



**STANOVISKO
NAJVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SR K NÁVRHU
ŠTÁTNEHO ZÁVEREČNÉHO ÚČTU SR ZA ROK 2021**

Jún 2022

Obsah

ZHRNUTIE.....	4
1 EKONOMICKÝ RÁMEC ROZPOČTOVÉHO HOSPODÁRENIA SR	7
2 HOSPODÁRENIE VEREJNEJ SPRÁVY V METODIKE ESA 2010	8
2.1 SALDO VEREJNEJ SPRÁVY	8
2.2 PRÍJMY VEREJNEJ SPRÁVY.....	8
2.3 VÝDAVKY VEREJNEJ SPRÁVY	10
2.4 DLH VEREJNEJ SPRÁVY.....	11
3 HOSPODÁRENIE ŠTÁTNEHO ROZPOČTU NA HOTOVOSTNEJ BÁZE	14
3.1 ZÁKLADNÉ ROZPOČTOVÉ UKAZOVATELE	14
3.2 PRÍJMY ŠTÁTNEHO ROZPOČTU	15
3.3 VÝDAVKY ŠTÁTNEHO ROZPOČTU	18
4 STANOVISKO K VYBRANÝM POLITIKÁM A KAPITOLÁM ŠR	22
4.1 MINISTERSTVO ZDRAVOTNÍCTVA SR	22
4.1.1 Čerpanie programov kapitoly MZ SR.....	22
4.1.2 Výsledky vynakladania zdrojov na zdravotníctvo	23
4.1.3 Zdravotnícky personál.....	24
4.1.4 Zadlženost zdravotníckych zariadení	25
4.2 MINISTERSTVO ŠKOLSTVA, VEDY, VÝSKUMU A ŠPORTU SR	27
4.2.1 Čerpanie programov kapitoly MŠVVaŠ SR.....	28
4.2.2 Nezrealizovanie zámeru zvýšiť záujem budúcich učiteľov pracovať v regionálnom školstve	28
4.2.3 Nedostatočné plnenie revízných opatrení v oblasti vysokého školstva	29
4.3 MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR.....	30
4.3.1 Čerpanie programov kapitoly MPSVR SR.....	30
4.3.2 Príjmy a výdavky sociálneho poistenia.....	32
4.3.3 Podpora udržania zamestnanosti – projekt Prvá pomoc.....	33
5 VZŤAH ŠTÁTNEHO ROZPOČTU K EÚ	38
6 HOSPODÁRENIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY	40
TABUĽKOVÁ PRÍLOHA.....	44

Zoznam skratiek

COVID-19	Infekčné ochorenie vyvolané koronavírusom SARS-CoV-2	RIS	Rozpočtový informačný systém
ČR	Česká republika	RO	rozpočtové opatrenie
DPFO	Daň z príjmov fyzických osôb	RVS	rozpočet verejnej správy
DPH	Daň z pridanej hodnoty	SOŠ	stredná odborná škola
DRG	Diagnoses Related Groups (Skupiny súvisiacich diagnóz)	SR	Slovenská republika
ECB	Európska centrálna banka	SŠ	stredná škola
EFSF	Európsky nástroj finančnej stability	SZČO	samostatne zárobkovo činná osoba
EK	Európska komisia	SZP	sociálne znevýhodnené prostredie
EŠIF	Európske štrukturálne a investičné fondy	ŠFRB	Štátny fond rozvoja bývania
EÚ	Európska únia	ŠR	štátny rozpočet
FR SR	Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky	ŠÚ SR	Štatistický úrad Slovenskej republiky
HDP	Hrubý domáci produkt	ŠVP	štátny vzdelávací program
IROP	Integrovaný regionálny operačný program	ŠZÚ	štátny záverečný účet
IZP	Inštitút zdravotnej politiky	ÚHP	Útvar hodnoty za peniaze
MDV SR	Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky	ÚPSVR	Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky	ÚVZ	Úrad verejného zdravotníctva
MH SR	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky	SR	Slovenskej republiky
MIRRI SR	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky	V4	Vyšehradská skupina
MO SR	Ministerstvo obrany Slovenskej republiky	VpDP	Výbor pre daňové prognózy na MF SR
MPRV SR	Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky		
MPSVR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky		
MŠ	materská škola		
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		
NDS, a. s.	Národná diaľničná spoločnosť, a. s.		
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky		
NR SR	Národnej rady Slovenskej republiky		
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj		
OP	operačný program		
PO	programové obdobie		
PRV	program rozvoja vidieka		
PS SR	Program stability Slovenskej republiky		

Zhrnutie

Stanovisko NKÚ SR k návrhu ŠZÚ SR za rok 2021 je vypracované v súlade s ustanovením § 5 ods. 1 zákona o NKÚ SR a vychádza z kontrol vykonaných NKÚ SR v rokoch 2021 a 2022 v kapitolách ŠR a v ostatných subjektoch VS. Pri príprave stanoviska boli NKÚ SR predložené pracovné verzie návrhov ZÚ za rok 2021 v kapitolách MZ SR, MŠVVaŠ SR a MPSVR SR z dôvodu, že termín na spracovanie návrhov ZÚ príslušných kapitol bol stanovený do 31. 5. 2022. NKÚ SR na základe výsledkov kontrol a analytickej činnosti dospel k týmto záverom a odporúčaniam.

Slovensko sa po prudkom prepade v roku 2020, ktorý spôsobila pandémia, čiastočne zotavilo a HDP v roku 2021 vzrástlo o 3 %, čo bolo o 2,6 p. b. menej oproti predpokladom schváleného rozpočtu. Protipandemické opatrenia mali za následok nižšiu súkromnú spotrebu a investície. Okrem toho nad očakávania rástla inflácia, ktorá tiež ukrojila z reálneho rastu ekonomiky.

Výdavky na pandémiu COVID-19 boli predbežne vyčíslené vo výške 3,4 mld. eur, čo je medziročne viac o 1,6 mld. eur. Takmer polovica išla na finančnú podporu pre zamestnávateľov a SZČO za účelom udržania zamestnanosti a viac ako štvrtina smerovala do zdravotníctva na úhradu zvýšených výkonov zdravotníckych zariadení, mzdové výdavky a úhradu mobilných odberových miest.

Konsolidovaný dlh VS v metodike ESA 2010 dosiahol ku koncu roka 2021 takmer 61,3 mld. eur, čo predstavuje 63,1 % HDP. Medziročne sa dlh v pomere k HDP zvýšil o 3,4 p. b. (o 6,2 mld. eur). Dôvodom vyššieho dlhu bola aj potreba financovať vysoký očakávaný schodok ŠR (11,8 mld. eur) v novele zákona o ŠR, čo vyvolalo tlak na navýšenie likvidných aktív. **Za nárastom dlhu VS bol teda aj rast čistého dlhu (o 7,7 % od roku 2019). Negatívom je doposiaľ neschválené sprísnenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti** tak, aby bola zabezpečená konzistentnosť pravidiel (sankcie, úľavy a únikové klauzuly) výdavkových limitov a dlhovej brzdy.

Hotovostný schodok ŠR bol aj v roku 2021 hlavnou príčinou zvyšovania štátneho dlhu, a tým aj dlhu VS. Hospodárenie ŠR vykázané na hotovostnom princípe dosiahlo v roku 2021 príjmy 17,2 mld. eur (medziročne viac o 9,2 %), výdavky 24,2 mld. eur (medziročne viac o 3 %) a schodok 7 mld. eur. Skutočný schodok ŠR bol v porovnaní s novelizovaným rozpočtom nižší o 4,8 mld. eur.

V rozpočte na rok 2021 boli zavedené dve novinky, ktoré sa týkali investícií. Prvou bolo vytvorenie analyticky podloženej metodiky pre určovanie investičných priorít so zoznamom investícií zoradených podľa priorít a druhou alokovanie časti investičných výdavkov do kapitoly VPS. Pri zavádzaní týchto novínok sa však nepodarilo vyhnúť komplikáciám. Predovšetkým **alokovanie niektorých investičných výdavkov rezortu dopravy, obrany či zdravotníctva do kapitoly VPS považuje NKÚ SR za neopodstatnené. Nedostatky boli identifikované aj pri programovom rozpočtovaní, pri ktorom NKÚ SR dlhodobo poukazuje na jeho nevyužitý potenciál.**

NKÚ SR venoval v roku 2021 pozornosť aj kontrole daňových príjmov ŠR, a to najmä stavu implementácie programu na zjednotenie výberu daní, cla a poistných odvodov – UNITAS a úspešnosti vymáhania daňových nedoplatkov. Na základe ich výsledkov **NKÚ SR odporučil Výboru NR SR pre financie a rozpočet, aby zaviazal MF SR predložiť stratégiu pokračovania v zjednocovaní príjmov z daní, cla a odvodov ako kľúčového nástroja riadenia verejných príjmov** a požadovať od MF SR analýzu príčin dlhodobo nízkej úspešnosti vymáhania daňových nedoplatkov z dorubenej dane z daňových kontrol a na jej základe navrhnúť a predložiť stratégiu riešenia tohto problému.

V súlade s prioritami svojej kontrolnej činnosti na rok 2021 sa NKÚ SR v rámci prípravy stanoviska, zamerlal bližšie na tri kapitoly ŠR – MZ SR, MŠVVŠ SR a MPSVR SR.

Pri kontrole programového rozpočtovania **kapitoly MZ SR** bolo zistené, že štát za svojich poistencov poslal do systému o takmer 141 mil. eur menej než plánoval, čo vzhľadom k významnému podfinancovaniu nemožno hodnotiť pozitívne. **Podľa dostupných medzinárodných ukazovateľov dosiahlo slovenské zdravotníctvo v roku 2021 veľmi slabé výsledky.** Ich nízku úroveň nemožno ospravedlniť pandémiou alebo inými externými vplyvmi, ktoré boli rovnako prítomné aj v iných krajinách. Skôr to poukazuje na pretrvávajúce systémové problémy slovenského zdravotníctva. Jedným z nich je aj chronický problém zadlžovania zdravotníckych zariadení, ktorý je ovplyvnený nedostatočným pokrokom pri optimalizácii siete nemocníc, zavedení úhradového mechanizmu DRG a zefektívnení prevádzky nemocníc.

Z použitia finančných prostriedkov vo výške 100 mil. eur **v rezorte školstva** určených na zvýšenie motivácie pedagogických zamestnancov a záujmu budúcich učiteľov pracovať v regionálnom školstve, splnili zámer len dve opatrenia – stabilizačný príspevok pre učiteľov ZŠ a SŠ (16,7 mil. eur) a odmeny 100 eur v Kolektívnej zmluve vyššieho stupňa (14,2 mil. eur). **NKÚ SR považuje presmerovanie prostriedkov určených na zvýšenie záujmu o učiteľskú profesiu za krok, ktorý ide proti cieľu zvýšenia kvality regionálneho školstva.** Tiež ciele stanovené revíziou výdavkov zamestnanosti a odmeňovania v oblasti vysokého školstva sa plnia nedostatočne.

V kapitole MPSVR SR bolo zistené, že **programová štruktúra nebola prispôbená mimoriadnym okolnostiam.** Výdavky vynaložené na zmiernenie dopadov pandémie boli vykazované v rámci existujúcej programovej štruktúry. Deficit nemocenského a starobného poistenia sa riešil presunmi z rezervného fondu solidarity, základných fondov invalidného, úrazového, garančného poistenia a poistenia v nezamestnanosti vrátane transferu zo ŠR, ktorý bol prioritne určený na krytie deficitu starobného poistenia. **Na podporu udržania zamestnanosti sa v roku 2021 v rámci projektu prvej pomoci poskytlo 1,3 mld. eur, a to najviac pre zamestnancov mikro podnikov, ktoré tvorili 79 % všetkých prijímateľov.** Výdavky na prvú pomoc medziročne vzrástli o 29,5 %, a to z dôvodu zvýšenia finančných príspevkov v roku 2021.

Čerpanie EŠIF v PO 2014 – 2020 dosiahlo 49,7 %, a teda ešte zostáva dočerpať polovicu z celkovej alokácie 14,4 mil. eur. Obzvlášť problematická situácia je v rámci OP Integrovaná infraštruktúra, kde bolo vyčerpaných iba 44,9 %. **Za posledný rok stúpila aj výška finančných opráv z titulu nezrovnalostí o takmer 100 mil. eur.** Najvyššie nezrovnalosti dosahuje práve OP Integrovaná infraštruktúra a Integrovaný regionálny OP. Situáciu zhoršuje aj dočasné pozastavenie preplácania žiadostí zo strany EK, ktoré nastalo vo februári 2022 a reálne hrozí možnosť prepadnutia prostriedkov. Čerpanie z PO 2021 – 2027 v roku 2021 nebolo možné pre neschválenú Partnerskú dohodu medzi EÚ a SR.

Hospodárenie územnej samosprávy bolo v roku 2021 tiež ovplyvnené pandémiou. V metodike ESA 2010 obce dosiahli prebytok 2,4 mil. eur a VÚC schodok 26,7 mil. eur. Po prvýkrát v histórii prekročili celkové príjmy obcí hranicu 6 mld. eur a príjmy územných celkov 2 mld. eur. Zároveň bol medziročný rast príjmov, prvýkrát od prerozdelenia prostriedkov z DPFO v roku 2016, pomalší ako rast príjmov v ŠR. Príjem z DPFO sa po poklese v roku 2020 zvýšil medziročne o 90,8 mil. eur (o 4,15 %). Tento príjem by pritom mohol byť ešte vyšší, napr. odstránením tzv. fiktívnych živnostníkov zo systému (živnostníci majú nižšie daňovo-odvodové zaťaženie).

FINANCIE

3 %



rast reálneho HDP
(o 2,6 p. b. menej
oproti schválenému
rozpočtu)

6,2 %
HDP

deficit verejnej
správy



63,1 %
HDP

dlh verejnej správy
(medziročne
vyšší o 3,4 p. b.)

20
21

ZDRAVOTNÍCTVO

2,2
roka



medziročný pokles
očakávanej dĺžky
života pri narodení

spolu s Bulharskom
najväčší pokles
spomedzi krajín EÚ

833,5
mil. eur



5.

zvýšené výdavky na
boj s pandémiou



najhoršia krajina v
EÚ v nadúmrtnosti
spojenej s Covid-19

ŠKOLSTVO

28
mil. eur



výdavky na motiváciu
učiteľov v regionálnom
školstve (plán bol 100
mil. eur)

5,1 %

medziročný nárast
platov VŠ učiteľov
(zaostávanie o 2,9 p. b.
za cieľom z Revízie
výdavkov)



1,3 %

pokles počtu vyučujúcich
na verejných a štátnych
VŠ oproti 2019/2020
(zaostávanie za cieľom
z Revízie výdavkov)

SOCIÁLNE VECI

1,3
mld. eur

poskytnuté finančné
príspevky v rámci
Prvej pomoci



71,1 %

pre zamestnancov

28,9 %

pre SZČO

Najvyššie % neoprávnených výdavkov
zo skontrolovaných (okresy):

Poltár	52 %
Zlaté Moravce	47 %
Žarnovica	43 %



840
mil. eur

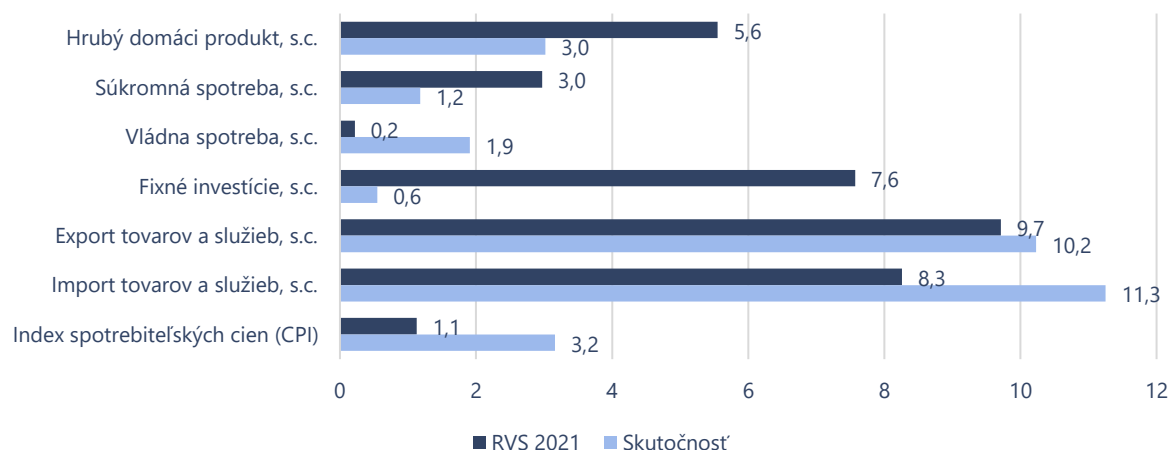
transfer zo štátneho
rozpočtu na krytie
deficitu starobného
poistenia



1 Ekonomický rámec rozpočtového hospodárenia SR

Slovensko sa z prudkého prepadu v roku 2020 spôsobeného pandemiou čiastočne zotavilo a HDP v minulom roku vzrástlo o 3 %. Pôvodne schválený rozpočet na rok 2021 však počítal s rastom 5,6 % (graf 1). Protipandemické opatrenia na začiatku a konci roka zapríčinili nižšiu súkromnú spotrebu a investície, čo sa odrazilo na celkovom raste HDP. Okrem toho nad očakávania rástla inflácia, o 3,2 % (oproti prognóze vzrástla o 2,1 p. b.), ktorá tiež ukrojila z reálneho rastu ekonomiky.

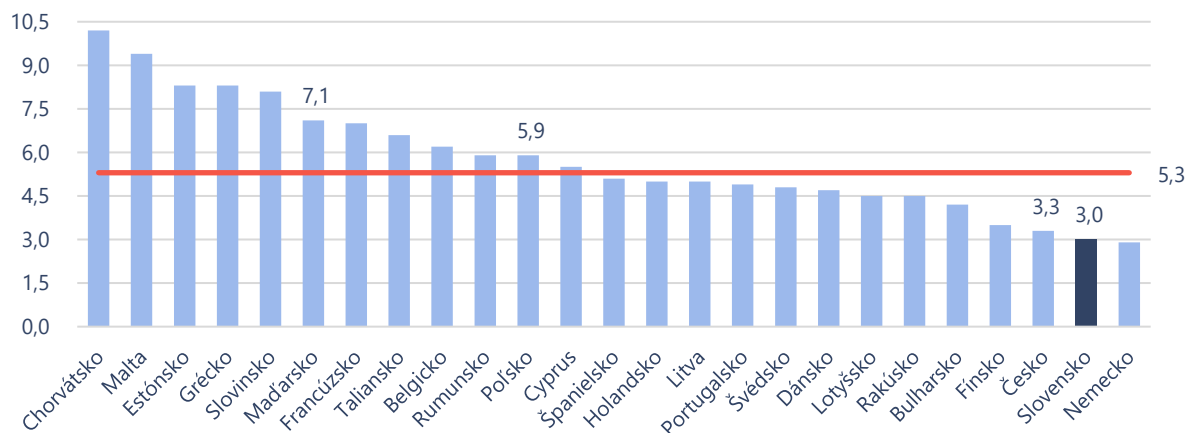
Graf 1: Porovnanie prognózy VpMP a skutočnosti za rok 2021 (medziročná zmena v %)



Zdroj: Návrh ŠZÚ 2021, MF SR, ŠÚ SR

Problémy sa počas roka začali prejavovať aj v priemysle a logistike, a to napríklad v nedostatku kľúčových súčiastok. Priemysel tak musel zvoľniť výrobu, čo sa odrazilo na nižšom exporte v porovnaní s importom. K zníženiu negatívnych vplyvov pandémie v minulom roku prispela vládna spotreba ako stimul ekonomiky, a to najmä podporou podnikania a zachovania zamestnanosti. Vďaka tomu si trh práce nepohoršil tak výrazne ako počas finančnej krízy a miera nezamestnanosti sa zvýšila medziročne o 0,2 p. b. na úroveň 6,9 %. V porovnaní s obdobím pred pandemiou chýbalo trhu práce stále viac ako 40 tisíc pracovníkov. Pokles zamestnanosti však vyvážil vyšší rast miezd, ktorý prekonal prognózu.

Graf 2: Medzinárodné porovnanie temp rastu reálneho HDP v roku 2021 (medziročná zmena v %)



Zdroj: Eurostat

Vývoj v minulom roku vyústil do umiestnenia SR spolu s Českom a Nemeckom na chvoste rebríčka porovnania krajín EÚ v raste reálneho HDP (graf 2). Priemer EÚ27 bol v minulom roku na úrovni 5,3 % a spomedzi krajín V4 na tom bolo najlepšie Maďarsko, ktorého ekonomika vzrástla o 7,1 %.

2 Hospodárenie verejnej správy v metodike ESA 2010

V čase tvorby tohto stanoviska NKÚ SR hodnotil hospodárenie VS na základe predbežných výsledkov, ktoré sa v metodike ESA 2010 za predchádzajúci rok predkladajú Eurostatu do 1. apríla bežného roka.¹ Pre definitívne výsledky hospodárenia VS za predchádzajúci rok bude rozhodujúce stanovisko a notifikácia Eurostatu k výsledkom predloženým do 1. októbra 2022.

2.1 Saldo verejnej správy

Podľa predbežných výsledkov z prvej notifikácie predloženej EK vyplýva, že hospodárenie rozpočtu VS v metodike ESA 2010 za rok 2021 bolo na úrovni -6,2 % HDP, čo je lepšie oproti pôvodnému aj novelizovanému rozpočtu (tabuľka 1). Pôvodný rozpočet VS predpokladal schodok 7,4 % HDP. V súvislosti s pandemiou však schválila vláda SR v priebehu roka novelu zákona o ŠR, ktorá upravila výdavky a zvýšila tak deficit ŠR na 10,6 % HDP. Vďaka vyšším príjmom a nižším výdavkom VS oproti novele rozpočtu bola zaznamenaná pozitívna odchýlka v sume 4,106 mld. eur, resp. 4,4 % HDP.

Tabuľka 1: Vývoj schodku VS na aktuálnej báze v rokoch 2020 a 2021

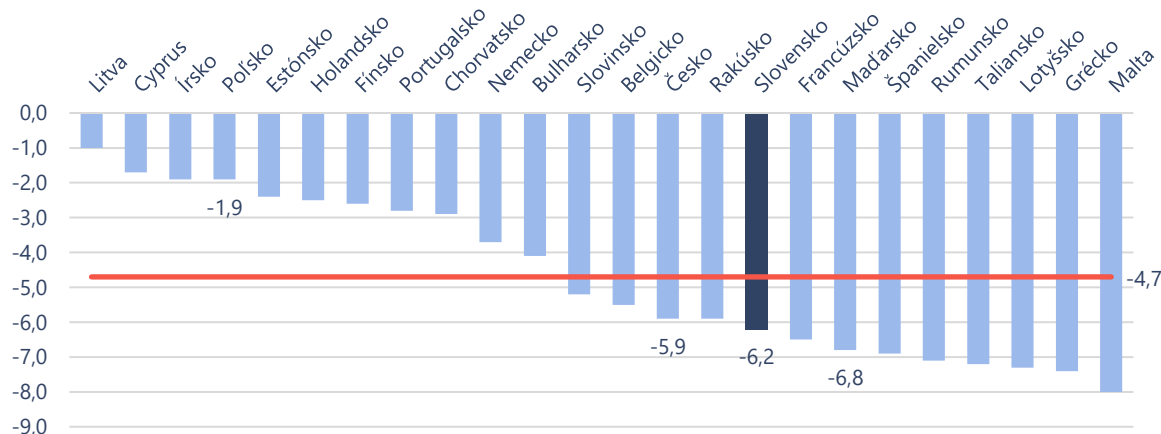
Ukazovateľ	2020 S	2021 R	2021 NR	2021 S	2021 S - 2021 NR
Príjmy spolu (v mil. eur)	38 610,5	39 644,1	38 532,0	41 455,9	2 923,9
Výdavky spolu (v mil. eur)	43 645,6	46 734,6	48 611,7	47 429,0	-1 182,7
Schodok podľa ESA 2010 (v mil. eur)	-5 035,1	-7 090,5	-10 079,7	-5 973,1	4 106,6
Schodok podľa ESA 2010 (% HDP)	-5,5	-7,4	-10,6	-6,2	4,4

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2021, MF SR

S – skutočnosť, R – rozpočet, NR – novelizovaný rozpočet

Z hľadiska medzinárodného porovnania prebytku/schodku VS sa SR ocitla za priemerom EÚ, ktorý dosiahol -4,7 % (graf 3). V roku 2021 okrem Dánska (2,3 %) a Luxemburska (0,9 %) mali všetky krajiny EÚ deficitné hospodárenie. Najvyšší deficit zaznamenala Malta (-8 %), Grécko (-7,4 %) a Lotyšsko (-7,3 %).

Graf 3: Medzinárodné porovnanie sáld VS v roku 2021 (% HDP)



Zdroj: Eurostat

2.2 Príjmy verejnej správy

Celkové aktuálne príjmy VS mali podľa novely rozpočtu z polovice minulého roka dosiahnuť nižšie plnenie o viac ako 1,1 mld. eur. Napokon sa obavy z nižšieho plnenia rozplynuli, keď skutočné príjmy prevýšili aj pôvodne schválený rozpočet o 2,9 mld. eur (tabuľka 2). K vyššiemu plneniu prispel najmä

¹ Dôvodom je nevyhnutnosť vykonania auditov finančných výkazov a získanie definitívnych údajov o časovom rozlíšení daní a poistných odvodov predovšetkým zo strany FR SR, Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní.

priaznivý výber daní a odvodov (v akruálnom vyjadrení vyšší oproti rozpočtu o 1,8 mld. eur), a to takmer vo všetkých zložkách daňových a odvodových príjmov (graf 4).

