové investície v ekonomike by tak mali v roku 2022 stúpnuť medziročne o 16,7 %. Na druhej strane, na zníženie rastu ekonomiky má vplyv zrýchľovanie inflácie, čo bude tlmiť rast reálnych príjmov a spotreby. K zhruba 4,2 % medziročnému rastu cien v roku 2022 by malo prispieť opätovné oživenie dopytu na svetových trhoch, rast ceny emisných povoleniek či vyššie ceny energetických komodít. Začiatkom roka bude pre pomalší rast ekonomiky stagnovať aj trh práce, ale postupne by miera nezamestnanosti mala klesnúť k 6,7 %. Nominálne mzdy si v budúcom roku udržia pomerne vysoký rast, avšak reálne mzdy by pre vysokú infláciu mali stúpnuť len mierne.

Spoľahlivosť makroekonomických prognóz je v návrhoch ŠR od roku 2008 vysoká, keďže v období medzi krízami vykazovali prognózy hlavných makroekonomických ukazovateľov (HDP, zamestnanosť v metodike ESA, inflácia) len malé odchýlky od skutočnosti (Graf 1). Významnejšie odchýlky sa prejavili len v krízovom a pokrízovom období (roky 2009/2010 a 2020/2021), čo je prejavom nečakaného vplyvu externého šoku na ekonomiku. Ak nenastanú ďalšie neočakávané okolnosti, makroekonomická prognóza pre rok 2022 by mala byť blízka realite.

**Graf 1: Spoľahlivosť makroekonomických prognóz vybraných ukazovateľov za roky 2008 až 2021 (medziročná zmena v %)**



Zdroj: MF SR; spracovanie NKÚ SR

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

**NKÚ SR hodnotí pozitívne, že vzhľadom na pretrvávajúcu neistotu ohľadom vývoja pandémie rezort financií spracoval dva alternatívne scenáre prognózy, ktoré zohľadňujú možné riziká predpokladaného makroekonomického vývoja. Upozorňujeme však na to, že z návrhu rozpočtu nie je zjavné, či je pre naplnenie týchto rizikových scenárov vyčlenená dostatočná rezerva v prípade ich naplnenia.** V prvom scenári je namodelované riziko opätovného obmedzenia ekonomiky zavedením lockdownu nad rámec súčasného COVID automatu. Sprísnenie opatrení by utlmilo

ekonomiku v tomto roku o 0,3 p. b. a HDP by tak vzrástlo o 3,4 %. Takéto sprísnenie by v budúcom roku spomalilo rast HDP o 0,1 p. b. Druhý scenár modeluje riziko nižšieho čerpania zdrojov z EÚ, a to na úrovni 70 % dostupného objemu. Nižšie čerpanie prostriedkov by ekonomiku ovplyvnilo v budúcom roku len mierne (pokles o 0,1 p. b.), no v roku 2023 by rast HDP spomalil o 1,7 p. b.

MF SR sa obáva v septembrovej prognóze silnejšej tretej vlny, ktorá by mohla spôsobiť rast výdavkov na pandemické dávky PN a OČR. Vrchol počtu poberateľov dávok odhaduje v novembri 2021, čo by sa prenieslo aj do roku 2022 s tým, že by sa počet dávok OČR mal ustáliť na priemernú úroveň už pred letom 2022. MF SR počíta v návrhu ŠR na rok 2022 s výrazne nižšou podporou na pandemickú pomoc (0,73 % HDP) ako bola vyčlenená v rokoch 2020 a 2021 (Tabuľka 1). Neistá veľkosť tretej vlny však môže rozpočtované výdavky v budúcom roku navýšiť, tak ako tomu bolo aj v tomto roku. Pôvodne boli na rok 2021 rozpočtované prostriedky na boj s pandémiou v roku 2021 vo výške 1,1 % HDP, no kvôli silnej druhej vlne na začiatku tohto roka musela vláda navýšiť v polovici roka výdavky o viac ako 2,1 % HDP.

**Tabuľka 1: Prehľad výdavkov na opatrenia proti pandémie COVID-19**

| Ukazovateľ                      | 2020         |             | 2021         |             | 2022       |             | Spolu        |             |
|---------------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|------------|-------------|--------------|-------------|
|                                 | v mil.       | % HDP       | v mil.       | % HDP       | v mil.     | % HDP       | v mil.       | % HDP       |
| Podpora udržania zamestnanosti  | 927          | 1,01        | 1 844        | 1,86        | 330        | 0,31        | <b>3 067</b> | <b>3,18</b> |
| Sociálna pomoc                  | 301          | 0,33        | 504          | 0,52        | 145        | 0,14        | <b>953</b>   | <b>0,98</b> |
| Odpustenie daní a odvodov       | 88           | 0,10        | 16           | 0,02        | -          | -           | <b>104</b>   | <b>0,11</b> |
| Zvýšené výdavky v zdravotníctve | 377          | 0,41        | 641          | 0,66        | 193        | 0,18        | <b>1 211</b> | <b>1,25</b> |
| Iné opatrenia                   | 266          | 0,29        | 187          | 0,21        | 99         | 0,09        | <b>572</b>   | <b>0,60</b> |
| Financovanie z EU zdrojov       | 343          | 0,37        | 148          | 0,14        | -          | -           | <b>481</b>   | <b>0,51</b> |
| <b>Priama pomoc spolu</b>       | <b>1 959</b> | <b>2,13</b> | <b>3 182</b> | <b>3,27</b> | <b>767</b> | <b>0,73</b> | <b>5 908</b> | <b>6,12</b> |

Zdroj: Návrh rozpočtového plánu SR na rok 2022

## 2 Východiskový rámec návrhu RVS

Aj napriek poklesu ekonomiky v roku 2020 dopadol výber daňovo-odvodových príjmov lepšie než predpokladal VpDP v apríli 2020 (prepad o 6,9 %). Celkové príjmy z daní a odvodov neklesli v roku 2020 takmer vôbec (-0,1 %, resp. -42 mil. eur), na čom má zásluhu aj stabilný výber príjmov zo zdanenia práce a spotreby. Aj zväčša procyklický výber DPPO sa udržal na stabilnej úrovni, v roku 2020 klesol len o 1 %.

Daňové príjmy VS (v metodike ESA 2010) by sa podľa septembrovej prognózy VpDP mali zvýšiť v roku 2021 oproti schválenému rozpočtu o 1,34 mld. eur (56 % navýšenia tvoria príjmy z DPPO a štvrtinu z DPH). Vďaka silnejšiemu rastu spotreby domácností rástol výber DPH v druhom kvartáli medziročne o 7 % a vrátil sa tak k predkrízovým hodnotám. Mimo toho má vláda v pláne (podľa PVV na obdobie rokov 2021 – 2024) zvýšiť ekonomický rast aj pomocou daňovo-odvodovej reformy, ktorá by mala zvýšiť podiel zdaňovania spotreby, majetku a negatívnych externalít a naopak znížiť zdaňovanie ekonomickej aktivity. Návrh rozpočtu na rok 2022 s touto reformou však nepočíta.

Celkové príjmy na rok 2022 sú rozpočtované na úrovni 44,2 mld. eur, čo predstavuje 41,9 % HDP (príjmy sú medziročne vyššie o 11,4 % oproti rozpočtu). Daňové príjmy svojim rozpočtovaným objemom 20,3 mld. eur (medziročné zvýšenie o 14,2 %) na ďalší rok tak predstavujú hlavný zdroj príjmov rozpočtu. Najväčšiu časť tvorí DPH (7,99 mld. eur) a dane z príjmov (7,82 mld. eur). Druhou najvýznamnejšou časťou rozpočtu sú príspevky na sociálne zabezpečenie, ktoré medziročne vzrástli o 3,9 % na úroveň 15,8 mld. eur.

Výdavky ŠR (v metodike ESA 2010) by mali v roku 2021 prekročiť ešte v roku 2020 schválený rozpočet o 648 mil. eur. Primárnym dôvodom je financovanie opatrení proti pandémie nad rámec pôvodne schválenej rezervy o 1,32 mld. eur. Okrem toho došlo v rámci novely zákona o ŠR aj k navýšeniu výdavkov nesúvisiacich s opatreniami proti pandémie v celkovej výške 264 mil. eur (napr. pre Plán obnovy, policajné odchodné či dofinancovanie rozpočtu ZVJS). Aktuálne plánované výdavky počítajú na budúci rok s nižšou rezervou na protipandemické opatrenia (0,7 % HDP). Rezerva by mala pokryť najmä výdavky určené na „Prvú pomoc ++“ za nároky, ktoré vzniknú do konca tohto roka. V priebehu roka 2021 sa tiež prijalo niekoľko legislatívnych zmien, ktoré budú vplyvať v nasledujúcich rokoch na výnos daní a odvodov (Tabuľka 2).

**Tabuľka 2: Prehľad vplyvu vybraných legislatívnych zmien daní a odvodov**

| Ukazovateľ (ESA 2010, mil. eur)                        | 2021      | 2022      | 2023      | 2024      |
|--------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Úprava sadzieb daní z nehnuteľností                    | 17        | 17        | 17        | 17        |
| Oslobodenie rekreačných šekov od daní a odvodov        | 10        | 10        | 10        | 11        |
| Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov         | 8         | 13        | 14        | 14        |
| Oprava základu dane DPH pri dodaní tovaru alebo služby | 6         | 6         | 6         | 7         |
| 15 % sadzba DPPO pre firmy s obratom do 100 tis. eur   | 4         | 4         | 4         | 4         |
| Zníženie hranice na uplatnenie 15 % sadzby dane        | -2        | -2        | -2        | -2        |
| Zmeny v dani z motorových vozidiel                     | -5        | 4         | 4         | 4         |
| Postupné navýšovanie sadzby do II. piliera             | 0         | -2        | -5        | -8        |
| <b>Aktualizovaná legislatíva</b>                       | <b>42</b> | <b>52</b> | <b>50</b> | <b>48</b> |

Zdroj: Návrh RVS na roky 2022 až 2024

S cieľom zlepšenia rozpočtového procesu<sup>1)</sup> boli od marca 2021 rozšírené právomoci VpDP o prognózovanie vybraných nedaňových príjmov a výdavkov. Činnosť výboru prispieva k zvýšeniu verejnej kontroly nad procesom tvorby rozpočtu VS prostredníctvom zapojenia odbornej verejnosti do

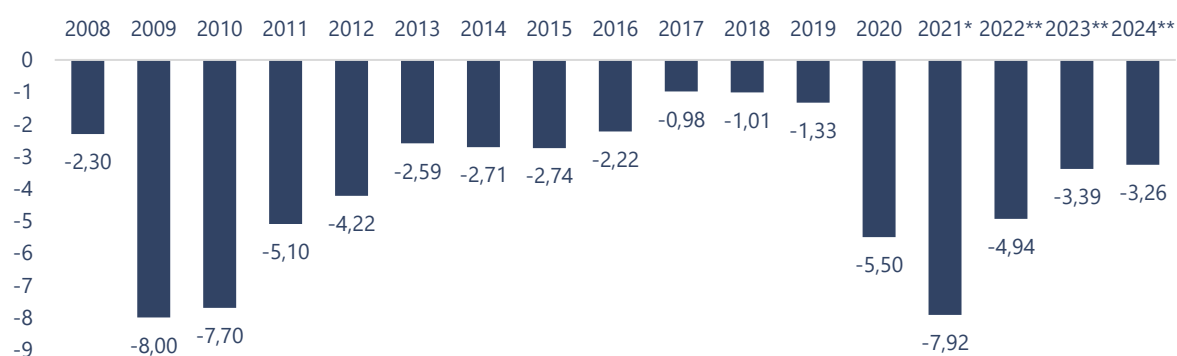
<sup>1)</sup> V súlade s cieľom z PVV, kde si vláda SR vytýčila úlohu posilniť oddelenie politického rozhodovania od expertnej práce na rozpočte.

diskusie. Postupne sa v marci a septembri 2021 prognózy rozšírili o nedaňové príjmy za približne 1,1 mld. eur a výdavky za 7 až 8 mld. eur. Ide o príjmy z obchodovania s emisnými kvótami, príjmy z mýta a diaľničných známok, odvod z hazardných hier, dividendy štátnych podnikov, dávky v nezamestnanosti, nemocenské dávky a starobné dôchodky. **NKÚ SR pozitívne hodnotí rozšírenie právomocí VpDP o prognózovanie vybraných nedaňových príjmov a výdavkov a vníma ho ako krok k zvýšeniu transparentnosti a lepšiemu prognózovaniu rozpočtu.**

## 2.1 Fiškálny rámec návrhu RVS

V druhej polovici októbra zverejnil ŠÚ SR *Správu o deficite a dlhu SR za roky 2017 až 2021*, v ktorej spresnil hodnoty hospodárenia VS za rok 2020. Podľa II. notifikácie Eurostatu skončilo hospodárenie štátu v roku 2020 s deficitom nižším o takmer 547 mil. eur, t. j. na úrovni 5,5 % HDP (Graf 2). ŠÚ SR odhaduje deficit v tomto roku na úrovni 8,77 % HDP (-8 509 mil. eur) a rezort financií na úrovni 7,92 % HDP. Návrh RVS na rok 2021 pritom počítal so schodkom 7,41 % HDP (Tabuľka 3). Z dôvodu negatívnejšieho priebehu pandémie na začiatku roka bola prijatá novela zákona o ŠR, ktorá umožnila navýšiť financovanie na pandemickú pomoc.

**Graf 2: Vývoj schodku VS v rokoch 2008 až 2024 (v % HDP)**



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

Rozpočet VS predpokladá v roku 2022 deficit VS na úrovni 4,9 % (viac ako 5,2 mld. eur). Navyše sa od budúceho roka začnú uplatňovať pravidlá Paktu stability a rastu, a tak bude úsilím vlády dostať deficit pod úroveň 3 % HDP, vďaka čomu by sa dostali verejné financie mimo korektívnej časti Paktu stability a rastu. **Podľa aktuálne platnej legislatívy sa vyžaduje už v roku 2024 dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu, avšak pri momentálnej situácii existuje vysoké riziko nesplnenia tohto cieľa.**

**Tabuľka 3: Porovnanie rozpočtovaného schodku VS s očakávanou skutočnosťou**

| Schodok VS (ESA 2010, mil. eur) | 2021 R           | 2021 OS          | 2022 R           | 2023 R           | 2021 <sub>OS</sub> - 2021 <sub>R</sub> |
|---------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------------------------------|
| Celkové príjmy VS               | 39 644,1         | 40 812,6         | 44 173,9         | 47 690,5         | 1 168,5                                |
| Celkové výdavky VS              | 46 734,6         | 48 530,7         | 49 387,4         | 51 554,8         | 1 796,1                                |
| <b>Schodok (mil. eur)</b>       | <b>- 7 090,5</b> | <b>- 7 718,1</b> | <b>- 5 213,5</b> | <b>- 3 864,3</b> | <b>- 627,6</b>                         |
| <b>Schodok (% HDP)</b>          | <b>- 7,41</b>    | <b>- 7,92</b>    | <b>- 4,94</b>    | <b>- 3,39</b>    | <b>- 0,51</b>                          |

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

Z hľadiska dosiahnutia strednodobého rozpočtového cieľa sú dôležitým nástrojom výdavkové limity, ktoré slúžia na udržanie proticyklickej politiky. Kontrola NKÚ SR<sup>2)</sup> potvrdila, že SR doteraz nevyužila možnosť zavedenia výdavkových limitov (viac v BOX-e 1). **MF SR uvažuje so zavedením výdavkových limitov až v rozpočte na rok 2023.** Dobrá prax v zahraničí však poukazuje na ich dôležitosť. Napríklad

<sup>2)</sup> NKÚ SR. Strednodobé rozpočtové rámce. 2020. [online].

NKÚ Švédska vykonal v roku 2020 kontrolu súladu fiškálnej politiky so strednodobým rozpočtovým rámcom<sup>3)</sup>. Tak ako na Slovensku, aj vo Švédsku sú mnohé krízové opatrenia dočasné a po ich postupnom zrušení by sa mali verejné financie posilniť s tým, že v roku 2023 dosiahne Švédsko prebytkové hospodárenie. Tamojšia vláda má však rovnaký problém ako slovenská, neuvádza plán návratu k cieľovému prebytku. Podľa NKÚ Fínska upustila vláda v minulom roku od pravidla výdavkových limitov a jeho návrat v roku 2021 zahŕňal množstvo výnimiek<sup>4)</sup>. Okrem toho zvýšila výdavkové limity na roky 2022 a 2023 ako výnimku z limitov dohodnutých na začiatku volebného obdobia. NKÚ Fínska však kritizuje prekročenie výdavkových limitov aj v krízových časoch, pretože to môže viesť v budúcnosti k ľahšiemu odchýleniu sa od nich. Fínski kontrolóri taktiež vidia riziko pri zvýšení úrovne výdavkov bez zodpovedajúceho navýšenia príjmov a to v odklone od rovnovážneho hospodárenia verejných financií v rokoch 2022 a 2023.

