



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

December 2023

Stanovisko NKÚ SR k návrhu štátneho rozpočtu na rok 2024 bolo vypracované v súlade s § 5 ods. 1 zákona o NKÚ SR na základe kontroly vykonanej na Ministerstve financií SR, ktoré podľa zákona o rozpočtových pravidlách VS zostavuje návrh rozpočtu verejnej správy za štátny rozpočet a súhrnné rozpočty ostatných subjektov VS.

Obsah

ZHRNUTIE	4
1 MAKROEKONOMICKÉ PREDPOKLADY ROZPOČTU	7
2 VÝCHODISKOVÝ RÁMEC NÁVRHU RVS	8
2.1 DAŇOVÉ A ODVODOVÉ PRÍJMY VS	8
2.2 FIŠKÁLNY RÁMEC NÁVRHU RVS	9
2.3 PROGNOZA HRUBÉHO DLHU VS	10
2.4 LIMIT VEREJNÝCH VÝDAVKOV	11
3 ROZPOČTOVÉ VZŤAHY SR A EÚ	13
4 SÚHRNNÉ RIZIKÁ NÁVRHU ŠR NA ROK 2024	16
4.1 INVESTÍCIE V ROKU 2024	17
4.2 ZAMESTNANOSŤ VO VS A VZNIK ŠTÁTNYCH ORGANIZÁCIÍ	18
5 RIZIKÁ ROZPOČTOVANIA PRI DOSAHOVANÍ NAJVÝZNAMNEJŠÍCH CIEĽOV	21
5.1 ZDRAVOTNÍCTVO	21
5.1.1 <i>Nadväznosť rozpočtu a výsledkov slovenského zdravotníctva</i>	22
5.1.2 <i>Zmeny vo financovaní zdravotníctva</i>	22
5.1.3 <i>Úsporné opatrenia a vybrané riziká v rozpočte VZP</i>	24
5.2 UDRŽATELNÝ SOCIÁLNY SYSTÉM	25
5.2.1 <i>Dôchodkový systém</i>	25
5.2.2 <i>Sociálne dávky a opatrenia</i>	26
5.3 VZDELÁVANIE	28
5.3.1 <i>Nedostatočné odmeňovanie učiteľov</i>	28
5.3.2 <i>Nedostatočná kapacita materských škôl</i>	29
5.3.3 <i>Nedostatok inkluzívneho personálu v materských školách</i>	30
5.3.4 <i>Dlhodobé poddimenzované zabezpečenie učebníc</i>	31
5.3.5 <i>IT projekty v rezorte</i>	32
5.4 ŽIVOTNÉ PROSTREDIE	33
5.4.1 <i>Protipovodňová ochrana a vodné stavby</i>	33
5.4.2 <i>Environmentálne záťaž a environmentálny fond</i>	35

Zoznam skratiek

AIP	aktualizácia implementačného plánu	OP	operačný program
CVTI SR	Centrum vedecko-technických informácií SR	OS	očakávaná skutočnosť
ČR	Česká republika	OS SR	Ozbrojené sily SR
DPFO	daň z príjmov fyzických osôb	PDS40	predčasný starobný dôchodok po odpracovaní 40 rokov
DPH	daň z pridanej hodnoty	PO	programové obdobie
EA0	ekonomicky aktívne obyvateľstvo	POO	Plán obnovy a odolnosti
EF	Environmentálny fond	PRV	Program rozvoja vidieka
EK	Európska komisia	PVV	Programové vyhlásenie vlády
ESA 2010	Európsky systém národných a regionálnych účtov	R	rozpočet
ESO	Efektívna, spoľahlivá a otvorená verejná správa	RIS	Rozpočtový informačný systém
EŠIF	Európske štrukturálne a investičné fondy	RO	rozpočtová organizácia
EÚ	Európska únia	RRZ	Rada pre rozpočtovú zodpovednosť
EU SILC	Štatistika Európskej únie o príjmoch a životných podmienkach	RVS	rozpočet verejnej správy
EÚS	európska územná spolupráca	S	skutočnosť
HDP	hrubý domáci produkt	SP	Sociálna poisťovňa
IFP	Inštitút finančnej politiky	SPP	Slovenský plynárenský priemysel, a. s.
IT	informačné technológie	SR	Slovenská republika
IVP	Inštitút vzdelávacej politiky	SVP š. p.	Slovenský vodohospodársky podnik š. p.
LVV	limit verejných výdavkov	SZČO	samostatne zárobkovo činná osoba
MD SR	Ministerstvo dopravy SR	š. p.	štátny podnik
MF SR	Ministerstvo financií SR	ŠR	štátny rozpočet
MH SR	Ministerstvo hospodárstva SR	ŠÚ SR	Štatistický úrad SR
MIRRI SR	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR	ÚDZS	Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou
MO SR	Ministerstvo obrany SR	ÚHP	Útvar hodnoty za peniaze
MPRV SR	Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	ÚRSO	Úrad pre reguláciu sieťových odvetví
MPSVR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	ÚS	ústredná správa
MS SR	Ministerstvo spravodlivosti SR	ÚV SR	Úrad vlády SR
MŠVVaŠ SR	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	ÚVO	Úrad pre verejné obstarávanie
MV SR	Ministerstvo vnútra SR	VpDP	Výbor pre daňové prognózy
MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva SR	VpMP	Výbor pre makroekonomické prognózy
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia SR	VPS	Všeobecná pokladničná správa
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad SR	VS	verejná správa
NR	návrh rozpočtu	VZP	všeobecné zdravotné poistenie
NR SR	Národná rada SR	ZS	zdravotná starostlivosť
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj		

Zhrnutie

Návrh rozpočtu pripravila nová vláda v zrýchlenom konaní tak, aby ho predložila na schválenie ešte v roku 2023 a aby sa krajina vyhla rozpočtovému provizóriu. Dlhšie rozpočtové provizórium by mohlo mať negatívny vplyv na riadenie celého štátu, ako aj na ratingové hodnotenie SR.

Z dôvodu obmedzeného času na tvorbu rozpočtu neprebehla riadna celospoločenská diskusia a diskusia neprebehla ani na úrovni kapitol ohľadom záväzných ukazovateľov a plánovanej konsolidácie či revízie výdavkov. Následkom sú tak viaceré nezrovnalosti, ako aj nižšia transparentnosť výdavkov, ktoré sa v predloženom rozpočte objavili, vrátane nepredvídateľnosti financovania vo viacerých oblastiach.

Udržateľné verejné financie sú z dlhodobého hľadiska pre SR veľkou výzvou. Jedným z nástrojov na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií je aj limit verejných výdavkov. Predkladaný návrh rozpočtu nereflektuje na vyčíslené limity verejných výdavkov. NKÚ SR identifikoval už v roku 2022 riziko pri neuplatňovaní limitov ako mílnika zadaného v pláne obnovy a odolnosti, ktoré sú jedným zo systémových nástrojov udržateľnosti verejných financií.