Tabuľka 2: Vývoj príjmov VS na akruálnej báze v rokoch 2020 a 2021 (v mil. eur)

Ukazovateľ	2020 S	2021 R	2021 NR	2021 S	2021 S - 2021 NR
Príjmy spolu	38 610,5	39 644,1	38 532,0	41 455,9	2 923,9
Daňové a poistné príjmy	31 753,2	32 418,4	32 418,4	34 194,4	1 776,0
Nedaňové príjmy	5 277,9	5 960,7	5 960,7	5 601,4	-359,2
Granty a transfery	1 579,4	1 265,0	152,9	1 660,0	1 507,1

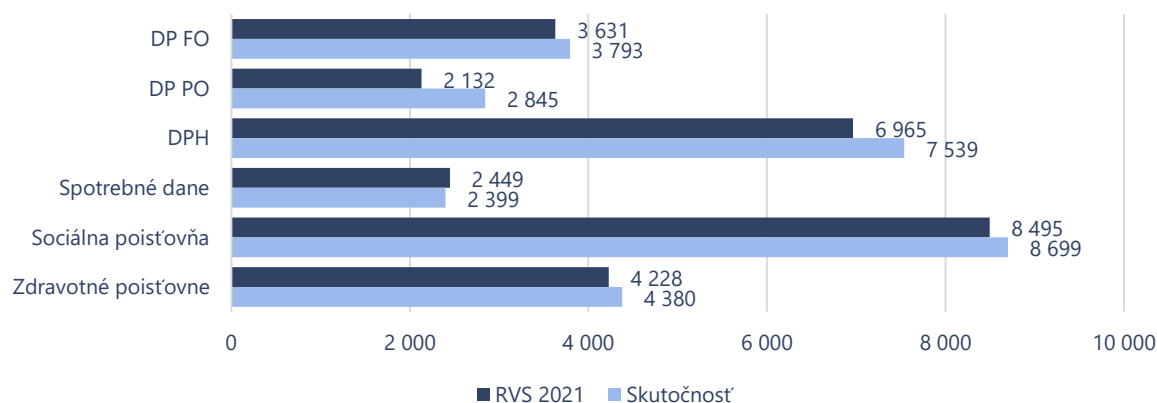
Zdroj: Návrh ŠZÚ 2021, MF SR

S – skutočnosť, R – rozpočet, NR – novelizovaný rozpočet

Vyššie tempo rastu miezd prispelo k vyššiemu výberu z DPFO. Výnos DPH vzrástol oproti rozpočtu o 573,2 mil. eur najmä vďaka lepšej úspešnosti výberu (odklon od hotovostných platieb k bezhotovostným zabránili únikom v podobe nepriznaných tržieb). Výber na daniach by však mohol byť ešte vyšší, ak by boli aktívne limity hotovostných platieb vzhľadom na pandémiu ochorenia COVID-19, kvôli ktorej bola 12. marca 2020 vyhlásená mimoriadna situácia.² Aj keď sa spoločnosť po vyše dvoch rokoch pandémie vrátila do normálneho stavu, stále je vyhlásená mimoriadna situácia. Nenapĺňajú sa tak predpoklady zákona, že vďaka limitom sa obmedzia podvodné konania v daňovej oblasti a súčasne je to nástroj na boj proti praniu špinavých peňazí, na boj proti korupcii a trestnej činnosti či pri ochrane pred financovaním terorizmu. **Vláda by sa mala zamerať na úpravu zákona tak, aby sa napĺňali ciele obmedzenia hotovostných platieb aj počas mimoriadnej situácie, ak to spoločenské a zdravotné podmienky umožňujú.**

Silnejší vývoj na trhu práce priniesol vyšší výnos aj pri sociálnych a zdravotných odvodoch. Akruálne vzrástli oproti rozpočtu zdravotné odvody o 151,5 mil. eur a sociálne odvody o 191,8 mil. eur. Naopak, nepriaznivý vývoj pandémie spôsobil pomalší rast spotreby palív, čo sa premietlo do nižšieho výnosu dane z minerálnych olejov.

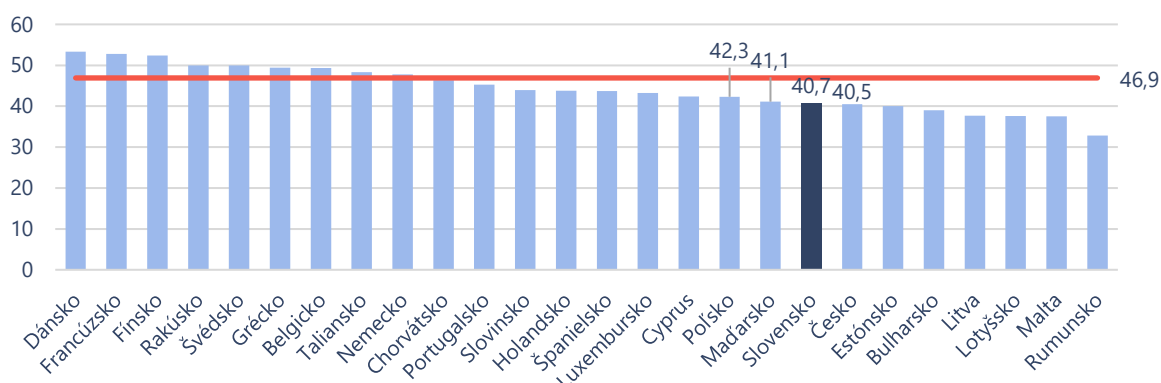
Graf 4: Porovnanie prognózy VpDP a skutočnosti za rok 2021 (v mil. eur)



Zdroj: Návrh ŠZÚ 2021, MF SR

V rámci medzinárodného porovnania príjmov VS v roku 2021 (graf 5) bolo Slovensko spolu s krajinami V4 pod priemerom EÚ (46,9 %). Medziročne vzrástli Slovensku príjmy o 0,8 p. b. a dosiahli tak úroveň 40,7 % HDP. Najvyšší medziročný rast príjmov zaznamenal Cyprus, a to o 3,1 p. b. na 42,4 % HDP.

² Návrh na vyhlásenie mimoriadnej situácie v súvislosti s ohrozením verejného zdravia II. stupňa z dôvodu ochorenia COVID-19 spôsobeného koronavírusom SARS-CoV-2 na území Slovenskej republiky. [\[online\]](#)

Graf 5: Medzinárodné porovnanie príjmov VS v roku 2021 (% HDP)

Zdroj: Eurostat

2.3 Výdavky verejnej správy

V dôsledku silnej druhej vlny na začiatku roka 2021 a na účely finančného krytia opatrení zameraných na zmiernenie následkov pandémie pristúpila vláda SR k schváleniu novely zákona o ŠR na rok 2021. Tento krok naznačuje, že vláda si nepripravila dostatočnú covidovú rezervu na ďalší rozpočtový rok. Skutočné výdavky boli napokon nižšie ako novelizovaný rozpočet o 1,2 mld. eur a medziročne vzrástli o 3,8 mld. eur (tabuľka 3).

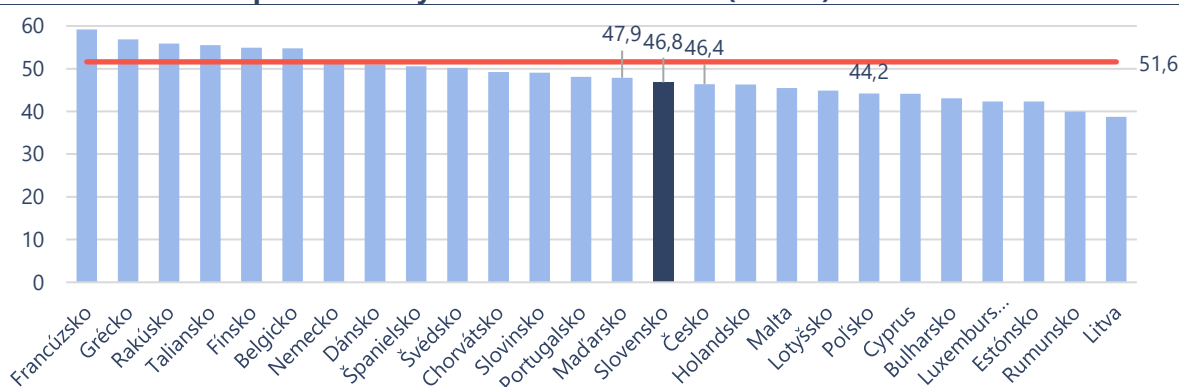
Tabuľka 3: Vývoj výdavkov VS na aktuálnej báze v rokoch 2020 a 2021 (v mil. eur)

Ukazovateľ	2020 S	2021 R	2021 NR	2021 S	2021 S - 2021 NR
Výdavky spolu	43 645,6	46 734,6	48 611,7	47 429,0	-1 182,7
Bežné výdavky	40 718,1	43 370,3	45 131,3	44 532,4	-598,9
Kapitálové výdavky	2 927,5	3 364,3	3 480,4	2 896,7	-583,7

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2021, MF SR

S – skutočnosť, R – rozpočet, NR – novelizovaný rozpočet

Aj v rámci medzinárodného porovnania výdavkov VS v roku 2021 (graf 6) bola SR spolu s krajinami V4 pod priemerom EÚ (51,6 %). Medziročne vzrástli v SR výdavky o 1,5 p. b. a dosiahli tak úroveň 46,8 % HDP. Najvyšší medziročný pokles výdavkov zaznamenalo Chorvátsko, a to o 5,5 p. b. na 49,2 % HDP.

Graf 6: Medzinárodné porovnanie výdavkov VS v roku 2021 (% HDP)

Zdroj: Eurostat

Výdavky spojené s COVID-19

MF SR spolu so ŠÚ SR predbežne vyčíslili podľa metodiky ESA 2010 výdavky súvisiace s COVID-19 na 3,413 mld. eur (tabuľka 4), čo je medziročne viac o 1,635 mld. eur. EK umožnila SR časť výdavkov uhradiť

zo štrukturálnych fondov, čo znížilo celkový vplyv na saldo o 388,4 mil. eur. Prostriedky boli počas roka realokované v niektorých operačných programoch na boj proti pandémie.

Tabuľka 4: Výdavky na COVID opatrenia s vplyvom na saldo VS v metodike ESA (v tis. eur)

Ukazovateľ	Suma
Podpora udržania zamestnanosti	1 506 052
Sociálna pomoc (vrátane pandemických OČR a PN)	490 756
Odpustenie daní a odvodov	16 911
Zvýšené výdavky v zdravotníctve	833 544
Iné opatrenia	543 468
Bankové záruky (s vplyvom na deficit)	22 553
Vplyv výdavkov na saldo VS*	3 024 904

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2021, MF SR

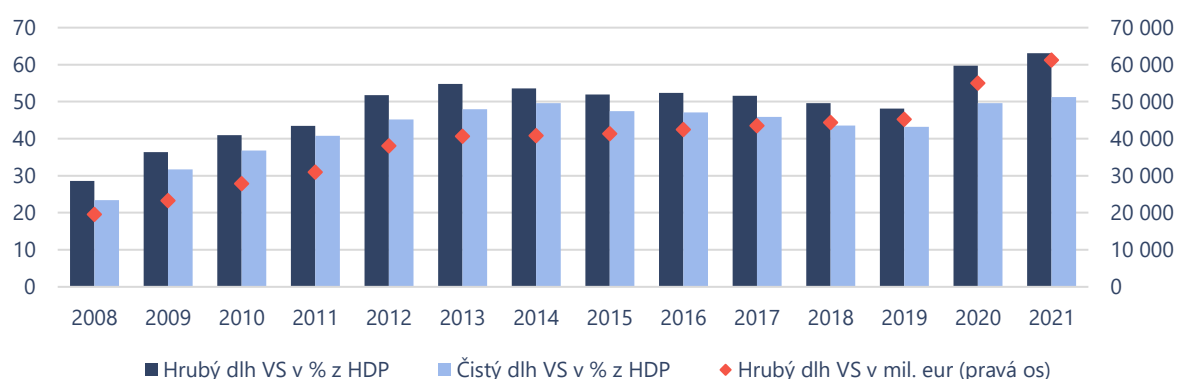
*bez výdavkov refundovaných zo zdroja EÚ

V rámci výdavkov na COVID opatrenia išla takmer polovica na finančnú podporu pre zamestnávateľov a SZČO na účely udržania zamestnanosti formou kompenzácie na úhradu mzdových nákladov a odvodov. Druhou najväčšou položkou bola oblasť zdravotníctva, kde išla viac ako štvrtina všetkých prostriedkov v minulom roku (úhrada zvýšených výkonov zdravotníckych zariadení, mzdové výdavky na pracovníkov v prvej línii a úhradu mobilných odberových miest).

2.4 Dlh verejnej správy

Základným ukazovateľom mapujúcim úroveň zadlženia VS v zmysle metodiky EK je výška maastrichtského dlhu³ a jeho vzťah k HDP. **Hrubý dlh VS v roku 2021 podľa predbežných výsledkov dosiahol 63,1 % HDP (graf 7), čo bolo medziročne o 3,4 p. b. viac** (oproti rozpočtu o 1,9 % HDP menej)⁴. V prepočte na jedného obyvateľa predstavoval tento dlh 11 105 eur (približne trojnásobne viac ako v roku 2008).

Graf 7: Hrubý a čistý dlh VS v rokoch 2008 až 2022 (% HDP)



Zdroj: MF SR, *Odhad MF SR

³ Maastrichtský dlh VS sa prezentuje ako konsolidovaný, to znamená, že vzťahy medzi jednotlivými subjektmi VS sú vylúčené. Skupiny subjektov VS sú vnútorne skonsolidované o vzájomné vzťahy v rámci danej skupiny (napríklad územná samospráva).

⁴ Hodnota konsolidácie vo výške 1,5 mld. eur predstavuje len pôžičky medzi skupinami VS, napríklad pôžičky Štátneho fondu rozvoja bývania poskytnuté subjektom územnej samosprávy. V prehľade maastrichtského dlhu podľa zložiek VS sú uvedené hodnoty na nekonsolidovanej báze, pričom výsledná hodnota dlhu a opis medziročných vplyvov sú uvádzané po konsolidácii (tabuľka 3 v prílohe).

Hlavnými faktormi, ktoré prispeli k nenaplneniu prognózovanej hodnoty dlhu bol lepší vývoj hotovostného deficitu ŠR a priaznivý vývoj ekonomiky (medziročný nárast HDP spôsobil zníženie dlhu VS o 3,5 p. b). Dlh VS dosiahol výšku, pri ktorej by mali byť v zmysle ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti automaticky spustené opatrenia na jeho zníženie. Do 4. 5. 2023 však platí výnimka pre sankcie od 3. pásma⁵. V nominálnom vyjadrení vzrástol dlh VS medziročne o 6,2 mld. eur na 61,3 mld. eur.

Dôvodom vyššieho hrubého dlhu bola aj potreba financovať vysoký očakávaný schodok ŠR (11,8 mld. eur) v novele zákona o ŠR, čo vyvolalo tlak na navýšenie likvidných aktív a tým prispelo k medziročnému zvýšeniu dlhu VS o 1,9 p. b. HDP (tabuľka 5). Teda za nárastom dlhu VS na úroveň 63,1 % HDP bol aj **rast čistého dlhu**⁶ (o 7,7 % od roku 2019). Okrem navýšenia likvidných aktív VS k rastu dlhu prispeli aj vklady subjektov mimo sektora VS, ktoré využívajú systém Štátnej pokladnice.

Tabuľka 5: Vývoj hrubého a čistého dlhu VS a HDP v rokoch 2019 až 2021

Ukazovateľ	m. j.	2019 S	2020 S	2021 S
Hrubý dlh VS	% HDP	48,1	59,7	63,1
Medziročná zmena hrubého dlhu	% HDP	-1,5	11,6	3,4
Čistý dlh VS	% HDP	43,2	49,6	51,3
Medziročná zmena čistého dlhu VS	% HDP	-0,4	6,4	1,7
HDP	mil. eur	94 048,0	92 079,3	97 122,5

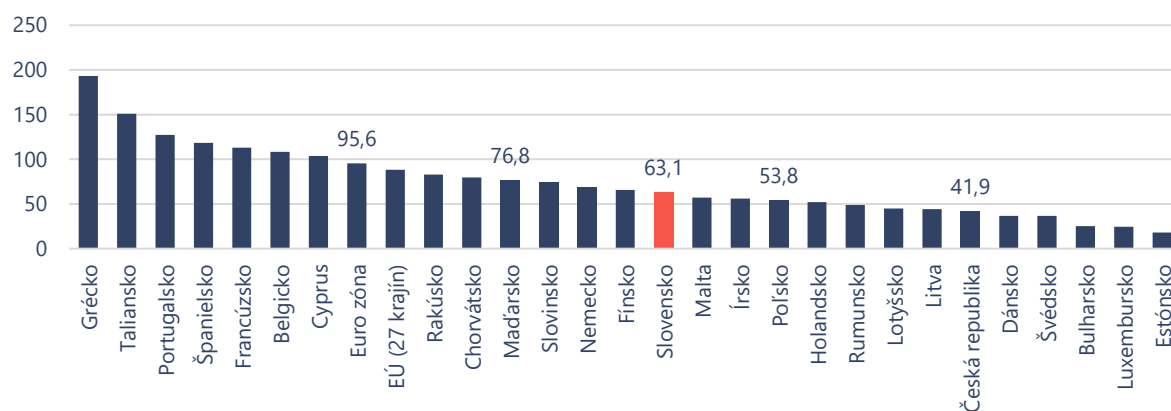
Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

S – skutočnosť

Negatívom je doposiaľ neschválené sprísnenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti tak, aby bola zabezpečená konzistentnosť pravidiel (sankcie, úľavy a únikové klauzuly) výdavkových limitov a dlhovej brzdy.

Slovensko patrí medzi 14 krajín EÚ s dlhom vyšším ako 60 % HDP (graf 8). Sedem krajín dosiahlo v roku 2021 úroveň zadlženosti nad 100 % HDP. Najvyšší dlh VS v roku 2021 vykázalo Grécko s 193,3 % HDP, Taliansko (150,8 % HDP) a Portugalsko (127,4 % HDP). Naopak, najnižší dlh malo Estónsko vo výške 18,1 % HDP, Luxembursko (24,4 % HDP) a Bulharsko (25,1 % HDP).

Graf 8: Medzinárodné porovnanie dlhov VS v roku 2021 (% HDP)



Zdroj: Eurostat

⁵ Povinnosť uplatňovať ustanovenia zákona o rozpočtovej zodpovednosti sa nevzťahuje na obdobie 24 mesiacov počnúc prvým dňom nasledujúcim po dni, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde.

⁶ Čistý dlh je definovaný ako hrubý dlh znížený o likvidné aktíva, najmä o stav hotovosti, ktorá sa dá v prípade potreby použiť na splatenie dlhu.

Na náraste nominálneho dlhu v roku 2021 sa v najvyššej miere podieľal **hotovostný schodok ŠR** vo výške 7 mld. eur. **Pozitívny vplyv na vývoj maastrichtského dlhu oproti roku 2020 mali najmä splátky záväzkov zo štátnych pokladničných poukázok** v menovitej hodnote 1,4 mld. eur, splátky záväzkov zo štátnych dlhopisov v menovitej hodnote 1 mld. eur a splátky úverov v štátnom dlhu v hodnote 89,2 mil. eur.

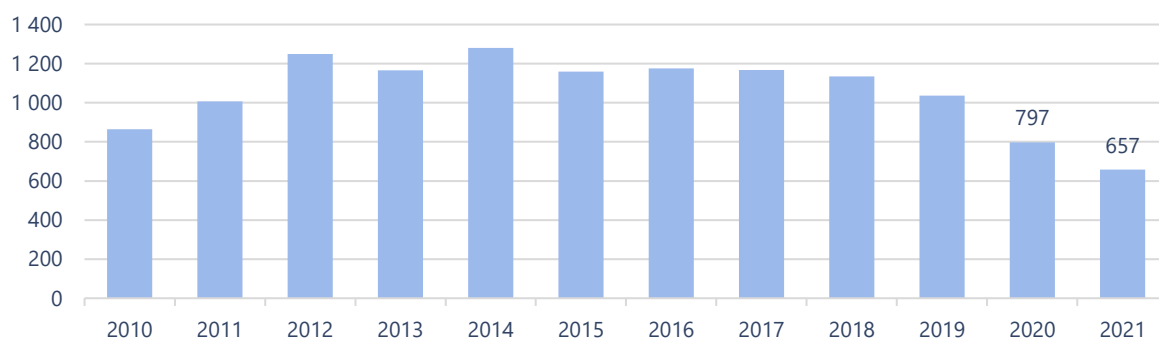
Maastrichtský dlh VS bol financovaný predovšetkým štátnymi pokladničnými poukážkami a štátnymi dlhopismi v súhrnnej menovitej hodnote 51 mld. eur (83,3 %). Bankové úvery a iné záväzky dosiahli hodnotu 5,7 mld. eur (13,5 %), z čoho 1,9 mld. eur predstavuje záväzok pripadajúci na SR z nástroja EFSF, ktorého úroveň sa oproti roku 2020 nezmenila. Súčasťou maastrichtského dlhu sú aj záväzky z vkladov peňažných prostriedkov v štátnej pokladnici klientov, ktorí nie sú súčasťou VS. Tieto záväzky vzrástli na súčasnú úroveň 1,9 mld. eur (3 %) z dôvodu vstupu nových subjektov medzi dobrovoľných klientov štátnej pokladnice (SPP, a. s., OKTE, a. s., SEPS a. s. a ďalší).

Z hľadiska pôvodnej splatnosti je maastrichtský dlh tvorený z 3,6 % (2 213,4 mil. eur) krátkodobým dlhom a splatnosťou vyššou ako jeden rok, ktorá predstavuje 96,4 % (59 046 mil. eur).

Rozhodujúci podiel z dlhu VS tvorí štátny dlh (94,45 %). Štátny dlh, ktorý je v správe MF SR dosiahol v menovitej hodnote ku koncu roka 2021 výšku 59,2 mld. eur. V porovnaní s revidovaným stavom dlhu za predchádzajúci rok vzrástol o 6,6 mld. eur (o 12 %). Mimoriadne zvýšenie štátneho dlhu súviselo s financovaním výdavkov na opatrenia prijaté v súvislosti s pandémiou a s plánovaným schodkom ŠR na úrovni 11,8 mld. eur. Skutočne dosiahnutý hotovostný schodok ŠR bol krytý finančnými prostriedkami získanými z predaja štátnych dlhopisov v hodnote 6,6 mld. eur a prijatými zahraničnými bankovými úvermi v hodnote 400 mil. eur. Štátny dlh je v rozhodujúcej miere tvorený záväzkami z emisie štátnych dlhopisov (86,1 %), prijatými bankovými úvermi (6,6 %), záväzkami vyplývajúcimi z vkladov v štátnej pokladnici (3,1 %) a záväzkami z nástroja EFSF (3,1 %).

Rozpočet výdavkov na obsluhu štátneho dlhu (domáceho aj zahraničného) na rok 2021 v celkovej výške 1,1 mld. eur bol v priebehu roka skutočne čerpaný vo výške 657 mil. eur (graf 9). Medziročne sa náklady na obsluhu štátneho dlhu znížili o 17,5 %.

Graf 9: Výdavky spojené so správou štátneho dlhu v rokoch 2010 až 2021 (v mil. eur)



Zdroj: MF SR

Pozitívne na náklady súvisiace s obsluhou štátneho dlhu vplýval pokles úrokových sadzieb a nákupy slovenských štátnych dlhopisov zo strany ECB. Na správu štátneho dlhu výrazne vplýval systém štátnej pokladnice, ktorý zabezpečil okrem centralizácie finančných zdrojov verejného sektora aj zlepšenie pozície štátu voči medzibankovému trhu. Vývoj úrokových sadzieb na finančných trhoch a správa portfólia sa prejavili v poklese priemernej váženej úrokovej sadzby záväzkov štátu z úrovne 1,51 % p. a. v roku 2020 na úroveň 1,29 % p. a. na konci roka 2021.

3 Hospodárenie štátneho rozpočtu na hotovostnej báze

Návrh ŠZÚ SR za rok 2021⁷ obsahuje aj údaje o príjmoch, výdavkoch a výsledku rozpočtového hospodárenia ŠR na hotovostnom princípe. Rozpočet VS na roky 2021 až 2023 bol pripravovaný v náročných podmienkach spôsobených pandémiou COVID-19. Jej vplyv sa premietal do očakávanej zníženej príjmovej strany verejných financií a tiež vyššími výdavkami na protipandemické opatrenia. Napriek tomu mal rozpočet VS ambíciu postupne plniť ciele, ktoré si vláda stanovila vo svojom programovom vyhlásení.

3.1 Základné rozpočtové ukazovatele

Rozpočtové hospodárenie SR bolo v roku 2021 ovplyvnené najmä schválením novely zákona o ŠR na rok 2021 a ukončením výnimočných okolností. **Novelu zákona o ŠR na rok 2021** schválila NR SR 28. mája 2021. Účelom bolo zabezpečiť najmä dofinancovanie opatrení zameraných na zmiernenie negatívnych následkov pandémie v roku 2021. **Hotovostná rezerva na negatívne vplyvy pandémie ochorenia**, rozpočtovaná v kapitole VPS, sa tým zvýšila o 2,4 mld. eur. Zároveň sa rozpočtovali **výdavky na zabezpečenie ďalších opatrení v celkovej sume 984,1 mil. eur**, najmä na vytvorenie priestoru na čerpanie prostriedkov v súvislosti s Plánom obnovy a odolnosti.

Ukončenie výnimočných okolností bolo vyhlásené uznesením vlády č. 388 z 30. júna 2021. Zároveň bolo schválené **neuplatnenie korekčného mechanizmu**⁸ na obdobie rokov 2021 a 2022 v rámci jarného balíka európskeho semestra o predĺžení všeobecnej únikovej klauzuly do konca roka 2022.⁹

ŠR hospodáril v roku 2021 s príjmami medziročne vyššími o 1,4 mld. eur (tabuľka 6). Aj tieto vyššie príjmy prispeli k nižšiemu schodku ŠR, ktorý bol nižší o 4,8 mld. eur v porovnaní so schváleným rozpočtom. Schodok ŠR dosiahol v roku 2021 výšku 7 mld. eur a medziročne bol nižší o 744,3 mil. eur (9,6 %). **NKÚ SR konštatuje, že hotovostný schodok ŠR bol aj v roku 2021 hlavnou príčinou zvyšovania štátneho dlhu, čím prispel k rastu dlhu VS.**

Tabuľka 6: Základné rozpočtové ukazovatele (v tis. eur)

Ukazovateľ	2020 S	2021 NR	2021 UR	2021 S	21S - 21NR	YoY
Celkové príjmy	15 750 634	15 806 153	15 329 006	17 197 298	1 391 145	109,2
Daňové príjmy	11 865 422	11 798 851	11 798 851	13 546 038	1 747 187	114,2
Nedaňové príjmy	1 296 626	1 183 849	1 183 455	1 338 320	154 471	103,2
Granty a transfery	2 588 586	2 823 453	2 346 700	2 312 939	-510 514	89,4
Celkové výdavky	23 509 056	27 603 808	25 736 061	24 211 425	-3 392 383	103,0
Bežné výdavky	20 846 610	24 697 596	23 293 537	21 771 263	-2 926 333	104,4
Kapitálové výdavky	2 662 446	2 906 212	2 442 524	2 440 161	-466 051	91,7
Schodok ŠR	-7 758 422	-11 797 655	-10 407 055	-7 014 127	4 783 528	90,4

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2021

S – skutočnosť, R – rozpočet, NR – novelizovaný rozpočet, UR – upravený rozpočet, YoY – medziročná zmena

Zámery vo vybraných výdavkových položkách sa v predchádzajúcom roku podarilo naplniť, s výnimkou výdavkov súvisiacich s čerpaním fondov EÚ. Výdavky na obsluhu štátneho dlhu boli nižšie o 455 mil. eur oproti upravenému rozpočtu na rok 2021 (tabuľka 7). Vo výdavkoch sa pozitívne prejavil pokles úrokových sadzieb a nákupy slovenských štátnych dlhopisov zo strany ECB. Vo fondoch EÚ došlo k medziročnému nárastu o 31,2 mil. eur (+1,3 %), pričom odvod do rozpočtu EÚ bol

⁷ V súlade s ustanovením § 29 ods. 2 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlách VS.