### BOX 1: Plnenie opatrení z kontroly strednodobých rozpočtových rámcov – výdavkové limity

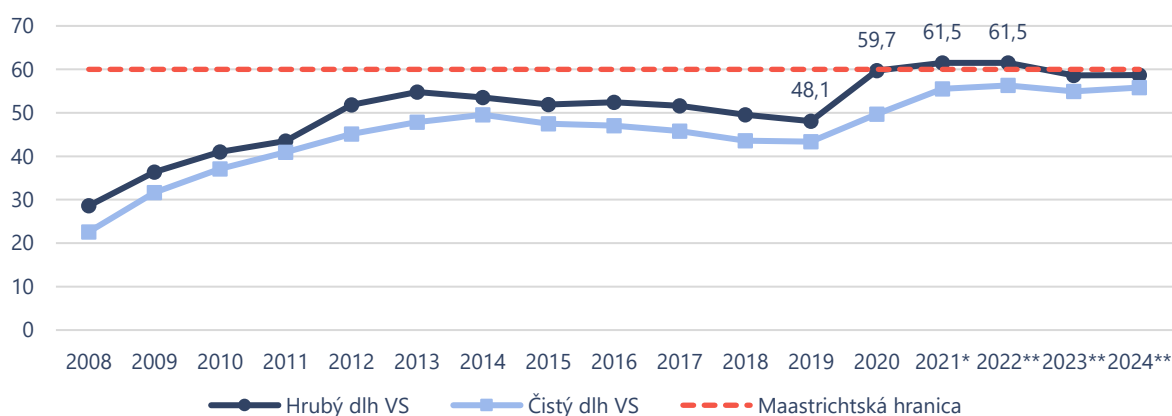
MF SR v reakcii na kontrolu NKÚ SR poslalo začiatkom novembra správu o plnení opatrení na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov. V rámci kontrolného zistenia – počas kontrolovaného obdobia sa nedarilo naplňovať stanovené fiškálne ciele a NKÚ SR odporúčalo MF SR minimalizovať odchýlku plánovanej a skutočnej hodnoty ukazovateľov pre fiškálne ciele. Opatrenia MF SR sú nasledovné:

- hlavným operatívnym nástrojom dosiahnutia MTO a fiškálnych cieľov od roku 2023 majú byť výdavkové limity a implementácia tohto nástroja je súčasťou pripravovanej novely ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorú by mal parlament schváliť ešte v tomto roku;
- výšku limitov verejných výdavkov vypočíta RRZ vždy pre 4-ročný volebný cyklus novej vlády a výdavkové limity budú pre každú vládu záväzné;
- trajektória k dosiahnutiu MTO bude pod dohľadom RRZ prostredníctvom kontroly plnenia výdavkových limitov a ich implementácia by mala zabezpečiť zníženie odchýlenia skutočnej od plánovanej hodnoty.

## 2.2 Prognóza hrubého dlhu VS

Podľa II. notifikácie Eurostatu dosiahol dlh VS v roku 2020 výšku 59,7 % HDP, čo je o 0,9 % menej oproti I. notifikácii (Graf 3). Dlž VS síce nepresiahol maastrichtskú hranicu 60 % HDP, ale dosiahol historicky najvyššiu úroveň a presiahol aj posledné 5. sankčné pásmo (57 %) zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Dôvodom zníženia bola revízia HDP a vyňatie záruky za Kubu z dlhu SR.

**Graf 3: Vývoj hrubého a čistého dlhu VS v rokoch 2008 až 2024 (v % HDP)**



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

<sup>3)</sup> NKÚ SE. The fiscal policy framework. 2020. [online].

<sup>4)</sup> NKÚ FI. Fiscal policy monitoring assessment on the management of general government finances. 2021. [online].

Dlh VS by mal v roku 2021 podľa odhadu MF SR dosiahnuť úroveň 61,5 % HDP, čo je o 1,8 % HDP viac oproti skutočnému dlhu VS v roku 2020. Príčinou rastu je očakávaný deficit VS vo výške 8 % HDP. Naopak pozitívne bude vplývať rast ekonomiky, zníženie hotovostnej rezervy štátu a vyššia miera inflácie.

Rekonštrukcia vlády na jar 2021 aktivovala 24-mesačnú výnimku na uplatňovanie sankcií z prekročenia najvyšších pásiem dlhovej brzdy. Počas tohto obdobia je vláda povinná (i) predkladať na rokovanie NR SR návrhy opatrení na zníženie dlhu a (ii) znížiť platy členov vlády.

V roku 2022 by mal dlh VS zotrvať na úrovni 61,5 % HDP, čo je o 13,4 % HDP viac oproti predkrízovému roku 2019. **NR SR však zatiaľ neschválila sprísnenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti**, ktorý obsahuje upravené sankcie a viacročné výdavkové stropy. Vláda tiež zatiaľ nepredstavila opatrenia na jeho zníženie a **odložila konsolidačnú stratégiu až od roku 2023**.

### 3 Rozpočtové vzťahy SR a EÚ

Pre rok 2022 je rozpočtovaná o 46,5 % vyššia čistá finančná pozícia<sup>5)</sup> oproti roku 2020, v ktorom dosiahla 1,58 mld. eur. Vyššie rozpočtovanie čistej finančnej pozície má súvis najmä s časovým tlakom na dočerpávanie EŠIF ku koncu PO 2014 – 2020 (MF SR predpokladá efektívne čerpanie na úrovni 97,5 % celkovej alokácie). Navyše sa k týmto zdrojom pridá aj čerpanie prostriedkov z Plánu obnovy a odolnosti.

V **3. PO 2014 – 2020** sa čerpanie EŠIF (bez PRV<sup>6)</sup>) dostalo k 30. 9. 2021 na 44,99 %, pričom kontrahovanie dosiahlo 85,70 % pri 706 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. Prostriedky z tohto PO možno čerpať už iba do konca roku 2023, pričom ešte **zostáva dočerpať 7,9 mld. eur (bez PRV), čo je vyššia suma než sa podarilo vyčerpať od začiatku PO. Existuje teda riziko nedočerpania alokovaných prostriedkov, resp. vytváranie náporu na rezorty, čo môže spôsobiť chybovosť projektov a vyššiu mieru následných nezrovnalostí.**

**Tabuľka 4: Čerpanie OP k 30. 9. 2020 a 30. 9. 2021 (v tis. eur)**

| Operačný program                | Čerpanie<br>30.9.2020 | Čerpanie<br>30.9.2021 | % z<br>alokácie | Zmena<br>v % |
|---------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------|--------------|
| OP Ľudské zdroje                | 1 127 096             | 1 725 374             | 56,0            | 153,0        |
| OP Integrovaná infraštruktúra   | 1 978 104             | 2 489 182             | 40,0            | 125,8        |
| OP Kvalita životného prostredia | 1 027 931             | 1 286 184             | 43,8            | 125,1        |
| Integrovaný regionálny OP       | 450 353               | 634 850               | 31,5            | 141,0        |
| OP Efektívna verejná správa     | 91 160                | 124 402               | 34,9            | 136,5        |
| OP Technická pomoc              | 100 452               | 119 197               | 74,4            | 118,7        |
| OP Rybné hospodárstvo           | 1 045                 | 932                   | 7,8             | 89,2         |
| Interreg V-A SK-CZ              | 23 150                | 39 327                | 38,7            | 169,9        |
| Interreg V-A SK-AT              | 9 776                 | 22 720                | 25,8            | 232,4        |
| PS INTERACT III                 | 19 982                | 26 124                | 62,9            | 130,7        |
| <b>Spolu</b>                    | <b>4 829 050</b>      | <b>6 468 293</b>      | <b>44,99</b>    | <b>133,9</b> |

Zdroj: MIRRI; čerpanie z celkovej alokácie

Nárast čerpania je oproti septembru 2020 vyšší o 1 639 243 tis. eur, pričom najväčší percentuálny nárast dosiahli OP Interreg V-A SK-AT a Interreg V-A SK-CZ (Tabuľka 4). Pokiaľ ide o najvyšší nárast v absolútnych číslach, dosiahol ho OP Ľudské zdroje. EK však povolila v rámci zmierňovania dopadov pandémie COVID-19 aj použitie eurofondov, keď

spustila **Investičnú iniciatívu na koronavírus**. Tento krok umožnil, aby sa prostriedky EŠIF mohli použiť aj na národné programy. Financie v rámci OP Ľudské zdroje sa napríklad takto použili v projekte Prvá pomoc alebo na podporu zdravotníckeho systému prostredníctvom OP II či IROP. Razantnejšie tempo čerpania je teda vidno v niektorých OP najmä od začiatku roku 2020, kedy pandémie vypukla a fondy EÚ mohli byť čerpané aj na účely oživenia ekonomiky.

Problémy s nezrovnalosťami<sup>7)</sup> a vratkami pri čerpaní fondov EÚ pretrvávali, keď sa k 30. 9. 2021 zvýšili medziročne o 89,2 mil. eur (Tabuľka 5). Najvyššie prírastky boli v OP II a IROP.

Slabé čerpanie EŠIF potvrdzuje aj medzinárodné porovnanie, kde sa SR pravidelne umiestňuje na posledných priečkach. Tento stav nielenže pretrvával aj počas roka 2021, ale podľa údajov EK sa SR v čerpaní EŠIF dokonca dostala na posledné miesto v rámci EÚ27 (Graf 4). Hodnota čerpania je nižšia aj

<sup>5)</sup> Čistá finančná pozícia SR vo vzťahu k európskemu rozpočtu je dlhodobo priaznivá, dostáva z neho viac prostriedkov ako doňho odvádza.

<sup>6)</sup> Čerpanie EŠIF bez PRV je uvádzané z dôvodu, že patrí pod Spoločnú poľnohospodársku politiku a v porovnaní s ostatnými fondmi EŠIF funguje v odlišnej štruktúre riadenia na základe rozhodnutia vlády.

<sup>7)</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 zaťažený všeobecného rozpočtu neoprávněným výdavkom.

preto, lebo celková alokácia EŠIF k 30. 6. 2021 bola navýšená o 1. tranžu programu REACT-EU<sup>8</sup> vo výške 597 mil. eur. Navýšené boli alokácie OP Ľudské zdroje, IROP a OP Efektívna verejná správa. Toto navýšenie však platí pre všetky krajiny EÚ27.

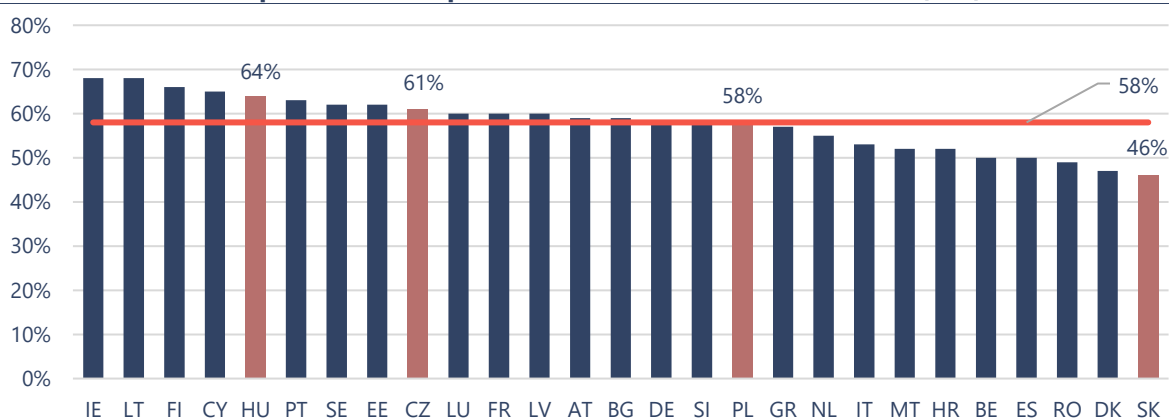
**Tabuľka 5: Nezrovnalosti a vratky v rámci PO 2014 – 2020 k 30. 9. 2021**

| Operačný program                               | Nezrovnalosti a vratky (v eurách) |                   |
|------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------|
|                                                | EÚ zdroj                          | ŠR zdroj*         |
| OP Integrovaná infraštruktúra - pôvodné        | 183 204 266                       | 32 139 258        |
| OP Výskum a inovácie - pôvodné                 | 5 687 726                         | 447 896           |
| OP Integrovaná infraštruktúra (OP II + OP Val) | 188 891 991                       | 32 587 154        |
| OP Kvalita životného prostredia                | 14 064 334                        | 1 198 367         |
| OP Ľudské zdroje                               | 27 877 350                        | 4 686 727         |
| Integrovaný regionálny OP                      | 38 116 433                        | 6 730 930         |
| OP Efektívna verejná správa                    | 414 280                           | 111 739           |
| OP Technická pomoc                             | 2 208 814                         | 389 492           |
| Program Interreg V-A SK-CZ                     | 748 328                           | 56 064            |
| Program Interreg V-A SK-AT                     | 98 429                            | 3 766             |
| PS INTERACT III*                               | 36 179                            | 6 384             |
| OP Rybné hospodárstvo                          | 364 467                           | 96 066            |
| <b>SPOLU</b>                                   | <b>272 820 605</b>                | <b>45 866 691</b> |

Zdroj: MF SR

\*v prípade PS INTERACT III ide o národný príspevok členského štátu, nie zdroj ŠR

**Graf 4: Medzinárodné porovnanie čerpania EŠIF v rámci EÚ27 k 30. 6. 2021 (v %)**



Zdroj: Európska komisia; dáta sú aktualizované k 6. 10. 2021

Dôležitou súčasťou rozpočtov na ďalšie roky bude aj Plán obnovy a odolnosti, ktorým EÚ reagovala na hospodársky prepád spôsobený pandémiou COVID-19. Ten je najväčšou časťou nástroja NextGenerationEU. Schválená alokácia predstavuje pre SR sumu 6 328 586 tis. eur<sup>9)</sup>, pričom prvá časť prostriedkov (822,7 mil. eur) už bola prijatá. Plánované reformy a investičné aktivity majú za cieľ posilniť identifikované slabé miesta slovenskej ekonomiky. Prvými krokmi má byť prijatie potrebnej legislatívy a peniaze budú použité najmä v rámci administratívnej a technickej prípravy na pripravované reformy a projekty. Mechanizmus čerpania ďalších tranží bude závisieť od schopností SR plniť nastavené míľniky a ciele. Posudzovať ich bude EK a iba pri splnení všetkých podmienok peniaze vyplatí. Z pohľadu SR ide teda o náročnejší mechanizmus než pri klasických EŠIF. Prostriedky z Plánu obnovy majú smerovať do piatich prioritných oblastí, pričom požiadavkou EK bolo, aby aspoň 37 % financií išlo do zelenej ekonomiky a aspoň 20 % do digitalizácie.

<sup>8)</sup> Pomoc pri obnove v rámci politiky súdržnosti a pri obnove území v Európe.

<sup>9)</sup> Nejde sa o finálnu alokáciu, 30 % z celkovej sumy bude revidovaných do 30. 6. 2022 podľa skutočných a agregovaných výsledkov zmeny HDP za roky 2020 – 2021.

Peniaze z Plánu obnovy a odolnosti predstavujú pre SR príležitosť ako v relatívne krátkom čase realizovať investície, na ktoré by za normálnych okolností chýbali zdroje. MF SR podľa svojej prognózy zo septembra

**Tabuľka 6: Alokácie v Pláne obnovy na roky 2022 – 2024 (v mil. eur)**

| Prioritná oblasť                         | 2022        | 2023        | 2024        |
|------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Zelená ekonomika                         | 454         | 480         | 604         |
| Vzdelávanie                              | 323         | 295         | 113         |
| Veda, výskum, inovácie                   | 123         | 162         | 170         |
| Zdravie                                  | 218         | 433         | 434         |
| Efektívna verejná správa a digitalizácia | 183         | 266         | 334         |
| <b>Celkový súčet</b>                     | <b>1302</b> | <b>1636</b> | <b>1655</b> |

Zdroj: Návrh RVS na roky 2022 až 2024

2021 očakáva, že tieto prostriedky **zdvihnú do roku 2024 HDP SR o 3,2 % a zamestnanosť o 1,6 %**. Vďaka peniazom z Plánu obnovy a odolnosti sa tiež očakáva, že celkový rast investícií bude v roku 2024 vyšší o 10,5 %.

Zodpovedná za vykonávanie plánu obnovy voči vláde SR a EK je Národná implementačná a koordinačná autorita (NIKA). V rámci implementácie priebežne monitoruje aj plnenie mílnikov prostredníctvom tzv. semaforovej metódy. Ako najrizikovejší mílnik sa podľa NIKA zatiaľ javí reforma systému riadenia vysokých škôl, ktorej priradili červenú farbu, ktorá symbolizuje riziko očakávaného veľkého oneskorenia a/alebo nesplnenia. V oranžovej farbe, ktorá značí očakávané malé oneskorenie a/alebo čiastočné nesplnenie sa nachádzajú napr. mílniky novej súdnej mapy, zavedenia výdavkových stropov alebo optimalizácia siete nemocníc<sup>10)</sup>.

SR sa nachádza v období, kedy má k dispozícii ešte 7,9 mld. eur z PO 2014 – 2020 a zároveň bude môcť do roku 2026 čerpať prostriedky z Plánu obnovy a odolnosti, ktoré budú zo strany EK vyplácané na základe splnenia prísnych podmienok. Do tohto prostredia budú ešte v ďalších rokoch vstupovať možnosti čerpať financie z PO 2021 – 2027 v objeme 12,8 mld. eur do roku 2029<sup>11)</sup>. **Celý objem financií vytvára na jednej strane príležitosť, ktorá je bezprecedentná, avšak na druhej strane NKÚ SR vidí riziká, ktoré prirodzene prichádzajú so simultánnym čerpaním financií z viacerých zdrojov EÚ. Spočívajú napríklad vo zvýšenom tlaku na personálne kapacity jednotlivých rezortov, ktoré môžu v konečnom dôsledku spôsobiť väčšiu chybovosť projektov. Rizikom je tiež potenciálne náročná horizontálna spolupráca medzi rezortmi, ktorá bude musieť byť najmä pri čerpaní Plánu obnovy a odolnosti na vysokej úrovni. Ohrozenie efektívnosti môže byť spôsobené aj predošlým tempom čerpania zdrojov technickej pomoci na osobné výdavky, čo prináša riziko nedostatku financií na personálne kapacity do konca PO.**

<sup>10)</sup> Webový portál Plánu obnovy. [online].