Predložený návrh rozpočtu podporuje ekonomický rast v roku 2024, a to aj na úkor vyššieho deficitu VS (5,97 % HDP). To bude mať za následok aj rast dlhu VS z 57,8 % HDP v roku 2023 na 58,3 % HDP v roku 2024. Rast HDP v roku 2024 očakáva MF SR na úrovni 2,7 %, čo sa má premietnuť do rastu zamestnanosti o 0,4 % a miera nezamestnanosti by mala klesnúť na historicky najnižšiu úroveň 5,4 %. NKÚ SR upozorňuje však na riziko nenaplnenia rozpočtu podľa očakávaní.

K medziročnému poklesu schodku o 0,5 % HDP v roku 2024 majú prispieť najmä prijaté konsolidačné opatrenia. Na príjmovej strane je to najmä zdanenie dočasných vysokých ziskov v bankovom sektore, zvýšenie zdravotných odvodov, predĺženie platnosti solidárneho príspevku v odvetví spracújúcom ropu, zníženie odvodov do II. dôchodkového piliera, zavedenie minimálnej a dorovnávej dane pre právnické osoby, či zvýšenie daní z tabaku a liehu. Na výdavkovej strane je to napríklad viazanie výdavkov kapitol na úrovni 5 % osobných výdavkov a nulová valorizáciu platov zamestnancov vo verejnej správe v roku 2024. Týmto konsolidačnými opatreniami však vláda nekonsoliduje verejné financie, ale predovšetkým hľadá dodatočné finančné zdroje na plnenie sociálnych programov a cieľov v PVV.

Vláda môže ovplyvniť ekonomický a hospodársky rast SR v budúcom roku aj využitím prostriedkov z európskych štrukturálnych a investičných fondov, ako aj z POO v celkovej sume 2,5 mld. eur, čo predstavuje približne jednu tretinu celkovej rozpočtovanej sumy na rok 2023. Napriek tomu budú kapitálové výdavky RVS medziročne nižšie o takmer 17 % oproti očakávanej skutočnosti roku 2023. NKÚ SR upozorňuje, že okrem samotného čerpania je výzvou aj efektívna alokácia výdavkov a dosahovanie stanovených cieľov.

Predložený návrh ŠR reaguje predovšetkým na programové vyhlásenie novej vlády, v ktorom si nastavila vlastné rozpočtové ciele. Pred novou vládou SR stojí výzva, ako udržať súčasný sociálny štandard a zároveň naplniť krátkodobé priority stanovené v PVV, čo naráža na možnosti rozpočtu. V rozpočte sa nachádza aj historicky najvyšší transfer Sociálnej poisťovni vo výške 1,6 mld. eur, ktorý sa má použiť na rodičovský dôchodok a na valorizáciu dôchodkov. V návrhu rozpočtu sa počíta aj s rezervou na 13. dôchodky a na ďalšie naplánované legislatívne opatrenia.

Napriek viazaniu výdavkov kapitol ŠR na úrovni 5 % osobných výdavkov počíta návrh rozpočtu s rastom počtu zamestnancov VS. Podľa PVV vláda plánuje reformu VS, ktorá má priniesť významné úspory na investičných aj prevádzkových nákladoch štátu. NKÚ SR upozorňuje, že zakladanie nových úradov vrátane zriadenia nového ministerstva je v rozpore s touto optimalizáciou. V návrhu rozpočtu sa vznik

nového Ministerstva cestovného ruchu a športu SR venuje len jedna veta a nie je jasné, koľko zdrojov bude preň vyčlenených a či pôjde o presun súčasných štátnych zamestnancov z iných kapitol alebo o prijatie nových. Rovnako nie je jasné konkrétne zameranie, ciele a politiky, na ktoré bude nové ministerstvo zamerané a aké kompetencie a nástroje na dosahovanie cieľov mu budú stanovené.

Pre oblasť zdravotníctva je navrhovaný celkový objem verejných výdavkov vo výške 8,9 mld. eur, čo znamená rast okolo 10 % oproti rozpočtu na rok 2023. Tento nárast je krytý predovšetkým z dvoch zdrojov – nárastu odvodov o 1 % z vymeriavacieho základu od roku 2024 a stanovením pevnej sumy platby za poistencov štátu. NKÚ SR hodnotí pozitívne navýšenie celkového rozpočtovaného objemu financií na zdravotníctvo, no zároveň upozorňuje, že treba zabezpečiť, aby zdroje boli vynaložené predovšetkým na zlepšenie poskytovania zdravotnej starostlivosti.

Najväčšie investície sú plánované v rezorte obrany. NKÚ SR upozorňuje na riziko nedodania taktických lietadiel F-16, za ktoré už bolo zaplatených 70 % zmluvnej ceny, ak SR nedokáže do budúceho roka pripraviť leteckú základňu Sliač, ktorá momentálne nemá vyhovujúcu infraštruktúru. Do letiska boli preinvestované finančné prostriedky, ktoré sa však v priebehu realizácie niekoľkonásobne zvýšili. NKÚ SR v tejto súvislosti identifikuje riziko ne hospodárnosti využitia finančných prostriedkov.

Vzhľadom na skrátený čas na prípravu rozpočtu sa do jednotlivých kapitol zatiaľ nepremietli viaceré krátkodobé priority z PVV. Keďže niektoré z dlhodobých problémov napríklad v rezorte školstva alebo životného prostredia nie sú riešené v tomto návrhu rozpočtu, odporúčame v budúcnosti vyčleniť na ne dostatočné zdroje, či už na riešenie modernizačného dlhu alebo iných pretrvávajúcich problémov.

NKÚ SR vníma pozitívne trend znižovania deficitov verejných financií v rozpočte VS na roky 2025 a 2026. Celkový deficit VS by mal byť v roku 2025 na úrovni 5% HDP a v roku 2026 na úrovni 4% HDP. I napriek uvedenej snahe vlády v znižovaní deficitov verejnej správy Slovensko v roku 2026 nedosiahne optimálne kritériá vyplývajúce zo zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Na druhej strane NKÚ SR identifikoval riziko, ktoré súvisí s nejednoznačnosťou zákona o rozpočtových pravidlách v kontexte záväznosti výdavkových limitov a ich rozdielnym výkladom zo strany ministerstva financií či Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Výdavkové limity sú pritom jedným z rozhodujúcich nástrojov pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Ich neuplatňovanie v praxi môže ohroziť zdravé verejné financie a taktiež môže mať za následok konanie EK voči SR pre nedodržiavanie mílnika schváleného v POO.

Návrh zákona o štátnom rozpočte je zostavený v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky a ďalšími zákonmi platnými v Slovenskej republike, ako aj medzinárodnými zmluvami a inými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná a s právom Európskej únie, s výnimkou nejednoznačnosti aplikovania limitu verejných výdavkov, pričom NKÚ SR identifikoval riziko spojené s legislatívnou nejednoznačnosťou uplatňovania limitu verejných výdavkov.