⁸ Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 30a ods. 2.

⁹ V súlade s rozhodnutím EK z 2. júna 2021.

medziročne vyšší o 89,4 mil. eur (+10,2 %). Transfer SP zaznamenal medziročný pokles o 129,9 mil. eur (-13,4 %).

Tabuľka 7: Čerpanie vybraných výdavkov ŠR (v tis. eur)

Ukazovateľ	2020 S	2021 R	2021 S	21S - 21R	YoY
Výdavky ŠR spolu	23 509 055	27 603 807	24 211 424	-3 392 383	103,0
Výdavky na obsluhu štátneho dlhu	796 973	1 112 350	657 488	-454 862	82,5
EÚ výdavky	2 326 973	2 782 531	2 358 153	-424 378	101,3
Spolufinancovanie zo ŠR	385 660	679 721	378 300	-301 421	98,1
Odvod do rozpočtu EÚ	877 392	1 038 917	966 750	-72 167	110,2
Transfer Sociálnej poisťovni	969 865	839 198	840 000	802	86,6

Zdroj: RVS na roky 2021 až 2023, Návrh ŠZÚ 2021

S – skutočnosť, R – rozpočet, YoY – medziročná zmena

3.2 Príjmy štátneho rozpočtu

Zákonom o ŠR na rok 2021 boli celkové príjmy ŠR schválené vo výške 15,8 mld. eur. Rozpočtovými opatreniami boli znížené o 477,1 mil. eur (3 %). Skutočné príjmy sa oproti upravenému rozpočtu zvýšili o 12,2 % a medziročne boli príjmy vyššie o 1,4 mld. eur.

Daňové príjmy tvorili 78,8 % celkových príjmov ŠR. Daňové príjmy ŠR na rok 2021 boli rozpočtované vo výške 11,8 mld. eur, no v skutočnosti boli vyššie o 14,8 % (tabuľka 4 v prílohe). Nárast bol zaznamenaný pri DPH o 968,9 mil. eur, pri DPPO o 509,8 mil. eur a pri spotrebných daniach o 112,1 mil. eur. Výpadok sa prejavil pri daniach z používania tovarov a z povolenia na výkon činnosti (24 mil. eur).

NKÚ SR venoval v roku 2021 pozornosť kontrole daňových príjmov ŠR, a to stavu implementácie programu na zjednotenie výberu daní, cla a poistných odvodov – UNITAS (box 1), zavedeniu eKasy, úspešnosti vymáhania daňových nedoplatkov (box 2) a potieraniu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania. V súvislosti s potieraním nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania sme sa pozreli na fiktívne počty živnostníkov. Keďže príjmy z potierania nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania ovplyvňujú výšku vybratej DPFO a teda aj výšku príjmov obcí a VÚC; bližšie informácie k tejto problematike sú uvedené v boxe 8 v kapitole 6 o hospodárení územnej samosprávy.

BOX 1: Stav implementácie programu na zjednotenie výberu daní, cla a poistných odvodov – UNITAS

Účelom kontroly bolo preveriť dosahovanie zámerov a cieľov stanovených v programe UNITAS, zameraných na postupné zjednotenie a zjednodušenie výberu daní, cla a poistných odvodov a preveriť dostatočnosť opatrení na implementáciu programu UNITAS.

V medzinárodnom porovnaní, podľa OECD, má SR **najdrahšiu finančnú správu s nákladmi na úrovni výberu 2,15 % v roku 2019, čo je o 1,37 % viac** oproti finančným správam krajín s obdobným rozsahom kompetencií.

Z plánovaných zámerov a cieľov sa podarilo dosiahnuť približne štvrtinu. Naplnené boli najmä ciele v oblasti procesno-organizačných zmien a nenaplnené ostali zábery v oblasti daňovo-odvodovej reformy. Chýbala dlhodobá politická podpora, a to aj napriek deklarácií všetkých vlád v programových vyhláseniach.

NKÚ SR hodnotil dosahovanie zámerov a cieľov v nasledujúcich deviatich oblastiach.

1. **Vodcovstvo** – bolo nedostatočné. Uznesenia vlády boli plnené oneskorene alebo čiastočne.
2. **Strategické plánovanie** – bolo nastavené ambiciózne, no nereflektovalo medzinárodné skúsenosti a riziká, ktoré sa naplnili. Po roku 2016 nevznikol komplexný plán odrážajúci aktuálnu situáciu.
3. **Právny rámec** – bol pripravovaný v súlade s plánom a vo viacerých prípadoch predbehol skutočnosť.
4. **Návrh projektu** – pozostával z množstva projektov, ktoré sa podarilo implementovať úplne alebo čiastočne. Mnoho zámerov sa však nedostalo do fázy projektov.

5. **Harmonogram** – plnenie úloh sa odsúvalo. Od roku 2016 harmonogram neexistoval alebo sa existujúci nedodržoval.
6. **Rozpočet** – MF SR nedodržalo rámce tvorby rozpočtu a princípy programového rozpočtovania.
7. **Riadenie výkonnosti** – Nastavenie ukazovateľov na meranie a riadenie výkonnosti nebolo dostatočné, bez prepojenia s hlavným zámerom a cieľom programu UNITAS.
8. **Personálne zabezpečenie** – Riadiace výbory boli podporované odbornými útvarmi. Vzdelávanie zamestnancov bolo zabezpečené samostatnými projektmi.
9. **Komunikácia** – nebola zabezpečená. MF SR situačné správy na rokovanie vlády predkladalo neskôr alebo nepredkladalo vôbec.

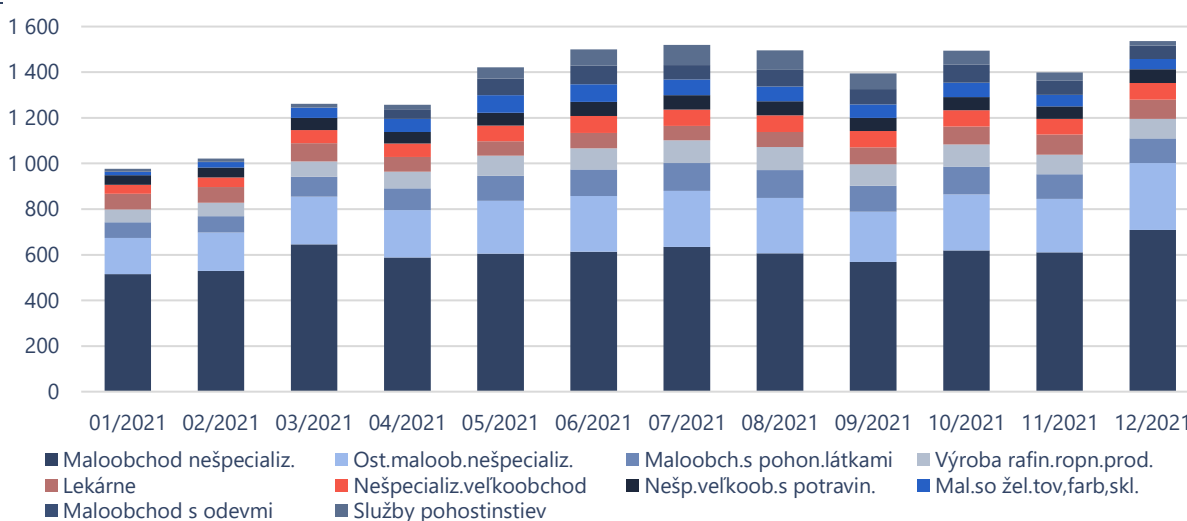
UNITAS predstavuje celkovú zmenu systému správy štátnych príjmov. Z pôvodne plánovaných zámerov a cieľov sa ich od roku 2007 dodnes podarilo implementovať 25 %, pri celkových nákladoch 184 mil. eur. **NKÚ SR odporučil Výboru NR SR pre financie a rozpočet, aby zaviazal podpredsedu vlády a ministra financií SR predložiť stratégiu pokračovania v zjednocovaní príjmov z daní, cla a odvodov ako kľúčového nástroja riadenia verejných príjmov**

Zdroj: Spracované na základe Správy o výsledku kontroly KA-004/2021/1110. [\[online\]](#)

Dôvodom zavedenia eKasy bol hlavne boj proti daňovým podvodom. FS SR očakávala zníženie daňovej medzery, a to najmä v dlhodobu problematických odvetviach, ako sú hotely, reštaurácie a bary, ale tiež maloobchod a služby. **Podľa aktuálneho prvého odhadu FS SR dosiahla daňová medzera DPH za rok 2021 hodnotu 12,1 %** a medziročne klesla o 4,7 percentuálneho bodu. **Dostala sa tak na najnižšiu úroveň za ostatných 17 rokov.**

Celková suma tržieb zaevidovaných v systéme eKasa za rok 2021 bola 27,5 mld. eur. Desať odvetví tvorilo spolu takmer 60 % všetkých tržieb, čo spolu predstavovalo 16,3 mld. eur (graf 10). Najvyššie tržby v roku 2021 zaznamenal maloobchod bližšie nešpecifikovaný, celkovo vo výške 7,2 mld. eur. Prvú trojicu ekonomických činností uzatvára ostatný maloobchod nešpecifikovaný (2,7 mld. eur) a maloobchod s pohonnými látkami (1,2 mld. eur). Od začiatku roka bolo vidieť stúpajúci trend evidovaných tržieb v systéme eKasa. Najnižšie tržby boli vykázané v januári vo výške 976,8 mil. eur a najvyššie v decembri (1,5 mld. eur). Tržby najziskovejších sektorov v decembri 2021 oproti januáru 2021 stúpli o 36,43 % (559,8 mil. eur).

Graf 10: Vývoj tržieb v systéme eKasa podľa odvetví za rok 2021 (v mil. eur)



Zdroj: Finančná správa SR, Open Data 2021

Najvyššie tržby podľa umiestnenia pokladníc v krajoch mal Bratislavský kraj vo výške 5,2 mld. eur. Naopak, najnižšia hodnota tržieb v roku 2021 bola v Trenčianskom kraji – 2,7 mld. eur.

BOX 2: Úspešnosť vymáhania daňových nedoplatkov

Kontrola bola zameraná na zhodnotenie monitorovania stavu a vývoja daňových nedoplatkov, opatrení prijímaných FS SR na zvýšenie objemu vymáhaných nedoplatkov, preverenie procesu vymáhania nedoplatkov a jeho úspešnosti z pohľadu úkonov využívaných v daňovom exekučnom konaní. Posúdené bolo aj využívanie inštitútu predbežného opatrenia počas výkonu daňovej kontroly a systém včasného upomínania.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že z pohľadu objemu je dlhodobou najrizikovejšou daňou DPH, ktorá tvorí 73 % z evidovaných nedoplatkov, z ktorých rozhodujúca časť sú doruby z daňovej kontroly. Vymožiteľné nedoplatky tvoria 13 % z celkových daňových nedoplatkov a takmer 60 % daňových nedoplatkov tvorili nedoplatky z dorubenej dane. Úspešnosť výberu bola v rokoch 2018 až 2020 v rozpätí od 5 do 11 %. Obdobie pandémie negatívne ovplyvnilo medziročný nárast novovzniknutých daňových nedoplatkov do jedného roka o 15 % (o 119,7 mil. eur), počtu daňových dlžníkov o 8 % (o 10 118 dlžníkov) a medziročný pokles vymoženej sumy o 60 % (o 152,6 mil. eur menej oproti roku 2019).

NKÚ SR zistil, že FS SR na účel predchádzania vzniku a zvýšenia efektivity vymáhania daňových nedoplatkov prijala a aplikovala viaceré opatrenia.

- V súlade so strategickým cieľom finančnej správy „Zvyšovať efektívnosť hlavných procesov finančnej správy“, vyplývajúcim z Koncepcie rozvoja FS SR na roky 2014 – 2020 boli pre oblasť vymáhania daňových nedoplatkov stanovené priority s merateľnými ukazovateľmi.
- Daňoví exekútori majú online prístup ku všetkým elektronickým registrom, čo umožňuje zistiť exekúciou postihnuteľný majetok v krátkom čase.
- Od augusta 2018 je daňové exekučné konanie prikázaním pohľadávky z účtu realizované elektronicky, čím sa výrazným spôsobom skracuje čas na zablokovanie dotknutého účtu.
- Od novembra 2017 bol spustený nový program zasielania informatívnych oznamov s názvom „Soft warning“, ktorými sú klienti FS SR upozorňovaní na nezrovnalosti, vrátane daňových nedoplatkov.
- Poznatky a podnety, ktoré prináša aplikačná prax v oblasti daňovej exekúcie, sú implementované do predkladaných legislatívnych návrhov.

Napriek týmto opatreniam FS SR je zrejmé, že úspešnosť vymáhania daňových nedoplatkov z dorubenej dane z daňových kontrol je dlhodobou nízka a vyžaduje hľadať systémové riešenia problémov tohto stavu. NKÚ SR navrhuje Výboru pre financie a rozpočet **požadovať od MF SR, aby analyzovalo príčiny dlhodobu nízkej úspešnosti vymáhania daňových nedoplatkov z dorubenej dane z daňových kontrol a na jej základe navrhlo a predložilo výboru stratégiu riešenia tohto problému.**

Zdroj: Spracované na základe Správy o výsledku kontroly KA-002/2021/1110. [\[online\]](#)

Nedaňové príjmy sa na celkových príjmoch ŠR podieľali 7,8 % (tabuľka 8). Skutočnosť plnenia nedaňových príjmov dosiahla 113 % rozpočtovanej hodnoty. Medziročne bola vyššia o 3,2 % (41,7 mil. eur, a to najmä z dôvodu vyšších príjmov z dividend o 52,1 mil. eur. Opäť sa nepodarilo naplniť výšku rozpočtovaných kapitálových príjmov najmä z dôvodu zrušenia predaja uvoľnených budov ŠÚ SR vo výške 14,1 mil. eur. **NKÚ SR tak opätovne odporúča do budúcnosti navrhovať rozpočet podľa reálne očakávaného príjmu z predaja prebytočného majetku.**

Tabuľka 8: Prehľad o plnení nedaňových príjmov ŠR (v tis. eur)

Ukazovateľ	2020 S	2021 R	2021 NR	2021 S	21S - 21NR	YoY
Nedaňové príjmy spolu	1 296 626	1 183 849	1 183 455	1 338 320	154 865	103,2
z toho: Príjmy z podnikania a z vlastníctva majetku	434 268	429 276	428 307	486 011	57 704	111,9
Administratívne poplatky a iné poplatky a platby	387 962	351 319	332 928	354 593	21 665	91,4
Iné nedaňové príjmy	453 075	373 056	386 364	476 958	90 594	105,3

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2021

S – skutočnosť, R – rozpočet, NR – novelizovaný rozpočet, YoY – medziročná zmena

Skutočné príjmy ŠR z **grantov a transferov** dosiahli sumu 2,3 mld. eur, čo je v porovnaní so schváleným rozpočtom na rok 2021 o 510,5 mil. eur menej. Medziročne sa znížili o 10,6 % (tabuľka 9).

Tabuľka 9: Prehľad o plnení grantov a transferov (v tis. eur)

Ukazovateľ	2020 S	2021 R	2021 NR	2021 S	21S - 21NR	YoY
Granty a transfery spolu	2 588 586	2 823 453	2 346 700	2 312 939	-33 761	89,4
Tuzemské granty a transfery	37 226	40 922	40 888	38 947	-1 941	104,6
Zahraničné granty a transfery	2 551 360	2 782 531	2 305 812	2 273 992	-31 820	89,1
z toho:						
prostriedky z rozpočtu EÚ	2 551 329	2 782 531	2 305 812	2 273 989	-31 823	89,1

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2021

S – skutočnosť, R – rozpočet, NR – novelizovaný rozpočet, YoY – medziročná zmena

3.3 Výdavky štátneho rozpočtu

Celkové výdavky ŠR v roku 2021 medziročne vzrástli o 3 % (tabuľka 10). V porovnaní s upraveným rozpočtom však klesli o 5,9 %. Podiel bežných výdavkov na celkových predstavoval 89,9 % a zvyšných 10,1 % pripadlo na kapitálové výdavky. Medziročne vzrástli výdavky najmä z dôvodu zabezpečenia opatrení vlády, ktorých účelom bolo zmiernenie alebo odvrátenie negatívneho vplyvu pandémie.

Tabuľka 10: Porovnanie štruktúry čerpania výdavkov ŠR na hotovostnej báze za roky 2019 a 2020

Ukazovateľ	2020 S	2021 R	2021 NR	2021 S	21S - 21NR	YoY
Bežné výdavky	20 846 610	24 697 596	23 293 537	21 771 263	-1 522 274	104,4
Mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné výdavky	2 573 842	2 499 334	2 667 022	2 624 189	-42 833	102,0
Poistné a príspevok do poisťovní	928 542	887 036	966 433	953 726	-12 707	102,7
Tovary a služby	2 267 098	8 052 262	2 652 298	2 358 055	-294 243	104,0
Bežné transfery	15 076 858	13 258 694	17 007 514	15 835 023	-1 172 491	105,0
Splácanie úrokov a ostatné platby súvisiace s úvermi	270	270	270	270	0	100,0
Kapitálové výdavky	2 662 446	2 906 212	2 442 524	2 440 161	-2 363	91,7
Obstarávanie kapitál. aktív	1 053 912	1 690 995	1 027 679	1 025 607	-2 072	97,3
Kapitálové transfery	1 608 534	1 215 216	1 414 845	1 414 554	-291	87,9
Výdavky spolu	23 509 056	27 603 808	25 736 061	24 211 424	-1 524 637	103,0

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2021

S – skutočnosť, R – rozpočet, NR – novelizovaný rozpočet, YoY – medziročná zmena

Medziročný nárast bežných výdavkov bol ovplyvnený najmä zvýšením **transferov jednotlivcom a neziskovým právnickým osobám** (Tabuľka 11) o 29,7 % (1,6 mld. eur). Finančné prostriedky boli použité najmä na **prvú pomoc a sociálne dávky**.

Tabuľka 11: Medziročné porovnanie transferov jednotlivcom a neziskovým právnickým osobám

Ukazovateľ	2021 R	2021 NR	2021 S	21S-21NR	YoY
Sociálne dávky	2 040 403	2 080 825	2 369 906	329 503	116,1
Prvá pomoc v rámci programu APTP COVID	774 866	0	1 179 802	404 936	152,3
Transfery na platené poistné za skupiny osôb ustanovené zákonom	1 487 289	1 804 753	1 708 414	221 125	114,9
Transfery OZ, nadáciám, NO, polit. stranám a hnutiam, odborovým organizáciám, atď.	596 282	519 117	630 894	34 612	105,8
Na aktívne opatrenia trhu práce	167 506	194 948	105 626	-61 880	63,1
Príspevok na osobitný účet	46 694	78 633	52 293	5 599	112,0
Jednotlivcom	63 495	57 429	428 348	364 853	674,6

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2021

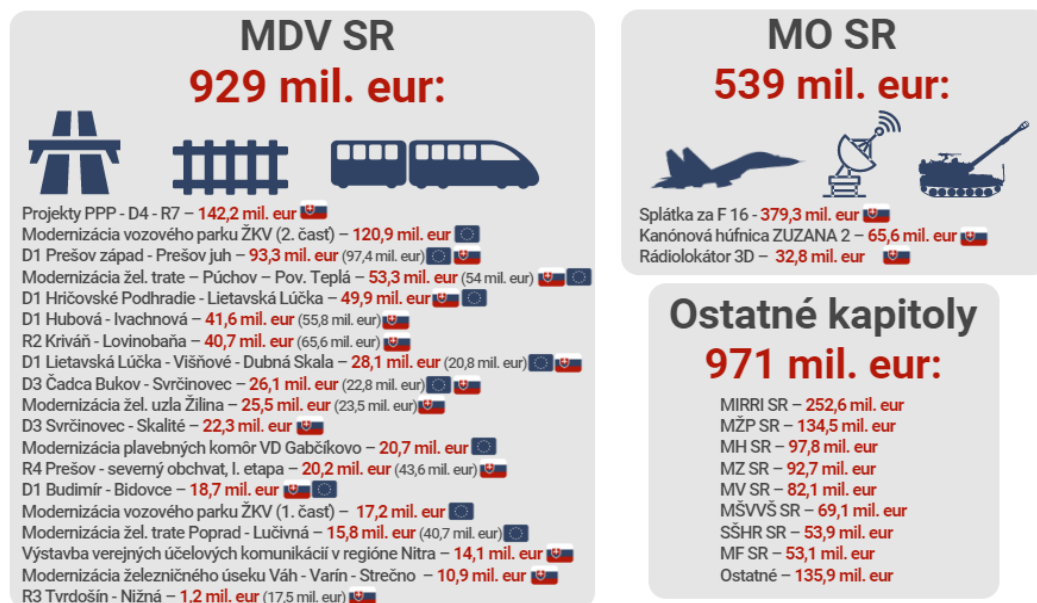
S – skutočnosť, R – rozpočet, NR – novelizovaný rozpočet, YoY – medziročná zmena

Súhrnný limit počtu zamestnancov pre rozpočtové organizácie kapitol ŠR bol schválený na 125 716 osôb a počas roka sa cez RO ešte zvýšil – na 131 399 osôb. V skutočnosti však dosiahol 124 261. Medziročne je to o 1 314 osôb menej. Výrazné neplnenie sa prejavuje v kapitole MV SR pri policajtoch (o 2 705). **Nadálej tak pretrváva trend, že sa v jednotlivých rokoch stanovené limity zamestnancov nenapĺňajú, pričom mzdové prostriedky sa vyčerpávajú.**

Rozpočet kapitálových výdavkov bol schválený vo výške 2,9 mld. eur, rozpočtovými opatreniami bol znížený na 2,4 mld. eur¹⁰. Dosiahnutá skutočnosť bola nižšia o 466 mil. eur. Tento stav zapríčinili predovšetkým dva rezorty – hospodárstvo a životné prostredie. Tie nedokázali počas roka vyčerpať naplánované prostriedky na projekty z fondov EÚ. Až 60 % sa na čerpaní investičných výdavkov podieľala oblasť dopravy a obrany.

Najväčší podiel v rámci **obstarania kapitálových aktív** tvoril nákup strojov, prístrojov, zariadení, techniky (54,1 %). Z toho 390,4 mil. eur bolo použitých na nákup najmä v oblasti obrany. Pri **kapitálových transferoch** mali najvyšší podiel transfery v rámci VS (80,7 %). Z toho MDV SR poskytlo transfer v celkovej hodnote 701 mil. eur, a to najmä NDS, a. s. (371,9 mil. eur), Železničnej spoločnosti Slovensko, a. s. (173,9 mil. eur) a Železničiam SR (130,7 mil. eur). Najväčšie investičné akcie MDV SR a MO SR, spolu s výškou čerpania a zdrojom ich financovania (ŠR/EÚ) sú uvedené v schéme 1. Keďže podiel a aj absolútna výška kapitálových výdavkov sa v roku 2021 znížili, **NKÚ SR konštatuje, že ich výška dlhodobo neumožňuje znížiť modernizačný dlh, a tak rekonštrukcie, modernizácie a nákupy objektov a ich realizácia sa budú musieť opätovne presunúť na ďalšie roky.**

Schéma 1: Výška vyčerpaných kapitálových výdavkov a najväčšie investície za rok 2021 v doprave a obrane (mil. eur)



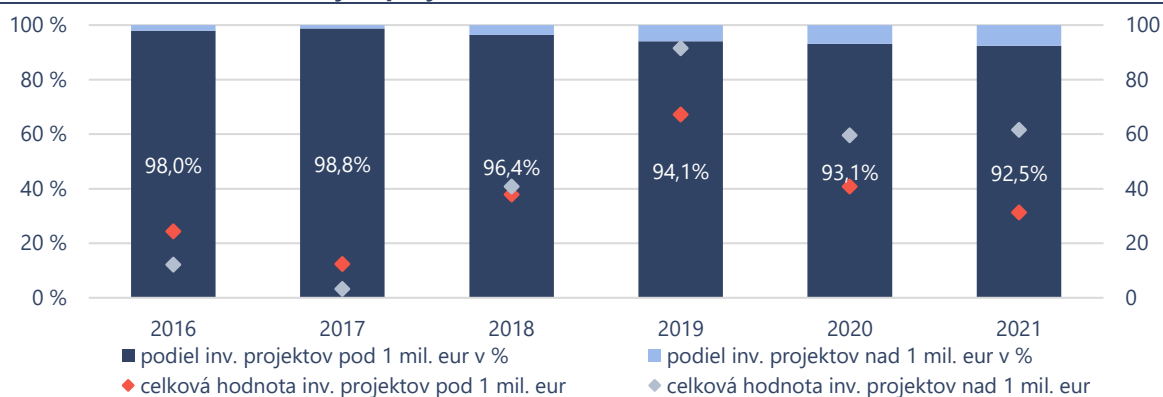
Zdroj: rozpocet.sk. Údaje uvedené v zátvorke pri projektoch MDV SR, predstavujú plán čerpania na rok 2021 z Harmonogramu prípravy a výstavby projektov cestnej infraštruktúry z mája 2021 a železničnej infraštruktúry z novembra 2021. Vlajka predstavuje zdroj čerpania (ŠR/EÚ).