<sup>11)</sup> V PO 2021 – 2027 platí pre posledný rok čerpania pravidlo  $n+2$ , a teda bude možné čerpať iba do konca roku 2029.

## 4 Súhrnné riziká návrhu ŠR na rok 2022

Schodok ŠR na rok 2022 je rozpočtovaný vo výške 5,5 mld. eur, čo je o 6,3 mld. eur menej oproti novelizovanému rozpočtu na rok 2021 (Tabuľka 7).

**Tabuľka 7: Súhrnné príjmy, výdavky a schodok ŠR**

| v tis. eur        | 2020 S            | 2021 R             | 2022 N            | 2022-2021        | 2022/2021   |
|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|------------------|-------------|
| Príjmy ŠR         | 15 750 634        | 15 806 153         | 19 974 242        | 4 168 089        | 126,4       |
| Výdavky ŠR        | 23 509 056        | 27 603 808         | 25 447 760        | -2 156 048       | 92,2        |
| <b>Deficit ŠR</b> | <b>-7 758 422</b> | <b>-11 797 654</b> | <b>-5 473 518</b> | <b>6 324 136</b> | <b>46,4</b> |

Zdroj: ŠZÚ 2020, Zákon o ŠR č. 231/2021 Z. z., Návrh RVS na roky 2022 až 2024

Schodok ŠR najviac ovplyvňuje výšku hotovostných nákladov na obsluhu štátneho dlhu, ktoré by mali v roku 2022 klesnúť o 2 % oproti rozpočtu na rok 2021 (Tabuľka 8).

**Tabuľka 8: Hotovostné náklady na obsluhu ŠD**

| Dlh ŠR v tis. eur  | 2020 S  | 2021 R    | 2022 N    | 2022-2021 | 2022/2021 |
|--------------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Hotovostné náklady | 796 703 | 1 112 080 | 1 089 706 | -22 374   | 98,0      |

Zdroj: Návrh RVS na roky 2022 až 2024

**Rizikom sa javí emitovanie nového dlhu za menej priaznivých podmienok ako toho existujúceho. Rizikom je tiež málo rozvinutý slovenský finančný trh, ktorý nedokáže pokryť financovanie štátu ani na úrovni ročnej potreby financovania.**

**V oblasti príjmov ŠR sa pravidelne opakujú riziká pri príjmoch z dividend,** ktoré závisia od hospodárskej situácie štátnych organizácií. Príjmy z dividend od spoločností, v ktorých je vlastnícky podiel štátu sa v roku 2022 navrhuje vo výške 384 mil. eur, čo je v porovnaní so schváleným rozpočtom na rok 2021 menej o 39,6 mil. eur. Pokles príjmov je spôsobený hlavne znížením dividend od spoločností Slovenský plynárenský priemysel, a. s. a Slovenská elektrizačná prenosová sústava, a. s. Rizikom sa javia aj dividendy od Západoslovenskej energetiky, a. s., Stredoslovenskej energetiky, a. s., a Východoslovenskej energetiky a. s. s ohľadom na skrachovanú spoločnosť Slovakia Energy.

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

- v programovom rozpočtovaní,
- v rozpočtovaní kapitálových výdavkov,
- v rozpočtovaní rezerv a
- pri vzniku samostatných rozpočtových organizácií.

Okrem týchto oblastí majú kapitoly pravidelne sa opakujúce problémy pri rozpočtovaní osobných výdavkov, prevádzke informačných systémov, súdnych sporoch, pri opravách techniky, zabezpečovaní náhradných dielov, špeciálneho materiálu a osobných ochranných prostriedkov.

### i. Programové rozpočtovanie

V PVV je uvedené, že vláda posilní rozpočtovanie orientované na výsledky a informovanie o cieľoch verejných politík. V rozpočte síce boli stanovené kľúčové ukazovatele pre jednotlivé ministerstvá, **ale o sfunkčnení programového rozpočtovania zatiaľ nemôžeme hovoriť.** Kroky MF SR v oblasti programového rozpočtovania bližšie popisuje BOX 2. Je dôležité, aby uvedené ukazovatele v návrhu RVS a ich cieľové hodnoty boli premietnuté do jednotlivých programov a vykazovali sa aj v rámci monitorovacích správ, ktoré sú prílohou záverečných účtov kapitol. Vybrané výdavky ŠR na realizáciu programov vlády sú uvedené v tabuľke v Prílohe.

## BOX 2: Plnenie opatrení z kontroly strednodobých rozpočtových rámcov - programové rozpočtovanie

V rámci ďalšieho kontrolného zistenia: aktuálna implementácia a spôsob využívania programového rozpočtovania nedosahuje potenciál svojich možností; NKÚ SR odporúča MF SR zrevidovať systém programového rozpočtovania a zabezpečiť jednotné riadenie kvality. Opatrenia MF SR sú nasledovné:

- zvýšenie zrozumiteľnosti programového rozpočtovania by mala priniesť aktualizácia programových štruktúr pilotných kapitol už pri tvorbe rozpočtu na roky 2022 – 2024 (MK SR, MPSVaR SR, MŽP SR), najmä aktualizáciou programov, cieľov a merateľných ukazovateľov (dôraz je kladený na výsledkové ukazovatele na vyšších úrovniach programovej štruktúry);
- MF SR aktualizovalo Príručky pre zostavenie návrhu rozpočtu VS na roky 2022 – 2024;
- MF SR chce zapojiť aj ostatné subjekty VS do programového rozpočtovania, pričom by sa to malo dotknúť v prvom kroku strategicky významných podnikov (NDS a. s., ŽSR a ZSSK, a. s.).

Pri stanovovaní kľúčových ukazovateľov **v rezorte školstva** bolo zistené, že z 13 kľúčových ukazovateľov v dvoch prípadoch chýbajú cieľové hodnoty a pri priemere dosiahnutých bodov v testovaní PISA došlo v porovnaní s dokumentom Moderné a úspešné Slovensko k výraznému zníženiu cieľovej hodnoty – cieľ na rok 2024 je o 15 bodov nižší ako ten formulovaný v reformnom dokumente a zároveň nižší ako výsledok v poslednom testovaní v roku 2018.

**NKÚ SR pozitívne hodnotí, že v návrhu rozpočtu zdravotníctva** sú uvedené kľúčové ukazovatele spolu s cieľovými hodnotami a tieto sú v konzistencii s dlhodobým strategickým rámcom zdravotníctva. V rámci programovej štruktúry v rezorte však NKÚ SR konštatuje, že neexistuje dostatočná previazanosť prijatej dlhodobej stratégie v zdravotníctve a programového rozpočtovania pri zostavovaní návrhu RVS. Navyše väčšina verejných zdrojov rozpočtovaných pre oblasť zdravotníctva nateká do systému cez VZP. Tento druh rozpočtovaných výdavkov je z hľadiska programového rozpočtovania nealokovaný. NKÚ SR pozitívne hodnotí, že v návrhu rozpočtu sú výdavky VZP rozdelené podľa vecných oblastí, čo je krokom k detailnejšiemu programovému rozpočtovaniu aj týchto výdavkov.

Cieľové hodnoty ukazovateľov **v kapitole MPSVR SR** sú stanovené len na rok 2030 a len pre tri ukazovatele trhu práce. **NKÚ SR preto odporúča zadefinovať cieľové hodnoty aj pre ostatné ukazovatele**, a to tak pre rok 2024 ako aj pre rok 2030.

**Sociálna poisťovňa** nemá zavedené programové rozpočtovanie. NKÚ SR dáva do pozornosti odporúčanie ÚHP o zavedení programového rozpočtovania podľa typu poistenia a so súčasným určením hlavných výsledkových ukazovateľov na úrovni jednotlivých programov, ktoré by sa pravidelne vyhodnocovali<sup>12)</sup>.

V návrhu rozpočtu **rezortu dopravy** sa prehľadnosť programovej štruktúry a tok výdavkov zbytočne komplikuje. Zo 101 mil. eur kapitálových výdavkov zo zdroja ŠR je 100 mil. eur rozpočtovaných na programe **Tvorba a implementácia politík**<sup>13)</sup>, pričom tento program sa zväčša používa na sledovanie výdavkov spojených s administratívou kapitoly. Samotný návrh rozpočtu na rok 2022 však definuje konkrétny zámer investičných výdavkov – **financovanie výstavby ciest I. triedy, diaľnic, RC, modernizácia železničnej infraštruktúry atď.** Na tento účel použitia boli zriadené programy a prvky

<sup>12)</sup> Útvár hodnoty za peniaze, MF SR, Programovanie pre pokročilých, návrh reformy programového rozpočtovania, november 2020. [\[online\]](#).

<sup>13)</sup> Konkrétne na podprograme 07T0A – Implementácia rezortných politík.

Cestná infraštruktúra (053) a Železničná doprava (07S). NKÚ SR preto nevidí dôvod alokovať investičné výdavky do programov, ktoré neboli prioritne na tento účel zriadené<sup>14)</sup>.

**Ani programová štruktúra kapitoly MŽP SR** nepreväzuje stanovené ciele s konkrétnymi finančnými alokáciami, odpočtom merateľných ukazovateľov a prioritizáciou projektov.

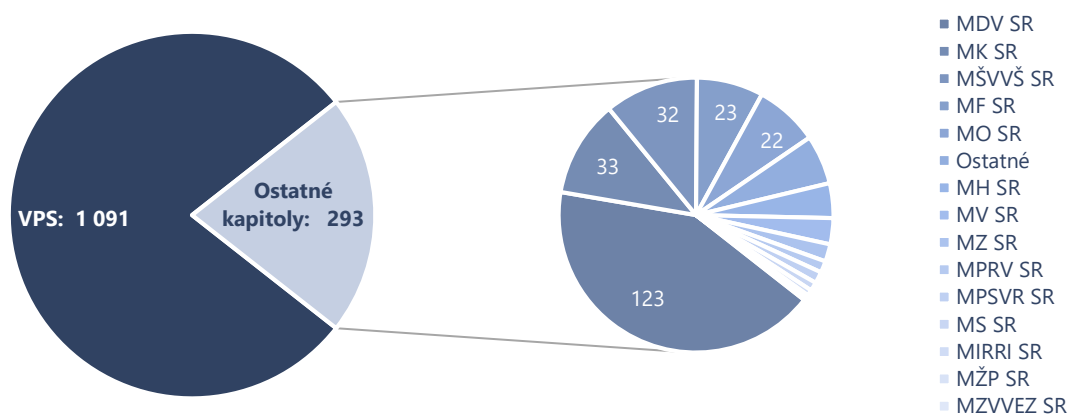
## ii. Rozpočtovanie kapitálových výdavkov

Z celkového balíka výdavkov (25,4 mld. eur) budú v roku 2022 tvoriť kapitálové výdavky kapitol ŠR 15,3 %. Financované majú byť z troch zdrojov – ŠR, fondy EÚ a Plán obnovy a odolnosti. Pri porovnaní podielu kapitálových výdavkov na tých celkových podľa jednotlivých zdrojov **je to 8,3 % v prípade ŠR, 37,9 % z fondov EÚ a 73,3 % z Plánu obnovy a odolnosti**<sup>15)</sup>.

Návrh rozpočtu na deviatich stranách detailne popisuje, ktorým obciam plynuli dotácie z rezervy predsedu vlády (sumy rádovo v tisíckach eur), ale na ktoré konkrétne projekty sa použije viac ako 1 mld. eur z VPS, sa z neho zistiť nedá. Aj budúročný rozpočet kapitálových výdavkov je poznačený tzv. **nulovým štartovacím rozpočtom** (zero-based budgeting). Ten bol prvýkrát predstavený v návrhu RVS rok 2021. Filozofia je podporovať z rozpočtu iba najprínosnejšie projekty z pohľadu hodnoty za peniaze. Ktoré projekty by mali byť podporené v roku 2022, sa však občan z návrhu rozpočtu nedozvie.

Prostriedky na investície zo ŠR dosiahnu **výšku 1,38 mld. eur, z toho 1,09 mld. eur je alokovaných v kapitole VPS a 293 mil. eur v kapitolách rezortov** (Graf 5). Až 83 % investičných výdavkov nachádzajúcich sa v kapitole VPS je určených pre rezort obrany (504 mil. eur) a dopravy (403 mil. eur). Vzhľadom k tomu, že MO SR má vo svojej kapitole na rok 2022 rozpočtovaných iba 22 mil. eur kapitálových výdavkov, je zrejmé, **že najväčšia investičná položka v podobe ďalšej splátky za stíhačky F16 sa nachádza v balíku VPS. NKÚ SR nevidí v tomto prípade dôvod alokovať prostriedky inde než v kapitole obrany, keďže nákup stíhačiek je pokračujúci projekt, ktorý už bol hodnotený.** To je v rozpore s filozofiou nulového rozpočtu, kedy do VPS by mali byť zaradené iba projekty ktoré ešte nie sú vo fáze realizácie. Absencia zoznamu projektov je aj v rezorte dopravy; tomuto problému sa podrobnejšie venujeme v kapitole 5.3.

**Graf 5: Rozdelenie kapitálových výdavkov podľa jednotlivých kapitol (v mil. eur)**



Zdroj: Návrh RVS 2022-2024

<sup>14)</sup> Napr. investície do cestnej infraštruktúry tak namiesto jedného programu plynú až z troch – Cestná infraštruktúra (053), Tvorba a implementácia politik (07T) a Operačný program Integrovaná infraštruktúra (0EB).

<sup>15)</sup> Celkové výdavky ŠR bez prostriedkov z rozpočtu EÚ a z Plánu obnovy sú na rok 2022 alokované vo výške 21 mld. eur, z toho kapitálové výdavky (vrátane spolufinancovania EÚ fondov a prostriedkov na úhradu DPH k Plánu obnovy) predstavujú 1,7 mld. eur. Výdavky z EÚ sú alokované vo výške 3,1 mld. eur (bez spolufinancovania), z toho kapitálové výdavky tvoria 1,2 mld. eur. Výdavky Plánu obnovy sú alokované vo výške 1,3 mld. eur (bez prostriedkov na úhradu DPH), z toho kapitálové výdavky tvoria 955 mil. eur.

**NKÚ SR vníma zavedenie podpory pripravených a návratných projektov ako krok vpred, no je potrebné doladiť ešte viacero detailov.** V prvom rade musí každý rezort dokončiť analyticky podloženú metodiku a investičný plán projektov (najmenej na obdobie do konca roku 2026). Z návrhu rozpočtu vyplýva, že z 13 ministerstiev doposiaľ osem už zverejnilo metodiku a iba šesť investičný plán<sup>15)</sup>. Plány investícií sa musia následne prepojiť s návrhom rozpočtu, kde bude uvedená aj výška nákladov na daný projekt na nasledujúci rozpočtový rok. Zároveň je potrebné striktne oddeľovať investície, ktoré majú byť ešte len posúdené, od investícií, ktoré sa už realizujú a tie potom alokovať priamo do kapitól.

### iii. Rozpočtovanie rezerv

Na krytie nepredvídaných výdavkov nevyhnutných na zabezpečenie rozpočtového hospodárenia alebo na krytie zníženia rozpočtovaných príjmov sú vytvorené v ŠR **rozpočtové rezervy**. V kapitole VPS by mali v roku 2022 medziročne rásť o 3,3 %, čo je o 1,8 mld. eur viac oproti skutočnosti 2020 (Tabuľka 9).

**Tabuľka 9: Rozpočtové rezervy v kapitole VPS**

| Rezervy v tis. eur                | 2020 S | 2021 R    | 2022 N    | 2022-2021 | 2022/2021 |
|-----------------------------------|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Rozpočtové rezervy v kapitole VPS | 4 273  | 1 695 604 | 1 752 294 | 56 690    | 103,3     |

Zdroj: Návrh RVS na roky 2022 až 2024

Výšku celkových rozpočtových rezerv (vrátane rezervy predsedu vlády) v hodnote 1 753 794 tis. eur (Graf 6) síce schvaľuje NR SR zákonom o ŠR, **ale rozpočtové pravidlá VS dávajú ministrovi financií neúmerné 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.