HOSPODÁRENIE VS



5,97 %

deficit HDP



58,3 % HDP

dlh verejnej správy

ZAMESTNANOSŤ VS



5 %

viazanie osobných
výdavkov kapitol
štátneho rozpočtu



12 458

nárast
zamestnancov
vo verejnej správe

ZDRAVOTNÍCTVO



7,97 mld. eur

výdavky verejného
zdravotného poistenia



357,5 mil. eur

viac do systému VZP
z dôvodu navýšenia
sadzby poistného

SOCIÁLNY SYSTÉM



823 mil. eur

výdavky
na 13. dôchodok



1,6 mld. eur

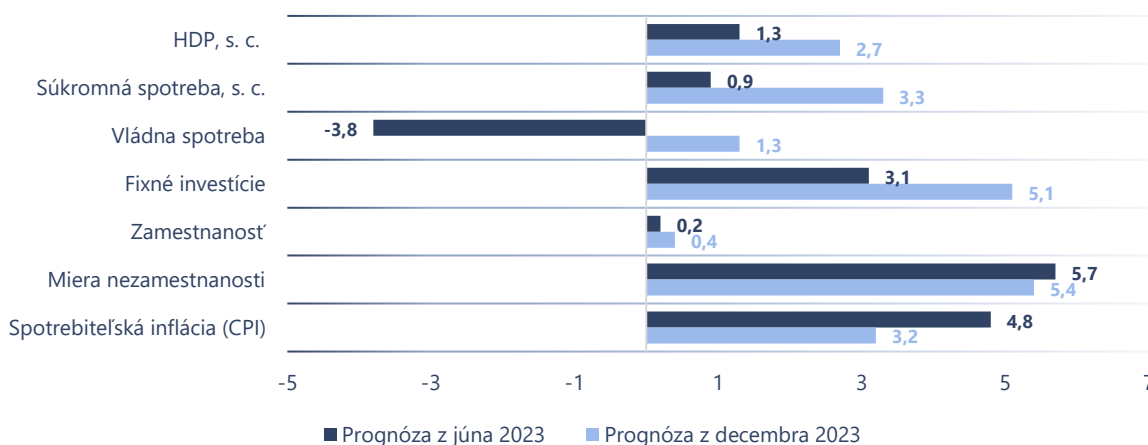
transfer finančných
prostriedkov
do Sociálnej
poistovne

1 Makroekonomické predpoklady rozpočtu

Vzhľadom na okolnosti spojené s voľbami do Národnej rady SR koncom septembra 2023 a vymenovaním novej vlády SR koncom októbra 2023, sa konali v novembri a decembri tohto roku dva mimoriadne Výbory pre makroekonomické prognózy (VpMP). Novembrový výbor reflektoval potrebu prognózy pre výpočet limitu verejných výdavkov pre novú vládu SR. Decembrový výbor zahŕňal už aj balík konsolidačných opatrení, ktoré súvisia so zostavením návrhu štátneho rozpočtu na rok 2024.

Nová vláda sa rozhodla podporiť ekonomický rast aj na úkor vyššieho deficitu, na rozdiel od predchádzajúcej vlády, ktorá plánovala konsolidovať výdavky. V roku 2024 sa ekonomická situácia SR zlepši výraznejšie, keďže VpMP očakáva medziročný rast reálneho HDP o 2,7 %. Pri porovnaní s prognózou z júna 2023 je zlepšenie makroekonomických ukazovateľov spôsobené aj vďaka zafixovaniu cien energií, čo vyústilo do nižšej inflácie (graf 1). Pozitívny vývoj bude podporený tiež rastom súkromnej spotreby, ako aj investíciami z POO. Súčasne by sa v roku 2024 malo naštartovať aj čerpanie eurofondov z nového PO. Pozitívnu správou je, že ekonomika by mala dosiahnuť vyváženú mieru rastu bez výrazných tlakov na ceny, keď inflácia poklesne z 10,7 % v tomto roku na 3,2 % v roku 2024. Nižšia spotrebiteľská inflácia, tlačaná nadol aj zafixovanými cenami energií, môže prispieť k zachovaniu kúpnej sily obyvateľstva, čo sa prejaví aj na miere úspor, ktoré by mali opäť rásť.

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



Zdroj: VpMP

Podľa prognózy na ďalší rok však trh práce naráža na svoje limity. Regionálny a kvalifikačný nesúlad bráni výraznému rastu zamestnanosti a k obsadzovaniu voľných miest, ktorých je dostatok, pomáhajú najmä cudzinci. Nedostatok pracovníkov sa zatiaľ neodráža na raste miezd, pričom v roku 2024 bude za polovicu rastu zodpovedná hlavne dynamika z roku 2023, kedy sa valorizovali mzdy vo VS. Aj z tohto dôvodu prijala vláda SR rozhodnutie nevalorizovať platy vo VS v roku 2024.

Na zverejnené cenové rozhodnutie ÚRSO pre SPP, podľa ktorého sa mala cena plynu v roku 2024 zvýšiť približne na dvojnásobok, zareagovala vláda SR vládnym nariadením. Opatrením predpokladá zafixovanie cien energií na rok 2024 a od roku 2025 do roku 2027 predpokladá každoročný mierny nárast cien, kedy sa dostanú na úroveň trhových cien. Výdavky určené na kompenzačné opatrenia spojené s nárastom cien energií v budúcom roku budú na úrovni 1,25 mld. eur, z čoho budú výdavky zo ŠR v sume 800 mil. eur a refundácia z prostriedkov EÚ v sume 449 mil. eur. **Tieto opatrenia majú plošný charakter, ale NKÚ SR odporúča opatrenia zamerať adresne.**

2 Východiskový rámec návrhu RVS

Po zostavení novej vlády, ktorá v novembri 2023 získala dôveru v NR SR, začala znova platiť dvojročná výnimka z dlhovej brzdy. Uplatňovania fiškálnych pravidiel sa týkajú dve výnimky. Prvou je neuplatňovanie dlhovej brzdy podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti, v prvých dvoch rokoch od schválenia PVV a vyslovenia dôvery vláde. Druhou je tzv. všeobecná úniková doložka na úrovni EÚ, počas ktorej platnosti sa neuplatňujú fiškálne pravidlá Paktu stability a rastu na úrovni EÚ ani LVV na národnej úrovni. Aktivovaná bola v marci 2020 po vypuknutí pandémie COVID-19 a pre pokračujúcu neistotu spojenú s konfliktom na Ukrajine, ceny energií a ďalšie vplyvy sa uplatňuje aj v roku 2023. EK oznámila Európskej rade 8. marca 2023, že všeobecná úniková doložka sa koncom roka 2023 deaktivuje tak, aby od roku 2024 mohli byť aplikované princípy obozretných fiškálnych politík.

2.1 Daňové a odvodové príjmy VS

Návrh RVS na roky 2024 až 2026 počíta celkovo so 14 legislatívnymi opatreniami, na základe ktorých, bude podľa odhadu VpDP vytvorený dodatočný príjem už v roku 2024 a to vo výške 1,6 mld. eur. Najväčší príjem má priniesť šesť legislatívnych zmien (tabuľka 1).