¹⁰ Podstatné zmeny v upravenom rozpočte vznikli v dôsledku realizácie § 8 zákona o rozpočtových pravidlách. V zmysle uvedeného paragrafu môže MF SR na konci bežného rozpočtového roka viazať výdavky. O sumu viazaných prostriedkov môže MF SR povoliť prekročenie limitu výdavkov v nasledujúcom rozpočtovom roku.

Novinkou v rozpočtovom procese na rok 2021 bolo vytvorenie analyticky podloženej metodiky pre určovanie investičných priorít a zoznam investícií zoradených podľa priorít. Tie mali povinnosť vytvoriť kapitoly v spolupráci s MF SR. Rezort dopravy vytvoril takýto harmonogram zvlášť pre oblasť cestnej dopravy a zvlášť pre železničnú infraštruktúru. Z odpočtu harmonogramu vyplýva, že nie všetky projekty sa v roku 2021 podarilo financovať tak, ako sa pôvodne plánovalo. Najväčšie rozdiely medzi plánom a dosiahnutou skutočnosťou mali projekty výstavby dvoch úsekov rýchlostnej cesty medzi Kriváňom a Lovinobaňou (skutočnosť bola oproti plánu nižšia o 24,9 mil. eur), modernizácie železničnej trate Poprad – Lučivná financovanej z prostriedkov CEF¹¹ (skutočnosť bola oproti plánu nižšia o 24,9 mil. eur). Aj úseky rýchlostných ciest pri Prešove a Tvrdošíne mali väčšie rozdiely medzi plánom a skutočnosťou.

Ďalšou novinkou zavedenou v roku 2021 bolo alokovanie časti investičných výdavkov do kapitoly VPS, nie do rozpočtov jednotlivých rezortov. Ide o tzv. nulový štartovací rozpočet¹², ktorého zmyslom je financovať iba najlepšie projekty z pohľadu hodnoty za peniaze. Aj keď NKÚ SR zavedenie tejto novinky vo svojom stanovisku k návrhu ŠR na rok 2021 vítal, poukázal zároveň na určité nedostatky. Prvým bolo, že do kapitoly VPS boli presunuté aj výdavky nielen na nové, ale aj na už prebiehajúce projekty. Predovšetkým v rezorte dopravy financie na rozostavané úseky na diaľniciach a železniciach (všetky projekty financované zo zdrojov ŠR uvedené v schéme 1) boli alokované vo VPS zbytočne a predstavovali zvýšenú byrokratickú záťaž na RO. Ďalším problémom bolo, že vo VPS boli aj výdavky kapitol, ktorých investície vo väčšine prípadov nepresahovali stanovenú hranicu jeden mil. eur¹³. Takým rezortom bolo napr. MZ SR. Priamo v kapitole malo MZ SR v roku 2021 alokovaných iba 1,6 mil. eur a zvyšných 96 mil. eur sa nachádzalo v kapitole VPS. Problémom je, že v priemere až 96 % investičných projektov¹⁴ v období rokov 2016 – 2020 bolo realizovaných do sumy 1 mil. eur¹⁵, teda bez potreby posúdenia ÚHP (graf 11).

Graf 11: Štruktúra investičných projektov v rokoch 2016 – 2021



Zdroj: RIS, vlastné spracovanie

Výnimkou nebol ani rok 2021, kedy sa prostredníctvom kapitálových výdavkov realizovalo 306 investičných projektov, pričom až 92,5 % z nich bolo do jedného mil. eur. Celková hodnota projektov, ktoré nepresiahli túto hranicu, bola viac ako 31 mil. eur. To znamená že tieto výdavky mali byť rozpočtované priamo v kapitole zdravotníctva a nie vo VPS. Aj pri pohľade na projekty nad jeden mil. eur je zrejmé, že ani tu všetky výdavky nemuseli ísť do VPS. Napr. najväčšia investícia MZ SR v roku 2021

¹¹ Nástroj na prepájanie Európy.

¹² Investície a projekty investičného charakteru nad 1 mil. eur prechádzajú ekonomickým hodnotením MF SR a do rozpočtu kapitoly sú zaradené po zohľadnení rozpočtových možností a po preukázaní pripravenosti a ekonomickej návratnosti.

¹³ Od tejto hranice mali byť jednotlivé investičné projekty posudzované ÚHP a až následne mali byť výdavky uvoľnené na daný projekt z VPS do kapitoly.

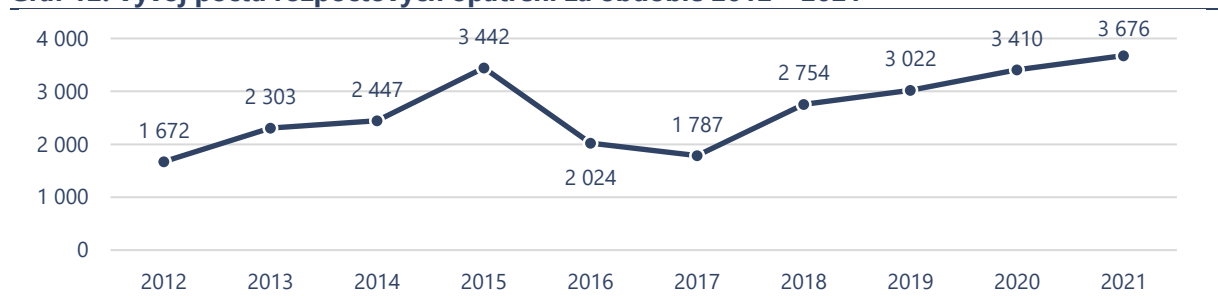
¹⁴ Kapitálové výdavky MZ SR tvoria z veľkej časti kapitálové transfery univerzitným a fakultným nemocniciam, ktoré patria do pôsobnosti rezortu a tie následne modernizujú svoj majetok a rôzne zariadenia.

¹⁵ Väčšinou ide o modernizáciu rôzneho prístrojového vybavenia, prípadne menšie rekonštrukčné práce.

– detenčný ústav v Hronovciach – predstavovala už rozbehnutý projekt, keďže sa začal budovať v roku 2020. To znamená, že ani v tomto prípade (ako pri doprave) nebolo nutné v roku 2021 nič posudzovať a prostriedky vo výške 13,4 mil. eur mohli byť alokované priamo v kapitole MZ SR.

Pod rekordný počet RO v roku 2021 sa podpísala aj pandémia (graf 12). **Celkovo sa v rámci covidových RO presunulo v roku 2021 medzi kapitolami takmer 3 mld. eur.** Polovicu z tejto sumy zastrešoval jeden rezort. Išlo o MPSVR SR, ktoré v rámci tzv. Prvej pomoci a Prvej pomoci++ podporovalo **rôzne subjekty, ktoré boli zasiahnuté pandémiou** – zamestnanci, živnostníci, podnikatelia. Druhá polovica výdavkov bola, okrem ďalších dotácií napr. pre kultúru alebo cestovný ruch, určená predovšetkým na testovanie obyvateľstva, nákup vakcín a liekov a pre subjekty hospodárskej mobilizácie, ktoré aktívne bojovali s vlnami pandémie. Nemenej významná čiastka (370 mil. eur) súvisela s odmenou pre seniorov za očkovanie, či odmenou v rámci tzv. očkovacej lotérie. Väčšina prostriedkov putovala z VPS.

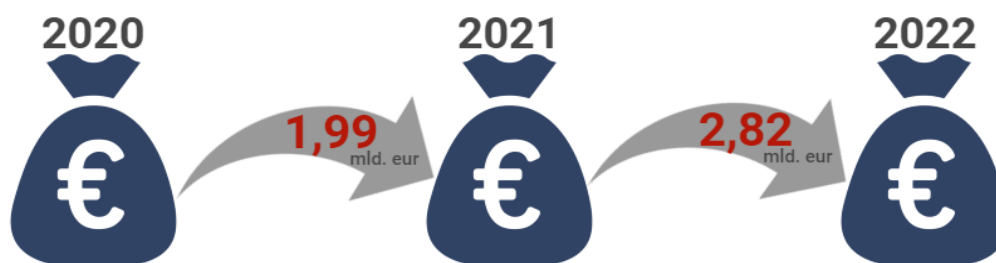
Graf 12: Vývoj počtu rozpočtových opatrení za obdobie 2012 – 2021



Zdroj: rozpocet.sk

Ďalšia finančne významná časť RO sa v roku 2021 týkala práve presunov nevyčerpaných fondov EÚ. Ich výška do istej miery dáva obraz o úspešnosti a dynamike ich čerpania (schéma 2).

Schéma 2: Výška presunutých eurofondov z minulých rokov (mld. eur)



Zdroj: rozpocet.sk

Rok 2021 začal pomerne pozitívne, keď deväť kapitol¹⁶ presunulo iba necelé dve mld. eur z predchádzajúcich období. Aj keď stále išlo o veľký balík nevyčerpaných prostriedkov (najmä v kontexte končiaceho sa PO), oproti roku 2018, kedy sa presúvali takmer štyri mld. eur, to predstavovalo zlepšenie. Nastúpený klesajúci trend sa však počas roku 2021 zastavil, keď sa do ďalšieho rozpočtového roka (2022) presunulo 2,82 mld. eur. Nielenže sa tak presunuté fondy EÚ z roku 2020 nevyčerpali, ale ešte sa tento balík navýšil aj o prostriedky, ktoré boli rozpočtované na rok 2021 a tiež sa nevyčerpali. V predposlednom roku možnosti čerpania fondov EÚ by však táto hodnota mala prudko klesať a nie rásť. **Riziko nestihnúť včasného vyčerpania** alokovaných výdavkov z PO 2014 – 2020 je tak stále **veľmi vysoké. Čo sa výšky presúvaných prostriedkov týka, najproblematickejším je dlhodobý rezort pôdohospodárstva**, nasledovaný rezortom dopravy a MIRRI SR.

¹⁶ MPRV SR, MDV SR, MŽP SR, MŠVVŠ SR, MPSVR SR, MF SR, MV SR, MH SR, MIRRI SR.

4 Stanovisko k vybraným politikám a kapitolám SR

Celkové príjmy kapitol dosiahli v roku 2021 cca 17,2 mld. eur, čo predstavuje nárast v porovnaní s rokom 2020 o 9,2 % (voči upravenému rozpočtu nárast o 12,2 %). Najväčší medziročný rast príjmov zaznamenala VPS (o 1,7 mld. eur), MIRRI SR (o 92 mil. eur) a MV SR (o 68 mil. eur). Naopak, najväčší medziročný pokles zaznamenalo MPRV SR, kde príjmy klesli o 248 mil. eur a MDV SR o 84 mil. eur. Prehľad príjmov jednotlivých kapitol v roku 2021 na hotovostnej báze obsahuje tabuľka 6 v prílohe.

Celkové výdavky kapitol dosiahli 24,2 mld. eur, čo predstavuje nárast v porovnaní s rokom 2020 o 3 % (oproti upravenému rozpočtu pokles o 5,9 %). V roku 2021 malo najvyšší medziročný rast výdavkov MPSVR SR (o 856 mil. eur), MZ SR (o 799 mil. eur) a MDV SR (o 564 mil. eur). Najväčší medziročný pokles zaznamenala VPS (o 1,7 mil. eur), MPRV SR (o 261 mil. eur) a MŽP SR (o 114 mil. eur). Prehľad výdavkov kapitol v roku 2021 na hotovostnej báze obsahuje tabuľka 7 v prílohe.

V rámci prípravy tohto stanoviska sme sa bližšie pozreli na rozpočtové hospodárenie troch kapitol, **zdravotníctva, školstva a práce**. Práve tieto tri oblasti verejných politík boli prioritami kontrolnej činnosti NKÚ SR v roku 2021. Nasledujúce podkapitoly teda sumarizujú aj výsledky kontrolnej činnosti v týchto oblastiach.

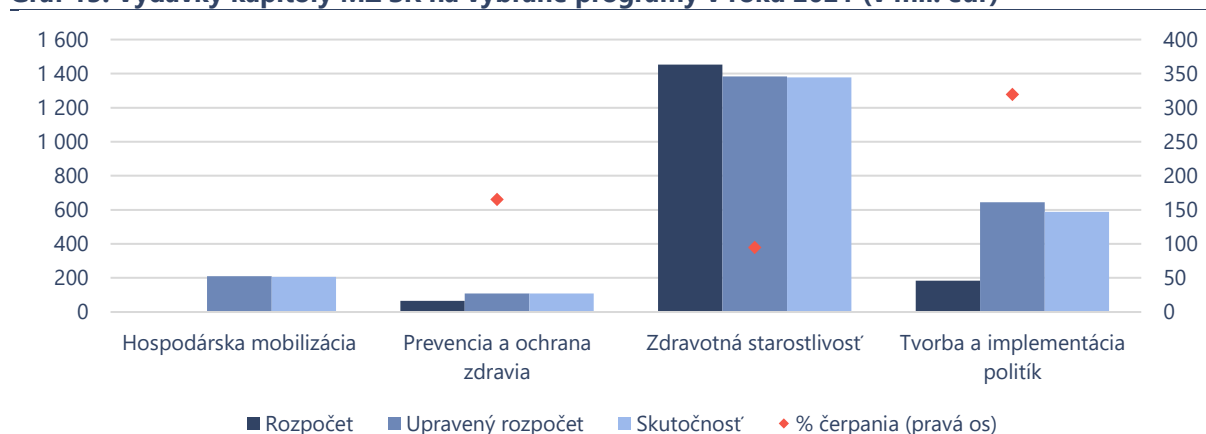
4.1 Ministerstvo zdravotníctva SR

V prvej časti tejto kapitoly sme sa pozreli na plnenie rozpočtu kapitoly zdravotníctva z pohľadu programovej štruktúry. Následne poukazujeme na to, že podľa dostupných ukazovateľov dosiahlo slovenské zdravotníctvo v roku 2021 veľmi slabé výsledky. Keďže tieto výsledky sú hodnotené v medzinárodnom porovnaní, nie je možné ich nízku úroveň ospravedlniť pandemiou alebo inými externými vplyvmi, ktoré boli v roku 2021 prítomné aj v iných krajinách. Skôr to poukazuje na pretrvávajúce systémové problémy slovenského zdravotníctva. Jedným z nich je aj chronický problém zadlžovania zdravotníckych zariadení, ktorému je venovaná posledná časť kapitoly.

4.1.1 Čerpanie programov kapitoly MZ SR

Z hľadiska programovej štruktúry rozpočtu MZ SR sú najdôležitejšie štyri programy, cez ktoré bolo vyčerpaných takmer 100 % rozpočtu tejto kapitoly (graf 13)¹⁷. Takmer 1,4 mld. eur sa čerpalo v rámci zdravotnej starostlivosti, kde necelých 1,3 mld. eur predstavuje poistenie za poistencov štátu. Práve táto položka bola v rozpočte upravená smerom nadol a jej skutočné čerpanie bolo oproti schválenému rozpočtu výrazne nižšie. Štát tak za svojich poistencov poslal do systému o takmer 141 mil. eur menej, než bolo pôvodne plánované. Vzhľadom k významnému podfinancovaniu slovenského zdravotníctva nemožno túto skutočnosť z pohľadu NKÚ SR hodnotiť pozitívne. V ostatných sledovaných programoch došlo k úpravám rozpočtu smerom k navýšeniu pôvodne rozpočtovaných objemov, čo súviselo prevažne s pandemiou. O tom, nakoľko efektívne a účinne boli tieto vyššie výdavky vynaložené, vypovedajú reálne výsledky slovenského zdravotníctva (podkapitola 4.1.2).

¹⁷ Ostatných šesť programov predstavuje súhrnne menej ako 0,5 % celkových výdavkov.

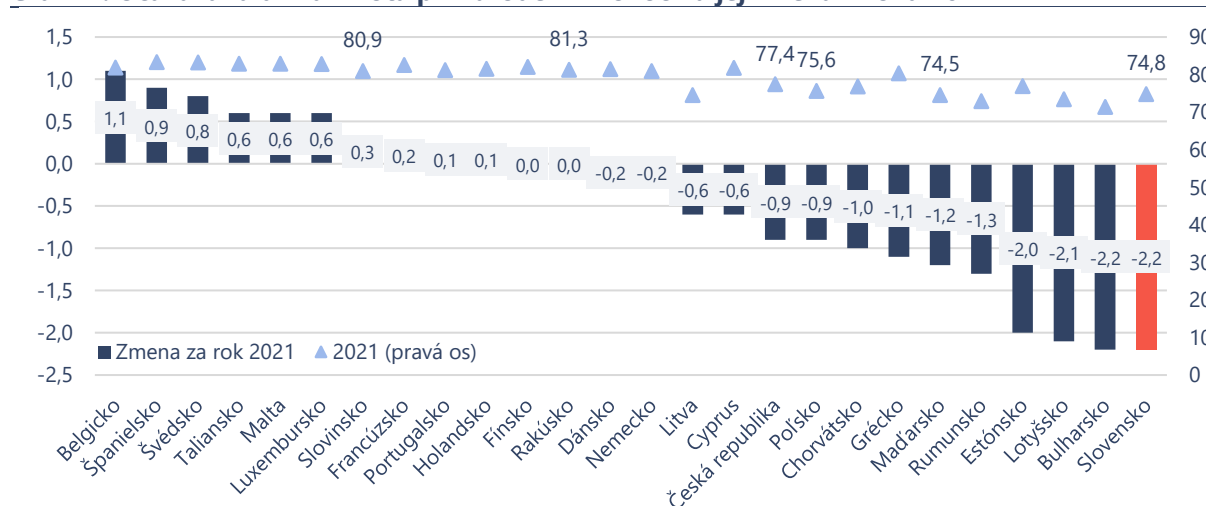
Graf 13: Výdavky kapitoly MZ SR na vybrané programy v roku 2021 (v mil. eur)

Zdroj: RIS; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Výrazne vyšší objem¹⁸ verejných zdrojov oproti rozpočtu kapitoly MZ SR predstavujú prostriedky VZP. Zhodnotenie týchto prostriedkov z hľadiska programovej štruktúry nie je možné, keďže pri nich sa neuplatňuje programové rozpočtovanie, na čo už NKÚ SR upozornil aj v minulosti¹⁹.

4.1.2 Výsledky vynakladania zdrojov na zdravotníctvo

Dôležitejší ako objem výdavkov sú výsledky, ktoré sa vynaložením výdavkov dosiahli. Mnohé z výsledkových ukazovateľov sú vykazované s väčším časovým odstupom, no pri niektorých boli dostupné hodnoty už aj za rok 2021. Komplexným výsledkovým ukazovateľom zdravotníctva s dostupnými predbežnými hodnotami je očakávaná dĺžka života pri narodení. Podľa zmeny tohto ukazovateľa si **SR spolu s Bulharskom počínala v roku 2021 najhoršie spomedzi krajín EÚ** (graf 14).

Graf 14: Očakávaná dĺžka života pri narodení v rokoch a jej zmena v roku 2021

Zdroj: Eurostat; DEMO_MLEXPEC; spracovanie OSA

Dáta za Írsko sú nedostupné.

Výdavky v zdravotníctve súvisiace s bojom proti pandémie dosiahli v roku 2021 výšku 864 mil. eur²⁰. O účinnosti a efektívnosti vynakladania verejných zdrojov na zdravotníctvo preto vypovedá aj

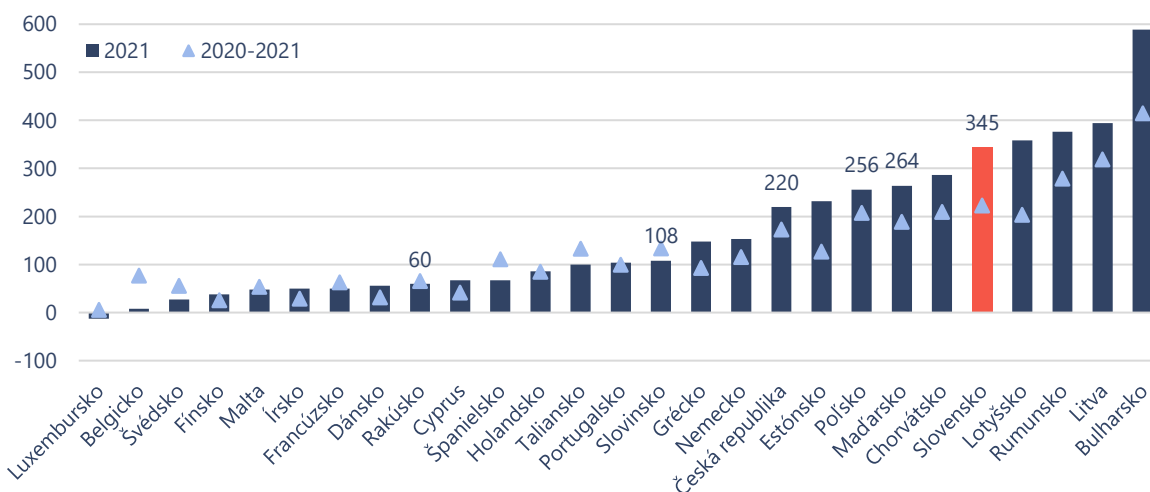
¹⁸ Podľa Návrhu ZÚ kapitoly MZ SR za rok 2021 boli v roku 2021 celkové príjmy VZP 6,1 mld. eur (z toho 1,3 mld. eur tvorilo poistné platené štátom za zákonom určené skupiny) a výdavky dosiahli výšku 5,7 mld. eur.

¹⁹ NKÚ SR – Napríklad v stanovisku k návrhu ŠR na rok 2022, strana 17. [\[online\]](#)

²⁰ Program stability Slovenskej republiky na roky 2022 až 2025; tabuľka 36.

skutočnosť, ako sa zdravotníctvu podarilo s touto situáciou vysporiadať²¹. Dostupným komplexným ukazovateľom zvládnutia pandémie po zdravotníckej stránke je miera nadúmrtosti zapríčinennej pandemiou. WHO vyčíslilo tento ukazovateľ za 194 krajín sveta, spomedzi ktorých SR za rok 2021 pripadla štrnásť najhoršia priečka²². Porovnanie v rámci EÚ ukazuje, že **SR dosiahla v roku 2021 piate najhoršie výsledky** (graf 15). Ak by Slovensko dokázalo pandémie čeliť aspoň tak efektívne ako Česko, v roku 2021 by zomrelo o takmer 7 tisíc ľudí menej. Reálne výsledky ukazujú, že efektívnosť a účinnosť miania verejných zdrojov v slovenskom zdravotníctve v roku 2021 bola prinajmenšom otázná.

Graf 15: Nadúmrtosť spojená s COVID-19 (na 100 tis. obyvateľov)



Zdroj: WHO; spracovanie OSA

4.1.3 Zdravotnícky personál

Významnou časťou celkových verejných výdavkov smerujúcich do zdravotníctva sú prostriedky alokované na ľudské zdroje. V oblasti zabezpečenia dostatku kvalitného zdravotníckeho personálu má SR dlhodobé problémy, pričom sa s tým súvisiace riziká v poslednom období značne prehĺbujú²³. Aj preto sa kontrolná činnosť NKÚ v roku 2021 zamerala práve na oblasť ľudských zdrojov (boxy 3 a 4).

BOX 3: Systém rezidentského štúdia a faktory ovplyvňujúce jeho realizáciu

Nedostatok všeobecných lekárov a pediatrov je dlhodobý problém slovenského zdravotníctva, na ktorý NKÚ SR opakovane upozorňuje. Od roku 2014 funguje tzv. Rezidentské štúdium, ktoré malo napomôcť riešeniu tohto problému. Na jeho realizáciu v rokoch 2015 – 2020 sa zo ŠR použilo spolu viac ako 20,3 mil. eur a ďalšie prostriedky boli vynaložené aj v roku 2021. Tento nástroj však doposiaľ nepriniesol želané výsledky, preto NKÚ SR v roku 2021 vykonal kontrolu zameranú na preverenie nastavenia systému rezidentského štúdia a na zistenie faktorov, ktoré negatívne vplývali na jeho realizáciu.

Výsledky kontroly poukázali na to, že už pri spustení programu nemalo MZ SR vyriešené všetky otázky spojené s jeho aplikáciou v praxi, problémy sa riešili ad hoc, často na základe presadzovania čiastkových záujmov. K neprehľadnosti tohto nástroja prispievalo aj to, že zásadné zmeny podmienok a pravidiel boli prijímané v krátkom čase za sebou, a to bez predošlej analýzy rizík a vplyvov, ako aj bez presvedčivého zdôvodnenia prijatých zmien.

²¹ V Návrhu ZÚ kapitoly MZ SR za rok 2021 je v tabuľke 54 uvedený prehľad finančných prostriedkov určených na riešenie covidových výdavkov v sume 619 mil. eur. Nejde pritom o všetky prostriedky, ktoré boli vynaložené na covidové výdavky, preto celková suma je vyššia.

²² Spracované na základe dát dostupných na stránke WHO. [online]

²³ Vyjadrením problémov a zhoršovania situácie je aj skutočnosť, že lekárske odborové hnutie vyhlásilo začiatkom apríla 2022 štrajkovú pohotovosť lekárov.

Po šiestich rokoch realizácie rezidentského štúdia MZ SR verejnosti nevie zodpovedne a preukázateľne povedať a zdokladovať, či finančné prostriedky vyčlenené na jeho realizáciu boli použité efektívne a účinne a aké sú vlastne jeho výsledky. Úspešnosť projektu MZ SR vôbec nesledovalo a nehodnotilo. Väčšina verejne prezentovaných, ale prakticky nezáväzných cieľov programu nebola splnená. Napríklad priemerný vek všeobecných lekárov sa oproti východiskovému stavu neznížil, skôr naopak. Dostupnosť všeobecnej ambulantnej zdravotnej starostlivosti mimo mestských aglomerácií sa nezlepšila. Nedošlo ani k zatraktívneniu odborov všeobecného lekárstva a pediatrie, záujem o tieto špecializačné odbory zo strany absolventov lekárske fakúlt sa medzi rokmi 2014 – 2020 prepadol o 38 %.