**Graf 6: Štruktúra návrhu rozpočtových rezerv na rok 2022 (v tis. eur)**



Zdroj: Návrh RVS na roky 2022 až 2024

### iv. Vznik samostatných rozpočtových organizácií

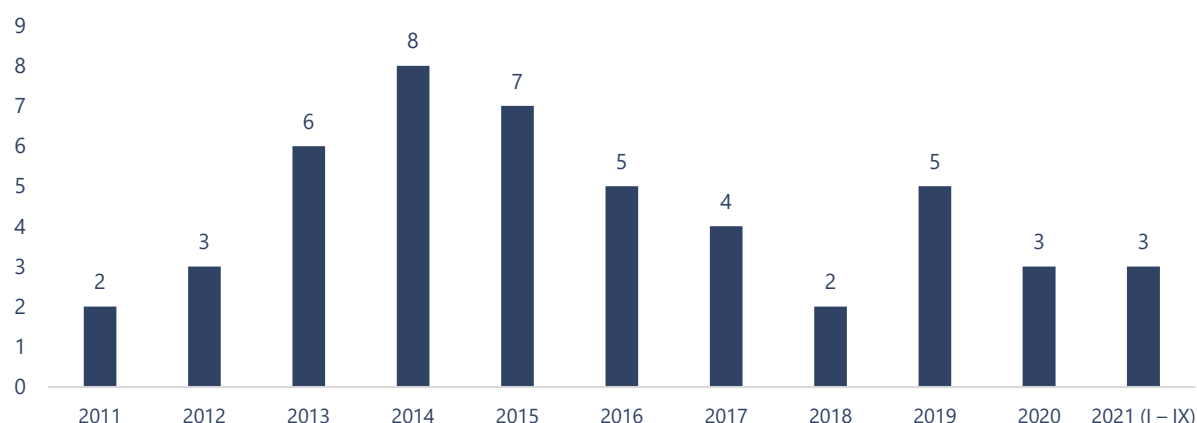
Z návrhu rozpočtu na budúci rok vyplýva, že zamestnanosť rozpočtových organizácií vo VS sa v roku 2022 zvýši medziročne o 1 622 osôb, z čoho 1 515 osôb bude podliehať navýšeniu z dôvodu realizácie Plánu obnovy a odolnosti. Okrem toho sa na náraste počtu zamestnancov podieľa aj zvýšenie limitu počtu zamestnancov súvisiacim **so vznikom nových úradov a organizácií**, ako aj s posilnením už existujúcich útvarov a pracovísk. V kapitole MDV SR vznikla nová rozpočtová organizácia Slovakia Travel so 101 zamestnancami. Ďalej vznikla aj nová rozpočtová kapitola, Kancelária Najvyššieho správneho súdu SR s počtom zamestnancov na úrovni 100 osôb, z ktorých časť bola delimitovaná z Kancelárie

<sup>15)</sup> MDV SR iba čiastočne. Rezort dopravy musí vypracovať až štyri metodiky a investičné plány – zvlášť za cesty, ŽSR, ZSSK a ostatné oblasti. Doposiaľ boli zverejnené iba metodiky za oblasť ciest a ŽSR a investičný plán iba za cesty.

Najvyššieho súdu SR. Súčasne sa pre Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti SR rozpočtuje 19 zamestnancov.

Z PVV vyplýva, že v tomto volebnom období sa plánuje zriadiť minimálne 14 nových subjektov VS, ktorých konštituovanie a následné fungovanie bude mať zväčša negatívny vplyv na rozpočet. Pre porovnanie, za obdobie rokov 2011 – 2019 vzniklo spolu 42 nových subjektov VS (Graf 7). V prípade šiestich plánovaných subjektov už došlo k pretaveniu politickej vôle do podoby schváleného legislatívneho návrhu alebo zriadenia organizácie na základe zriaďovacej listiny. V tomto roku bol zriadený Úrad pre správu zaisteného majetku, Najvyšší správny súd či sfunkčnil sa Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

**Graf 7: Počet novovzniknutých subjektov VS s celoštátnou pôsobnosťou v rokoch 2011 – 2021**



Zdroj: Register subjektov verejnej správy (ŠÚ SR); údaje sú aktualizované v septembri 2021

Poznámka: Medzi subjektami sú aj tie, ktoré vznikli transformovaním iného právneho subjektu. Napr. zákonom č. 440/2015 Z. z. o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov bola zrušená Antidopingová agentúra zriadená zriaďovacou listinou a súčasne bola zriadená Agentúra priamo zákonom. [on-line].

Podľa PVV sa v budúcnosti zvažuje založenie osobitného úradu pre národnostné menšiny, štátnej personálnej agentúry, štátnej distribučnej spoločnosti na dodávku liekov a zdravotníckych pomôcok, nezávislej inštitúcie, ktorá bude mať na starosti etiku verejných funkcionárov, konflikt záujmov a kontrolu majetkových priznaní či centralizovaného stavebného úradu. Pri konštitúcii samostatných subjektov VS vznikajú náklady na materiálno - technické a personálne zabezpečenie. Z toho dôvodu by sa malo najskôr vyhodnotiť zabezpečenie nových kompetencií v rámci už existujúcich subjektov VS. **NKÚ SR odporúča, aby verejné vyhodnotenie nákladov a prínosov rozširovania VS bolo súčasťou každého zvažovaného vzniku nového subjektu VS.**

## 5 Riziká rozpočtovania pri dosahovaní najvýznamnejších cieľov

Rok 2022 je už tretím rokom, v ktorom bude vláda SR naplňovať najnovšie programové vyhlásenie na roky 2020 – 2024 (PVV)<sup>16)</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 2022.

Pri tvorbe tohto stanoviska bola venovaná zvýšená pozornosť trom oblastiam verejných politík, ktoré sú prioritami kontrolnej činnosti NKÚ SR pre rok 2022 - Vzdelávanie, výskum, vývoj a inovácie, Zdravotníctvo a sociálne politiky. Zároveň sme sa zamerali na dve oblasti, ktoré NKÚ SR dlhodobo detailnejšie monitoruje z hľadiska rizík, a to Dopravnú infraštruktúru a Environmentálnu udržateľnosť.

### 5.1 Vzdelávanie, výskum, vývoj a inovácie

V PVV sa vláda zaviazala k zabezpečeniu adekvátneho ohodnotenia pedagogických a odborných zamestnancov a k vytvoreniu podmienok na kontinuálny rast ich platov. Mzdové výdavky na pedagogických a odborných zamestnancov v regionálnom školstve rozpočtované na rok 2022 v objeme 1 115 mil. eur však predstavujú pokles oproti očakávanej skutočnosti za rok 2021 (1 123 mil. eur) a aj oproti výdavkom v roku 2020 (1 149 mil. eur). To spolu s vysokou infláciou spôsobí **pokles reálnych platov učiteľov, a teda zníženie už v súčasnosti nízkej atraktivity učiteľského povolania**. Po desiatich rokoch tieto výdavky opäť spadajú pod kapitolu ministerstva školstva. *Téme zjednotenia financovania sa bližšie venuje kapitola 5.1.1 Prenesený výkon štátnej správy na úseku regionálneho školstva.*

**Ešte výraznejší pokles priemerných mzdových výdavkov sa má týkať verejných vysokých škôl.** Je to v protiklade s deklarovaným dlhodobým cieľom rozpočtu, aby sa aspoň jedna slovenská vysoká škola umiestnila medzi TOP500 vysokými školami sveta v renomovaných akademických rebríčkoch a ďalšie vysoké školy sa pravidelne umiestňovali v TOP1000.

**Navrhované je aj zníženie výdavkov na vedu a techniku.** Na rok 2022 rozpočtovaných 478 mil. eur predstavuje pokles oproti očakávanej skutočnosti za rok 2021 o 11 % a oproti výdavkom v roku 2020 o 3 %. Táto skutočnosť ide proti deklarovanému cieľu zvýšenia inovačnej výkonnosti slovenskej ekonomiky a zvyšovanie reálneho financovania vedy a výskumu sa nachádza aj v PVV.

#### 5.1.1 Prenesený výkon štátnej správy na úseku regionálneho školstva

Pre obce sú výdavky na rok 2022 rozpočtované vo výške 5,68 mld. eur a pre VÚC 1,75 mld. eur. Väčšina výdavkov má byť krytá vlastnými príjmami týchto subjektov<sup>17)</sup> (67 % pri obciach a necelých 60 % pri VÚC). Druhý najväčší zdroj krytia výdavkov sú prostriedky od ministerstiev, ktoré týmto spôsobom samospráve financujú prenesený výkon štátnej správy. Z tohto zdroja je na rok 2022 pre obce rozpočtovaný 1,43 mld. eur a pre VÚC 0,57 mld. eur. Z pohľadu funkčnej klasifikácie týchto výdavkov má jednoznačne najväčší podiel oblasť vzdelávania (43 % pri obciach a 41 % u VÚC).

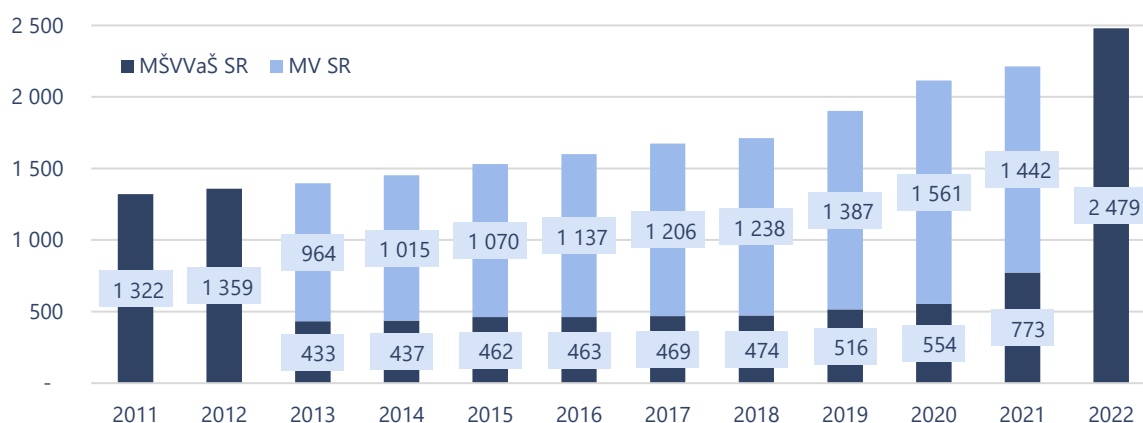
Jednou z dlhodobo kritizovaných skutočností vo financovaní školstva s negatívnym vplyvom na samosprávu bol prenesený výkon štátnej správy v regionálnom školstve, ktorý bol financovaný prostredníctvom dvoch rôznych kapitol (MŠVVaŠ SR a MV SR). Presun financovania časti regionálneho

<sup>16)</sup> Vláda SR. Programové vyhlásenie vlády SR na obdobie rokov 2020 – 2024. schválené v NR SR dňa 30. 4. 2020. [\[online\]](#).

<sup>17)</sup> Klasifikácia výdavkov a ich spracovanie sú urobené na základe dát z RIS BI.

školy pod kapitolu MV SR nastal od roku 2013 v rámci reformy ESO. ZMOS poukázal na to, že toto rozdelenie bolo problematické tak v súvislosti s metodickým riadením regionálneho školstva, ako aj v súvislosti so systémom financovania<sup>18)</sup>. Rozdelenie a opätovné spojenie financovania regionálneho školstva dokumentuje Graf 8.

**Graf 8: Vývoj výdavkov kapitol MŠVVaŠ SR a MV SR na programy súvisiace s výchovou a vzdelávaním mládeže v regionálnom školstve v rokoch 2011 až 2022 (v mil. eur)**



Zdroj: RÍŠ, úpravy OSA.

Poznámka: V prípade MŠVVaŠ SR ide o údaje za Národný program výchovy, vzdelávania a mládeže, v prípade MV SR ide o údaje za program Výchova a vzdelávanie mládeže; hodnoty za roky 2011 – 2020 sú skutočne čerpané výdavky, za roky 2021 a 2022 ide o rozpočtované objemy (2021 – parlamentný rozpis rozpočtu, 2022 – úpravy MF).

Popri systéme financovania regionálneho školstva je nemenej dôležitý aj samotný objem financií, ktoré štát samospráve na výkon úloh v oblasti školstva poskytuje. Nedostatočné financovanie zo strany štátu je označované ako problém výkonu tak prenesených,<sup>19)</sup> ako aj originálnych<sup>20)</sup> kompetencií v oblasti školstva. Pre riadne fungovanie regionálneho školstva, bez tlaku na to, aby samospráva musela dofinancovať výkon prenesených kompetencií v školstve, by bolo vhodné, aby štát alokoval primerané zdroje na regionálne školstvo. Návrh rozpočtu na rok 2022 síce pre regionálne školstvo počíta s vyšším celkovým objemom prostriedkov (o 272,2 mil. eur) oproti očakávanej skutočnosti roku 2021, no nárast je spôsobený predovšetkým zahrnutím prostriedkov z Plánu obnovy a odolnosti vo výške 343,4 mil. eur. Štandardný chod regionálneho školstva je financovaný predovšetkým normatívnymi a nenormatívnymi výdavkami ktoré majú oproti očakávanej skutočnosti 2021 rozpočtovaný objem **až o 96,7 mil. eur nižší**.

Jedným z konkrétnych dopadov nižšieho financovania bežného chodu škôl je **zníženie nominálnych miezd v regionálnom školstve o približne 1 %**, s ktorým Návrh rozpočtu na rok 2022 oproti očakávanej skutočnosti 2021 počíta. V období, kedy je nízke ohodnotenie zamestnancov v školstve dlhodobou jedným zo zásadných problémov sektora, a kedy sa zároveň očakáva vyššia inflácia, vytvára znižovanie miezd v regionálnom školstve významné riziká – či už vo vzťahu ku kvalite vzdelávania, alebo k fungovaniu školstva ako takého.

Ďalším príkladom významného faktoru, ktorý v rozpočte nie je zohľadnený, je prognózovaný nárast počtu žiakov. Podľa analýzy CVTI SR bude celé obdobie, na ktoré je aktuálny návrh rozpočtu tvorený, sprevádzané **rastom počtu žiakov** tak na základných, ako aj stredných školách<sup>21)</sup>. Navrhovaný rozpočet

<sup>18)</sup> ZMOS. 2017. *Súčasný problémy v regionálnom školstve a možnosti ich riešenia z pohľadu miest a obcí*; kolektív autorov. [online].

<sup>19)</sup> ZMOS. 2019. *Výkon a financovanie prenesených kompetencií*. [online].

<sup>20)</sup> ZMOS. 2020. *Výkon a financovanie originálnych kompetencií*. [online].: „obce vynakladali v každom z posledných piatich rokov na školstvo podstatne viac prostriedkov, ako dostali v rámci 40 % podielu z DPFO“

<sup>21)</sup> CVTI SR. 2021. *Vývojové tendencie ukazovateľov materských, základných a stredných škôl; trendová analýza*. [online].

však nijako nezohľadňuje tento dôležitý faktor, pričom podľa prepočtov MŠVVaŠ SR<sup>22)</sup> bude jeho vplyv v roku 2022 znamenať potrebnosť dodatočných 40,2 mil. eur a v ďalších dvoch rokoch ešte násobne viac.

Z návrhu rozpočtu vyplýva **riziko nedostatočného financovania bežného chodu regionálneho školstva zo strany ŠR, čo bude znamenať tlak na samosprávy ako zriaďovateľov škôl.**

## 5.2 Zdravotníctvo

V PVV v rámci reformy financovania zdravotnej starostlivosti sa vláda zaviazala odpolitizovať financovanie zdravotníctva a zabezpečiť výrazný rast celkových výdavkov s cieľom čo najrýchlejšie dosiahnuť priemer v EÚ, v rámci možnosti verejných financií (ideálne s rastom 0,3 p. b. HDP ročne). Pri porovnaní návrhu RVS na rok 2022 s RVS na rok 2021 sa javí tento záväzok ako splnený, keďže celkové rozpočtované výdavky na zdravotníctvo v objeme 6,38 mld. eur sú o 411 mil. eur vyššie (Tabuľka 10).

**Tabuľka 10: Celkové výdavky v zdravotníctve (v tis. eur)**

| Ukazovateľ                | 2019 S     | 2020 S     | 2020 R    | 2021 R      | 2022 R       |
|---------------------------|------------|------------|-----------|-------------|--------------|
| Výdavky na zdravotníctvo  | 5 487 891  | 5 607 202  | 5 613 569 | 5 966 840   | 6 377 706    |
| Zmena oproti predch. roku | 314 141    | 119 311    | -         | 353 271     | 410 866      |
| HDP v bežných cenách      | 93 900 450 | 91 555 334 | -         | 96 885 196* | 104 934 974* |
| 0,3 % z HDP               | 281 701    | 274 666    | -         | 290 656     | 314 805      |

Zdroj: MF SR; \*prognóza prezentovaná na zasadnutí VpMP 16. 9. 2021

Pri hodnotení celkového rozpočtovaného objemu na zdravotníctvo je však nutné zobrať do úvahy aj nasledujúce skutočnosti. Tento objem je nižší ako očakávaná skutočnosť výdavkov za rok 2021 (6,4 mld. eur), takže navrhovaný rozpočet nepočíta s medziročným rastom zdrojov oproti reálnym výdavkom. Ďalšia dôležitá skutočnosť je, že v celkovej rozpočtovanej sume sú zahrnuté prostriedky z Plánu obnovy a odolnosti vo výške 219,9 mil. eur. Vzhľadom na pripravenosť projektov, ktoré majú byť touto formou financované vzniká riziko, koľko výdavkov sa reálne podarí v roku 2022 vyčerpať. Navyše, podľa NKÚ SR, by mal byť Plán obnovy a odolnosti dodatočným zdrojom prostriedkov na uskutočnenie reforiem. Jeho zahrnutím do celkových výdavkov na zdravotníctvo pri porovnaní s hodnotami z minulých rokov dochádza k istému skresleniu. Ďalšou rizikovou položkou vstupujúcou do celkových výdavkov za oblasť zdravotníctva je rezerva vo výške 220 mil. eur, pri ktorej nie je isté, či a za akých podmienok sa do zdravotníctva reálne môže dostať. Po zohľadnení týchto faktorov sa ukazuje, že **navrhovaný rozpočet môže znamenať výrazné riziko podfinancovania riadneho chodu zdravotníctva.** Toto riziko podčiarkuje aj skutočnosť, že kým MZ SR odhaduje potrebu platieb za poistencov štátu na rok 2022 vo výške viac ako 1,5 mld. eur<sup>23)</sup>, rozpočet počíta s hodnotou 1,1 mld. eur.