Tabuľka 1: Návrh legislatívnych opatrení s najväčším vplyvom na príjmy RVS (ESA 2010 v mil. eur)

	2024	2025	2026
Zmena odvodov II. piliera z 5,5 % na 4 %	363,1	460,2	495,3
Zvýšenie zdravotných odvodov o 1 p. b.	357,5	377,8	394,9
Osobitný odvod pre banky a subjekty s licenciou NBS	335,8	281,9	238,7
Predĺženie solidárneho príspevku z činnosti v odvetviach ropy a plynu	179,8	0	0
Zavedenie minimálnej dane z príjmov právnických osôb	123,0	107,0	107,0
Zvýšenie sadzieb spotrebnej dane z tabakových výrobkov	107,5	153,0	263,0

Zdroj: Návrh RVS na roky 2024 až 2026

Novozvolená vláda SR si vo svojom programovom vyhlásení (PVV)¹ určila ako strednodobú a dlhodobú prioritu prehodnotiť efektívnosť všetkých troch pilierov dôchodkového systému, posilniť jeho dlhodobú udržateľnosť a maximalizovať úžitok pre poistencov. Podľa zákona o sociálnom poistení sa mala sadzba povinných príspevkov do II. piliera postupne zvyšovať a v roku 2027 mala dosiahnuť konečnú hodnotu 6 % z vymeriavacieho základu. Takéto systémové nastavenie malo zabezpečiť, že tretinu budúcich dôchodkov mal financovať práve II. pilier. Namiesto toho vláda SR bez hlbšej analýzy či diskusie s expertmi pristúpila k zníženiu sadzby povinných príspevkov do II. piliera z 5,5 % na úroveň 4 % vymeriavacieho základu s účinnosťou od 1. januára 2024.² Tento krok vlády síce bude mať pozitívny vplyv na rozpočet Sociálnej poisťovne, keď uvedeným opatrením dôjde k navýšeniu príjmov SP v roku 2024 o vyše 363 mil. eur, no zároveň tým poškodí aktívnych sporiteľov na úkor súčasných poberateľov dôchodku. Vláda sa snaží týmto krokom nájsť finančné krytie pre dvojnásobne vyššie 13. dôchodky v roku 2024, ktoré spôsobia výpadok v rozpočte na úrovni 495 mil. eur.

Dlhodobá udržateľnosť dôchodkového systému si vyžaduje od štátu posilnenie sporiacej schémy aj prostredníctvom iných zdrojov. Tie dokážu znížiť tlak na verejné financie v budúcnosti, keď sa naplno prejaví demografická kríza a počet dôchodcov bude rásť vyšším tempom, ako bude pribúdať počet pracujúcich.

¹ Programové vyhlásenie vlády SR 2023 – 2027. [online].

² Návrh zákona, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti so zlepšením stavu verejných financií. [online].

Ďalším legislatívnym opatrením vlády SR, ktoré bude mať druhý najväčší vplyv na RVS, je zvýšenie sadzby poistného zdravotných odvodov o 1 p. b. Táto zmena sa týka časti odvodov platených zamestnávateľmi (sadzba sa zvýši z 10 % na 11 %) a celého balíku odvodov pre SZČO a samoplacov (sadzba sa zvýši zo 14 % na 15 %). Opatrenie má priniesť už v budúcom roku do systému VZP dodatočných 357,5 mil. eur. NKÚ SR upozorňuje, že zdroje zo zvýšených zdravotných odvodov by mali byť použité na dorovnanie dlhodobého neefektívneho deficitného hospodárenia nemocníc a urovanie žaloby EK voči SR³, keďže toto navýšenie vláda odôvodňuje kritickou situáciou s verejnými financiami, keď príjmy nepostačujú na krytie výdavkov na zdravotnú starostlivosť (viac v kapitole Zdravotníctvo).

Medzi navrhovanými opatreniami je aj znovuzavedenie minimálnej dane z príjmov právnických osôb s očakávaným pozitívnym vplyvom 123 mil. eur v 2024 a po 107 mil. eur v 2025 a 2026. Takzvané daňové licencie už raz zavedené boli od zdaňovacieho obdobia 2014, v ktorom výška priznanej daňovej licencie na úhradu DPPO bola na úrovni 104,1 mil. eur. NKÚ SR v roku 2017 prezentoval závery kontroly daňových licencií⁴, kde vyčíslil výpadok príjmov za 2015 a 2016 v minimálnej výške 38,1 mil. eur, ktorý mohol byť minimalizovaný dôslednosťou finančnej správy pri výbere DPPO.

V krátkodobom horizonte si dala vláda SR v PVV za cieľ zaviesť riešenia na zníženie úrokového zaťaženia ľudí s úvermi na bývanie, aby významné zvyšovanie úrokových sadzieb neohrozilo ich životnú úroveň. Vláda SR tak prišla s dvomi opatreniami, kde prvým je priama štátna dotácia rozdielu medzi splátkami, najviac však v sume 1 800 eur ročne. Problémom však môže byť zvýšený daňový bonus na nové uzavreté hypotekárne zmluvy od 1. januára 2024. Tu sa vláda rozhodla zvýšiť maximálny príjem z 1,3 na 1,6-násobok priemernej mesačnej mzdy, ako aj zvýšiť maximálnu možnú hranicu pre uplatnenie daňového bonusu zo zaplatených úrokov zo 400 eur na 1 200 eur. Prvým problémom je financovanie samospráv, ktoré pre tento krok budú mať v budúcom roku nižšie príjmy o viac ako 19 mil. eur.⁵ V rámci návrhu rozpočtu však nie je bližšie určené, či bude tento výpadok samosprávam kompenzovať štát, alebo ho obce budú musieť kompenzovať priamo vyššími miestnymi daňami a poplatkami. Druhým problémom je vymáhateľnosť tohto opatrenia pri neoprávnenom uplatnení bonusu (daná nehnuteľnosť musí slúžiť na bývanie). **NKÚ SR konštatuje, že na zabezpečenie agendy poskytovania príspevku je potrebné personálne a materiálno-technické zabezpečenie v roku 2024 vo výške cca 8,6 mil. eur, čo tvorí viac ako 13 % nákladov z celkovej poskytnutej sumy na pomoc s hypotékami (64 mil. eur).**

2.2 Fiškálny rámeč návrhu RVS

Vláda SR sa rozhodla, že pristúpi ku konsolidácii verejných financií najmä na príjmovej strane rozpočtu. Podľa návrhu RVS ide vláda SR v súlade so svojím PVV, podľa ktorého plánuje znížiť budúcoročný schodok o 0,5 % HDP, čo je najnižšia možná konsolidácia. Vďaka tomu si vláda SR vytvára priestor pre využitie dodatočných príjmov na ďalšie výdavky, ako sú 13. dôchodky, pomoc s hypotékami, pomoc pre rodičov, ktorých deti neboli prijaté do štátnej škôlky či vytvorenie nového Ministerstva cestovného ruchu a športu. **Konsolidácia verejných financií na úrovni 0,5 % HDP ročne by v dlhodobom horizonte nebola dostatočná, nakoľko nestabilizuje úroveň dlhu (graf 3) a zvyšuje zraniteľnosť ekonomiky v prípade negatívnych neočakávaných šokov z externého prostredia.** Hospodárenie RVS v roku 2023 sa očakáva na deficitnej úrovni -6,52 % HDP, čo je oproti schválenému rozpočtu horšie o 0,1 p. b. a oproti správe o očakávanej skutočnosti z augusta 2023 lepšie o 0,3 p. b. V roku 2024 plánovala predošlá vláda podľa Programu stability deficit rozpočtu na úrovni 4,7 % HDP.

³ Vec C-412/23: Žaloba podaná dňa 5. júla 2023 – Európska komisia v. Slovenská republika. [online].