Zdroj: Spracované na základe Správy o výsledku kontroly KA-025/2021/1140. [\[online\]](#)

BOX 4: Efektívnosť a účinnosť stredného školstva v oblasti zdravotníctva

V slovenskom zdravotníctve je dlhodobo evidovaný nedostatok niektorých zdravotníckych profesií, čo ohrozuje dostupnosť a kvalitu zdravotnej starostlivosti. Jedným zo základných faktorov zabezpečenia zdravotníckeho personálu je kvalitný systém zdravotníckeho vzdelávania. Výsledky kontroly NKÚ SR v roku 2021 poukázali na to, že tento systém je zložitý a komplikovaný, je doň zapojených množstvo subjektov a inštitúcií, pričom ich vzájomná komunikácia je nedostatočná. Kontrolóri skonštatovali, že:

1. v uvedenom systéme chýba jednoznačne vymedzenie orgánu zodpovedného za oblasť vzdelávania zdravotníckych pracovníkov v nadväznosti na zabezpečenie dostatku absolventov pre potreby trhu práce;
2. ministerstvo nemá vypracovaný strategický dokument zameraný na oblasť zdravotníckeho personálu, ktorý by z dlhodobého hľadiska definoval ciele a spôsob ich dosiahnutia a komplexne riešil problematiku zdravotníckych pracovníkov.

O nedostatku koncepčného prístupu k tejto problematike svedčí napríklad aj to, že neexistuje zhoda ani na počte chýbajúcich zdravotných sestier. V rokoch 2018 a 2019 boli rôznymi inštitúciami publikované značne rozdielne odhady tohto nedostatku, a to od hodnoty 1 020 (MZ SR), cez 1 925 (IZP) až po 13 874 (ÚHP). NKÚ SR preto poukázal aj na riziko nedostatočnej kvality údajov o počte chýbajúceho zdravotníckeho personálu. Kontrolóri ďalej identifikovali rezervy v procese stanovovania počtov žiakov prvých ročníkov stredných zdravotníckych škôl, v aktualizácii ŠVP, ako aj v oblasti koordinácie odborného vzdelávania a prípravy pre trh práce.

Závažným indikátorom nepripravenosti systému bolo zistenie, že záujem o štúdium na kontrolovaných školách prevyšoval ich kapacitné možnosti viac ako dvojnásobne. Je zlyhaním systému, ak pri akútnom nedostatku zdravotníckych pracovníkov inštitúcie umožnia prípravu na tieto profesie iba polovici žiakov, ktorí o to majú reálny záujem.

Zdroj: Spracované na základe Správy o výsledku kontroly KA-011/2021/1110. [\[online\]](#)

4.1.4 Zadlženosť zdravotníckych zariadení

Veľký objem verejných zdrojov smeruje aj do oddlžovania zdravotníckych zariadení, ktoré sa realizuje v SR už od roku 2003. NKÚ SR opakovane upozorňuje, že v opatreniach na zastavenie zadlžovania (predovšetkým optimalizácia siete nemocníc, zavedenie úhradového mechanizmu DRG, zefektívnenie prevádzky nemocníc) nenastal výrazný pokrok²⁴. Aj v návrhu ŠZÚ SR za rok 2021 je uvedené, že najväčší vplyv na zhoršenie hospodárenia oproti hotovostnému prebytku predstavoval významný nárast celkových záväzkov zdravotníckych zariadení. Jednu z príčin zadlžovania zdravotníckych zariadení identifikoval NKÚ SR v analýze stratégií v zdravotníctve²⁵, ktorou sú nedostatky v strategickom riadení rezortu.

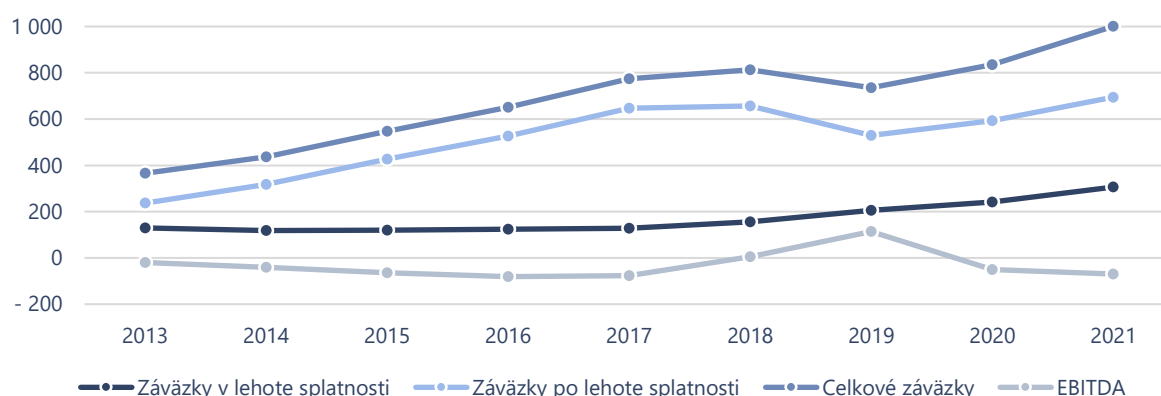
²⁴ Stanovisko NKÚ SR k návrhu štátneho záverečného účtu SR za rok 2020. [\[online\]](#).

²⁵ Strategické smerovanie zdravotníctva SR. [\[online\]](#).

Vývoj dlhu v rezorte zdravotníctva²⁶ meraný celkovými záväzkami na úrovni istiny dosiahol ku koncu roka 2021 výšku takmer 1,8 mld. eur a medziročne sa zvýšil o 209 mil. eur (o 13,4 %). **O finančnom zdraví zdravotníckych zariadení vypovedajú predovšetkým záväzky po lehote splatnosti, ktoré k 31. 12. 2021 dosiahli na úrovni istiny 802 mil. eur** a medziročne sa zvýšili o 135 mil. eur (o 20,2 %). Rozhodujúci podiel (89,7 %) na záväzkoch po lehote splatnosti v rezorte zdravotníctva predstavovali ku koncu roka 2021 záväzky v príspevkových organizáciách v pôsobnosti MZ SR a v rámci nich vo fakultných a univerzitných nemocniciach (86,7 %).

Celkové záväzky na úrovni istiny presiahli k 31. 12. 2021 v 13 fakultných a univerzitných nemocniciach hranicu 1 mld. eur (graf 16). Tieto nemocnice v pôsobnosti MZ SR uskutočňujú najväčší rozsah finančne náročných výkonov poskytovania zdravotnej starostlivosti. Medziročne sa tak ich záväzky zvýšili o 165,8 mil. eur. Z toho záväzky po lehote splatnosti na úrovni istiny dosiahli úroveň 694,6 mil. eur a medziročne sa zvýšili o 101,4 mil. eur.

Graf 16: Vývoj štruktúry záväzkov a hospodárenia vo fakultných a univerzitných nemocniciach (v mil. eur)



Zdroj: MZ SR

Informácie o vývoji dlhu v rezorte zdravotníctva za hlavné dôvody rastu zadlženosti v jednotlivých rokoch považovali pokračujúce generovanie prevádzkových strát v nemocniciach. Hospodárenie nemocníc bolo merané ukazovateľom EBITDA, ktorý predstavuje prevádzkový výsledok hospodárenia pred úrokmi, zdanením a odpismi. V grafe 16 je vidieť roztváranie nožníc v rokoch 2013 – 2017, čo znamená medziročné prehĺbovanie prevádzkových strát a súčasný rast záväzkov po lehote splatnosti nemocníc. V rokoch 2018 a 2019 možno pozorovať zatváranie nožníc, čo bolo výrazne ovplyvnené procesmi súvisiacimi s oddĺžením zdravotníckych zariadení. Aj po očistení dát o vplyv oddĺženia však nemocnice pokračovali v prehĺbovaní prevádzkových strát.

Napriek čiastočnému pokroku v nákladovej oblasti sa od roku 2020 nožnice začali opätovne roztvárať aj z dôvodu rastúcich nákladov súvisiacich so zabezpečením zdravotnej starostlivosti počas pandémie. Vzhľadom na rastúce náklady aj záväzky po lehote splatnosti bol v decembri 2020 schválený materiál Návrh finančnej stabilizácie zdravotníckych zariadení. V materiáli boli definované opatrenia na úrovni vlády SR a na úrovni MZ SR s cieľom obmedzenia tvorby ďalšieho dlhu.

Spoločným menovateľom materiálov o vývoji dlhu, oddĺžení a finančnej stabilizácie zdravotníckych zariadení bol ústredný problém, že náklady najväčších fakultných a univerzitných nemocníc nie sú

²⁶ Zahŕňa záväzky zdravotníckych zariadení v pôsobnosti MZ SR, MV SR, MO SR, záväzky delimitovaných zdravotníckych zariadení na obce a VÚC a transformovaných na neziskové organizácie, záväzky zdravotníckych zariadení transformovaných na akciové spoločnosti a záväzky zdravotných poisťovní.

v dostatočnej miere pokryté výnosmi od zdravotných poisťovní. Výnosy zo zdravotných poisťovní dlhodobo nepokrývajú náklady nemocníc na personál, lieky, krv a zdravotnícky materiál. Dlhodobu nepriaznivo na hospodársky výsledok nemocníc vplýva predovšetkým zvyšovanie osobných nákladov. Nemocniciam zvyšujú náklady aj rekonštrukcie a stavebno-technické úpravy investične poddimenzovaných objektov, ako aj náklady na opravu a udržiavanie zastaranej a poruchovej zdravotníckej techniky. Dosiahnutie vyrovnaného hospodárenia a postupná eliminácia zadlžovania nemocníc je možná za predpokladu racionalizácie nákladov a dofinancovania na strane výnosov.

NKÚ SR konštatuje, že od roku 2003 sa realizovali na Slovensku štyri oddĺženia (piate sa rozbieha), ale žiadne z nich dlhodobejšie neodstránilo zadlženosť zdravotníckych zariadení. NKÚ SR kladne hodnotí určitý posun na strane optimalizácie nákladov, ale strana výnosov je poznačená vyše desaťročným zavádzaním systému DRG. **Zavedením DRG systému sa mali vytvoriť podmienky pre efektívnejší, transparentnejší a spravodlivejší systém financovania lôžkovej zdravotnej starostlivosti podľa medicínsko-ekonomickej náročnosti liečených pacientov.** Toto systémové opatrenie NKÚ SR považuje za jedno z kľúčových pri eliminácii zadlžovania zdravotníckych zariadení. Aj preto v roku 2022 realizuje kontrolnú akciu „Implementácia klasifikačného systému DRG v podmienkach SR“. V rámci tejto akcie vykonal dotazníkový prieskum, ktorého zhrnutie je uvedené v boxe 5. Na základe dotazníkového prieskumu NKÚ SR odhalil nedostatky v zavádzaní systému DRG ako kľúčového opatrenia na elimináciu zadlženosti zdravotníckych zariadení.

BOX 5: Súhrn odpovedí respondentov k problematike zadlžovania zdravotníckych zariadení

Dotazník bol zaslaný vybranej vzorke 36 poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti zapojených do implementačného procesu klasifikačného systému DRG. Návratnosť dotazníkov bola 94,4 %.

Vo vzťahu k zadlženosti bola položená otázka, či cena poskytnutej zdravotnej starostlivosti stanovená s použitím DRG pokrýva všetky skutočné náklady zdravotníckeho zariadenia. V odpovediach respondenti v súhrne uviedli, že cena za poskytnutú zdravotnú starostlivosť v súčasnosti nepokrýva skutočné náklady nemocníc a to ani napriek medziročne sa zvyšujúcej základnej sadzbe. Aktuálnym problémom je predovšetkým zastaraný katalóg prípadových paušálov, ktorý jednotlivým diagnostickým skupinám pripisuje relatívne váhy. Súčasné váhy neodzrkadľujú nové medicínske postupy a zmeny v pomeroch jednotlivých nákladov najmä v oblasti miezd, liekov a špeciálneho zdravotníckeho materiálu. Pre určité DRG skupiny výška relatívnej váhy nepokryje ani náklady na nevyhnutný materiál. Ide najmä o prípady, ktorých náklady viacsobne prevyšujú úhrady, ide o hospitalizačné prípady s intervenčnými výkonmi, transplantáciami, implantáciami, polytraumou, onkologickými a onkohematologickými ochoreniami. Metodika výpočtu základnej sadzby úhrad vychádza z údajov dva roky predchádzajúcich roku, v ktorom sa používajú. Tieto úhrady potom nepokrývajú náklady vznikajúce v aktuálnom roku. Do úhrad za hospitalizačné prípady veľkou mierou zasahuje aj revízná činnosť zdravotných poisťovní a neuznané prípady z dôvodu nesprávne aplikovaných pravidiel kódovania pri zaradovaní hospitalizačného prípadu do DRG skupiny. Niektoré nemocnice nedisponujú manažérskymi softvérmi na vyhodnocovanie reálnych nákladov jednotlivých výkonov pri liečbe pacienta. Stav tak neumožňuje získať reálne dáta o nákladoch.

Z uvedených dôvodov väčšina zdravotníckych zariadení len vykazuje a vyhodnocuje hospitalizačné prípady podľa DRG, výšku úhrady za jednotlivé druhy zdravotnej starostlivosti však majú dohodnutú so zdravotnými poisťovňami mesačným paušálom v prospektívnom alebo globálnom rozpočte. V mnohých prípadoch aj táto dohodnutá úhrada je limitovaná disponibilnými zdrojmi zdravotných poisťovní a nepokrýva skutočné náklady zdravotníckych zariadení.

4.2 Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR

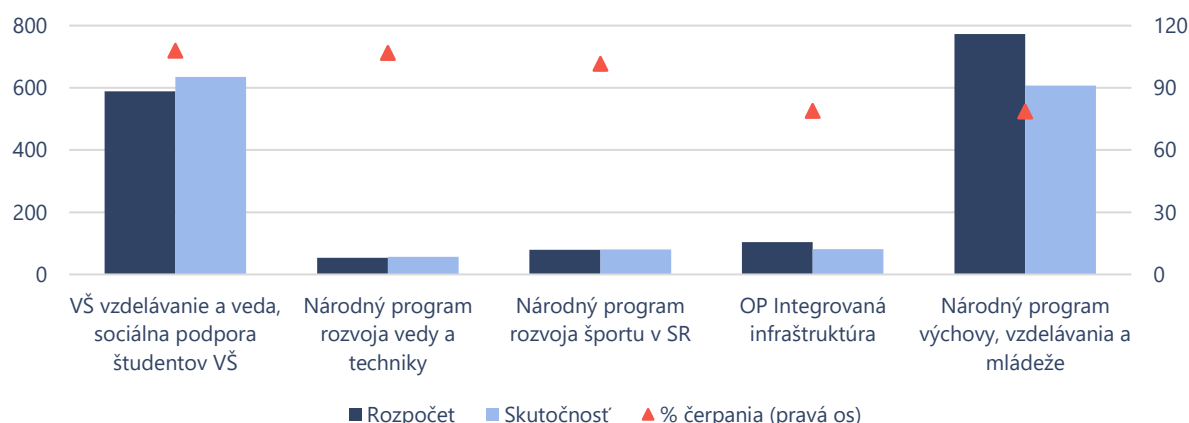
V kapitole MŠVVaŠ SR poukazujeme spolu s dôvodmi a rizikami na programy s najnižším čerpaním a uvádzame dve významné navýšenia rozpočtu. Následne sa pozeráme na rozdelenie 100 mil. eur

určených na zvýšenie motivácie pedagogických zamestnancov a záujem budúcich učiteľov pracovať v regionálnom školstve. V závere hodnotíme plnenie cieľov stanovených Revíziou výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe²⁷ v oblasti vysokého školstva.

4.2.1 Čerpanie programov kapitoly MŠVVaŠ SR

Najnižšie čerpanie rozpočtovaných prostriedkov sme identifikovali v prípade Národného programu výchovy, vzdelávania a mládeže (graf 17). Zo schválených 773 mil. eur MŠVVaŠ SR vyčerpalo 607,5 mil. eur (78,6 %). Dôvodom boli najmä bežné presuny na MV SR týkajúce sa regionálneho školstva. Okrem tohto národného programu a rozvojovej spolupráce ministerstvo nevyčerpalo všetky rozpočtované prostriedky ani na podporu výskumu, vývoja a inovácií v rámci OP Integrovaná infraštruktúra. V tomto prípade je dôvodom najmä zníženie rozpočtu na podporu výskumu, vývoja a inovácií v Bratislavskom kraji, s ktorou boli v roku 2021 spojené aj dva špecifické ciele²⁸, ktorých úspešné naplnenie je tak otáznе. Celkovo bol rozpočet kapitoly rozpočtovými opatreniami znížený o 58 mil. eur. Za zmienku stojí aj navýšenie rozpočtu Fondu na podporu športu o 35,2 mil. eur (realizácia projektu modernizácie, rekonštrukcie a budovania športovej infraštruktúry národného významu a zmiernenie vplyvov obmedzení, spôsobených pandemiou, na prevádzkovateľov športovej infraštruktúry a profesionálny šport) či o 19,9 mil. eur na rozvoj vysokého školstva (interné presuny v rámci programu).

Graf 17: Výdavky kapitoly MŠVVaŠ SR na vybrané programy v roku 2021 (v mil. eur)



Zdroj: RIS; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

4.2.2 Nezrealizovanie zámeru zvýšiť záujem budúcich učiteľov pracovať v regionálnom školstve

V RVS na rok 2021 sa uvádza zámer sumou 100 mil. eur zvýšiť motiváciu pedagogických zamestnancov a záujem budúcich učiteľov pracovať v regionálnom školstve. Tabuľka 12 poskytuje prehľad využitia týchto prostriedkov. Zo všetkých vykonaných RO spĺňajú zámer zvýšenia motivácie pedagogických zamestnancov v regionálnom školstve (nie však zvýšenia záujmu budúcich učiteľov pracovať v regionálnom školstve) iba dve – stabilizačný príspevok pre učiteľov ZŠ a SŠ a odmeny 100 eur v Kolektívnej zmluve vyššieho stupňa²⁹. V tomto prípade boli prostriedky určené na vyplatenie odmien pedagogickým a odborným zamestnancom s cieľom ich ohodnotenia v súvislosti s náročným

²⁷ ÚHP – Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe. [online].

²⁸ Zlepšiť výkonnosť systému výskumu, vývoja a inovácií v prostredí SR a poskytovania podporných služieb výskumným inštitúciám, konsolidácia a optimalizácia využívania existujúcej infraštruktúry, ako aj podpora spolupráce akademickej sféry a podnikateľskej sféry v oblasti výskumu a vývoja v Bratislavskom kraji.

²⁹ Tieto odmeny za však týkali všetkých zamestnancov (pedagogických, odborných aj nepedagogických) a z uvedených 14,2 mil. eur išlo 2,8 mil. eur verejným VŠ.

pandemickým obdobím. Navyše nie všetky výdavky uvedené v tabuľke 12 sa týkajú regionálneho školstva. MŠVVaŠ SR to zdôvodňuje nedostatkom prostriedkov v dôsledku pandémie. **V období nízkeho rastu nominálnych platov učiteľov³⁰ a (očakávanej³¹) vysokej inflácie považujeme presmerovanie prostriedkov určených na zvýšenie záujmu o učiteľskú profesiu za krok, ktorý ide proti cieľu zvýšenia kvality regionálneho školstva³².**

Tabuľka 12: Rozdelenie 100 mil. eur určených na zvýšenie motivácie pedagogických zamestnancov a záujmu budúcich učiteľov pracovať v regionálnom školstve (v eurách)

Účel	Vynaložené prostriedky
Udržanie výšky normatívu v dôsledku nárastu počtu žiakov ZŠ a SŠ	18 000 000
Stabilizačný príspevok pre učiteľov ZŠ a SŠ	16 666 668
Zvýšené prevádzkové náklady škôl	15 000 000
Odmeny 100 € v Kolektívnej zmluve vyššieho stupňa	14 193 909
Odstránenie havarijných stavov	10 000 000
Výdavky spojené s pandemiou	8 589 000
Rozšírenie kapacít MŠ	5 000 000
Dofinancovanie osobných a prevádzkových nákladov	4 870 699
Rekreačné poukazy	3 955 852
Žiadosť Sekcie vedy a techniky	1 222 681
MLádež	1 000 000
Žiadosť Sekcie vedy a techniky	601 531
Žiadosť Sekcie športu	500 000
Zvýšenie rozpočtu VÚC na normatívne výdavky	399 660

Zdroj: MŠVVaŠ SR; spracovanie NKÚ SR.

4.2.3 Nedostatočné plnenie revízných opatrení v oblasti vysokého školstva

Navrhovaný medziročný pokles výdavkov a počtu zamestnancov verejných VŠ oproti roku 2020 zohľadňuje v návrhu rozpočtu opatrenia³³ z Revízie výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo VS. Podľa jedného z nich by sa mal každoročne znižovať počet vysokoškolských učiteľov o približne 2,5 % a ich platy by mali rásť o približne 8 %. V porovnaní s akademickým rokom 2019/2020 klesol počet vyučujúcich na verejných a štátnych VŠ o 1,3 %³⁴, a kým v roku 2020 vzrástli ich platy medziročne o 7,4 %, v roku 2021 to bolo o 5,1 % (grafy 18 a 19). V prípade oboch ukazovateľov tak **identifikujeme zaostávanie za cieľom stanoveným revíziou.**

Druhé opatrenie cieli na optimalizáciu počtu nepedagogických zamestnancov na VŠ. Výsledkom opatrenia by malo byť uvoľnenie prostriedkov na výraznejšie zvýšenie miezd vo vysokom školstve alebo iné výdavky. **Hoci počet nepedagogických zamestnancov VŠ klesol z 9 446 v roku 2019 na 8 879 v roku 2021, mzdové náklady na túto skupinu zamestnancov sa znížiť nepodarilo** (graf 20). Dôvodom je výraznejší pokles zamestnanosti iba v prípade prevádzkových zamestnancov (o 12,4 %) a zamestnancov študentských jedální (o 24,7 %), čo sú kategórie nepedagogických zamestnancov VŠ s najnižšími priemernými platmi (graf 21).

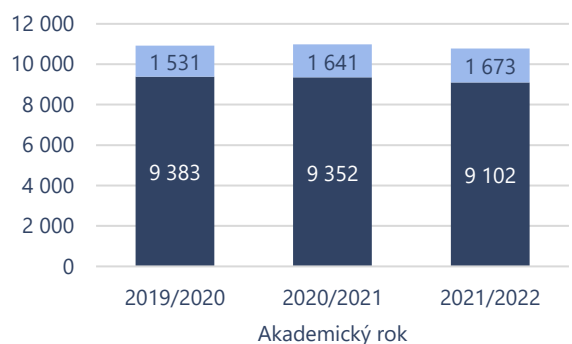
³⁰ V roku 2021 vzrástli platy učiteľov na ZŠ o 2,6 % a na gymnáziách a SOŠ o 4 % (v celom regionálnom školstve o 3,1 %). Keďže priemerná mesačná mzda v celom hospodárstve vzrástla o 6,9 %, došlo k poklesu relatívnej výšky učiteľských platov (zdroj: CTVI SR, MŠVVaŠ SR, ŠÚ SR; výpočty NKÚ SR).

³¹ VpMP už v júni 2021 prognózoval pre rok 2022 nadpriemerne vysokú infláciu.

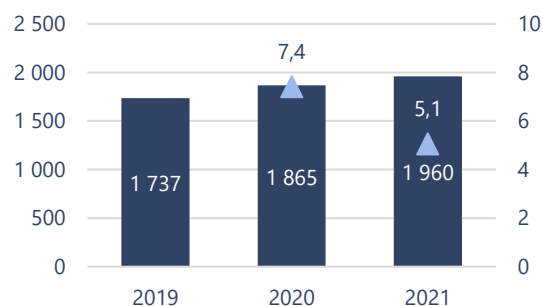
³² Programové vyhlásenie vlády SR na obdobie rokov 2021 – 2024. [online].

³³ Konkrétne ide o hodnotové opatrenie č. 4 a úsporné opatrenie č. 5.

³⁴ V prípade iba verejných VŠ išlo o približne dvojnásobný pokles.

Graf 18: Počet učiteľov na verejných a štátnych VŠ

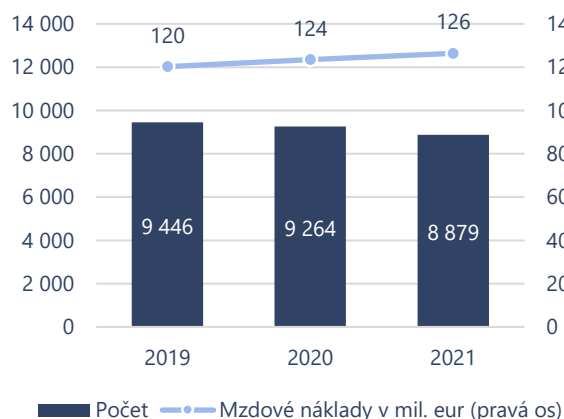
■ Učitelia na kratší pracovný čas ■ Učitelia na plný úväzok

Graf 19: Platy vysokoškolských učiteľov

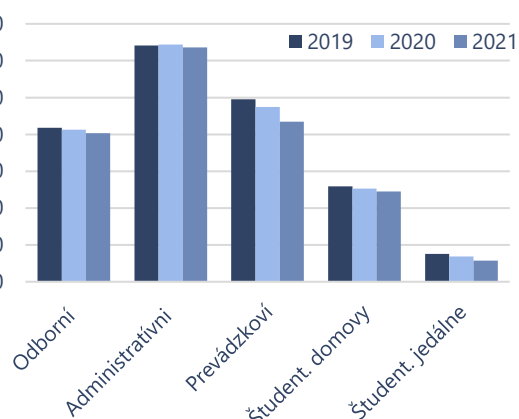
■ Priemerný plat v eurách

▲ Medziročný rast priemerného platu v % (pravá os)

Zdroj: CVTI SR; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Graf 20: Nepedagogickí zamestnanci VŠ – počet a mzdové náklady

■ Počet ▲ Mzdové náklady v mil. eur (pravá os)

Graf 21: Počet nepedagogických zamestnancov VŠ podľa jednotlivých kategórií

Zdroj: CVTI SR; spracovanie NKÚ SR.

4.3 Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR

Pre kapitolu MPSVR SR uvádzame prehľad čerpania finančných prostriedkov na hlavné programy kapitoly v spojení so zámermi a cieľmi týchto programov a prijatými opatreniami. Nasleduje súhrnný prehľad najdôležitejších výdavkov Sociálnej poisťovne. Súčasťou sú výsledky dvoch kontrolných akcií uskutočnených v tejto oblasti. Jedna kontrola je zameraná na programové rozpočtovanie a druhá na sociálne poistenie. Detailne sa venujeme podpore udržania zamestnanosti počas pandémie, tzv. Prvej pomoci.