### Prostriedky verejného zdravotného poistenia

Súhrn verejných zdrojov, ktoré sú určené na úhradu zdravotnej starostlivosti (ZS) predstavuje VZP. Rozhodujúci podiel na výdavkoch VZP predstavujú výdavky poistenia, čo sú výdavky na ZS (Tabuľka 11). V roku 2022 by mal tento podiel tvoriť 95,2 %.

Úpravou legislatívy sa od roku 2020 zaviedol nový spôsob financovania VZP, pre ktorý počet poistencov štátu už nie je relevantný údaj pre platbu štátu. Nový spôsob financovania VZP, ktorý by mal reagovať na reálne potreby rezortu a znížiť prepojenie na ekonomický cyklus, bol využitý na radikálny medziročný pokles rozpočtovanej platby za poistencov štátu o 330 mil. eur (o 23 %). V dôsledku toho sa rozpočet

<sup>22)</sup> MŠVVaŠ SR. 2021. Návrh rozpočtu kapitoly Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR na roky 2022 až 2024.

<sup>23)</sup> MZ SR. Prípomienky k návrhu východísk RVS na roky 2022 až 2024.

príjmov VZP spolu v návrhu RVS na rok 2022 zvyšuje medziročne len o 2,6 % a rozpočet výdavkov VZP stagnuje (rast o 0,02 %).

**Tabuľka 11: Príjmy a výdavky verejného zdravotného poistenia (v tis. eur)**

| Ukazovateľ               | 2020 R    | 2020 S    | 2021 R     | 2021 OS   | 2022 R    | 2022R-2021R | 2022R/2021R |
|--------------------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-------------|-------------|
| Výdavky VZP spolu        | 5 418 027 | 5 323 111 | 5 692 945  | 5 558 657 | 5 693 854 | 909         | 100,02      |
| Výdavky poistenia        | 5 167 508 | 5 022 848 | 5 428 321  | 5 296 211 | 5 422 162 | -6 159      | 99,89       |
| Príjmy VZP spolu         | 5 685 890 | 5 722 560 | 5 940 853  | 5 957 522 | 6 092 719 | 151 866     | 102,56      |
| Ekonomicky aktívne os.   | 4 164 407 | 4 049 150 | 4 203 505  | 4 268 173 | 4 521 456 | 317 951     | 107,56      |
| Platba štátu (preddavky) | 1 139 029 | 1 139 029 | 1 432 968  | 1 200 426 | 1 102 969 | -329 999    | 76,97       |
| Poistenci štátu (počet)  | 3 017 621 |           | 2 964 374* |           |           |             |             |

Zdroj: MF SR, ÚDZS; \*odhad počtu poistencov štátu na rok 2021 je vypočítaný z 9 mesiacov roka 2021

Rozpočet výdavkov na ZS v roku 2022 oproti očakávanej skutočnosti 2021 vzrastie o 126 mil. eur., no v porovnaní s rozpočtom 2021 ide o pokles o 6,2 mil. eur. Pre porovnanie v roku 2021 oproti roku 2020 rozpočet výdavkov na ZS zaznamenal nárast o 261 mil. eur. V návrhu RVS na rok 2022 je síce naplánovaná rezerva na výdavky v zdravotníctve v sume 220 mil. eur, ale pre nasledovné dôvody vzniká reálne riziko nedofinancovania ZS:

- odkladanie ZS pre pandémie znamená, že pacientom sa bude zhoršovať stav a ich liečba bude v roku 2022 drahšia;
- zvyšovanie cien energií, ktoré sa premietne do zvyšovania cien vstupov do zdravotníctva;
- rezerva sa javí ako netransparentný spôsob dofinancovania ZS, je vedená ako rezerva VPS, nie je súčasťou sumy priamo rozpočtovanej pre VZP a zdravotné poisťovne podiely na uvedenej sume nerozpočtujú medzi budúce výdavky v pripravovanom pláne činnosti.

V PVV vláda deklaruje, že zabezpečí stabilitu a predvídateľnosť financovania zdravotnej starostlivosti. Podľa NKÚ SR, rizikom je, že k rozhodnutiu rezortu financií o znížení platby za poistencov štátu na rok 2021 formou viazania rozpočtových prostriedkov v sume 232,5 mil. eur došlo bez predchádzajúcej odbornej diskusie. Aj keď rezort financií deklaruje, že v prípade potreby bude všetka poskytnutá ZS v súlade so zákonom dofinancovaná, tento krok vniesol neistotu do zabezpečenia stabilného a predvídateľného financovania zdravotnej starostlivosti v SR. Vzniknutá situácia v systéme VZP môže spôsobiť, že sa systém a kvalita zdravotníctva v SR bude naďalej prepadať a vzdávať od systémov ostatných krajín V4 a ďalších vyspelých krajín EÚ.

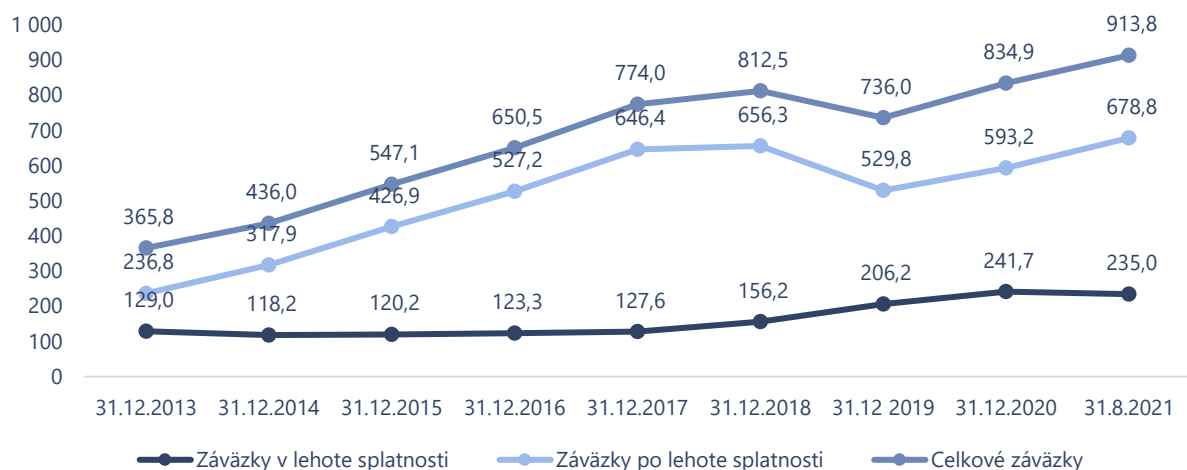
Podľa názoru NKÚ SR je nevyhnutné nájsť a zrealizovať koncepčné riešenie, ktoré povedie k stabilnej a transparentnej politike financovania VZP zo strany štátu. Kým k tomu nedôjde, musia zdravotné poisťovne, ako aj ostatné dotknuté subjekty kalkulovať s rizikom podobných nesystémových krokov ako je viazanie rozpočtových prostriedkov v roku 2021, čo môže mať negatívny dopad na efektívne vynakladanie prostriedkov VZP.

#### **Zadlženosť univerzitných a fakultných nemocníc**

NKÚ SR dlhodobo upozorňuje, že v systémových opatreniach na zastavenie zadlžovania (predovšetkým zavedenie úhradového mechanizmu DRG, plná funkcionálna e-Zdravie, zefektívnenie prevádzky nemocníc) nenastal výrazný pokrok. Ak doteraz náklady poskytovateľov ZS neboli v dostatočnej miere pokryté výnosmi od ZP, **vplyvom nesystémových krokov sa zadlženosť môže ešte prehĺbovať**. Ide najmä o univerzitné a fakultné nemocnice, ktoré uskutočňujú najväčší rozsah finančne náročných výkonov poskytovania ZS. Nemocnice sú v zložitej situácii aj z dôvodu vysokých a nepredvídaných nákladov súvisiacich so zabezpečením ZS počas pandémie.

K 31. 8. 2021 dosiahol celkový stav záväzkov univerzitných a fakultných nemocníc 914 mil. eur a od začiatku roka 2021 sa zvýšil o 79 mil. eur (Graf 9). Finančné zdravie zdravotníckych zariadení ilustrujú predovšetkým záväzky po lehote splatnosti, ktoré sa zvýšili od začiatku roka 2021 o 86 mil. eur.

**Graf 9: Vývoj stavu záväzkov univerzitných a fakultných nemocníc od roku 2013 (v mil. eur)**



Zdroj: MZ SR

### **Kapitálové výdavky**

Aj v zdravotníctve vychádza aktuálny návrh rozpočtu v prípade kapitálových výdavkov z princípu tzv. zero-based budgeting. Ten má zabezpečiť, že financované budú iba pripravené a návratné projekty v súlade s prioritizovanými investičnými plánmi. NKÚ SR víta, že MZ SR pripravil metodické materiály na prípravu a hodnotenie investícií<sup>24)</sup>. Problémom však je, že zatiaľ **neexistuje komplexný investičný plán so špecifikovaním konkrétnych projektov**. MZ SR má na webovej stránke zverejnený dokument s názvom „Investičný plán“<sup>25)</sup>, no ide o všeobecný dokument bez zoznamu konkrétnych projektov. Rezort sa v tomto dokumente zaväzuje, že „Investičný plán bude MZ SR pravidelne aktualizovať a v priebehu druhého štvrťroka 2021 konkretizuje investičný plán do požadovanej granularity“. Tento záväzok rezort nesplnil, a tak riadny investičný plán nemohol byť základom pre tvorbu návrhu rozpočtu. V PVV je v časti k zdravotníctvu uvedené: „Súčasťou rozpočtu je vopred definovaný balík peňazí na investovanie“. Splnenie tohto záväzku je však možné až po dokončení a zverejnení investičného plánu MZ SR<sup>26)</sup>. Aktuálne navrhovaný rozpočet teda daný záväzok z PVV nesplňa a nateraz nie je jednoznačne definované, koľko prostriedkov v roku 2022 reálne pôjde na kapitálové výdavky v zdravotníctve a či budú na tento účel uvoľnené aj prostriedky z VPS a v akom objeme.

Rozpočet na rok 2022 počíta s kapitálovými výdavkami v kapitole zdravotníctva vo výške 206 mil. eur, pričom absolútna väčšina – až 199 mil. eur má byť z Plánu obnovy a odolnosti. Pre roky 2023 a 2024 návrh rozpočtu predpokladá, že všetky kapitálové výdavky rezortu zdravotníctva budú kryté Plánom obnovy. Takáto závislosť investícií rezortu na jedinom zdroji, ktorého čerpanie je navyše podmienené splnením rôznych kritérií je riziková, preto NKÚ SR odporúča **primeranú diverzifikáciu zdrojov financovania investícií v zdravotníctve**.

V PVV sa uvádza viacero konkrétnych investičných zámerov v zdravotníctve. Vláda sa napríklad zaviazala vybudovať komplexnú koncovú univerzitnú nemocnicu v Bratislave na Rázsochách, k pokračovaniu v projekte výstavby novej Martinskej univerzitnej nemocnice, či k príprave koncepcie rozvoja univerzitných

<sup>24)</sup> Metodický pokyn o predkladaní žiadostí o súhlas na použitie / poskytnutie finančných prostriedkov na investičné účely. [online].

<sup>25)</sup> Investičný plán 2021-2026 z 31. marca 2021. [online].

<sup>26)</sup> Podľa odpovede MF SR – Príloha k listu č. MF/015317/2021—412.

nemocníc v Košiciach a v Banskej Bystrici. Návrh RVS však neposkytuje žiadnu informáciu o tom, s akými konkrétnymi projektami sa v roku 2022 počíta, preto nie je možné vyhodnotiť, či rozpočet dostatočne reaguje na ciele vlády stanovené v PVV. Podľa dostupných informácií o realizácii projektu Rázsochy stále nie je rozhodnuté<sup>27)</sup>. Z tejto informácie a vzhľadom k rozsahu a časovej náročnosti realizácie takéhoto projektu je vysoko pravdepodobné, že tento konkrétny záväzok z PVV vláda nesplní.

### **Ďalšie vybrané aspekty navrhovaného rozpočtu za oblasť zdravotníctva**

V súčasnosti platným strategickým dokumentom, ktorý zastrešuje oblasť zdravotníctva je Strategický rámec starostlivosti o zdravie na roky 2014 – 2030<sup>28)</sup>. V ňom sú definované tri strategické oblasti, ku ktorým sú definované aj konkrétne indikátory a ich cieľové hodnoty. NKÚ SR pozitívne hodnotí, že aj **aktuálny návrh rozpočtu uvádza kľúčové ukazovatele zdravotníctva spolu s cieľovými hodnotami**, a že tieto ukazovatele sú v konzistencii s dlhodobým strategickým rámcom zdravotníctva. V strategickom materiáli sú identifikované aj konkrétne opatrenia a programy. Pre možnosť adekvátneho hodnotenia finančného krytia takto dlhodobá a strategicky definovaných priorít by bolo žiadúce, keby sa dlhodobá stratégia primerane premietala priamo do programového rozpočtu kapitoly. **V tomto zmysle NKÚ SR konštatuje, že neexistuje dostatočná previazanosť prijatej dlhodobej stratégie v zdravotníctve a programového rozpočtovania pri zostavovaní návrhu RVS.** Navyše väčšina verejných zdrojov rozpočtovaných pre oblasť zdravotníctva nateká do systému cez VZP. Tento druh rozpočtovaných výdavkov je z hľadiska programového rozpočtovania nealokovaný. Dokument ÚHP z novembra 2020 pod názvom „Programovanie pre pokročilých“ deklaruje ambíciu zaviesť programové rozpočtovanie aj do tých oblastí verejných financií, kde sa doposiaľ nepoužívalo. V aktuálnom návrhu rozpočtu sa táto ambícia odzrkadlila uvedením výdavkov VZP podľa vecných oblastí, čo NKÚ víta. Nenahrádza to však riadne programové rozpočtovanie týchto výdavkov a preto bude potrebné pokračovať v úsilí o zavádzanie programového rozpočtovania VZP.

V PVV sa vláda zaviazala zasadiť o zlepšenie pracovných podmienok zdravotníkov a nastaviť motivačné prostredie tak, aby pracovník v zdravotníctve zostával a takisto sa vracal za prácou na Slovensko. V rozpočte sa uvádza, že riešenie nedostatku zdravotníckych pracovníkov bude jednou z kľúčových výziev v nadchádzajúcom období, a počíta s prípravou dlhodobej stratégie ľudských zdrojov. Akútnosť situácie by si žiadala, aby už navrhovaný rozpočet z takejto analýzy reálne vychádzal. Aj keď návrh rozpočtu počíta s navýšením mzdového balíka o 91 mil. eur, ide len o zdroje potrebné na legislatívnu valorizáciu, pričom splnenie spomínaného záväzku z PVV by si, aj vzhľadom na rast miezd v okolitých štátoch, žiadalo skokové navýšenie miezd slovenských zdravotníkov, s čím návrh rozpočtu nepočíta. Existuje preto **riziko nesplnenia cieľa z PVV a zhoršenia problému s nedostatkom zdravotníckych pracovníkov**. NKÚ SR na druhej strane víta, že rozpočet pamätá osobitne na zdravotné sestry a plánuje na navýšenie ich počtu použiť 11 mil. eur. Nie je však špecifikované, aké navýšenie počtu sestier sa týmto objemom financií plánuje zabezpečiť. Je zrejmé, že na vykrytie chýbajúceho počtu, ktorý je rádovo v tisíckach,<sup>29)</sup> objem 11 mil. eur na rok 2022 postačovať nebude<sup>30)</sup>.

PVV kladie veľký dôraz aj na prevenciu. Z posledných dostupných údajov vyplýva, že **SR do prevencie investovala najmenej spomedzi všetkých krajín EÚ** (Graf 10). Dosiahnutie primeraného financovania prevencie by si taktiež vyžadovalo skokové navýšenie zdrojov, s čím však navrhovaný rozpočet nepočíta.

<sup>27)</sup> Odpoveď MF SR - Príloha k listu č. MF/015317/2021—412.

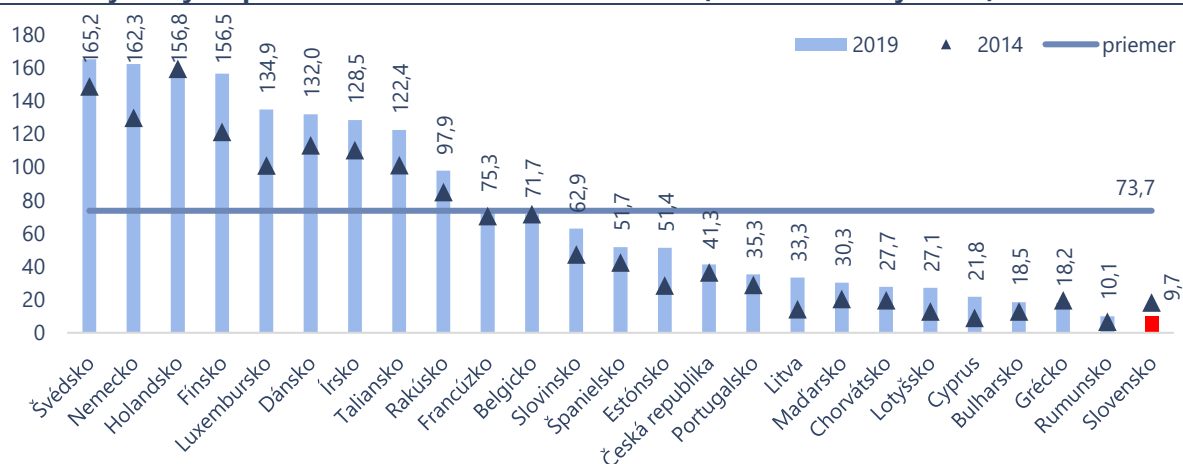
<sup>28)</sup> Dokument bol schválený vládou v decembri 2013. [\[online\]](#).