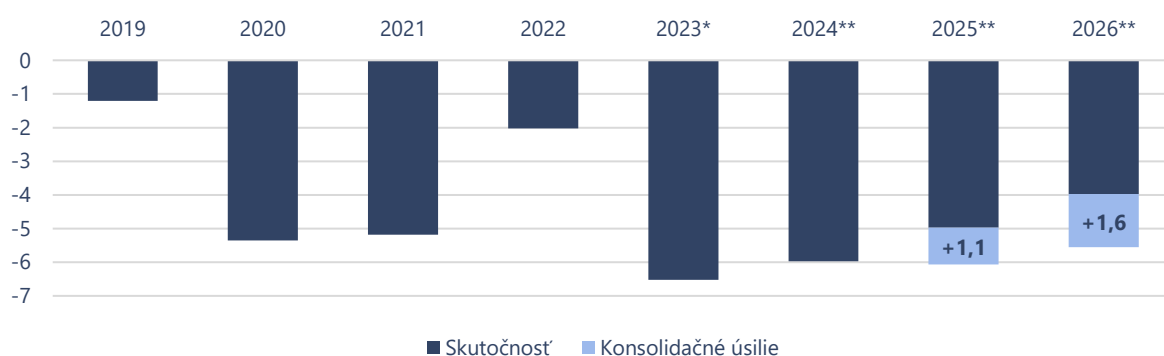
⁴ NKÚ SR – Daňové licencie mohli priniesť do rozpočtu viac financií. [online].

⁵ Daň z príjmu fyzických osôb rozdeľuje štát priamo územnej samospráve.

Avšak od schválenia Programu stability boli vládou či parlamentom prijaté legislatívne zmeny, ktoré mali vplyv na schodok rozpočtu v danom roku.

V budúcom roku plánuje vláda SR znížiť deficit rozpočtu na úroveň 5,97 % HDP (graf 2). K medziročnému poklesu schodku prispievajú aj prijaté legislatívne opatrenia. Pripravovaná reforma fiškálnych pravidiel EÚ naznačuje pre Slovensko ambicióznejšiu konsolidáciu, ktorá vyplýva najmä z vysokého súčasného štrukturálneho deficitu, ako aj budúcich nákladov na starnutie populácie.⁶ **Nová metodika by sa mala aplikovať na štvorročný (prípadne sedemročný) horizont, pričom konsolidácia by sa mala priblížiť k 1 % HDP ročne a to už od roku 2025.⁷**

Graf 2: Vývoj schodku VS v rokoch 2019 až 2026 (v % HDP)

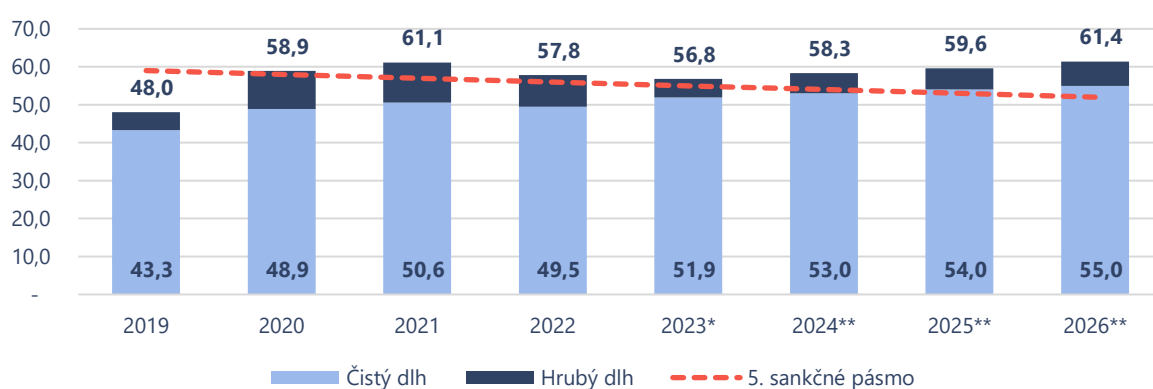


Zdroj: Návrh RVS na roky 2024 až 2026; *očakávaná skutočnosť; **prognóza

2.3 Prognóza hrubého dlhu VS

V roku 2023 má podľa MF SR dosiahnuť dlh VS úroveň 56,8 % HDP, čo je o 1,1 % HDP menej oproti pôvodne plánovanej úrovni dlhu v schválenom návrhu rozpočtu (graf 3).

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



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

Dlh bude nižší najmä vplyvom vývoja vysokej inflácie a väčším využitím likvidných zdrojov, naakumulovaných v posledných dvoch rokoch na úkor nových emisií. Od roku 2020 sa hrubý dlh VS nachádza v najvyššom, 5. sankčnom pásme zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Schválením PVV

⁶ IFP – Na väčšiu potrebu šetrenia ukazujú aj nové pravidlá EÚ. [\[online\]](#).

⁷ Na dosiahnutie stanovených cieľov do roku 2026 bude musieť vláda predstaviť dodatočné konsolidačné opatrenia v objeme 1,6 % HDP, keďže schodok súčasne nastaveného rozpočtu je vyšší práve o 1,1 % HDP v roku 2025, resp. o 1,6 % HDP v roku 2026 v porovnaní s očakávanými požiadavkami európskych fiškálnych pravidiel. [\[online\]](#).

v novembri 2023 bola aktivovaná úniková klauzula dlhovej brzdy na nasledujúce dva roky, čo znamená, že pri prekročení tretieho dlhového limitu nebudú uplatňované sankcie.

V roku 2024 by mal dlh VS podľa odhadu MF SR dosiahnuť 58,3 % HDP. Vzhľadom na pretrvávajúcu vysokú úroveň dlhu, prijatie dostatočných konsolidačných opatrení a plnenie výdavkových limitov by spomalilo rast hrubého dlhu. Podľa PVV plánuje vláda úpravu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, v rámci ktorej zváži aj prechod z hrubého na čistý verejný dlh s cieľom umožniť efektívnejšie riadenie likvidity sektora VS.

2.4 Limit verejných výdavkov

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

Tabuľka 2: Prehľad odhadov limitu verejných výdavkov vypracovaných RRZ (v eurách)

Rok	apríl 2022* informatívny do Programu stability	december 2022 schválený v NR SR	jún 2023 neschválená aktualizácia	november 2023 indikatívny prepočet
2023	37 852 836 489	41 321 154 940	41 683 555 509	-
2024	39 402 469 186	44 309 099 762	38 487 755 332	46 010 064 013
2025	-	45 621 482 931	45 354 202 443	47 700 520 354
2026	-	-	48 287 555 184	49 230 913 462
2027	-	-	-	50 455 982 382

Zdroj: NR SR, RRZ, MF SR, spracovanie NKÚ SR; *prepočet podľa inej metodiky

Po voľbách do NR SR, ktoré prebehli 30. septembra 2023, vypočítala RRZ indikatívny prepočet LVV. Tento sa počíta v prípade, ak v roku konania volieb do NR SR nebolo schválené PVV a vyslovená dôvera vláde do 30. septembra po voľbách do národnej rady⁸. RRZ zverejnila indikatívny prepočet na svojom webovom sídle 2. novembra 2023⁹. Tento prepočet neschvaľuje NR SR ani jej výbory. Na výpočet záväzného LVV a jeho predloženie na rokovanie NR SR má RRZ 60 dní od schválenia PVV a vyslovenia dôvery vláde¹⁰(t. j. do 20. januára 2024). RRZ neuprednostnila včasnosť a do termínu predloženia návrhu ŠR/RVS na rokovanie vlády SR (12. decembra 2023) nespracovala odhad LVV.