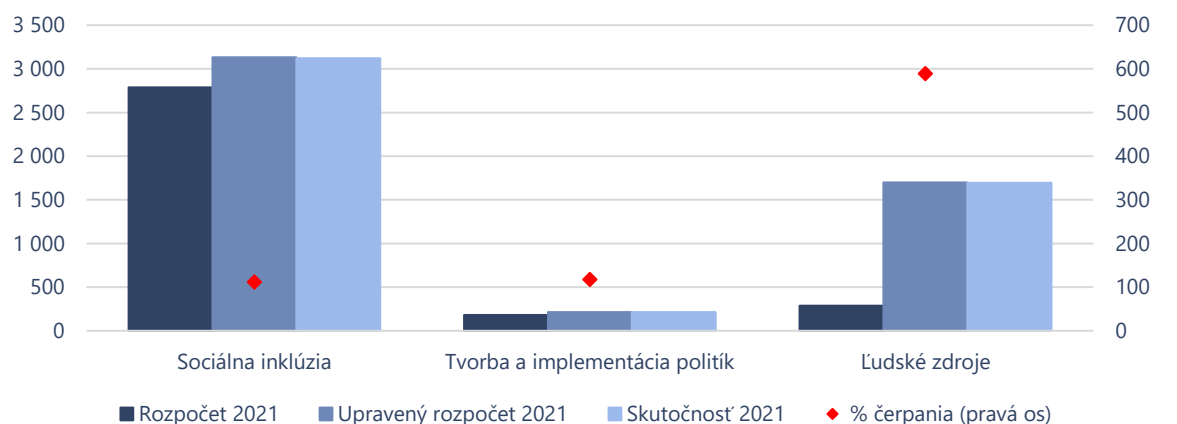
4.3.1 Čerpanie programov kapitoly MPSVR SR

Celkové výdavky kapitoly (5 059,7 mil. eur) boli o 1,8 mld. eur vyššie oproti pôvodne schválenému rozpočtu. V porovnaní s rokom 2020 sa zvýšili o 20,4 %. Dva vlastné programy rezortu, sociálna inklúzia a tvorba a implementácia politík, vyčerpali rozpočtované prostriedky na 111,9 %, resp. 117,8 %; medzirezortný program ľudské zdroje, ktorého je MPSVR SR gestorom, dokonca na 589,4 % v porovnaní so schváleným rozpočtom (graf 22).

Finančné prostriedky určené na podprogramy, ktoré kapitola rieši ako účastník medzirezortného programu, ako sú hospodárska mobilizácia, príspevky SR do medzinárodných organizácií a informačné technológie financované zo ŠR, boli taktiež minuté. Jedinou výnimkou je podprogram protidrogová

politika, kde čerpanie na úrovni 66,8 % nemalo takmer žiadny vplyv na čerpanie v kapitole, a to vzhľadom na zanedbateľný objem týchto prostriedkov.

Graf 22: Výdavky kapitoly MPSVR SR na programy (v mil. eur)



Zdroj: RIS

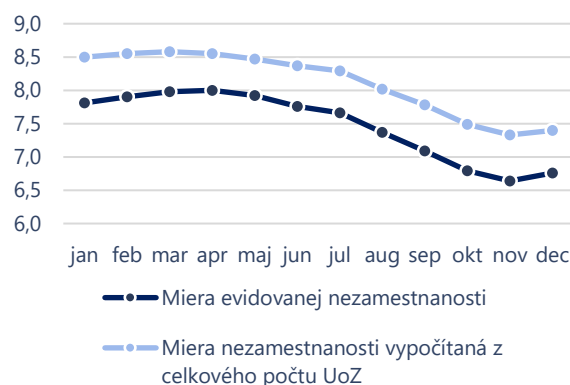
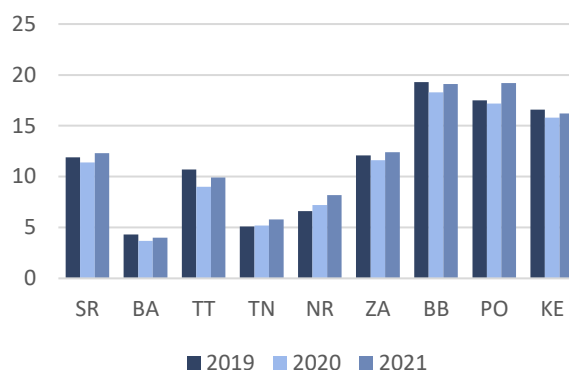
V sociálnej politike viaceré zavedené opatrenia boli v súlade so zámerom a cieľmi **programu Sociálna inklúzia**, ako napr. zmeny v rodinnej politike, niektoré covidové opatrenia (pandemický rodičovský príspevok, SOS dotácie a iné), nová štátna sociálna dávka kompenzačný príspevok baníkom a pod. Celkové výdavky programu schválené v čiastke 2,8 mld. eur sa po RO zvýšili na 3,1 mld. eur, z ktorých sa vyčerpalo 99,6 %. **Najväčší objem výdavkov sociálnej inklúzie (51,5 %) smeroval na podporu rodiny** (1 607,5 mil. eur, o 17,5 % viac ako v roku 2020, o 18,9 % viac ako v pôvodne schválenom rozpočte). Jednorazové zvýšenie prídavku na dieťa o 74,50 eur si vyžiadalo zo ŠR sumu 70,3 mil. eur. Od augusta sa zmenili podmienky pre plošné poskytovanie dotácií na stravu pre deti posledného ročníka MŠ a deti ZŠ. Z VPS boli uvoľnené výdavky na dotáciu na stravu v sume 54,5 mil. eur, ktoré neboli v schválenom rozpočte zabezpečené, celkom sa na tento účel použilo 73,3 mil. eur.

Pre deti zo SZP sa jednorazovo zvýšila pomoc v hmotnej núdzi o 333 eur na každé dieťa, čo si vyžiadalo viac ako 5 mil. eur. Tieto neočakávané výdavky nemali výrazný vplyv na podprogram pomoc v hmotnej núdzi (120,9 mil. eur), jeho čerpanie bolo nižšie tak v porovnaní s pôvodným rozpočtom (162,7 mil. eur) ako aj upraveným (123,3 mil. eur).

Aj napriek týmto opatreniam celkové príjmy obyvateľstva klesli. Potvrdzuje to **medziročný pokles hranice rizika chudoby prvýkrát od roku 2017**. V domácnosti, ktorú tvorila jedna dospelá osoba, klesla hranica príjmovej chudoby na 424 eur mesačne, v prípade rodiny pozostávajúcej z dvoch dospelých a dvoch detí do 14 rokov na 890 eur za mesiac. Po niekoľkoročnom priaznivom období zlepšovania situácie chudobných domácností sa aj vplyvom pandémie miera rizika chudoby zvýšila z 11,4 % na 12,3 % (medziročne o 45 tis. osôb). **Rast príjmovej chudoby³⁵ bol zaznamenaný vo všetkých krajoch, najvýraznejšie v Prešovskom kraji, a to o 2 %** (graf 24)³⁶.

³⁵ Hranica rizika príjmovej chudoby predstavuje skupinu ľudí, ktorých príjmy sú menšie ako je stanovená hranica chudoby. Tá sa určuje podľa výšky príjmov a sociálnych dávok v krajine, upravuje sa každý rok a má niekoľko rôznych hodnôt podľa veľkosti, resp. počtu osôb v domácnosti.

³⁶ ŠÚ SR – EU SILC 2021: Pandémia zvýšila počet ľudí žijúcich pod hranicou príjmovej chudoby, nie však dramaticky. [\[online\]](#).

Graf 23: Miera nezamestnanosti v SR v roku 2021 (v %)**Graf 24: Príjmová chudoba v krajoch SR v rokoch 2019 – 2021 (v %)**

Zdroj: ÚPSVR SR, ŠÚ SR

V politike zamestnanosti MPSVR SR pokračovalo v napĺňaní zámeru a cieľov **programu Ľudské zdroje**, v ktorom sa pôvodne rozpočtovaná suma 288 mil. eur upravila na 1,7 mld. eur. Dominovali dva podprogramy, a to aktívna politika trhu práce a zvýšenie zamestnatelnosti – MPSVR SR a OP Ľudské zdroje 2014 až 2020 – MPSVR SR, v ktorých sa RO uskutočnilo viacero zmien. V národných programoch na rozvoj aktívnej politiky trhu práce a zvýšenie zamestnatelnosti došlo k niekoľkonásobnému zvýšeniu pôvodného rozpočtu (36,5 mil. eur) na 1 217,8 mil. eur a bol vytvorený nový prvok REACT-EÚ s rozpočtom 82,3 mil. eur. Tieto finančné prostriedky sa využili na projekt prvej pomoci. Aj vďaka nim sa podarilo **udržať mieru evidovanej nezamestnanosti počas roka na nízkej úrovni** (graf 23).

NKÚ SR v roku 2022 realizuje na MPSVR SR kontrolu zameranú na programové rozpočtovanie, ktorá nadväzuje na medzinárodnú kontrolu strednodobých rozpočtových rámcov na MF SR. Účelom tejto kontroly je najmä preveriť účinnosť nastavenia systému programového rozpočtovania (box 6).

BOX 6: Čiastkové závery z kontroly systému programového rozpočtovania v štátnej správe

Prebiehajúca kontrola systému programového rozpočtovania v štátnej správe je vykonávaná v prvej etape na MPSVR SR. Kontrolná skupina NKÚ SR zatiaľ sformulovala tieto závery.

- Programová štruktúra MPSVR SR sa v roku 2021 oproti predchádzajúcim rokom zásadne nezmenila. Ubudli podprogramy napojené na OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia a pribudol prvok Kompenzačný príspevok baníkom. V priebehu roka 2021 bola programová štruktúra rozšírená o podprogram Plán obnovy a odolnosti a o prvok REACT-EÚ.
- MPSVR SR **neprispôbilo svoju programovú štruktúru mimoriadnym okolnostiam**. Výdavky vynaložené na zmiernenie dopadov pandémie boli vykazované v rámci už existujúcej programovej štruktúry. Chýbal samostatný prvok pre tieto výdavky. Ako príklad môže poslúžiť prvok – Národné programy na rozvoj aktívnej politiky trhu práce a zvýšenie zamestnatelnosti, na ktorom z pôvodne rozpočtovaných 36,5 mil. eur stúpili výdavky na 1,2 mld. eur. Vykázali sa v ňom výdavky na obvyklé, časovo neohraničené aktívne politiky trhu práce spolu s mimoriadnymi, časovo ohraničenými, čo znížilo prehľadnosť programového rozpočtu. NKÚ SR preto odporúča v budúcnosti zvážiť aktualizáciu programovej štruktúry tak, aby prehľadnejšie odrážala charakter výdavkov.
- **Monitorovacie správy za roky 2014 až 2020 neboli spracované v RISe** a za rok 2021 bola monitorovacia správa predložená neskôr, než je stanovený termín.

4.3.2 Príjmy a výdavky sociálneho poistenia

Vzniknutý deficit nemocenského a starobného poistenia v roku 2021 sa riešil presunmi z rezervného fondu solidarity, základných fondov invalidného, úrazového, garančného poistenia a poistenia

v nezamestnanosti, vrátane **transferu zo ŠR vo výške 840 mil. eur, ktorý bol prioritne určený na krytie deficitu starobného poistenia.**

Vyššie výdavky z nemocenského poistenia oproti schválenému rozpočtu o 18,2 % boli spôsobené vyplatenými pandemickými nemocenskými dávkami v sume 240,8 mil. eur. **Od apríla 2021 sa súčasťou nemocenských dávok stalo tehotenské** ako jeden z nástrojov rodinnej politiky. Dávku poberalo mesačne v priemernej výške 202 eur takmer 20 tis. žien a celkové výdavky dosiahli takmer 32 mil. eur³⁷. Podobne príčinou výraznejšieho nárastu výdavkov na dávky v nezamestnanosti oproti rozpočtu o 12,5 % bolo predĺženie podporného obdobia v nezamestnanosti počas pandémie.

Na druhej strane dávky z dôchodkového poistenia zaznamenali nižšie čerpanie oproti rozpočtu o 121,5 mil. eur z dôvodu vyššieho počtu zaniknutých dôchodkov, než sa predpokladalo v rozpočte a nižšej priemernej výšky novopripravených dôchodkov. **Podiel priemernej výšky starobného sóla dôchodku k priemernej mesačnej mzde klesá už od roku 2013 (47,4 %) a za deväť rokov sa tento podiel znížil na 41,8 %³⁸**, čo môže mať vážne následky na životnú úroveň dôchodcov.

BOX 7: Závery z medzinárodnej kontroly správy sociálneho poistenia v SR a ČR

Oblasť sociálneho poistenia bola predmetom spoločnej koordinovanej výkonnostnej kontroly NKÚ SR a NKÚ ČR. Kontrolóri sa zamerali na správu poistného a s ňou súvisiace činnosti ako je výber poistného, vymáhanie pohľadávok a tiež kontrolu platiteľov poistného v rokoch 2015 až 2018. Keďže sú systémy sociálneho poistenia v oboch krajinách založené na podobných princípoch, majú niektoré znaky spoločné. V oboch krajinách podiel príspevkov na sociálne zabezpečenie na HDP, ako aj na celkovom zdanení patrí v Európe k najvyšším. Naopak výdavky na sociálne zabezpečenie v prepočte na ekonomicky aktívne obyvateľstvo sú pod priemerom EÚ. Na druhej strane Sociálna poisťovňa na Slovensku a Česká správa sociálneho zabezpečenia majú rozdielne právne postavenie, nastavenie systému, ako aj financovanie svojich činností.

V ČR správa sociálneho poistenia zahŕňa poistné na dôchodkové a nemocenské poistenie a príspevok na štátnu politiku zamestnanosti. V SR je súčasťou poistného okrem dôchodkového, nemocenského poistenia a poistenia v nezamestnanosti aj úrazové, garančné poistenie a príspevok do rezervného fondu. Dôchodkové zabezpečenie je v oboch štátoch založené na viacerých pilieroch, rozdielna je miera zapojenia pracujúcich. Na Slovensku je do II. piliera zapojená polovica všetkých poistencov, v ČR projekt II. piliera nebol úspešný a sú v ňom len 2 % poistencov. Odlišná je aj oblasť elektronizácie správy poistenia; na Slovensku sú takmer všetky procesy v oblasti správy poistného elektronizované, v ČR je elektronizácia založená na princípe dobrovoľnosti a komunikácia s klientmi prebieha väčšinou v papierovej podobe. Kontroly Sociálnej poisťovne boli účinnejšie, ich podiel s následnými zisteniami bol na Slovensku o 64 p. b. vyšší ako u našich susedov. Taktiež objem nedoplatkov zistených kontrolami bol takmer o 60 % vyšší ako v ČR.

Zdroj: Spracované na základe Správy o koordinovanej kontrole správy sociálneho poistenia v ČR a SR, december 2021. [online]

4.3.3 Podpora udržania zamestnanosti – projekt Prvá pomoc

Na podporu udržania zamestnanosti v čase vyhlásenia mimoriadnej situácie, núdzového alebo výnimočného stavu bol spustený projekt tzv. Prvej pomoci³⁹. Na základe predbežných údajov z MPSVR

³⁷ SP. Kumulatívne výdavky na nemocenské dávky. [online].

³⁸ SP. Vzťah priemernej výšky vyplácaného starobného sóla dôchodku a priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve SR. [online].

³⁹ ÚPSVR – Oznámenie o možnosti predkladania žiadosti o poskytnutie finančného príspevku. [online].

Projekt Prvá pomoc poskytuje zamestnávateľom podporu na udržanie pracovných miest a podporu SZČO na udržanie prevádzkovaní ich činnosti z dôvodu vyhlásenia a trvania mimoriadnej situácie. Realizuje sa prostredníctvom štyroch opatrení. Opatrenie č. 1: Podpora zamestnávateľov, ktorí v čase vyhlásenia mimoriadnej situácie, núdzového alebo výnimočného stavu na základe opatrenia ÚVZ uzatvorili alebo zakázali prevádzky. Oprávneným žiadateľom je zamestnávateľ a cieľovou skupinou zamestnanec, ktorému zamestnávateľ nemôže priradiť prácu z dôvodu prekážky na strane zamestnávateľa. V rámci opatrenia sa uhrádza časť mzdových nákladov zamestnanca.

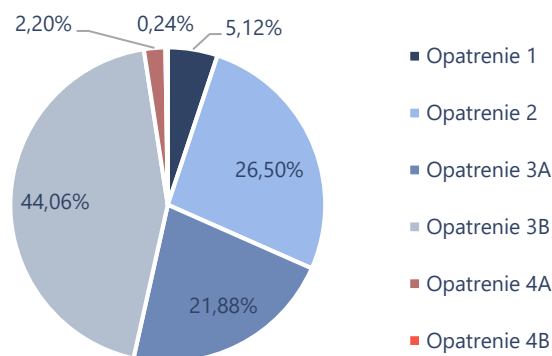
Opatrenie č. 2: Podpora SZČO, ktoré v čase vyhlásenia mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu na základe opatrenia ÚVZ uzatvorili alebo zakázali prevádzky alebo ktorým poklesli tržby. Oprávneným žiadateľom a aj cieľovou skupinou je

SR sme spracovali celkové výdavky podľa jednotlivých opatrení pomoci za obdobie od marca 2020 do februára 2022. Zamerali sme sa najmä na poskytovanie prvej pomoci v roku 2021 podľa opatrení a okresov s dôrazom na mikro podniky, ktoré mali najväčšie zastúpenie medzi úspešnými prijímateľmi. Upozorňujeme aj na výsledky finančnej kontroly na mieste, ktorú realizoval ÚPSVR v rokoch 2020 a 2021.

Podľa predbežných údajov MPSVR SR bolo od marca 2020 do konca februára 2022 na Slovensku použitých v systéme prvej pomoci viac ako 2,3 mld. eur, z toho v roku 2021 takmer 1,3 mld. eur.

Od začiatku marca 2020, kedy vláda SR schválila opatrenia na zmiernenie ekonomických dopadov pandémie, sa pravidlá poskytovania prvej pomoci zmenili celkovo sedemkrát (v priemere každé tri mesiace). V roku 2021 platili štedrejšie podmienky než v roku 2020, čo je aj jedným z dôvodov medziročného nárastu výdavkov na prvú pomoc – o 29,5 %. Okrem toho vzrástol aj počet vyplatených mesačných príspevkov, medziročne o 16 %.

Graf 25: Podiel výdavkov prvej pomoci podľa opatrení v období marec 2020 až február 2022



Zdroj: MPSVR SR, NKÚ SR

Cieľovou skupinou finančných príspevkov boli najmä zamestnanci s 71,1 % pomoci (opatrenie 1, 3A, 3B), zvyšok (28,9 %) bol určený pre SZČO (opatrenie 2, 4A, 4B) (graf 25). Najväčší balík, 1,1 mld. eur, smeroval na opatrenie 3B, na opatrenie 2 (642 mil. eur) a na opatrenie 3A (530 mil. eur). Najmenej prostriedkov smerovalo na opatrenie 1 (124 mil. eur), 4A (53 mil. eur) a 4B (6 mil. eur), kde bola aj najnižšia výška podpory (v súčasnosti 315 eur/mesiac).

Celkové výdavky na jednotlivé opatrenia sa v čase vyvíjali rôzne v závislosti od jednotlivých vln pandémie. Počas celého sledovaného obdobia boli najvyššie v druhej vlne a najnižšie v tretej. Rast výdavkov počas druhej vlny spôsobilo októbrové schválenie tzv. Prvej pomoci+, ktoré zlepšilo podmienky jej poskytovania pre cieľové skupiny. Vo februári 2021 bola schválená tzv. Prvá pomoc++, čo zvýšilo finančné príspevky, prinieslo nárast čerpania prvej pomoci v období február až máj 2021, pričom vo februári bol zaznamenaný najväčší poskytnutý objem pomoci (212 mil. eur). So zlepšením pandemickej situácie na Slovensku od júna 2021 začala pomoc postupne klesať a s nástupom tretej vlny od septembra 2021 už nedosiahla taký objem výdavkov ako v predchádzajúcich dvoch vlnách. Počas celého obdobia dominovali výdavky na opatrenie 3B, okrem obdobia júl až november 2021, kedy nebolo možné čerpať finančné príspevky na spomínané opatrenie (graf 26).

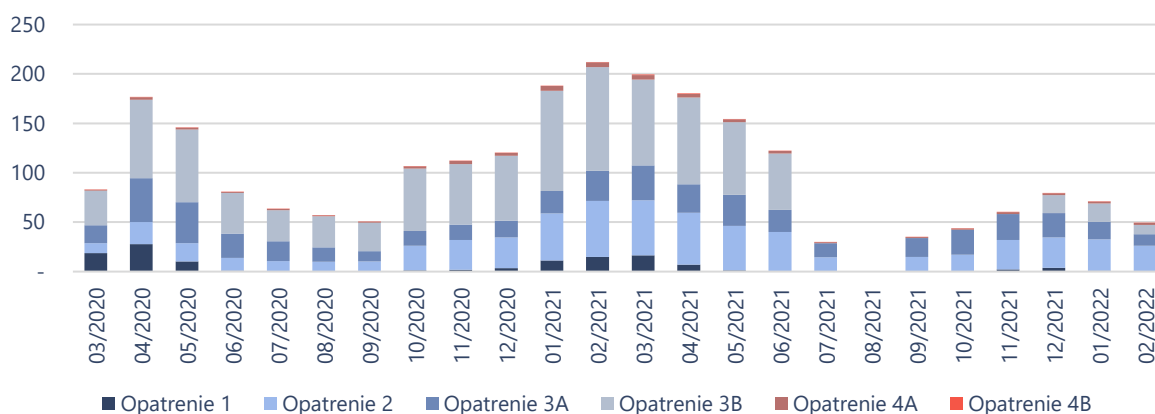
nemocensky a dôchodkovo poistená SZČO, ktorá v čase vyhlásenia mimoriadnej situácie prerušila alebo obmedzila vykonávanie alebo prevádzkovanie svojej činnosti na základe opatrenia ÚVZ alebo ktorej poklesli tržby. Poskytuje sa finančný príspevok ako náhrada straty príjmu zo zárobkovej činnosti pre SZČO v závislosti od poklesu tržieb.

Opatrenie č. 3: Podpora zamestnávateľov zasiahnutých mimoriadnou situáciou. Oprávneným žiadateľom je zamestnávateľ a cieľovou skupinou zamestnanec. Opatrenie 3B je určené iba pre zamestnávateľa, ktorý zamestnáva najviac 49 zamestnancov, t. j. pre mikro a malé podniky. Pri opatrení 3A sa poskytuje príspevok na úhradu časti mzdových nákladov zamestnanca z dôvodu prekážky na strane zamestnávateľa. V prípade opatrenia 3B finančný príspevok na časť mzdových nákladov nadväzuje na pokles tržieb.

Opatrenie č. 4: Podpora vybraných skupín SZČO, ktoré v čase vyhlásenia mimoriadnej situácie nemajú žiaden iný príjem. Oprávneným žiadateľom a cieľovou skupinou v prípade 4A je SZČO bez iných príjmov a sociálneho poistenia a v prípade 4B jednoosobová s. r. o., ktorá nemá žiadnych zamestnancov.

Bližšie sme sa pozreli na poskytovanie prvej pomoci v roku 2021 a to podľa okresov a opatrení. Z dostupných údajov ministerstva vyplýva, že **v roku 2021 najväčšie zastúpenie medzi žiadateľmi o finančný príspevok mali mikro podniky** (jeden až deväť zamestnancov), a to až 79 %. Z nich bolo takmer 66 % spol. s r. o. a 22 % živnostníkov. Nasledovali malé podniky (10 až 49 zamestnancov) so 16,9 % podielom. Pravidlá poskytovania prvej pomoci sa v minulom roku zmenili celkovo trikrát, pričom v auguste sa finančný príspevok neposkytoval vôbec.

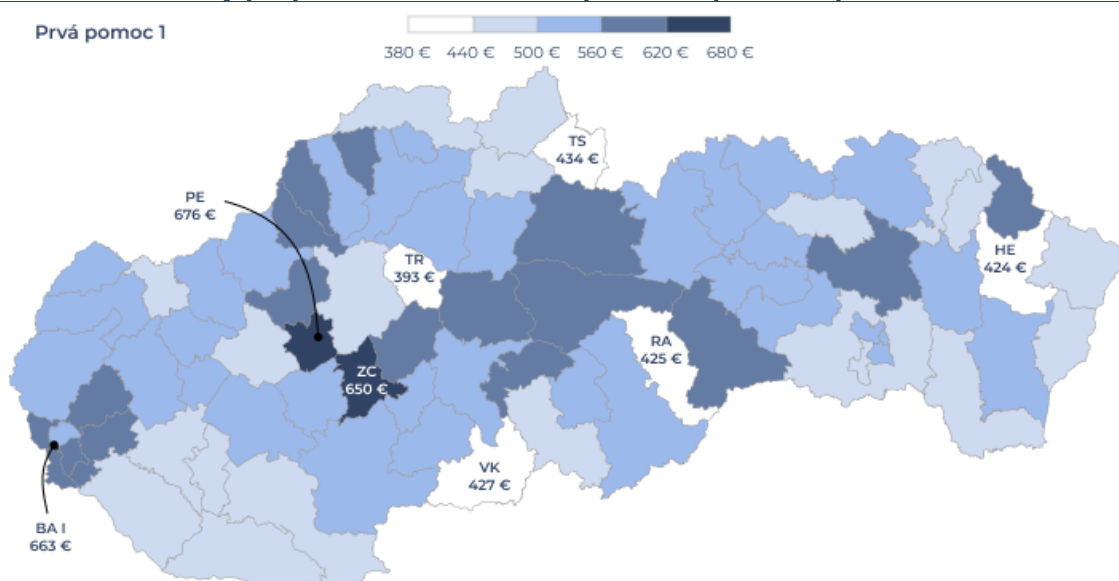
Graf 26: Štruktúra výdavkov na prvú pomoc v období marec 2020 až február 2022 (v mil. eur)



Zdroj: MPSVR SR, NKÚ SR

Dominancia mikro podnikov sa prejavila vo všetkých opatreniach. Opatrenie 1 je zamerané na zamestnávateľov, ktorí museli svoje prevádzky zatvoriť alebo museli obmedziť činnosť rozhodnutím ÚVZ SR. Výška príspevku sa striedala medzi 80 % hrubej mzdy zamestnanca, resp. celkovej ceny práce zamestnanca a 100 % celkovej ceny práce zamestnanca (max. však do 1 100 eur). Najnižšie priemerné príspevky na zamestnanca v mikro podnikoch boli v minulom roku v najmenej rozvinutých okresoch (obrázok 1) – Humenné, Revúca a Veľký Krtíš (424 až 427 eur). K nim sa pridali okres Turčianske Teplice, kde bol priemerný príspevok v rámci opatrenia 1 na úrovni 393 eur. Naopak, najväčšie príspevky boli v Partizánskom, Bratislave I a Žarnovici (650 až 676 eur). V priemere bolo podporených 2,2 zamestnanca.