<sup>29)</sup> Návrh RVS na roky 2022 až 2024 uvádza v Grafe 34, že už v roku 2017 chýbalo 3 550 sestier.

<sup>30)</sup> Jednoduchý prepočet ukazuje, že pri hrubej mzde 1000 eur mesačne by 11 mil. na rok pokrylo cenu práce ani nie pre 700 sestier.

V programe 079 Prevencia a ochrana zdravia je pre rok 2022 rozpočtovaných 65,6 mil. eur, čo je približne rovnaká hodnota ako v rozpočte na rok 2021.

**Graf 10: Výdavky na preventívnu zdravotnú starostlivosť (v eurách na obyvateľa)**



Zdroj: Eurostat, databáza HLTH\_SHA11\_HC; spracovanie NKÚ SR; dáta za Poľsko a Maltu sú nedostupné

NKÚ SR upozorňuje na skutočnosť, že návrh rozpočtu výrazne **okliešťuje zdroje smerujúce do vedy a výskumu v zdravotníctve**. Na príslušnej položke programového rozpočtovania<sup>31)</sup> je na rok 2022 rozpočtovaná suma 350 tis. eur, pričom na rok 2021 to bolo 1,2 mil. eur a v rokoch 2019 a 2020 sa reálne ročne vyčerpalo cez 2 mil. eur.

### 5.3 Zamestnanosť a sociálne politiky

Z celkového rozpočtu kapitoly MPSVR SR vo výške 3 452,8 mil. eur je najväčší balík určený na program Sociálna inklúzia (85,91 %), Ľudské zdroje (8,05 %) a na tvorbu a implementácia politik (5,34 %). V dominujúcej sociálnej inklúzii najviac finančných zdrojov smeruje na podporu rodiny (1 023,4 mil. eur), ďalej na kompenzáciu sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia a na štátom platené poisťné, čo je v súlade s PVV.

Na rok 2022 sa rozpočtuje v rezorte práce aj 3,9 mil. eur kapitálových výdavkov. Sú určené na odstránenie havarijných stavov budov, nákup motorových vozidiel a výpočtovej techniky pre rozpočtové organizácie, ústredie, úrady práce a pre aparát ministerstva. Plánovaný objem týchto finančných prostriedkov je nedostatočný a ani zďaleka nepokrýva potreby rezortu. Ministerstvo požadovalo v rámci priorit zvýšenie kapitálových výdavkov pre svoje rozpočtové organizácie o 12,3 mil. eur, čo sa do rozpočtu nedostalo.

V kapitole nie sú dostatočne rozpočtované prostriedky na všetky programy. Napr. v programe *Tvorba a implementácia politik* chýbajú finančné prostriedky na osobné výdavky zamestnancov úradov práce, sociálnych vecí a rodiny v čiastke 12,9 mil. eur, v programe *Ľudské zdroje* 59,6 mil. eur na aktívne opatrenia trhu práce a v programe *Sociálna inklúzia* 20 mil. eur na nové dotačné tituly v zmysle novely zákona č. 544/2010 Z. z. o dotáciách<sup>32)</sup>.

**NKÚ SR pozitívne hodnotí stanovenie kľúčových ukazovateľov sociálneho zabezpečenia a podpory zamestnanosti v návrhu rozpočtu kapitoly MPSVR SR.** Sedem sa týka trhu práce a štyri chudoby. SR zaznamenáva v porovnaní s priemerom EÚ horšie výsledky na trhu práce a lepšie výsledky v sociálnej oblasti v miere rizika chudoby.

<sup>31)</sup> Prvok 07B0307 Veda a výskum v zdravotníctve.

<sup>32)</sup> MPSVaR SR. Návrh rozpočtu kapitoly MPSVaR SR na roky 2022 až 2024.

V sociálnej politike a politike zamestnanosti sa vláda SR v PVV sústreďuje predovšetkým na rodinu, zamestnanosť, sociálne služby, dôchodky a sociálne poistenie. V oblasti rodiny sa podarilo legislatívne pripraviť vytvorenie Rady vlády SR pre rodinu a demografický vývoj. Ostatné opatrenia ako je napr. **zvýšenie rodičovského príspevku, zjednotenie výšky príspevku pri narodení dieťaťa, postupné zvyšovanie rodinných prídavkov a ich odstupňovanie podľa veku dieťaťa a pod. doposiaľ neboli zavedené a ani nie sú rozpočtované na rok 2022.** Minimálne zvýšenie štátnych sociálnych dávok od januára 2022<sup>33)</sup> súvisí s valorizáciou v zmysle platnej legislatívy a je vzhľadom na očakávanú infláciu v budúcom roku nedostatočné (prognóza EK: 2,2 %, prognóza MF SR: 4,0 %)<sup>34)</sup>.

Udržanie zamestnanosti a tvorba nových pracovných miest je jednou z priorít vlády. Na splnenie tohto cieľa vláda využila prostriedky z ESF v rámci tzv. prvej pomoci. Podľa posledných známych údajov sa k 30. 9. 2021 rozdelila prvá pomoc v celkovej výške 2 079 mil. eur, čím sa podporila tretina pracovných miest<sup>35)</sup>. Finančná podpora za november a december 2021 bude vyplatená z prostriedkov rozpočtovaných pre rok 2022 v kapitole VPS. Od januára 2022 nadobudne účinnosť zákon č. 215/2021 Z. z. o podpore v čase skrátenej práce, tzv. kurzarbeitu, Na tento účel sú výdavky plánované v čiastke 16,5 mil. eur. Novozavedený prvok rozpočtu Plán obnovy a odolnosti na rok 2022 obsahuje ďalšie kapitálové výdavky (38,2 mil. eur) určené na rozvoj kapacít sociálnych služieb, podporené sumou 1,2 mil. eur na implementáciu týchto projektov.

### **Sociálne poistenie**

Jednou z hlavných tém PVV je presadenie dlhodobej udržateľnosti dôchodkového systému. V rámci dôchodkovej reformy bola už v decembri 2020 prijatá zmena Ústavy SR<sup>36)</sup>, ktorou sa vypustil strop na dôchodkový vek. Pripravovanou novelou zákona o sociálnom poistení<sup>37)</sup>, ktorá by mala platiť od januára 2023, sa zavádza tzv. príspevok k dôchodku rodičov, predčasný starobný dôchodok po získaní 40 rokov dôchodkového poistenia, spomalenie rastu novopriznaných dôchodkov korekciou aktuálnej dôchodkovej hodnoty či naviazanie odchodu do dôchodku na strednú dĺžku života. Zmiernenie tlaku na verejné financie sa preto ešte neprejaví v rozpočte na rok 2022, ale až v ďalších rokoch.

**Ambiciózne nastavenie plánovaných príjmov Sociálnej poisťovne sa vzhľadom na očakávané udalosti najbližších mesiacov javí ako rizikové.** NKÚ SR upozorňuje, že rastúce ceny energií, pohonných hmôt, následný rast cien tovarov a služieb, nedostatok surovín a prechodné zníženie či odstavenie výroby vo firmách na Slovensku, to všetko môže spôsobiť dočasný nárast nezamestnanosti.

A to sa môže premietnuť do nedosiahnutia predpokladanej výšky príjmov Sociálnej poisťovne z poistného od ekonomicky aktívneho obyvateľstva vo výške 8,8 mld. eur (Graf 11). Očakáva sa, že koncom tohto roku bude trh práce stagnovať a zamestnanosť začne výraznejšie rásť až na jar 2022. Miera nezamestnanosti v roku 2022 by mala dosiahnuť v priemere 6,7 %. Plánovaný transfer 400 mil. eur zo ŠR na rok 2022 má byť medziročne o polovicu nižší. Tento transfer slúži na krytie deficitného hospodárenia starobného poistenia. NKÚ SR upozorňuje, že táto výška nemusí v budúcom roku stačiť na dofinancovanie dôchodkov, čo potvrdzuje vývoj v predchádzajúcich rokoch (Graf 12).

<sup>33)</sup> Ako je rodičovský príspevok o 4,10 eur, resp. o 5,70 eur (z 275,90 eur na 280 eur, resp. z 378,10 eur na 383,80 eur v prípade nemocensky poistenej osoby) prídavok na dieťa o 38 centov (z 25,50 eur na 25,88 eur) a príplatok k prídavku na dieťa o 18 centov (z 11,96 eur na 12,14 eur).

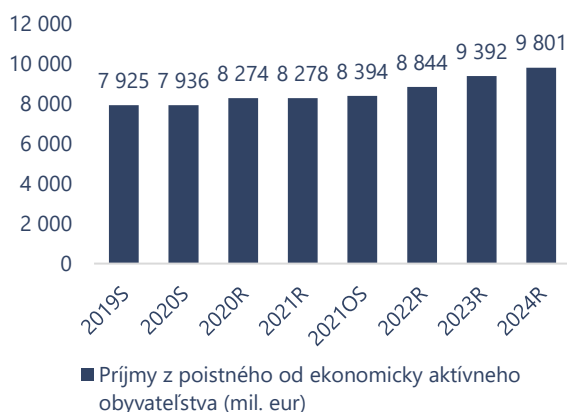
<sup>34)</sup> MF SR: Návrh rozpočtu verejnej správy, tabuľka 2 – Porovnanie prognóz EK a MF SR.

<sup>35)</sup> MPSVR SR, Inštitút sociálnej politiky, Prvá pomoc Slovensku: priebežná správa o sociálnej pomoci pracujúcim a rodinám (Aktualizácia 17), október 2021. [\[online\]](#).

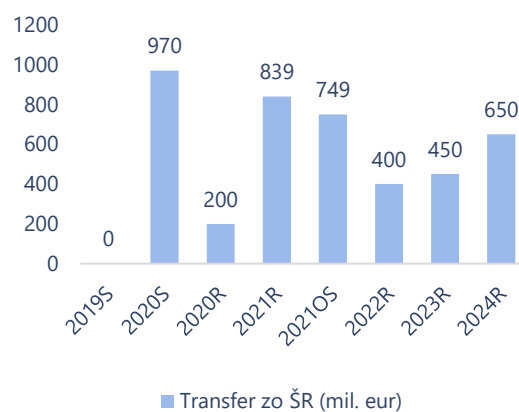
<sup>36)</sup> Zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

<sup>37)</sup> Návrh zákona, ktorým sa mení zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

Graf 11: Príjmy SP z poistného od EAO (mil. eur)



Graf 12: Transfer zo ŠR SR (mil. eur)



Zdroj: RIS

Výdavky dôchodkového poistenia vo výške 8,2 mld. eur na rok 2022 sú ovplyvnené okrem iného poklesom počtu poberateľov starobného dôchodku v prvom štvrtroku 2021. Výdavky nemocenského poistenia (1 059 mil. eur) a poistenia v nezamestnanosti (304 tis. eur) budú nižšie ako v roku 2021

NKÚ SR pozitívne hodnotí zavedenie dávky tehotenskej od apríla 2021, čo je v súlade s PVV; na rok 2022 sú zabezpečené zdroje na túto dávku v sume 61,8 mil. eur.

## 5.4 Dopravná infraštruktúra

Rezort dopravy a jeho podriadené organizácie čakajú dva náročné roky. Stojí pred nimi dokončenie množstva projektov z končiaceho PO (pri väčšine ešte ani nebola začatá realizácia), rozbehnutie projektov financovaných z plánu obnovy, plnenie plánov stanovených v Harmonogramoch výstavby infraštruktúry, zavedenie nového mýtného systému (spustenie od roku 2023). Do toho hrozia riziká súvisiace s nezrovnalosťami pri výstavbe niektorých úsekov diaľnic alebo tlak zhotoviteľov na zvyšovanie nákladov na rozbehnutých stavbách, ktorý súvisí s nárastom cien stavebných materiálov. To všetko sú faktory, ktoré vnášajú riziká do navrhnutého rozpočtu.

Ako všetky programové vyhlásenia, aj to najaktuálnejšie sa v oblasti dopravy venuje predovšetkým tej cestnej a železničnej. Ambiciózne plány so „zásadným zlepšením starostlivosti o jestvujúcu infraštruktúru“ sa však doposiaľ neprejavili. Rozpočet na rok 2022 naplňa túto ambíciu iba sčasti. Konkrétne pri výdavkoch smerujúcich na údržbu a opravy ciest I. triedy, ktoré sa majú už druhý rok po sebe navýšiť o 50 mil. eur. Avšak rozpočet nepamätá na komplexnejšie rekonštrukcie ciest alebo regionálnych tratí v najhoršom stave financovaných zo ŠR. Časť týchto prostriedkov pokryjú končiace eurofondy a Plán obnovy (týka sa iba železníc). Z pohľadu celkového investičného dlhu v tejto oblasti však ide o malé čiastky. Navyše vládou schválený a stále platný Strategický plán rozvoja dopravy do roku 2030 počíta s modernizáciou všetkých železničných koridorov. **Aby sa cieľ splnil, len na túto oblasť by bolo potrebných vyčleniť viac ako 600 mil. eur výdavkov ročne.** Už teraz je zrejmé že je to nespĺniteľná úloha. Preto **je potrebné čo najskôr aktualizovať Strategický plán, tak ako si to vláda naplánovala v PVV.** Rovnako je nutné **zreálniť ciele a zosúladiť spomínaný dokument aj s pripravenými harmonogramami na cesty a železnice.** V neposlednom rade by malo dôjsť k systémovej zmene financovania dopravy podľa príkladov dobrej praxe zo zahraničia. Jeden bol navrhnutý aj v nedávno zverejnenom analytickom komentári z dielne NKÚ SR<sup>38)</sup>.

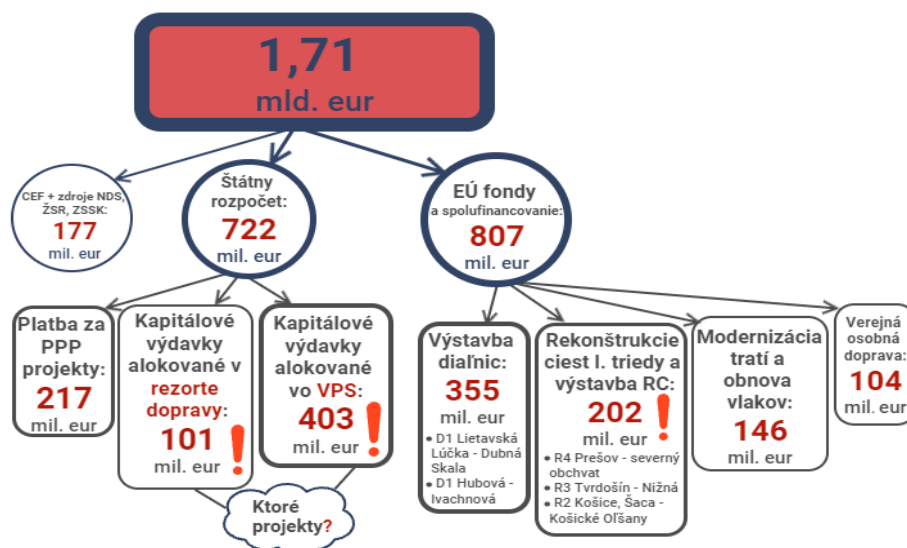
<sup>38)</sup> NKÚ SR. august 2021. Strategická modernizácia železníc. [online].

## Investičné projekty

Návrh rozpočtu v oblasti dopravy je z hľadiska informácií nedostatočný. Na takmer siedmich stranách venujúcich sa tejto oblasti sú uvedené len sumárne čiastky bez bližšieho popisu účelu, kam tieto financie poputujú. **Z rozpočtu dokonca nie je možné zistiť, aká časť kapitálových výdavkov je budúci rok vyčlenená na cestnú a aká na železničnú infraštruktúru.** Dobrá myšlienka so zavedením merateľných ukazovateľov v návrhu rozpočtu a vytvorením harmonogramu investícií podľa priorít (zatiaľ iba na cestnú infraštruktúru) sa v tomto kontexte zatiaľ stráca. Z návrhu rozpočtu síce vyplýva, kam sa chceme v kratšom aj dlhodobom horizonte dostať, ale chýba informácia, akými krokmi sa chceme k týmto cieľom dopracovať – aké projekty a v akej hodnote budú podporené, aby boli ciele naplnené.