Návrh RVS v časti o LVV neuvádza číselné hodnoty, prípadne ich rozdelenie na ŠR, OS VS alebo podľa iného kľúča. MF SR ako predkladateľ návrhu RVS v príslušnej kapitole na vysvetlenie píše, že

⁸ Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, §30aa, ods. 16. [online].

⁹ RRZ. Výpočet indikatívneho limitu verejných výdavkov na roky 2024 – 2027. [online].

¹⁰ Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, §30aa, ods. 3. [online].

indikatívny prepočet je *postavený na rozdielnych kľúčových predpokladoch, nie je možné ho považovať za náležitý a porovnateľný pre zostavenie návrhu RVS na roky 2024 až 2026*. Aplikovateľnosť LVV schválených NR SR namietá cez prechodné ustanovenie zákona o rozpočtových pravidlách VS¹¹ a uzatvára, že pre neexistenciu platného LVV nie je možné v návrhu RVS na ne reflektovať. V návrhu RVS sa v časti o LVV uvádza, že v prípade neskoršieho schválenia LVV by sa rozpočet realizoval v súlade s LVV.

NKÚ SR upozornil už v roku 2022 na riziká spojené s nedodržiavaním LVV.¹² Na jednej strane sú to vonkajšie riziká, že EK môže siahnuť na prostriedky z POO, kde bola uvedená reforma na posilnenie fiškálnej disciplíny a záväznosti rozpočtu zavedením výdavkových stropov (LVV). Na druhej strane sú to vnútorné riziká, kde nedodržiavaním princípov stredno- a dlhodobej udržateľnosti hospodárenia VS, zhmotnenom v LVV, sa systematicky zhoršuje udržateľnosť vynakladania a celková kondícia verejných financií.

Box 1: Výpočet limitu verejných výdavkov

LVV možno zjednodušene chápať ako najvyššiu hranicu vyvažujúcu príjmy a výdavky. LVV je jedno číslo, suma pre daný rok a je vykazovaný na aktuálnom základe, pričom ŠR je na hotovostnom základe. Rámce výpočtu LVV sú uvedené v §30aa zákona o rozpočtových pravidlách VS a ďalej špecifikované v metodike RRZ. LVV sa počíta zo zápornej hodnoty plánovaného salda VS upraveného o vplyv hospodárskeho cyklu a o jednorazové vplyvy, od ktorého sa odpočítajú výdavky na správu dlhu VS, odvod do rozpočtu EÚ a spolufinancovanie. Pripočíta sa predpokladaný výsledok hospodárenia územnej samosprávy, predpokladané daňové príjmy vrátane príjmov poisťovní fondov, upravené o vplyv hospodárskeho cyklu a jednorazové vplyvy, predpokladané nedaňové príjmy, granty a transfery upravené o jednorazové vplyvy okrem prostriedkov z rozpočtu EÚ. V rámci LVV sa rozpočtujú v čase rastúce rezervy tak, aby sa zabezpečilo krytie nepredvídaných rozpočtových vplyvov. Numerický výpočet LVV prezentuje tabuľka 3.

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

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

Zdroj: RRZ

¹¹ Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, §37m, ods. 4. [\[online\]](#).

¹² NKÚ SR – Stanovisko NKÚ SR k návrhu ŠR SR na rok 2023. [\[online\]](#).

3 Rozpočtové vzťahy SR a EÚ

Nová vláda plánuje v roku 2024 využiť aj významný objem prostriedkov z európskych štrukturálnych a investičných fondov – 1,237 mld. eur, ako aj prostriedky z plánu obnovy a odolnosti, čo spolu predstavuje 2,452 mld. eur (tabuľka 4). Celková výška odvodov a príspevkov Slovenska do všeobecného rozpočtu EÚ na rok 2024 je 1,205 mld. eur. Z toho vyplýva, že Slovensko bude aj v budúcom roku čistým prijímateľom finančných prostriedkov z rozpočtu EÚ.

Tabuľka 4: Rozpočtové vzťahy medzi SR a EÚ v návrhu rozpočtu na rok 2024 (v mil. eur)

	Prostriedky z rozpočtu EÚ		Prostriedky z POO
	3 PO	4 PO	
Poľnohospodárske fondy	115 166	641 727	-
EŠIF	0	459 913	-
Programy EÚS	0	11 100	-
Fondy pre oblasť vnútorných záležitostí	0	9 333	-
Prostriedky z rozpočtu EÚ spolu za 3. PO a 4. PO	1 237 239		-
Prostriedky z POO	-	-	1 215 402
Prostriedky z EÚ spolu	2 452 641		

Zdroj: Návrh RVS na roky 2024 až 2026

Rozpočtovaná suma za všetky prostriedky z EÚ predstavuje v roku 2024 približne jednu tretinu celkovej rozpočtovanej sumy na rok 2023 (graf 4).

Graf 4: Porovnanie rozpočtovaných súm z prostriedkov EÚ za roky 2023 a 2024 (v mld. eur)



Zdroj: Návrh RVS na roky 2024 až 2026

Prostriedky z PO 2014 – 2020 sa na rok 2024 rozpočtujú už len pre poľnohospodárske fondy¹³ z dôvodu predĺženia PO do roku 2025 v objeme 115 mil. eur¹⁴. Prostriedky zo štrukturálnych fondov 3. PO boli rozpočtované do 100 % alokácie už v návrhu rozpočtu na rok 2023¹⁵.

Do konca 3. PO zostáva deklarovat' na EK 2,68 mld. eur. Zvyšovanie čerpania finančných prostriedkov bude prebiehať až do marca 2024 z dôvodu financovania na národnej úrovni a zaslania posledných súhrnných žiadostí o platbu z riadiacich orgánov na certifikačný orgán MF SR. Najvyššia suma zostávajúca na deklarovanie je v rámci OP Integrovaná infraštruktúra (tabuľka 5), a to viac ako 1 mld. eur a OP Kvalita životného prostredia (0,85 mld. eur). **NKÚ SR odporúča, aby zodpovedné orgány**

¹³ Čerpanie PRV v 3. programovom období k 30. 11. 2023 bolo 61,84 %.

¹⁴ V roku 2021 EK schválila modifikáciu PO PRV 2014 – 2020, ktorou predĺžila obdobie o dva roky, t. j. do roku 2022. V zmysle pravidla čerpania n+3 je tak možné poľnohospodárske fondy z PO 2014 – 2022 čerpať do konca roka 2025.

¹⁵ K 30. 11. 2023 bolo vyčerpaných 87,38 % z celkovej alokácie PO 2014 – 2020 (bez PRV).

venovali zvýšenú pozornosť vykazovaniu prostriedkov v kontexte záväzných ukazovateľov a uplatňovaniu metodiky ESA 2010.