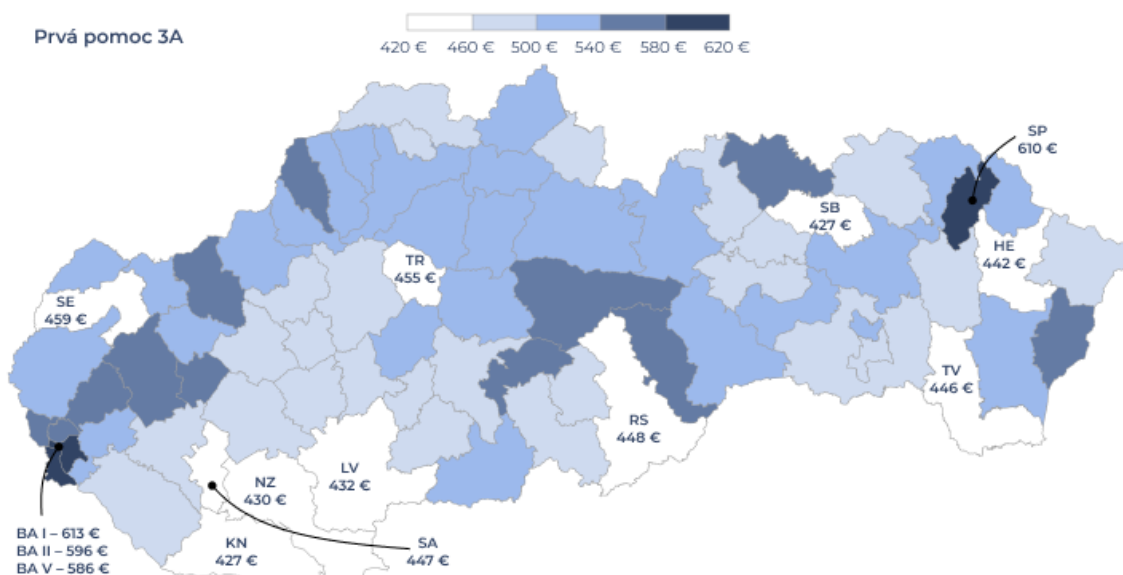
Obrázok 1: Priemerný príspevok na zamestnanca pre mikro podnik (opatrenie 1) v roku 2021



Zdroj: MPSVR SR, NKÚ SR

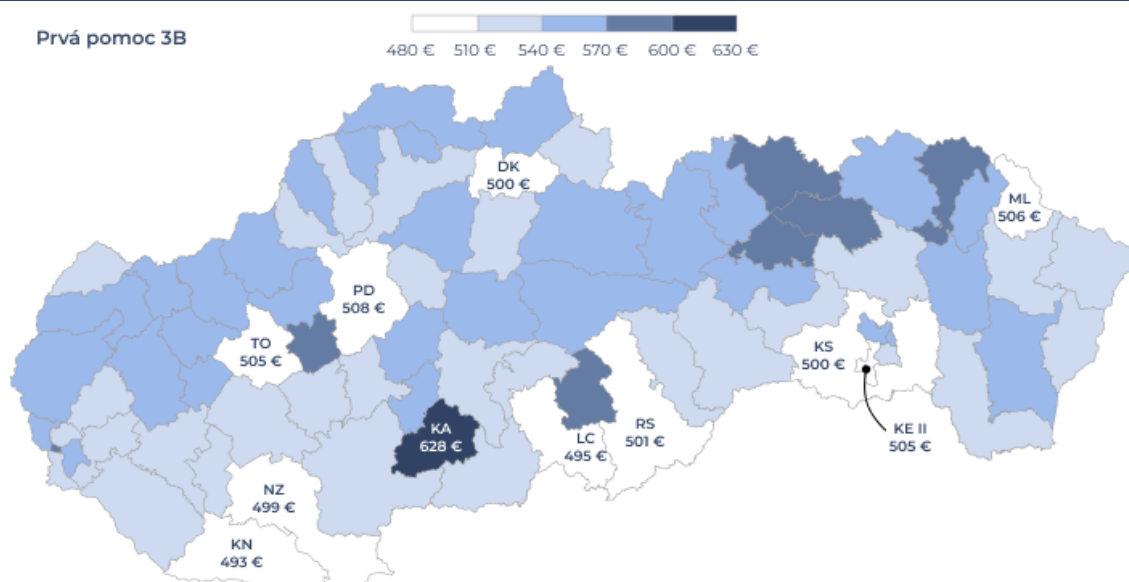
Tak ako v prípade prvého opatrenia, aj pri opatrení 3A sa prvá pomoc týka zamestnávateľov, ktorí udržia pracovné miesta aj v prípade prerušenia alebo obmedzenia svojej činnosti počas vyhlásenej mimoriadnej situácie. Rozdiel medzi opatrením 1 a 3A je v tom, že maximálna výška príspevku na zamestnanca sa strieda medzi 880 eurami a 1100 eurami. Pri tomto opatrení boli v mikro podnikoch najnižšie poskytnuté príspevky v juhozápadných okresoch (obrázok 2), a to v Komárňanskom, Novozámockom a Levickom (približne 430 eur). Medzi okresmi s najvyšším priemerným príspevkom na zamestnanca sa prekvapivo ocitol Stropkov (610 eur) a podľa očakávania okresy Bratislavy. V priemere bolo podporených 2,3 zamestnanca.

Obrázok 2: Priemerný príspevok na zamestnanca pre mikro podnik (opatrenie 3A) v roku 2021



Zdroj: MPSVR SR, NKÚ SR

Obrázok 3: Priemerný príspevok na zamestnanca pre mikro podnik (opatrenie 3B) v roku 2021



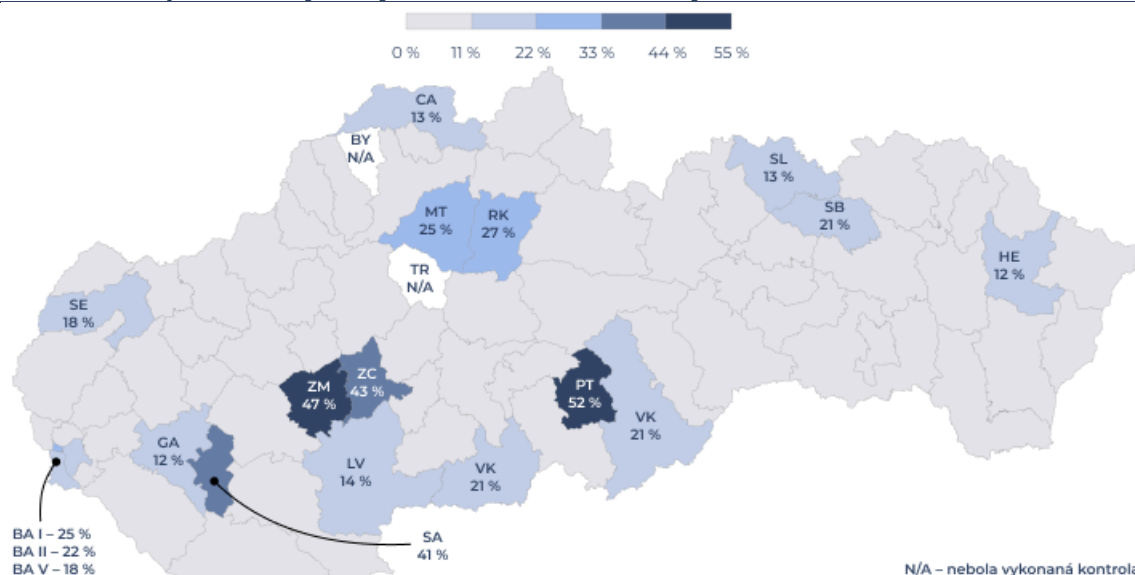
Zdroj: MPSVR SR, NKÚ SR

Prvá pomoc 3B je takisto namierená na udržanie pracovných miest, no na rozdiel od opatrenia 3A, je toto opatrenie naviazané na medziročný pokles tržieb. Podľa analýzy ÚHP boli paušálne príspevky

(opatrenie 3B) najmenej efektívnym nástrojom.⁴⁰ Pri tomto opatrení bol mierny rozdiel medzi severom a juhom Slovenska. Okresy na juhu Slovenska mali v priemere o 26 eur nižší priemerný príspevok na zamestnanca než okresy na severe Slovenska (obrázok 3). Najnižšie boli v okresoch Komárno, Lučenec a Nové Zámky (493 až 499 eur). Výnimkou bol okres Krupina, kde bol priemerný príspevok na zamestnanca najvyšší zo všetkých – 628 eur. V priemere bolo podporených 2,6 zamestnanca.

Vzhľadom na značný objem poskytnutých finančných prostriedkov boli príspevky z prvej pomoci predmetom finančnej kontroly na mieste. V rokoch 2020 a 2021 bolo začatých 2 877 kontrol, z nich sa ukončilo 2 515. ÚPSVR skontrolovalo 41,2 mil. eur, z nich sa 2,1 mil. eur poskytlo neoprávnene. Kontroly sa uskutočnili v 77 okresoch Slovenska; okrem dvoch (okresy Bytča a Turčianske Teplice). V siedmich okresoch finančná kontrola nezistila žiadne neoprávnené poskytnutie prvej pomoci (okresy Detva, Košice III., Gelnica, Medzilaborce, Myjava, Sobrance a Stropkov). **Najvyššie percento neoprávnených výdavkov z celkovo skontrolovaných bolo zistené v štyroch okresoch (Poltár – 52 %, Zlaté Moravce – 47 %, Žarnovica – 43 % a Šaľa – 41 %), čo bolo výrazne vyššie ako priemer za všetky skontrolované okresy (13 %).**

Obrázok 4: Neoprávnené výdavky z celkovo skontrolovaných v rokoch 2020 a 2021



Zdroj: MPSVR SR, NKÚ SR

⁴⁰ ÚHP. Zásady poskytovania Prvej pomoci (na trhu práce). 2022. [online].

5 Vzťah štátneho rozpočtu k EÚ

ŠR prijal z EÚ vlani 2,3 mld. eur, čo predstavuje 81,7 % z pôvodne rozpočtovanej sumy. Na druhej strane, odvody SR do rozpočtu EÚ sa oproti pôvodne rozpočtovanej sume navýšili o 20 %. Čistá finančná pozícia SR tak v roku 2021 poklesla oproti roku 2020 o približne 58 % (tabuľka 13).

Tabuľka 13: Čistá finančná pozícia SR (v tis. eur)

Ukazovateľ	2020 S	2021 R	2021 S	S21 - R21	YoY
Príjmy za prostriedky EÚ - zahraničné transfery	2 551 329	2 782 531	2 269 707	-512 824	88,9
Zahraničné granty z rozpočtu EÚ	31	0	0	0	-
Spolu príjmy z rozpočtu EÚ	2 551 360	2 782 531	2 273 990	-508 541	89,1
Odvody SR spolu bez tradičných vlastných zdrojov	877 392	1 038 917	966 750	-72 167	110,2
Tradičné vlastné zdroje	79 553	77 506	95 716	18 210	120,3
Odvody do rozpočtu EÚ spolu	956 945	1 116 423	1 339 717	223 294	140,0
Príspevky SR do ERF	17 181	14 930	14 930	0	86,9
Spolu odvody a príspevky SR do všeobecného rozpočtu EÚ	974 126	1 131 353	1 354 647	223 294	139,0
Čistá finančná pozícia	1 577 234	1 651 178	919 343	-731 835	58,2

Zdroj: Návrh ŠZÚ za rok 2021

S – skutočnosť, R – rozpočet, YoY – medziročná zmena

Čerpanie EŠIF k 31. 12. 2021 dosiahlo 49,68 % (bez PRV), takže zostáva ešte polovica z celkovej alokácie 14,4 mld. eur. SR môže tieto prostriedky čerpať podľa platného pravidla n+3 do konca roka 2023. Situácia je pri súčasnom stave čerpania vysoko riziková a reálne hrozí možnosť prepadnutia prostriedkov. Stav ilustruje aj úroveň kontrahovania vo výške 90,67 %, pričom v porovnateľnom období v rámci predošlého PO 2007 – 2013 (k 31. 12. 2014) bola vo výške 103,78 % (pri využití možnosti nadkontrahovania). Na riziká spojené s čerpaním zdrojov z EÚ upozornil NKÚ SR už začiatkom tohto roka v analytickom komentári⁴¹ a identifikované riziká naďalej pretrvávajú.

Obzvlášť problematická situácia je v rámci OP Integrovaná infraštruktúra (tabuľka 14), kde bolo k 31. 12. 2021 pri alokácii 6 mld. eur vyčerpaných iba 44,91 %, pričom situáciu zhoršuje aj dočasné pozastavenie preplácania žiadostí zo strany EK, ktoré nastalo vo februári roka 2022.

Tabuľka 14: Čerpanie jednotlivých OP k 31. 12. 2021 (v mil. eur)

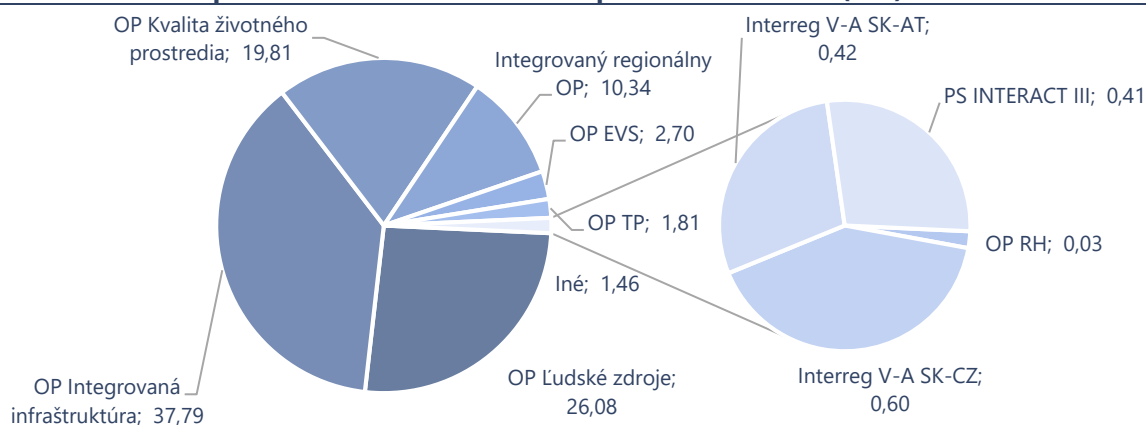
Program	Alokácia 2014-2020	Čerpanie alokácie 2014-2020	% čerpania
OP Ľudské zdroje	2 930,00	1 862,56	63,57
OP Integrovaná infraštruktúra	6 009,94	2 699,31	44,91
OP Kvalita životného prostredia	2 832,53	1 415,25	49,96
Integrovaný regionálny OP	1 894,84	738,68	38,98
OP Efektívna verejná správa	336,77	192,87	57,27
OP Technická pomoc	159,07	129,45	81,38
OP Rybné hospodárstvo	9,68	2,25	23,29
Interreg V-A SK-CZ	90,14	42,74	47,42
Interreg V-A SK-AT	75,89	30,21	39,80
PS INTERACT III	39,39	29,25	74,26
SPOLU EŠIF (bez PRV)	14 378,25	7 142,57	49,68

Zdroj: MF SR

⁴¹ NKÚ SR – Riziká čerpania ďalších zdrojov z EÚ. [online]

Z troch najobjemnejších OP - Ľudské zdroje, Integrovaná infraštruktúra a Kvalita životného prostredia dosahoval ku koncu roka 2021 čerpanie nad 50 % iba OP Ľudské zdroje (63,57 %). Najvyšší podiel na celkovom čerpaní EŠIF dosahuje OP Integrovaná infraštruktúra (37,79 %) a nasledujú OP Ľudské zdroje (26,08 %) a OP Kvalita životného prostredia (19,81 %) (graf 27).

Graf 27: Podiel čerpania OP EŠIF na celkovom čerpaní k 31. 12. 2021 (v %)



Zdroj: MF SR

Celková suma nedočerpaného záväzku sa k 31. 12. 2021 zvýšila o 2,9 tis. eur, čo v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi nepredstavuje výrazný problém.

Za posledný rok stúpla aj výška finančných opráv z titulu nezrovnalostí, na 290 mil. eur za EÚ zdroj (tabuľka 15), pričom v porovnateľnom období minulého roka bola 192,6 mil. eur. Najvyššie nezrovnalosti dosahujú OP Integrovaná infraštruktúra a Integrovaný regionálny OP.

Tabuľka 15: Výška finančných opráv z titulu nezrovnalostí v rámci PO 2014 – 2020 (v eurách)

Operačný program	EÚ zdroj	ŠR zdroj
OP Integrovaná infraštruktúra - pôvodné	186 145 460,20	32 656 037,94
OP Výskum a inovácie - pôvodné	9 548 625,32	905 791,70
OP Integrovaná infraštruktúra (OP II + OP Val)	195 694 085,52	33 561 829,64
OP Kvalita životného prostredia	15 658 014,74	1 455 451,43
OP Ľudské zdroje	33 277 827,35	5 603 944,50
Integrovaný regionálny OP	41 404 377,01	7 057 426,47
OP Efektívna verejná správa	496 203,24	130 988,24
OP Technická pomoc	2 210 333,54	389 492,33
Program Interreg V-A SK-CZ	748 327,50	56 064,42
Program Interreg V-A SK-AT	98 582,08	3 784,35
PS INTERACT III*	36 179,33	6 384,61
OP Rybné hospodárstvo	436 475,16	120 068,72
SPOLU	290 060 405,47	48 385 702,96

Zdroj: MF SR; *Pri PS INTERACT III ide o národné príspevky členských štátov programu.

V ďalšom období bude možné čerpať aj financie z nového PO 2021 – 2027, ktoré ma alokáciu 12,8 mld. eur. Žiadne čerpanie však ku koncu roka 2021 nebolo možné, keďže medzi SR a EK nebol schválený základný dokument Partnerská dohoda⁴², ktorý je podmienkou spustenia implementácie PO 2021 – 2027.

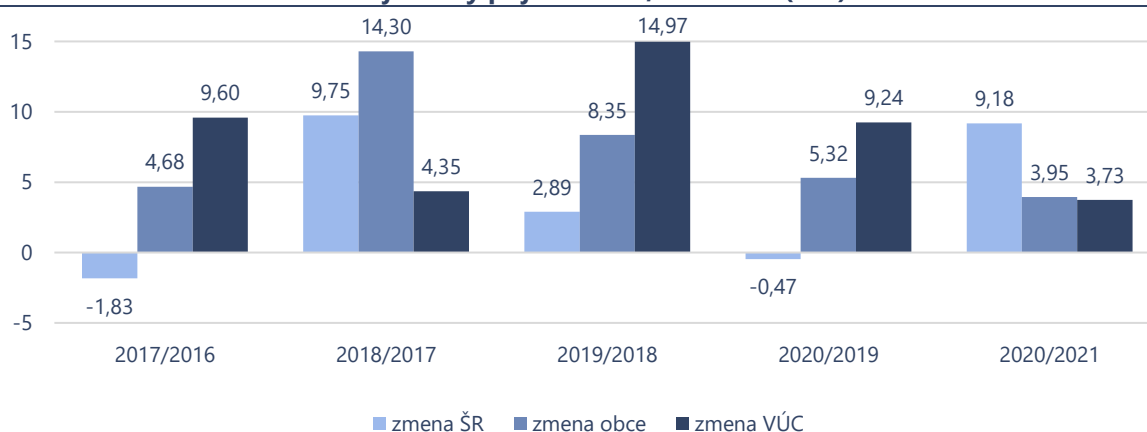
⁴² Zatiaľ bola schválená vládou 6. apríla 2022.

6 Hospodárenie územnej samosprávy

Aj hospodárenie územnej samosprávy⁴³ bolo v roku 2021 poznačené pokračujúcou pandémiou. Hospodárenie obcí a VÚC dosiahlo na hotovostnej báze v roku 2021 prebytok vo výške 805,1 mil. eur (obce zaznamenali prebytok 553,5 mil. eur a VÚC 251,6 mil. eur). Pri pohľade na hospodárenie v metodike ESA 2010 (vylúčenie finančných operácií⁴⁴ a zahrnutie časového rozlíšenia) sa tieto sumy výrazne menia. Obce dosiahli prebytok na úrovni 2,4 mil. eur a VÚC schodok 26,7 mil. eur.

Pre príjmovú stránku rozpočtu územnej samosprávy predstavoval rok 2021 viacero zaujímavých mílnikov. Prvýkrát v histórii prekročili celkové príjmy obcí hranicu 6 mld. eur a príjmy VÚC 2 mld. eur. Zároveň medziročný rast príjmov spomínaných subjektov bol po prvýkrát od zavedenia nových pravidiel v roku 2016 (prerozdelenie prostriedkov z DPFO v pomere 70 % pre obce a 30 % pre VÚC) pomalší než rast príjmov v ŠR (graf 28).

Graf 28: Porovnanie medziročnej zmeny príjmov obcí, VÚC a ŠR (v %)



Zdroj: Návrh ŠZÚ 2021, Datacentrum

V roku 2021 zaznamenali obce medziročné navýšenie príjmov aj výdavkov. Horšie vyznieva fakt, že **vzrástol aj nekonsolidovaný dlh obcí a to medziročne o 51 mil. eur na 1,64 mld. eur** (tabuľka 16).

Tabuľka 16: Bilančný zostatok na hotovostnej báze a dlh obcí za roky 2019 až 2021 (v tis. eur)

Názov ukazovateľa	2019	2020	2021	2021 - 2020	YoY
Bilančný zostatok obcí	411 290	574 242	553 521	-20 720	96,4
Príjmy obcí	5 689 740	5 992 179	6 228 608	236 429	103,9
Výdavky obcí	5 278 449	5 417 938	5 675 086	257 149	104,7
Nekonsolidovaný dlh obcí	1 490 908	1 593 710	1 644 707	50 997	103,2

Zdroj: Datacentrum, MF SR

Až 87 % z tohto dlhu tvoria pôžičky zo ŠFRB (728 mil. eur v roku 2021) a bankové úvery (705 mil. eur). Negatívne sa na zadlžení obcí podpísala aj pandémia. Tá ešte v roku 2020 prinútila 1 719 obcí a miest požiadať o návratné finančné výpomoci na zmiernenie negatívneho dopadu pandémie. Pôžičky pochádzali zo štátnych finančných aktív a dosiahli 99,8 mil. eur. Tento dlh budú obce tlačiť pred sebou ešte dlho, keďže MF SR povolilo odklad prvej splátky do roku 2024⁴⁵. Do budúcnosti to predstavuje tlak na

⁴³ Údaje o hospodárení subjektov územnej samosprávy vychádzajú z finančných výkazov za rok 2021, ktoré ešte neprešli schvaľovacím procesom a auditom.

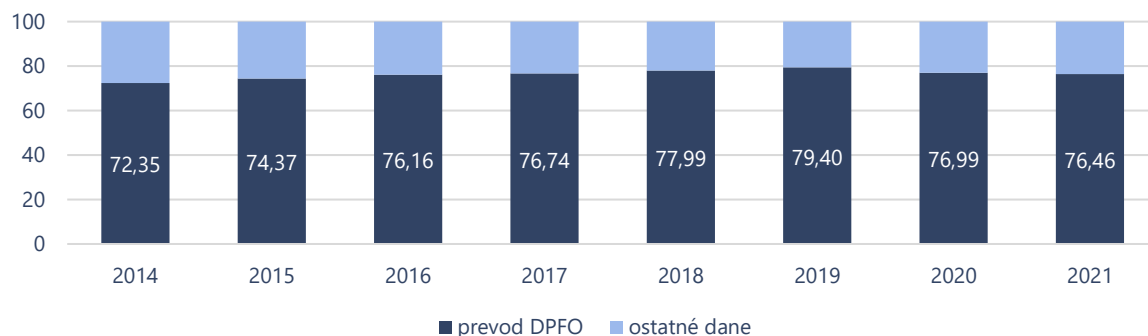
⁴⁴ Na príjmovej stránke tvoria finančné operácie príjmy z transakcií s finančnými aktívami a pasívami (prostriedky z predchádzajúcich rokov, prevod prostriedkov z peňažných fondov a iné príjmové finančné operácie) a na výdavkovej strane sú to úvery a účasť na majetku a splácanie istiny. Ich skutočná výška za rok 2021 je uvedená v tabuľkách 16 a 17.

⁴⁵ Splátky na ročnej báze, pričom prvá splátka bude v roku 2024 a posledná splátka v roku 2027. Viac [\[online\]](#).

už aj tak napäté rozpočty obcí. Miestna samospráva pritom zohrala nezastupiteľnú úlohu v boji proti pandémie a **svojim aktívnym prístupom mnohokrát suplovala úlohy iných (väčšinou štátnych) inštitúcií** (testovanie obyvateľstva, osвета a zabezpečovanie očkovania).

Obce v rokoch 2020 a 2021 pristúpili k zvyšovaniu miestnych daní. To prispelo k nárastu celkových príjmov obcí a zároveň sa znížila ich závislosť od príjmov z DPFO (graf 29).

Graf 29: Podiel príjmov z prevodu DPFO a ostatných daňových príjmov (v %)



Zdroj: Datacentrum

Podiel ostatných daní (daň z nehnuteľností, za špecifické služby a pod.) na celkových daňových príjmoch obcí dosiahol 23,5 % v roku 2021, čo bolo približne na rovnakej úrovni ako v roku 2016. Príjem DPFO sa po poklese v roku 2020 zvýšil medziročne o 90,8 mil. eur (o 4,15 %). Tento príjem by pritom mohol byť ešte vyšší, napr. odstránením tzv. fiktívnych živnostníkov zo systému. Vzhľadom na to, že živnostníci majú nižšie daňovo-odvodové zaťaženie, prichádza ŠR o zdroje, ktoré by pri neexistencii fiktívnych živnostníkov získaval na daniach a odvodov z pracovnoprávných vzťahov (box 8).