V návrhu rozpočtu chýbajú predovšetkým informácie o projektoch, ktoré majú byť v roku 2022 finančne podporené. Uvedené celkové sumy kapitálových výdavkov **nedávajú priestor na detailný pohľad o tom, ako a kam sa má v budúcom roku pohnúť doprava na Slovensku. Navyše alokácia investičných výdavkov zo ŠR na cesty a železnice vo výške 504 mil. eur, či už do kapitoly VPS (403 mil. eur) alebo do rezortu dopravy (101 mil. eur) rozpočtovú prehľadnosť nezlepšuje** (Schéma1). Príkladom je aj rozpočtovanie týchto výdavkov v rámci programovej štruktúry MDV SR. Podľa účelu použitia by mali byť alokované v programe *Cestná infraštruktúra a Železničná doprava*, no namiesto toho sú alokované v programe *Tvorba a implementácia politík* (viac v kapitole 4, časť Programové rozpočtovanie).

**Schéma 1: Prehľad toku výdavkov na investície do dopravnej infraštruktúry v roku 2022**



Zdroj: MDV SR, MF SR, RIS

Podľa zverejneného harmonogramu prípravy a výstavby cestnej infraštruktúry zo septembra 2021, ktorý bol predložený na vládu, **by na rok 2022 mali ísť len na cestnú infraštruktúru výdavky zo ŠR (bez spolufinancovania k EÚ projektom) vo výške 490 mil. eur.** Ide pritom najmä o už prebiehajúce projekty, resp. projekty, ktorých realizácia by mala začať v roku 2022. Aj napriek tomu, že od uvedenia harmonogramu došlo k niektorým úpravám projektov<sup>39)</sup>, väčšina prostriedkov by mala byť použitá v súlade so zverejneným harmonogramom. V prípade železničnej infraštruktúry, harmonogram **nebol ku koncu októbra zverejnený a nebolo možné vyhodnotiť, ktoré projekty by mali byť zo ŠR**

<sup>39)</sup> Projekt R3 Tvrdošín – Nižná by mal byť namiesto ŠR financovaný prostriedkami z EÚ, pri projekte R4 Prešov, severný obchvat (II. etapa) je riziko ukončenia VO načas, čím by sa oddialilo potrebné financovanie výstavby zo ŠR.

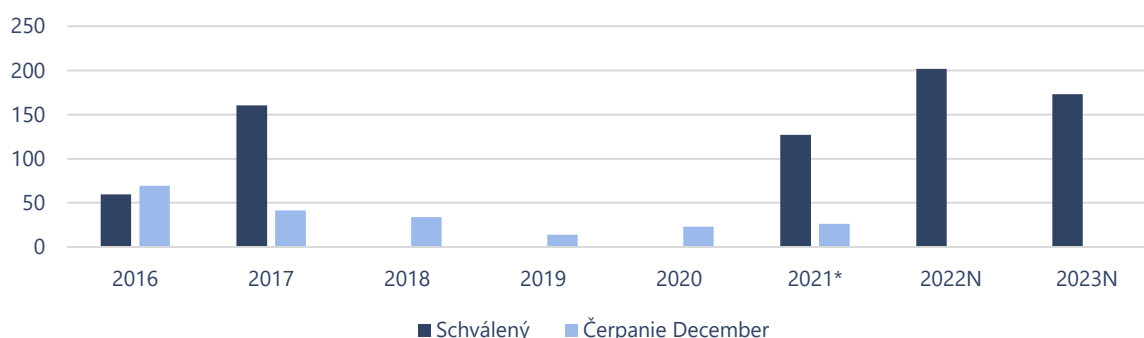
**podporené a či vôbec budú mať v budúcom roku rozpočtové krytie.** Pre objektivnosť treba dodať, že železničná infraštruktúra bude podporená predovšetkým z plánu obnovy a prostriedkov OPPII a CEF.

Z návrhu rozpočtu investícií v doprave na rok 2022 **vyplýva riziko, že nie všetky naplánované projekty budú mať zabezpečené krytie počas roka.** NKÚ SR v tejto súvislosti odporúča zverejniť **aktualizovaný harmonogram spolu so zoznamom projektov, ktoré majú byť podporené** (vrátane výšky nákladov, zdrojov financovania a kapitoly, v ktorej sa výdavky nachádzajú) **v súlade s alokovanými výdavkami uvedenými v návrhu RVS.** Rovnako tak rozpočtovať výdavky do programov podľa účelu ich použitia, aby sa celá štruktúra toku výdavkov zjednodušila.

### **Rekonštrukcie ciest I. triedy**

Podľa kľúčových ukazovateľov zverejnených v návrhu rozpočtu by v roku 2030 malo byť približne 570 km ciest I. triedy **v nevyhovujúcom a havarijnom stave.** V relatívnom vyjadrení je to 17,5 % z celkovej siete komunikácií I. triedy<sup>40)</sup>. **Ak by sa podarilo dosiahnuť takýto výsledok, stalo by sa tak vôbec prvýkrát v 21. storočí<sup>41)</sup>.** Oproti súčasnosti, kedy cesty I. triedy v najhorších kategóriách tvoria takmer dve pätiny (39,9 %) na celkovej sieti, by išlo o pokles viac ako 55 %. **Na dosiahnutie tohto cieľa sú potrebné masívne investície vo výške približne 1,1 mld. eur<sup>42)</sup> (teda približne 138 mil. eur ročne).** Situácia s finančným krytím na nasledujúce dva roky je zabezpečená vďaka eurofondom. Slovensko má jedinečnú a pravdepodobne poslednú šancu<sup>43)</sup> využiť tieto prostriedky do rozsiahlych rekonštrukcií a priblížiť sa tak k stanovenému cieľu. **Podmienkou je vyčerpať ich včas, efektívne a hospodárne.** Tu existuje veľké riziko, keďže nevyčerpaných prostriedkov je pomerne veľa, naopak času málo (Graf 13).

**Graf 13: Schválený rozpočet a skutočné čerpanie na prioritnej osi č. 6 (v mil. eur)**



Zdroj: RIS, MF SR; \*skutočnosť je k 31. 10. 2021

V rámci šiestej prioritnej osi (určená na modernizáciu ciest I. triedy a výstavbu rýchlostných ciest) bolo k 30. 9. 2021 potrebné vyčerpať ešte 715 mil. eur z celkovej alokácie 3. PO. Po odpočítaní prostriedkov určených na výstavbu rýchlostných ciest a obchvatov ostáva na rekonštrukcie ciest I. triedy zhruba 360 mil. eur. Vývoj čerpania prostriedkov na tejto osi indikuje, že v roku 2022 bude potrebné zvýšiť tempo čerpania na maximum a ani to nemusí stačiť. **Napr. v roku 2022 bude potrebné vyčerpať takmer desaťkrát viac prostriedkov ako sa minulo v roku 2020** (skutočnosť 2020: 23,1 mil. eur, rozpočet 2022: 201,7 mil. eur). K tomu treba prirátat ešte prostriedky tohtoročného rozpočtu, ktoré sa nestihnú vyčerpať a presunú sa do roku 2022 (k 31. 10. 2021 sa vyčerpalo iba 26 mil. eur a do konca roka je potrebné vyčerpať ešte 193 mil. eur). Ak by sa dokázali minúť všetky prostriedky z fondov EÚ, **prispelo**

<sup>40)</sup> Návrh rozpočtu si kladie úlohu v strednodobom horizonte, t. j. do roku 2024 dosiahnuť hodnotu 30,5 % podielu ciest I. triedy v nevyhovujúcom a havarijnom stave

<sup>41)</sup> Od roku 2000 bol najnižší podiel v roku 2004 a to 18,5 %.

<sup>42)</sup> Podľa Revízie výdavkov na dopravu predstavuje rekonštrukcia 1 km cesty náklady vo výške približne 1,5 mil. eur. [online].

<sup>43)</sup> V PO 2021 – 2027 sa neuvažuje o podpore cestnej infraštruktúry z EŠIF.

**by to v ďalších rokoch k zlepšeniu stavu ciest I. triedy bez vážnejšieho vplyvu na ŠR.** Nemenej dôležité je však už teraz hľadať zdroje financovania na ďalšie roky, aby sa zabezpečila kontinuita rekonštrukcií a SR sa priblížila k stanovenému cieľu v roku 2030.

## 5.5 Environmentálna udržateľnosť

MŽP SR má na rok 2022 rozpočtované výdavky, ktoré sú oproti schválenému rozpočtu na rok 2021 vyššie o 35 %. Dôvodom nárastu je alokácia výdavkov z Plánu obnovy a odolnosti 213 mil. eur) a z Modernizačného fondu (100 mil. eur rozpočtovaných v Environmentálnom fonde) určených na schému štátnej pomoci pre teplárenské spoločnosti. Štyri najväčšie programy spolu predstavujú 80 % celkových výdavkov kapitoly rozpočtovaných na rok 2022 (Tabuľka 12).

**Tabuľka 12: Alokácie finančných prostriedkov v jednotlivých oblastiach v rokoch 2021 a 2022**

| Oblasť                        | Alokovaný objem finančných prostriedkov (v tis. eur) |         | Medziročná zmena (v %) |
|-------------------------------|------------------------------------------------------|---------|------------------------|
|                               | 2021 OS                                              | 2022    |                        |
| 1. Administratíva a iné       | 78 602                                               | 233 625 | 297,2                  |
| 2. Vodné hospodárstvo         | 291 679                                              | 189 354 | 64,9                   |
| 3. Ochrana ovzdušia           | 16 507                                               | 128 781 | 780,2                  |
| 4. Nízkouhlíkové hospodárstvo | 67 582                                               | 96 105  | 142,2                  |
| 5. Ochrana prírody a krajiny  | 33 497                                               | 52 748  | 157,5                  |
| 6. Odpadové hospodárstvo      | 32 915                                               | 27 998  | 85,1                   |

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

**Najväčší objem výdavkov je rozpočtovaný do oblasti Administratíva a iné.** Je to spôsobené navýšením výdavkov na inštitucionálnu podporu (financovania aktivít z Plánu obnovy pre SAŽP (83,6 mil. eur), ktoré budú smerovať najmä na zlepšenie energetickej hospodárnosti rodinných domov a financiami z Environmentálneho fondu.

V oblasti *Vodné hospodárstvo* klesnú výdavky oproti roku 2021 o viac ako 35 %. **Rizikom zostáva riadenie programu vzhľadom na to, že v praxi sa neuplatňuje prioritizácia projektov protipovodňových opatrení tak, ako by to bolo potrebné.** Realizujú sa napr. menšie projekty s vysokou prioritou (len kvôli tomu, že sú v stave pripravenosti na realizáciu), avšak mnohokrát s nedostatočným potenciálom predchádzať škodám v pomere k celkovým nákladom (náklady by mali byť minimálne vo výške zabránených škôd). Avšak podľa Plánov manažmentu povodňového rizika na roky 2016 – 2021<sup>44)</sup> sú len náklady na projekty v prvej prioritnej skupine vo výške 263 mil. eur. NKÚ SR v **analýze výdavkov použitých na realizáciu preventívnych opatrení na ochranu pred povodňami**<sup>45)</sup> identifikoval rezervy v dosahovaní hospodárnosti pri využití verejných prostriedkov na tento účel. SVP, š. p. ako správcovi vodných tokov sa napr. dlhodobo nedarí realizovať úspory na základe výsledkov externého auditu<sup>46)</sup> (2017, plánované úspory vo výške približne 20 mil. eur)<sup>47)</sup>. Menšie úspory sa podarilo uskutočniť (zníženie počtu zamestnancov, nižšie náklady na prenájom pozemkov), zároveň však vzrástli náklady na mzdy ako aj náklady na opravy a údržbu, ktoré odrážajú zastarané technické vybavenie podniku<sup>48)</sup>. Značné investície budú nutné aj v prípade zanedbanej infraštruktúry vodných stavieb (približne 900 mil. eur). Na revitalizáciu tokov by mali byť použité finančné prostriedky z Plánu obnovy a odolnosti (približne 62,4 mil. eur).

<sup>44)</sup> MŽP SR: Manažment povodňových rizík. [on-line].

<sup>45)</sup> Odbor stratégie a analýz, NKÚ SR. Možné úspory na protipovodňových opatreniach (Analýza výdavkov použitých na realizáciu preventívnych opatrení na ochranu pred povodňami), december 2020. [on-line].

<sup>46)</sup> BCG audit, 2017. [on-line].

<sup>47)</sup> MF SR, 2021. Súhrnná implementačná správa 2020. [on-line].

<sup>48)</sup> V roku 2020 boli do SVP, š. p. delimitované malé vodné toky v dĺžke cca. 22 tis. km, v dôsledku čoho výrazne vzrástli výdavky na ich správu a údržbu.

**SR dlhodobo zaostáva za priemerom krajín EÚ v oblasti napojenia na čistiare odpadových vôd.** Aj napriek zaviazaniu sa vlády v PVV k riešeniu situácie v oblasti investícií do odkanalizovania naďalej pretrvávajú značné rezervy vzhľadom na rozpočtované prostriedky<sup>49)</sup>. Problémy pretrvávajú aj v miere napojenia obyvateľstva<sup>50)</sup> na verejný vodovod, keďže **477 obcí je stále bez verejného vodovodu.** Samostatnú investičnú časť predstavujú rekonštrukcie vodovodov a kanalizácií<sup>51)</sup>. Z Plánov rozvoja<sup>52)</sup> vyplýva, že predpokladané rozpočtovo nezabezpečené finančné prostriedky v rokoch 2021 – 2027, potrebné na rozvoj predstavujú približne 747,51 mil. eur na verejné kanalizácie a 369,20 mil. eur na verejné vodovody (na úrovni 91,5 % zásobovanosti).

Aj napriek zaostávaniu SR v medzinárodnom porovnaní v *Ochranе ovzdušia*, náklady na dosiahnutie stanovených cieľov v tejto oblasti nie sú vyčíslené<sup>53)</sup>. **Rezort situáciu dosiahnutia stanovených cieľov riešil aj dotačným programom<sup>54)</sup>, avšak v priebehu roka 2020 nebola schválená ani jedna žiadosť.** K zníženiu znečistenia ovzdušia má prispieť aj finančná podpora z Plánu obnovy a odolnosti zameraná na rekonštrukciu budov s cieľom zvýšenia ich energetickej efektívnosti.

*Nízkouhlíkové hospodárstvo* dosiahne v budúcom roku úroveň výdavkov rokov 2019 a 2020. Zrušenie oslobodenia v spotrebných daniach (uhlie, elektrina, plyn) sa na základe politického rozhodnutia v roku 2020 nezrealizovalo a **plánovaná úspora 65 mil. eur ročne nebola dosiahnutá.** Výroba elektriny z uhlia sa postupne zastavuje<sup>55)</sup>. Na zlepšenie energetickej hospodárnosti rodinných domov sa má použiť približne 528,2 mil. eur a na dekarbonizáciu priemyslu 363 mil. eur ako súčasť Plánu obnovy a odolnosti.

**Ochrana prírody a krajiny patrí medzi najmenej rozpočtovo pokryté,** avšak len na vysoko prioritné environmentálne záťažé budú potrebné investície v sume 1 až 1,4 mld. eur a ich riešenie by trvalo vyše 30 rokov. Nová prioritizácia, ktorá bude súčasťou nového štátneho programu sanácií environmentálnych záťaží by mala priniesť presnejšie odhady potrebných financií. Na ochranu prírody, najmä na majetkové vysporiadanie v 5. stupni ochrany bude potrebná jednorazová investícia vo výške približne 71 mil. eur a 4 mil. eur ročne na ďalšie udržiavacie aktivity (77,5 mil. eur je súčasťou Plánu obnovy a odolnosti). Odhadované náklady na výsadbu zelene len v krajských mestách sú na úrovni približne 90 mil. eur. **Nevyhnutné je preto zamerať sa pri pridelovaní prostriedkov pri správe chránených území na najvyššiu hodnotu za peniaze, implementovať do praxe inovatívne formy financovania štátnej ochrany prírody a dobudovať sústavu Natura 2000.**

V oblasti *Odpadového hospodárstva* sa v roku 2022 rozpočtujú výdavky v Environmentálnom fonde v objeme 28 mil. eur<sup>56)</sup>. Príjem Environmentálneho fondu z poplatkov za skládkovanie v roku 2020 dosiahol 25,6 mil. eur (95 % odhadu podľa implementačného plánu<sup>57)</sup>). **Pre oblasť odpadového hospodárstva nie je k dispozícii výška alokovaných finančných prostriedkov, ktoré absentujú pri realizácii**

<sup>49)</sup> Plán rozvoja verejných kanalizácií: len na prioritné projekty pre aglomerácie nad 2 000 ekvivalentných obyvateľov sú potrebné investície vo výške 635 mil. eur a ďalších približne 57,30 mil. eur v chránených vodohospodárskych oblastiach. [on-line].

<sup>50)</sup> V súčasnom období je v SR 2 416 obcí zásobovaných vodou z verejných vodovodov, čo predstavuje 83,6 % z celkového počtu obcí (spolu 2 890 obcí). [on-line].

<sup>51)</sup> Plán rozvoja verejných vodovodov: je potrebných približne 474,6 mil. eur len na dobudovanie vodovodných sietí v obciach a prívodov vody, aby sme sa priblížili k potrebám pre oblasť zásobovania pitnou vodou. Na rekonštrukcie prívodov vody, vodovodných sietí a zariadení je potrebných 182 mil. eur. [on-line].

<sup>52)</sup> MŽP SR, 2021: Plán rozvoja verejných kanalizácií a vodovodov pre územie SR na roky 2021 – 2027. [on-line].

<sup>53)</sup> V súvislosti s pripravovanou Stratégiou ochrany ovzdušia SR do roku 2030 bol v marci 2020 schválený Národný program znižovania emisií, ktorý navrhuje opatrenia na dosiahnutie národných záväzkov v znižovaní emisií znečisťujúcich látok.