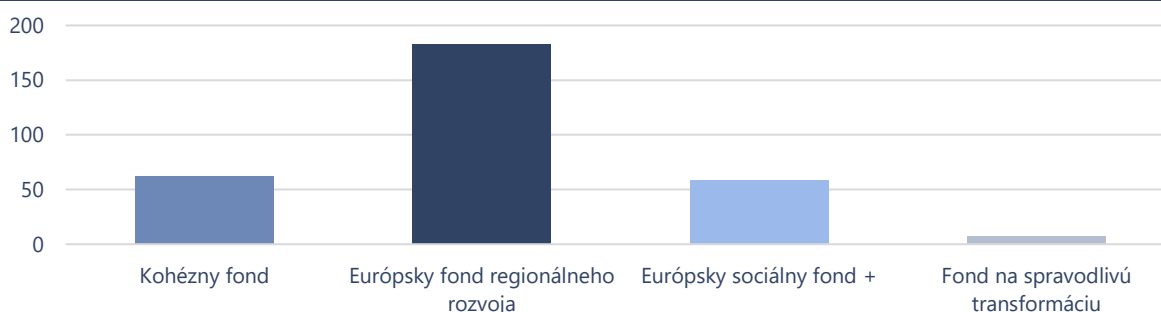
Príjmy z EÚ v PO 2021 – 2027 boli rozpočtované na rok 2023 v objeme 2,076 mld. eur, skutočné čerpanie ku koncu novembra predstavovalo 51 mil. eur, z toho 100 % tvoria bežné výdavky. Zálohové platby EK pre SR boli začiatkom decembra 2023 na úrovni 310,3 mil. eur, z toho 182,6 mil. eur v rámci Európskeho fondu regionálneho rozvoja (graf 5). **Ide o 2,46 % z celkovej alokácie PO 2021 – 2027.**

Tabuľka 5: Miera čerpania a zostatok na deklarovanie na EK v rámci PO 2014 - 2020 podľa OP

Operačný program	Podiel čerpania na alokácii 2014-2020 (v %)	Zostáva deklarovat' na EK pre vyčerpanie alokácie v rokoch 2023 a 2024 (v mil. eur)
OP Integrovaná infraštruktúra	88,84%	1 024,75
OP Ľudské zdroje	93,57%	382,92
OP Kvalita životného prostredia	73,02%	850,65
Integrovaný regionálny OP	92,55%	324,36
OP Efektívna verejná správa	92,59%	54,58
OP Technická pomoc	99,06%	4,62
Program Interreg V-A SK-CZ	86,56%	17,90
Program Interreg V-A SK-AT	82,69%	17,36
PS INTERACT III	99,30%	0,28
OP Rybné hospodárstvo	33,37%	5,25
Spolu EŠIF	87,38%	2 682,67

Zdroj: MF SR

Graf 5: Zálohové platby EK v 4. PO pre Slovensko podľa fondov (v mil. eur)



Zdroj: Európska komisia, aktualizované k 5. 12. 2023

Príjmy z EÚ v PO 2021 – 2027 sú plánované na rok 2024 v rámci ôsmich kapitol v celkovom objeme 1,12 mld. eur. Výdavky jednotlivých kapitol na rok 2024 sú rozpočtované na základe odhadov rezortov so zohľadnením nepoužitých prostriedkov z predchádzajúcich rokov v rámci PO 2021 – 2027 a v rámci 3. PO za oblasť poľnohospodárskych fondov. Tieto prostriedky EÚ, ktoré sú zaradené do príjmov a výdavkov SR sa v návrhu rozpočtu na rok 2024 rozpočtujú s neutrálnym dopadom na verejné financie. Najväčší objem financií podľa návrhu RVS na rok 2024 z EŠIF a poľnohospodárskych fondov EÚ bude mať MPRV SR (757 mil. eur) (tabuľka 6) z dôvodu súbehu dvoch PO.

Vzhľadom na skutočnosť, že ročný záväzok v prvom roku 4. PO 2021 – 2027 bol nulový, v roku 2024 nemôže vzniknúť dekomitment¹⁶. V rámci pravidla n+3 bude nutné deklarovať na EK výdavky až za ročný záväzok 2022 v roku 2025.

Tabuľka 6: Prostriedky z rozpočtu EÚ a POO v jednotlivých kapitolách v 2024 (v mil. eur)

Kapitola	Prostriedky z rozpočtu EÚ	Prostriedky z POO
Úrad vlády SR	-	116,3
Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR	77,0	175,8
Ministerstvo vnútra SR	9,3	27,1
Ministerstvo spravodlivosti SR	-	11,3
Ministerstvo financií SR	-	1,5
Ministerstvo životného prostredia SR	83,1	224,5
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	108,5	123,6
Ministerstvo zdravotníctva SR	-	228,6
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	60,1	44,3
Ministerstvo hospodárstva SR	72,1	97,7
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	757,0	-
Ministerstvo dopravy SR	70,1	164,3
Úrad pre verejné obstarávanie	-	0,4
Spolu	1 237,2	1 215,4

Zdroj: Návrh RVS na roky 2024 až 2026

Prostriedky z Plánu obnovy a odolnosti na rok 2024 sú rozpočtované v objeme 1,215 mld. eur v 12 kapitolách. Najväčší objem prostriedkov z POO (tabuľka 6) je rozpočtovaný na MZ SR (228,6 mil. eur) a MŽP SR (224,5 mil. eur). V prípade MŽP SR táto suma tvorí až 50 % rozpočtu celej kapitoly. **NKÚ SR v tejto súvislosti upozorňuje na dôležitosť efektívneho manažovania týchto prostriedkov.**

Slovensku boli v rámci POO vyplatené zatiaľ dve žiadosti o platbu spolu v sume 1,27 mld. eur (z celkového plánovaného objemu 6,4 mld. eur). V septembri 2023 bola podaná tretia žiadosť o platbu (815 mil. eur), s vyplatením ktorej sa počítalo aj v schválenom RVS na rok 2023, v ktorom celkové výdavky z POO na rok 2023 boli plánované na úrovni 2,01 mld. eur. EK 24. 11. 2023 pozitívne vyhodnotila ďalšie splnené opatrenia z POO v rámci tretej žiadosti o platbu. Po odpočítaní predbežného financovania Slovensko v rámci tejto žiadosti získa 662 mil. eur. Nasleduje štvrtá žiadosť o platbu vo výške 924 mil. eur, ktorú podalo Slovensko po splnení všetkých míľnikov na EK dňa 15. 12. 2023. Po schválení EK Slovensko tak už v roku 2024 získa z POO ďalších 798,5 mil. eur (po odpočítaní predbežného financovania).

Celkovo sa z POO ku koncu novembra vyčerpalo 17,6 % z rozpočtovanej sumy na rok 2023. Z rozpočtovaných výdavkov sa vyčerpalo 353 mil. eur, s čím súvisia výdavky na platbu DPH na úrovni 14 mil. eur. Bežné výdavky boli čerpané vo výške 99,5 mil. eur a kapitálové výdavky predstavovali 253,6 mil. eur. Najväčšiu časť z kapitálových výdavkov tvorila položka *Príspevkovej organizácii* na MŽP SR (181,9 mil. eur), *Nákup osobných automobilov* na MV SR (33,5 mil. eur) a *Budov, objektov alebo ich častí* v kapitole MS SR (14,5 mil. eur). Nevyčerpané prostriedky sa presunú do nasledujúcich rokov¹⁷.