BOX 8: Fiktívna živnosť ovplyvňuje aj rozpočty samospráv

Vláda od roku 2018 každoročne berie na vedomie fakt, že v správach o vyhľadávaní a potieraní nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania sa poukazuje aj na nútenie zamestnancov k výkonu závislej práce na živnosť. Doposiaľ však neboli prijaté osobitné opatrenia na zastavenie tohto fenoménu. Súčasne vláda v týchto správach priznáva, že následkom existencie týchto živnostníkov dochádza k neodvádzaniu odvodov a daní príslušným inštitúciám v zodpovedajúcich výškach. Odborná literatúra charakterizuje živnostníkov, ktorých povaha práce má znaky závislej práce, ako falošných, nútených či fiktívnych (ďalej len fiktívni živnostníci), legislatíva však takýto pojem nepozná. Súčasne neexistuje ani všeobecná zhoda na ich definícii v odbornej literatúre, avšak sú charakteristickí tým, že sú závislí od jedného zmluvného partnera, zväčša sa neuchádzajú o rôzne zákazky, a preto existuje kontinuita výkonu činností u jedného odberateľa, dodržiavajú pokyny objednávateľa v každodennej rutine a ich výkon činností má tak znaky závislej práce.

Graf 30: Dlhodobý vysoký počet a podiel fiktívnych živnostníkov na Slovensku



Zdroj: vlastné spracovanie ročného priemeru na základe kvartálnych výsledkov VZPS, ŠÚ SR. [\[online\]](#) [\[online\]](#).

ŠÚ SR vyhodnocuje počet fiktívnych živnostníkov od roku 2011. Priemerný ročný počet týchto živnostníkov sa za posledných desať rokov zvýšil zo 103,2 tis. na 111,7 tis., čím ich podiel na celkovom počte živnostníkov vzrástol z 27,5 % na 35,8 % (graf 30). V rokoch 2016 – 2017 bol dosiahnutý najvýznamnejší rast počtu fiktívnych živnostníkov, ktorý možno pripísať zvýšeniu uplatniteľnosti paušálnych výdavkov. Tým došlo k zníženiu ich daňového zaťaženia. Tento trend podľa výsledkov Národného inšpektorátu práce prevláda aj u cudzích štátnych príslušníkov z tretích krajín.

Aj dáta Eurostatu potvrdzujú ako významný jeden zo znakov fiktívnych živnostníkov v SR. Živnostníci majú len jedného alebo jedného dominantného klienta. V SR bol v roku 2017 najvyšší podiel SZČO z krajín EÚ27, ktoré mali len jedného klienta, a to až 23 %. SZČO, ktoré mali jedného alebo jedného dominantného klienta boli na úrovni 31,4 % (druhá krajina za Maďarskom s 31,6 %).

Fiktívni živnostníci neodvádzajú odvody a dane príslušným inštitúciám v zodpovedajúcich výškach, ktoré by platili, ak by pracovali na pracovný pomer. Z dát roku 2019 vyplýva, že až 40,3 % SZČO platilo sociálne odvody z minimálneho vymeriavacieho základu. Ďalších 22,9 % SZČO nedosiahlo príjem na platenie sociálneho poistenia a 14,8 % SZČO bolo v danom roku klasifikovaných ako novovzniknutí, a tak nemuseli platiť sociálne poistenie. Len 12,1 % SZČO platilo sociálne odvody z vyššieho ako minimálneho vymeriavacieho základu. Súčasne je v priemere len 54,5 % SZČO, ktorým eviduje Sociálna poisťovňa nejaký vzťah, t. j. platenie odvodov.

Čiastočné neplatenie odvodov ohrozuje súčasne aj udržateľnosť a primeranosť dôchodkových systémov, ktoré strácajú vďaka fiktívnym živnostníkom významné zdroje. Okrem pozitívnych fiškálnych efektov by eliminácia existencie fiktívnych živnostníkov mala aj ďalšie pozitívne efekty pre štát a samotných fiktívnych živnostníkov v podobe eliminácie sociálneho dumpingu či nespravodlivej konkurencie medzi podnikateľmi, ktorí zamestnávajú zamestnancov v pracovnom pomere a tými, ktorí si objednávajú činnosti u fiktívnych živnostníkov.

Minuloročný pokles nedaňových príjmov vystriedal nárast o 9,8 %. Najvýraznejší rast z celkových príjmov tvorili finančné operácie (11,6 %). Najväčšie zastúpenie mali prevedené prostriedky z predchádzajúcich rokov a prevod prostriedkov z peňažných fondov (tabuľka 17).

Tabuľka 17: Porovnanie skutočných príjmov obcí na hotovostnej báze (v tis. eur)

Názov ukazovateľa	2019	2020	2021	2021-2020	YoY
Príjmy obcí celkom	5 689 740	5 992 179	6 228 608	236 429	103,9
Daňové príjmy	2 791 342	2 841 624	2 980 474	138 850	104,9
Nedaňové príjmy	582 024	496 063	544 904	48 842	109,8
Granty a transfery	1 759 670	2 005 780	1 979 300	-26 480	98,7
Finančné operácie	556 705	648 712	723 929	75 216	111,6

Zdroj: Datacentrum

Významným príjmom pre obce sú aj transfery z kapitol ŠR, ktoré slúžia predovšetkým na financovanie preneseného výkonu štátnej správy. Celkovo 14 kapitol presunulo v roku 2021 zo svojich rozpočtov takmer 1,8 mld. eur, pričom najväčším prispievateľom bolo MV SR (1 283 mil. eur). **NKÚ SR v súvislosti s delegovaním kompetencií na samosprávu dlhodobo upozorňuje, že ich financovanie nie je zabezpečené v dostatočnej miere.** Tieto závery potvrdzuje aj nedávny analytický komentár NKÚ SR o financovaní úsekov stavebných konaní⁴⁶ (box 9). V roku 2021 sa trend nárastu transferu na tento účel zastavil⁴⁷, keď pri presune z rozpočtu MDV SR došlo k poklesu z 8 mil. eur v roku 2020 na 7,1 mil. eur.

BOX 9: Financovanie preneseného výkonu štátnej správy na úseku stavebného poriadku

Výkon štátnej správy v oblasti stavebného poriadku je realizovaný prostredníctvom preneseného výkonu štátnej správy, ktorú zabezpečujú obce. Prenos výkonu štátnej správy musí byť v zmysle zákona financovaný zo štátneho rozpočtu prostredníctvom dotácie. Výsledky kontrolnej činnosti NKÚ SR poukazujú na to, že **túto činnosť obce**

⁴⁶ NKÚ SR – Stavebné konania – dlho(dobo) a stále po starom. [online]

⁴⁷ Výdavky kontinuálne rástli od roku 2017.

financujú aj z vlastných prostriedkov. Miera spolufinancovania obcami je v intervale 0 až 65 % a závisí aj od efektívnosti vykonávania preneseného výkonu štátnej správy jednotlivými obcami (aj cez spoločné obecné úrady). V súčasnosti chýbajú mechanizmy na určenie objemu finančných prostriedkov, ktoré predstavujú náklady na zabezpečenie preneseného výkonu štátnej správy. Jedným z problémov je nedostatočná evidencia nákladov na jednotlivé služby v rámci preneseného výkonu štátnej správy na strane štátu a obcí. Nedostatok dát spôsobuje nielen možnú neefektívnosť výkonu týchto činností obcami, ale aj praktické problémy pri financovaní preneseného výkonu štátnej správy MDV SR. V roku 2021 napriek poskytnutiu vyšších finančných prostriedkov obciam neboli celkové zdroje čerpané v plnej výške. Navýšenie bolo realizované rozpočtovým opatrením z dôvodu plnenia dodatkov Kolektívnych zmlúv, v ktorých je dohodnuté zabezpečenie odmien pre zamestnancov. Dôvodom nečerpania navýšených zdrojov na základe rozpočtového opatrenia bolo nedisponovanie údajmi o počte a o alokácii zamestnancov vykonávajúcich prenesený výkon štátnej správy v oblasti stavebného poriadku. Z toho dôvodu MDV SR nemohlo zabezpečiť dodržanie účelu stanoveného rozpočtovým opatrením, a to použiť výdavky výlučne na vyplatenie odmien a príslušných odvodov do poisťovní.

Výpočet dotácie na prenesený výkon štátnej správy na úseku stavebného poriadku obciam sa stanovuje na základe koeficientu, ktorý sa násobí počtom obyvateľov v jednotlivých obciach. V rokoch 2017 – 2020 koeficient rástol, teda aj alokovaná celková dotácia. V roku 2021 sa v porovnaní s rokom 2020 znížila rozpočtovaná dotácia na úseku stavebného poriadku o 8,2 % z dôvodu plošného viazania 10 % výdavkov na mzdy a odvody. Skutočne poskytnutá dotácia bola medziročne každým rokom nižšia o 11,1 %. Znížením koeficientu a zároveň aj dotácie sa znížili zdroje obciam, a tým sa zvýšila aj miera nákladov, ktoré majú obce s dofinancovaním preneseného výkonu štátnej správy z vlastných zdrojov.

Najvýraznejší rast celkových výdavkov obcí predstavovali tovary a služby, medziročne o 11,3 % (tabuľka 18). Kapitálové výdavky klesajú už tretí rok po sebe. Oproti volebnému roku 2018, kedy tieto výdavky atakovali 917 mil. eur, je pokles v roku 2021 výrazný (o 21,8 %). V súvislosti s končiacim PO by však obce mali mať čerpanie na naplánované projekty financované zo zdrojov EÚ (predovšetkým IROP) vyššie.

Tabuľka 18: Porovnanie skutočných výdavkov obcí na hotovostnej báze (v tis. eur)

Názov ukazovateľa	2019	2020	2021	2021 - 2020	YoY
Výdavky obcí celkom	5 278 449	5 417 938	5 675 086	257 149	104,7
z toho:					
Bežné výdavky	4 193 939	4 400 562	4 745 948	345 386	107,8
z toho:					
Mzdy a odvody	2 267 838	2 461 818	2 605 080	143 262	105,8
Tovary a služby	1 315 139	1 297 468	1 444 596	147 128	111,3
Bežné transfery	594 238	625 752	681 892	56 140	109,0
Splácanie úrokov	16 724	15 524	14 379	-1 145	92,6
Kapitálové výdavky	857 863	779 020	717 036	-61 984	92,0
Finančné operácie	226 647	238 356	212 103	-26 253	89,0

Zdroj: Datacentrum

Výdavky VÚC v roku 2021 dosiahli vyšší medziročný rast (6,6 %) než príjmy (3,7 %). Napriek tomu, že bilančný zostatok VÚC sa postupne zvyšuje, v roku 2021 výrazne poklesli, medziročne o 13,1 % (tabuľka 17). Najväčší podiel a navýšenie oproti roku 2021 z celkových výdavkov VÚC zaznamenali bežné výdavky, konkrétne bežné transfery.

Tabuľka 19: Porovnanie skutočného zostatku VÚC na hotovostnej báze (v tis. eur)

Názov ukazovateľa	2019	2020	2021	2021 - 2020	YoY
Bilančný zostatok VÚC	229 284	289 487	251 612	-37 875	86,9
Príjmy VÚC	1 822 790	1 991 220	2 065 482	74 261	103,7
Výdavky VÚC	1 593 506	1 701 733	1 813 869	112 136	106,6

Zdroj: Štátna pokladnica

Tabuľková príloha

Tabuľka 1: Porovnanie makroekonomickej prognózy rozpočtu VS na rok 2021 so skutočnosťou

Ukazovateľ (rast v %, ak nie je uvedené inak)	2020 S	2021 R	2021 S	21S - 21R
Hrubý domáci produkt				
HDP, s.c. (YoY zmena)	-4,80	5,55	3,02	-2,53
HDP, b.c. (mld. eur)	91,56	95,66	97,12	1,46
Súkromná spotreba	-1,10	2,97	1,18	-1,79
Súkromná spotreba, b.c.	0,96	4,12	4,47	0,35
Vládna spotreba	0,30	0,22	1,91	1,69
Fixné investície	-12,00	7,57	0,55	-7,02
Export tovarov a služieb	-7,50	9,71	10,23	0,52
Import tovarov a služieb	-8,30	8,26	11,25	2,99
Trh práce				
Zamestnanosť (štatistické výkazníctvo)	-1,82	0,51	-0,71	-1,22
Mzdy, nominálne	3,75	4,11	6,88	2,77
Mzdy, reálne	1,79	2,94	3,61	0,67
Miera nezamestnanosti (VZPS)	6,69	6,77	6,95	0,18
Celková zamestnanosť (tis. osôb)	2 531,27	2 551,55	2 513,48	-38,07
Inflácia				
Index spotrebiteľských cien (CPI)	1,93	1,13	3,16	2,03
Harmonizovaný index spotrebiteľských cien (HICP)	2,01	1,13	2,82	1,69

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR

S – skutočnosť, R – rozpočet

Tabuľka 2: Porovnanie príjmov verejnej správy v roku 2021 so skutočnosťou (v tis. eur)

Príjmy VS (ESA 2010)	2020 S	2021 R	2021 S	21S - 21R	YoY
Daňové príjmy	16 201 384	16 538 937	17 753 841	1 214 904	109,6 %
Daň z príjmov fyzických osôb	3 469 281	3 630 870	3 295 841	-335 029	95,0 %
- DPFO zo závislej činnosti	3 405 452	3 550 357	3 254 431	-295 926	95,6 %
- DPFO z podnikania	63 829	80 513	41 410	-39 103	64,9 %
Daň z príjmov právnických osôb	2 181 362	2 131 737	2 859 372	727 635	131,1 %
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	235 081	239 489	289 754	50 265	123,3 %
Daň z pridanej hodnoty	6 827 183	6 964 547	7 760 691	796 144	113,7 %
Spotrebné dane	2 233 542	2 448 983	2 369 824	-79 159	106,1 %
- Z minerálnych olejov	1 196 254	1 271 386	1 236 780	-34 606	103,4 %
- Z tabaku a tabakových výrobkov	732 026	866 276	823 107	-43 169	112,4 %
Dane z majetku (nehnuteľnosti)	427 774	680 701	455 911	-224 790	106,6 %
Dane z medzinárodného obchodu	19 904	23 960	28 735	4 775	144,4 %
Ostatné dane a poplatky	581 682	418 650	448 206	29 556	77,1 %
FSZP spolu	12 329 022	12 722 871	12 948 779	225 908	105,0 %
Sociálna poisťovňa	8 258 146	8 494 641	8 614 843	120 202	104,3 %
Zdravotné poisťovne	4 070 876	4 228 230	4 333 936	105 706	106,5 %
Spolu daňové a odvodové príjmy	28 530 406	29 261 808	30 702 620	1 440 812	107,6 %

Zdroj: MF SR

S – skutočnosť, R – rozpočet, YoY – medziročná zmena

Tabuľka 3: Maastrichtský dlh verejnej správy podľa jednotlivých subjektov (v tis. eur)

Subjekty verejnej správy	2020 S	2021 S	21S - 20S	YoY
Ústredná správa				
- Štátny dlh*	52 876 796	59 244 402	6 367 606	112,0
- Príspevkové organizácie ústrednej správy	1 738	4 726	2 988	271,9
- Exportno-importná banka SR	175 880	174 305	-1 575	99,1
- Obchodné spoločnosti štátu	748 875	565 533	-183 342	75,5
- Verejné vysoké školy	5 430	7 888	2 458	145,3
- Zdravotnícke zariadenia ústrednej správy	196 741	212 165	15 424	107,8
- Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov	331 485	281 551	-49 934	84,9
- Ostatné subjekty ústrednej správy	658	826	168	125,5
Územná samospráva				
- Obce a ich rozpočtové organizácie	1 593 710	1 644 707	50 997	103,2
- Vyššie územné celky a ich rozpočtové organizácie	498 712	507 705	8 993	101,8
- Príspevkové organizácie obcí	1 943	2 270	327	116,8
- Príspevkové organizácie VÚC	857	1 009	152	117,7
- Dopravné podniky	71 031	65 327	-5 704	92,0
- Zdravotnícke zariadenia miestnej samosprávy	2 621	3 324	703	126,8
- Ostatné subjekty miestnej samosprávy	6 133	6 133	0	100,0
Fondy sociálneho zabezpečenia				
- Sociálna poisťovňa	499	790	291	158,3
- Verejné zdravotné poistenie	775	222	-553	28,6
Verejná správa spolu	56 513 884	62 722 883	6 208 999	111,0
<i>Konsolidácia</i>	1 501 732	1 463 476	-38 256	97,5
Verejná správa spolu konsolidovaná	55 012 152	61 259 407	6 247 255	111,4
% z HDP	59,7	63,1	3,4	105,7

Zdroj: MF SR

*1) Bez tzv. refinančného systému a záväzkov z vkladov subjektov verejnej správy v Štátnej pokladnici

S – skutočnosť, R – rozpočet, YoY – medziročná zmena

Tabuľka 4: Prehľad o plnení hotovostných daňových príjmov ŠR (v tis. eur)

Ukazovateľ	2020 S	2021 R	2021 NR	2021 S	21S - 21NR	YoY
Daňové príjmy ŠR spolu	11 865 422	11 798 851	11 798 851	13 546 039	1 747 188	114,2
Dane z príjmov a kapitálového majetku	2 558 573	2 089 143	2 089 143	3 167 002	1 077 859	123,8
- DP FO	-26 068	36 310	36 310	17 876	-18 434	-
- DP PO	2 349 560	1 813 344	1 813 344	2 859 372	1 046 028	121,7
- DP vyberaná zrážkou	235 081	239 489	239 489	289 754	50 265	123,3
Dane z majetku	5	0	0	11	11	220,0
Dane za tovary a služby	9 268 251	9 670 170	9 670 170	10 327 344	657 174	111,4
- DPH	6 791 757	7 038 792	7 038 792	7 760 691	721 899	114,3
- spotrebné dane	2 257 738	2 438 989	2 438 989	2 369 823	-69 166	105,0
Dane z medzinárodného obchodu a transakcií	19 904	23 960	23 960	28 735	4 775	144,4
Iné dane	-1 318	0	0	0	0	0,0
Sankcie	20 007	15 578	15 578	22 947	7 369	114,7

Zdroj: Návrh ŠZÚ za rok 2021

S – skutočnosť, R – rozpočet, NR – novelizovaný rozpočet, YoY – medziročná zmena

Tabuľka 5: Vývoj dividend obchodných spoločností podľa jednotlivých kapitol ŠR v roku 2021

Dividendy (v tis. eur)	2020 S	2021 R	2021 S	21S - 21R	YoY
Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR	698	250	250	0	35,8
Správa služieb diplomatického zboru, a. s.	698	250	250	0	35,8
Ministerstvo financií SR	6 444	30 803	32 410	1 607	502,9
Tipos, národná lotériová spoločnosť, a. s. Bratislava	3 300	3 400	2 500	-900	75,8
Slovenská konsolidačná, a. s. Bratislava	3 144	3	575	572	18,3
Slovenská záručná a rozvojová banka, a. s.	0	400	0	-400	-
Slovenská elektrizačná prenosová sústava, a. s.	0	27 000	29 335	2 335	-
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	0	60	0	-60	-
Technická inšpekcia, a. s. Bratislava	0	60	0	-60	-
Ministerstvo hospodárstva SR	2 173	5 000	5 000	0	230,1
JAVYS, a. s.	2 173	3 000	3 000	0	138,1
Transpetrol, a. s.	0	2 000	2 000	0	-
Ministerstvo dopravy a výstavby SR	779	0	0	0	0,0
Letisko Košice, a. s.	779	0	0	0	0,0
Správa štátnych hmotných rezerv SR	0	0	121	121	-
Spoločnosť pre skladovanie a. s.	0	0	121	121	-
Všeobecná pokladničná správa*	418 035	387 402	442 445	55 043	105,8
Slovenský plynárenský priemysel, a. s.	250 000	250 000	250 000	0	100,0
Západoslovenská energetika, a. s.	37 808	45 976	45 697	-279	120,9
Stredoslovenská energetika, a. s.	96 204	61 846	113 071	51 225	117,5
Východoslovenská energetika HOLDING, a. s.	34 023	29 580	33 677	4 097	99,0
Spolu	428 129	423 515	480 226	56 711	112,2

Zdroj: Návrh ŠZÚ za rok 2021

S – skutočnosť, R – rozpočet, YoY – medziročná zmena

Tabuľka 6: Príjmy podľa kapitol ŠR na hotovostnej báze za rok 2021 (v tis. eur)

Príjmy kapitol ŠR	2021 R	2021 NR	2021 S	21S - 21NR	21S/ 21NR
Kapitoly ŠR spolu	15 806 153	15 329 006	17 197 298	112,2	109,2
Kancelária Národnej rady SR	1 400	1 409	1 036	73,5	116,4
Kancelária prezidenta SR	15	15	14	93,3	100,0
Úrad vlády SR	25 318	700	393	56,1	1,5
Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR	0	289 038	299 795	103,7	144,2
Kancelária Ústavného súdu SR	10	10	9	90,0	69,2
Najvyšší súd SR	10	10	14	140,0	66,7
Generálna prokuratúra SR	500	500	332	66,4	102,2
Najvyšší kontrolný úrad SR	20	20	347	1 735,0	394,3
Slovenská informačná služba	200	227	124	54,6	25,7
Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR	4 300	4 300	3 679	85,6	119,8
Ministerstvo obrany SR	5 046	5 047	4 819	95,5	132,1
Ministerstvo vnútra SR	193 419	204 191	203 501	99,7	150,7
Ministerstvo spravodlivosti SR	24 248	24 257	34 989	144,2	104,7
Ministerstvo financií SR	100 503	38 630	41 966	108,6	111,0
Ministerstvo životného prostredia SR	385 186	279 831	283 123	101,2	87,3
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	107 505	126 907	145 354	114,5	83,6
Ministerstvo zdravotníctva SR	42 235	42 246	42 684	101,0	78,1
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	224 268	434 882	442 113	101,7	89,1
Ministerstvo kultúry SR	1 500	1 502	625	41,6	73,5
Ministerstvo hospodárstva SR	353 380	363 872	367 799	101,1	118,4
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	977 853	543 439	505 760	93,1	67,1
Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR	314 934	253 670	295 269	116,4	77,9
Úrad geodézie, kartografie a katastra SR	230	230	1 523	662,2	159,3
Štatistický úrad SR	14 196	14 196	82	0,6	43,6
Úrad pre verejné obstarávanie	1 000	1 000	4 870	487,0	248,5
Úrad pre reguláciu sieťových odvetví	200	200	224	112,0	84,8
Úrad jadrového dozoru SR	9 194	9 194	9 406	102,3	93,1
Úrad priemyselného vlastníctva SR	3 200	3 200	3 876	121,1	103,5
Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR	1 000	1 000	1 102	110,2	100,3
Protimonopolný úrad SR	1 000	1 000	237	23,7	11,1
Národný bezpečnostný úrad	22	22	21	95,5	175,0
Správa štátnych hmotných rezerv SR	922	922	510	55,3	42,4
Všeobecná pokladničná správa	13 012 339	12 682 339	14 499 831	114,3	113,4
Slovenská akadémia vied	1 000	1 000	1 871	187,1	234,8
Kancelária súdnej rady SR	0	0	0	-	0,0
Kancelária Najvyššieho správneho súdu SR	0	0	0	-	-

Zdroj: Návrh ŠZÚ za rok 2021

S – skutočnosť, R – rozpočet, NR – novelizovaný rozpočet

Tabuľka 7: Výdavky podľa kapitol ŠR na hotovostnej báze za rok 2021 (v tis. eur)

Výdavky kapitol ŠR	2021 R	2021 NR	2021 S	21S - 21NR	21S/ 21NR
Kapitoly ŠR spolu	27 603 808	25 736 061	24 211 424	-1 524 637	94,1
Kancelária Národnej rady SR	35 702	40 660	40 426	-234	99,4
Kancelária prezidenta SR	4 619	6 300	6 294	-6	99,9
Úrad vlády SR	69 087	50 943	47 677	-3 266	93,6
Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR	78 023	398 549	395 872	-2 677	99,3
Kancelária Ústavného súdu SR	7 347	6 976	6 954	-22	99,7
Najvyšší súd SR	16 195	15 178	15 175	-3	100,0
Generálna prokuratúra SR	115 423	118 620	117 234	-1 386	98,8
Najvyšší kontrolný úrad SR	11 533	13 356	13 349	-7	99,9
Slovenská informačná služba	59 965	68 650	68 650	0	100,0
Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR	154 710	159 728	159 364	-364	99,8
Ministerstvo obrany SR	1 226 714	1 730 696	1 727 689	-3 007	99,8
Ministerstvo vnútra SR	3 005 531	3 430 241	3 427 218	-3 023	99,9
Ministerstvo spravodlivosti SR	475 898	534 198	534 005	-193	100,0
Ministerstvo financií SR	647 838	827 741	804 716	-23 025	97,2
Ministerstvo životného prostredia SR	494 086	298 187	298 117	-70	100,0
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	1 751 342	1 692 892	1 690 994	-1 898	99,9
Ministerstvo zdravotníctva SR	1 706 863	2 357 862	2 291 186	-66 676	97,2
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	3 282 220	5 073 232	5 059 696	-13 536	99,7
Ministerstvo kultúry SR	292 426	344 639	342 074	-2 565	99,3
Ministerstvo hospodárstva SR	493 074	740 120	729 265	-10 855	98,5
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	1 488 315	786 925	785 755	-1 170	99,9
Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR	1 489 617	2 443 667	2 421 000	-22 667	99,1
Úrad geodézie, kartografie a katastra SR	19 686	22 154	20 831	-1 323	94,0
Štatistický úrad SR	48 478	53 671	53 632	-39	99,9
Úrad pre verejné obstarávanie	10 704	12 178	11 657	-521	95,7
Úrad pre reguláciu sieťových odvetví	4 205	4 580	4 579	-1	100,0
Úrad jadrového dozoru SR	9 327	9 120	7 995	-1 125	87,7
Úrad priemyselného vlastníctva SR	3 613	4 749	4 743	-6	99,9
Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR	6 339	7 323	7 319	-4	99,9
Protimonopolný úrad SR	2 945	3 317	3 316	-1	100,0
Národný bezpečnostný úrad	12 731	13 108	12 636	-472	96,4
Správa štátnych hmotných rezerv SR	8 835	63 280	62 773	-507	99,2
Všeobecná pokladničná správa	10 485 696	4 308 307	2 944 674	-1 363 633	68,3
Slovenská akadémia vied	83 600	89 460	89 442	-18	100,0
Kancelária súdnej rady SR	1 121	2 262	2 172	-90	96,0
Kancelária Najvyššieho správneho súdu SR	0	3 192	2 945	-247	92,3

Zdroj: Návrh ŠZÚ za rok 2021