<sup>54)</sup> Dotácie na náhradu zastaraných spaľovacích zariadení v domácnostiach za nízkoemisné.

<sup>55)</sup> Postupné utlmenie výroby elektriny z uhlia, ako aj jeho ťažba sa čiastočne darí realizovať (Tepelná elektrárň Nováky, Elektrárň Vojany a Hornonitrianske bane Prievidza).

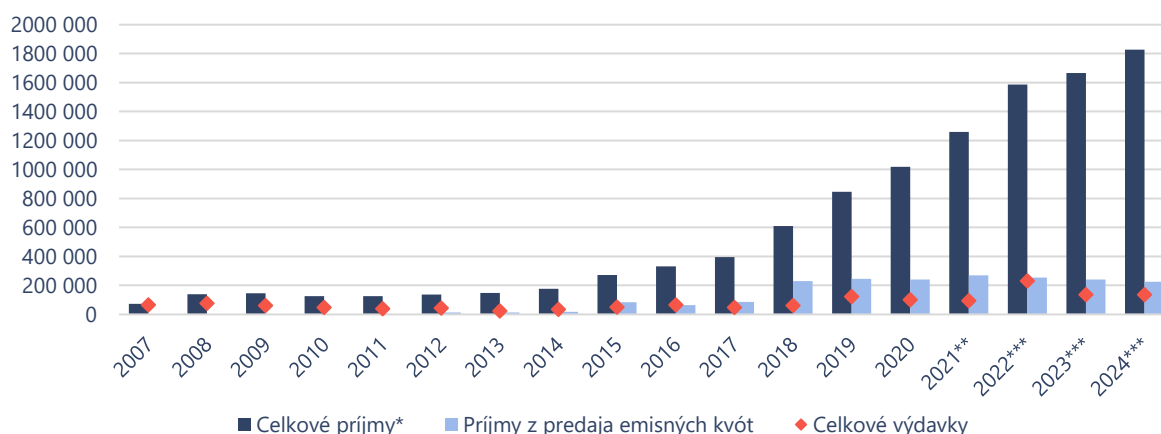
<sup>56)</sup> V súlade s novým zákonom o poplatkoch za ukladanie odpadov, ktorý je účinný od roku 2019.

<sup>57)</sup> Implementačný plán na rok 2019, Revízia výdavkov na životné prostredie. [on-line].

**záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných dohôd a zmlúv.** Od januára 2022 sa zavádza zálohový systém pre nápojové obaly, čím sa podporí záväzok SR zvýšiť aktuálne množstvo zberu tohto druhu odpadu zo 60 % na 90 % v roku 2025. Legislatíva o odpadoch, schválená v septembri 2020, predpokladá vytvorenie informačného systému odpadového hospodárstva na zlepšenie kontroly nad tokmi odpadov. Postupné zvyšovanie poplatkov za skládkovanie a zavedenie povinného množstevného zberu sú možnosti, akým spôsobom dosiahnuť vyššie príjmy pre túto oblasť.

Hlavným poslaním **Environmentálneho fondu** je uskutočňovanie podpory činností zameraných na dosiahnutie cieľov environmentálnej politiky SR. Vláda sa v PVV zaviazala, že zrealizuje „komplexnú reformu fungovania Environmentálneho fondu s dôrazom na transparentnosť, objektívne merateľné kritériá a pravidlo štyroch očí“. NKÚ SR identifikoval, že finančný potenciál fondu sa dostatočne nevyužíva, no zároveň neustále rastú ceny za emisie a príjmy z ich predaja. **Každoročne tak narastá zostatok hospodárenia z predchádzajúcich rokov, ktorý je tvorený predovšetkým príjmami z predaja emisných kvót** (Graf 14). **SR však nemá vytvorený mechanizmus využitia tohto zostatku.** V nasledujúcich rozpočtových rokoch by sa tento zostatok mohol prejaviť v navýšení objemu finančných prostriedkov určených na príslušné dotačné mechanizmy na výdavkovej strane rozpočtu.

**Graf 14: Príjmy\* a výdavky Environmentálneho fondu v období 2007 – 2024 (v tis. eur)**



Zdroj: MF SR, Štátna pokladnica, RIS, Environmentálny fond

\*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, \*\*očakávaná skutočnosť, \*\*\*návrh

**Medzi najvýznamnejšie riziká<sup>58)</sup> rozpočtu v oblasti environmentálnej udržateľnosti** možno zaradiť absenciu metodiky realizovania investičných plánov, ako aj nespracovanú revíziu investičného dlhu v rezorte. Ďalším významným rizikom je aj chýbajúci implementačný plán Envirostratégie spolu s chýbajúcim ročným odpočtom jednotlivých merateľných ukazovateľov jej plnenia. Tieto nedostatky sa prejavujú najmä v zúčtovateľnosti plánovaných a vynaložených finančných prostriedkov v rezorte. Dlhodobým rizikom sa javí aj dosiahnutie záväzkov SR v oblasti vôd (zásobovanie pitnou vodou, odvádzanie a čistenie odpadových vôd, dosiahnutie dobrého stavu vôd, ochrana kvality vôd, atď.), ako aj plnenie reformných ambícií z PVV (najmä v oblasti zefektívňovania výkonu štátnej správy, reformy kľúčových podnikov a rezortných inštitúcií, reforma národných parkov atď.). Samostatnú skupinu rizík predstavuje Environmentálny fond, jeho strategické zameranie, riadenie v nadväznosti na systém prideľovania dotácií a schvaľovania úverov vrátane chýbajúceho mechanizmu využitia rastúcich zostatkov hospodárenia.

<sup>58)</sup> Z hodnotových opatrení navrhnutých Revíziou sa v roku 2020 nepodarilo plne implementovať žiadne. [on-line].

## 6 Rozpočtové vzťahy samosprávy a štátu

Značný počet verejných politík sa realizuje cez samosprávu; vertikálna koherencia medzi samosprávou a štátom je preto veľmi dôležitá. Významná časť sa realizuje prostredníctvom preneseného výkonu štátnej správy. Vláda SR sa v PVV zaviazala zvážiť zmenu modelu financovania samospráv tak, aby dostávali podiel z celkového daňového výberu a nie iba z DPFO. Taktiež by mali vykonať audit kompetencií samosprávy tak, aby bolo možné vyhodnotiť kvalitu vykonávaných kompetencií a či aktuálne nastavenie ich financovania zodpovedá ich kompetenciám. **NKÚ SR poukazuje na to, že legislatívne návrhy, ktoré rozširovali úlohy a povinnosti pre samosprávy, nemali vyčíslený negatívny vplyv na ich rozpočet a nebolo im to ani finančne kompenzované. Súčasne poukazuje na to, že vláda sa zaviazala v PVV riešiť daňový mix na financovanie originálnych kompetencií, ktorý sa však zatiaľ nepretavil do konkrétneho legislatívneho návrhu.**

Na základe poznatkov NKÚ SR, štát prakticky na žiadnom z úsekov preneseného výkonu štátnej správy **nemá vytvorené mechanizmy na to, aby vedel, aký objem finančných prostriedkov predstavujú náklady na zabezpečenie preneseného výkonu štátnej správy.** Rovnako štát a obce nevedú prehľad o tom, nakoľko sú náklady na jednotlivé služby v rámci preneseného výkonu štátnej správy kryté zo správnych poplatkov. Na viacerých úsekoch sa objem finančných prostriedkov na krytie nákladov na prenesený výkon štátnej správy vôbec nemenil. Takto nastavený systém zaväzuje obce, aby na jednej strane napriek nedostatku financovania zo strany štátu zabezpečovali prenesený výkon štátnej správy, na druhej strane však náklady kryjú z vlastných prostriedkov, čo znamená nepretržité porušovanie zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, v zmysle ktorého obec nemôže svoje prostriedky vynakladať na výkon činností, ktoré nie sú činnosťou samosprávy.

**Tabuľka 12: Dotácie na prenesený výkon štátnej správy na obce (v tis. eur)**

| Ukazovateľ                                                   | Skutočnosť<br>2020 | Rozpočet<br>2021 | Rozpočet<br>2022 | Rozdiel<br>2022-2021 |
|--------------------------------------------------------------|--------------------|------------------|------------------|----------------------|
| Dotácia na prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy na obce | 1 132 332,0        | 1 039 884,3      | 1 137 586,1      | 97 701,7             |
| Ministerstvo vnútra SR                                       | 1 122 974,0        | 1 017 494,4      | 21 957,4         | -                    |
| Matričná činnosť                                             | 9 075,0            | 7 088,4          | 8 901,3          | 1 812,9              |
| Hlásenie pobytu občanov a register obyvateľov                | 1 799,0            | 1 802,0          | 1 802,0          | 0                    |
| Register adries                                              | 140,0              | 196,6            | 196,6            | 0                    |
| Regionálne školstvo                                          | 1 105 549,0        | 1 007 561,8      | -                | -                    |
| Starostlivosť o životné prostredie                           | 513,0              | 534,9            | 546,8            | 11,9                 |
| Voľby                                                        | 5 898,0            | 310,7            | 10 510,7         | -                    |
| Ministerstvo dopravy a výstavby SR spolu:                    | 9 358,0            | 8 476,0          | 8 476,0          | 0                    |
| Doprava                                                      | 235,0              | 235,8            | 235,9            | 0,1                  |
| Pôsobnosti na úseku stavebného poriadku                      | 9 123,0            | 8 240,2          | 8 240,1          | -0,1                 |
| Štatistický úrad SR                                          | -                  | 13 914,0         | -                | -                    |
| Sčítanie obyvateľov, domov a bytov v roku 2021               | -                  | 13 914,0         | -                | -                    |
| Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR             | -                  | -                | 1 107 152,7      | 99 591,0             |
| Regionálne školstvo                                          | -                  | -                | 1 107 152,7      | 99 591,0             |

Zdroj: ŠZÚ za rok 2020, RVS na roky 2021 až 2023, Návrh RVS na roky 2022 až 2024

\*Prenesený výkon štátnej správy na úseku regionálneho školstva je v Návrhu RVS na roky 2022 až 2024 rozpočtovaný pod Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu SR.

V prípade hlásenia pobytu občanov a registra obyvateľov či registra adries je výška dotácie naviazaná na počet obyvateľov, ktorý je násobený koeficientom. Predmetné koeficienty sú od zákonného prenesenia výkonu na rovnakej úrovni. Rovnaké platí aj na jednotlivé položky v rámci dotácie na prenesený výkon štátnej správy (Tabuľka 12), napr. ošatné a tovary a služby v rámci dotácie na prenesený výkon štátnej správy v matričnej činnosti, ktoré nebolo valorizované od roku 2007. Absenciou pravidelnej indexácie

dotácií na prenesený výkon štátnej správy, vzhľadom na infláciu a rast priemernej mzdy v národnom hospodárstve, stráca samospráva zdroje na zabezpečenie udržateľného hospodárenia prenesených kompetencií.

**V ŠR na 2021 došlo k nesystémovému 10-percentnému zníženiu výdavkov na prenesený výkon štátnej správy na úseku stavebného poriadku, ktoré pretrváva aj v ŠR na rok 2022.** Pri nedostatočných finančných zdrojoch na zabezpečenie prenesenej kompetencie nie je možné očakávať ani zrýchlenie, ani skvalitnenie jednotlivých činností v rámci prenesenej pôsobnosti (napr. stavebné konania).

*V kapitole 5.1.1 Prenesený výkon štátnej správy na úseku regionálneho školstva sa bližšie venujeme oblasti, ktorá tvorí najväčší objem finančných prostriedkov na prenesený výkon štátnej správy.*

## Príloha: Vybrané výdavky ŠR na realizáciu programov vlády

| Ukazovateľ (v tis. eur)                                           | Program                                                                                   | 2020 S    | 2021 R    | 2022 N    |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR | ODV Fondy EÚ - MIRRI                                                                      | 104 160   | 0         | 465 619   |
|                                                                   | OEK Informačné technológie financované zo štátneho rozpočtu                               | 39 094    | 13 631    | 28 814    |
|                                                                   | Ostatné                                                                                   | 88 570    | 21 911    | 297 137   |
| Ministerstvo obrany SR                                            | 095 Rozvoj obrany                                                                         | 702 031   | 115 581   | 149 193   |
|                                                                   | 096 Obrana                                                                                | 916 210   | 1 104 896 | 1 176 172 |
|                                                                   | Ostatné                                                                                   | 1 985     | 6 237     | 7 820     |
| Ministerstvo vnútra SR                                            | 0D6 Efektívna a spoľahlivá štátna správa                                                  | 1 421 273 | 1 340 689 | 1 448 052 |
|                                                                   | 0D5 Výchova a vzdelávanie mládeže                                                         | 1 560 848 | 1 441 603 | 0         |
|                                                                   | Ostatné                                                                                   | 208 347   | 223 239   | 187 824   |
| Ministerstvo spravodlivosti SR                                    | 08P Financovanie systému súdnictva                                                        | 230 881   | 218 584   | 292 399   |
|                                                                   | 070 Väzenstvo                                                                             | 208 660   | 211 208   | 228 050   |
|                                                                   | Ostatné                                                                                   | 48 222    | 46 106    | 52 402    |
| Ministerstvo financií SR                                          | 072 Výber daní a cla                                                                      | 293 630   | 335 735   | 338 338   |
|                                                                   | OEK Informačné technológie financované zo štátneho rozpočtu                               | 128 940   | 120 163   | 124 194   |
|                                                                   | 074 Tvorba metodiky, riadenie, kontrola, vládny audit a vnútorný audit verejných financií | 84 293    | 79 854    | 78 786    |
|                                                                   | Ostatné                                                                                   | 27 944    | 112 086   | 8 431     |
|                                                                   | 075 Starostlivosť o životné prostredie                                                    | 364 722   | 450 446   | 439 975   |
| Ministerstvo životného prostredia SR                              | Ostatné                                                                                   | 45 621    | 43 640    | 125 744   |
| Ministerstvo školstva SR                                          | 078 Národný program výchovy, vzdelávania a mládeže                                        | 554 080   | 773 115   | 2 479 299 |
|                                                                   | 077 Vysokoškolské vzdelávanie a veda, sociálna podpora študentov vysokých škôl            | 637 995   | 588 567   | 600 118   |
|                                                                   | 026 Národný program rozvoja športu v SR                                                   | 78 861    | 78 916    | 78 873    |
|                                                                   | 06K Národný program rozvoja vedy a techniky                                               | 57 797    | 53 455    | 57 236    |
|                                                                   | Ostatné                                                                                   | 247 001   | 257 290   | 428 159   |
|                                                                   | 07A Zdravotná starostlivosť                                                               | 1 259 500 | 1 452 857 | 1 346 056 |
| Ministerstvo zdravotníctva SR                                     | 07B Tvorba a implementácia politik                                                        | 139 998   | 183 923   | 188 365   |
|                                                                   | 079 Prevencia a ochrana zdravia                                                           | 49 052    | 65 562    | 65 645    |
|                                                                   | Ostatné                                                                                   | 35 576    | 4 520     | 6 399     |
| Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR                   | 07C Sociálna inklúzia                                                                     | 2 766 272 | 2 789 772 | 2 966 367 |
|                                                                   | 07E Tvorba a implementácia politik                                                        | 201 453   | 182 004   | 184 342   |
|                                                                   | 06G Ľudské zdroje                                                                         | 1 170 741 | 287 727   | 278 053   |
|                                                                   | Ostatné                                                                                   | 38 710    | 22 717    | 24 041    |
| Ministerstvo hospodárstva SR                                      | 0EA Operačný program Integrovaná infraštruktúra (v gescii MŠVVaŠ SR)                      | 219 638   | 318 324   | 216 240   |
|                                                                   | 07K Rozvoj priemyslu a podpora podnikania                                                 | 366 693   | 138 846   | 264 440   |
|                                                                   | Ostatné                                                                                   | 45 892    | 35 904    | 35 825    |
| Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR                | 0CC Stabilizácia poľnohospodárstva trhov s poľnohospodárskymi komoditami                  | 461 339   | 453 916   | 457 387   |
|                                                                   | 0CD Rozvoj vidieka SR 2014 - 2020                                                         | 266 613   | 593 407   | 575 915   |
|                                                                   | ODV Fondy EÚ - MIRRI                                                                      | 130 973   | 260 327   | 0         |
|                                                                   | 090 Tvorba, regulácia a implementácia politik                                             | 131 137   | 151 957   | 153 715   |
|                                                                   | Ostatné                                                                                   | 49 935    | 28 709    | 26 599    |
|                                                                   | 053 Cestná infraštruktúra                                                                 | 679 163   | 473 082   | 332 558   |
| Ministerstvo dopravy a výstavby SR                                | 07S Železničná doprava                                                                    | 686 404   | 506 293   | 595 000   |
|                                                                   | 0EB Operačný program Integrovaná infraštruktúra                                           | 283 480   | 353 885   | 817 228   |
|                                                                   | 017 Podpora rozvoja bývania                                                               | 57 855    | 66 000    | 58 000    |
|                                                                   | Ostatné                                                                                   | 143 727   | 90 358    | 410 189   |
| Všeobecná pokladničná správa                                      | 08H Dlhová služba                                                                         | 796 973   | 1 112 350 | 1 089 976 |
|                                                                   | Programovo nealokované                                                                    | 3 876 627 | 5 630 700 | 5 160 555 |
|                                                                   | Ostatné                                                                                   | 3 534     | 3 456     | 4 390     |

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