¹⁶ Dekomitment alebo nesplnený záväzok znamená, že sa nepodarilo vyčerpať dopredu stanovená suma peňazí na konkrétny rok, pri ktorom platí pravidlo n+3. Častým dôvodom prepadnutia prostriedkov je práve nestihnutie termínov na ich dočerpanie.

¹⁷ Prostriedky z POO je možné čerpať do roku 2026.

4 Súhrnné riziká návrhu ŠR na rok 2024

Návrh zákona o ŠR na rok 2024, ktorým sa v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách VS schvaľuje ŠR, je predložený v rámci návrhu RVS na roky 2024 až 2026. Pri zostavovaní rozpočtu musela vláda reagovať na deficit VS nad úrovňou 6 % a dlhu prekračujúceho sankčné pásma vyplývajúce zo zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

Návrh rozpočtu VS zohľadňuje konsolidáciu požadovanú zo strany EK, ciele vyplývajúce z PVV a tiež vplyvy legislatívnych a nelegislatívnych materiálov schválených v predchádzajúcom volebnom období. Schodok takto zostaveného rozpočtu má v roku 2024 dosiahnuť -7,6 mld. eur (tabuľka 7).

Tabuľka 7: Celkové príjmy, výdavky a schodok štátneho rozpočtu (v mil. eur)

Ukazovateľ	2022 S	2023 R	2024 NR	2024-2023	2024/2023 (%)
Príjmy ŠR	19 030	26 699	22 702	-3 997	85,0
Výdavky ŠR	23 555	35 041	30 318	-4 723	86,5
Schodok ŠR	-4 525	-8 341	-7 616	725	91,3

Zdroj: MF SR

S ohľadom na vysoký deficit VS a zadlženie vláda SR prijala súbor konsolidačných opatrení na príjmovej aj výdavkovej strane, ktoré by mali prispieť k stabilizácii verejných financií a k eliminácii negatívnych vplyvov na vývoj hospodárenia SR. Konsolidačné opatrenia na výdavkovej strane rozpočtu obsahujú najmä:

- viazanie výdavkov na úrovni 5 % viazania osobných výdavkov,
- nulovú valorizáciu platov v roku 2024,
- zníženie percentuálneho podielu nárokovateľného príspevku na HDP RTVS,
- zrušenie podpory zníženia koncovej ceny elektriny pre podniky.

Na základe výšky navrhovaných výdavkov v jednotlivých oblastiach verejných politík, po zohľadnení konsolidačných opatrení, NKÚ SR konštatuje, že navrhovaná výška výdavkov zabezpečí ich realizáciu (tabuľka 8).

Tabuľka 8: Výdavky štátneho rozpočtu podľa funkčnej klasifikácie COFOG (v mil. eur)

Ukazovateľ (v mil. eur)	S 2022	R 2023	NR 2024	2024-2023	2024/2023
Všeobecné verejné služby	4 850	8 571	6 431	-2 140	75,0 %
Obrana	1 930	1 980	2 481	502	125,3 %
Verejný poriadok a bezpečnosť	2 359	2 646	2 668	21	100,8 %
Ekonomická oblasť	4 291	9 508	4 763	-4 745	50,1 %
Ochrana životného prostredia	438	1 490	266	-1 224	17,8 %
Bývanie a občianska vybavenosť	103	469	443	-26	94,4 %
Zdravotníctvo	894	956	576	-380	60,2 %
Rekreácia, kultúra a náboženstvo	528	471	597	126	126,8 %
Vzdelávanie	3 027	3 607	3 914	307	108,5 %
Sociálne zabezpečenie	5 134	5 343	8 180	2 837	153,1 %
SPOLU	23 555	35 041	30 318	-4 723	86,5 %

Zdroj: MF SR

Jednou z hlavných krátkodobých priorít vlády v PVV je vytvorenie nového Ministerstva cestovného ruchu a športu SR s cieľom posilniť a zefektívniť využívanie verejných zdrojov a potenciálu v cestovnom ruchu. V návrhu rozpočtu však nie je dostatočne zdôvodnené, prečo potrebuje vláda na zefektívnenie využívania verejných zdrojov vytvárať nové ministerstvo, ktoré bude potrebovať na zabezpečenie

činnosti ďalšie finančné prostriedky zo ŠR. Na jednej strane tak vláda zaviazala jednotlivé rozpočtové kapitoly ako aj ich príspevkové organizácie viazaním výdavkov na úrovni 5 % a na druhej strane vytvára novú rozpočtovú kapitolu. **V návrhu rozpočtu sa novému ministerstvu venuje len jedna veta a nie je jasné, koľko zdrojov bude preň vyčlenených a či pôjde o presun súčasných štátnych zamestnancov z iných kapitol alebo o prijatie nových.** Nové ministerstvo nemá v rozpočte vytvorený ani programový rozpočet a rozpočtované výdavky naň sa tak nachádzajú v rámci kapitoly Všeobecná pokladničná správa (VPS), konkrétne v rozpočtových rezervách.

Rozpočtové rezervy na rok 2024 predstavujú spolu takmer 2,5 mld. eur. Najväčšiu časť tvorí rezerva súvisiaca s legislatívnymi zmenami, ktoré ešte nestihla nová vláda schváliť (tabuľka 9). V tejto rezerve sa nachádza aj financovanie nového Ministerstva cestovného ruchu a športu SR spolu s finančným krytím výdavkov na zavedenie 13. dôchodku. Čo sa týka výdavkov na kompenzačné opatrenia súvisiace s rastom cien energií na rok 2024, nie je jasné, prečo sa nachádzajú v rozpočtových rezervách kapitoly VPS, keď hlavným poskytovateľom pomoci v súvislosti s vysokými cenami energií bolo v roku 2023 Ministerstvo hospodárstva SR. Takéto kroky znižujú transparentnosť a vytvárajú tlak na zvyšovanie počtu rozpočtových opatrení počas roka, na ktoré v praxi nemá dosah parlament.

Tabuľka 9: Najväčšie rozpočtové rezervy (v mil. eur)

	2023 R	2023*	2024 R	2025 R
Rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien	858,0	42,2	1 231,7	1 027,3
Rezerva na kompenzačné opatrenia súvisiace s rastom cien energií	860,0	66,0	800,0	0,0
Rezerva na prostriedky EÚ a odvody EÚ	404,9	76,3	249,4	0,0
Rezerva na mzdy a poisťné	187,7	13,6	175,4	397,3
Rozpočtové rezervy SPOLU	2 446,6	156,1	2 492,5	1 460,6

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

V kapitole VPS sa rozpočtujú aj výdavky určené na obsluhu štátneho dlhu, ktoré však nie sú v návrhu RVS finančne vyjadrené, a to aj napriek tomu, že predstavujú jednu z rizikových oblastí financovania.

4.1 Investície v roku 2024

Celkové kapitálové výdavky RVS v roku 2024 budú tvoriť 5,4 mld. eur, čo je oproti očakávanej skutočnosti roku 2023 (6,5 mld. eur) menej o takmer 17 %. Zníženie kapitálových výdavkov v RVS znamená pomalšiu realizáciu projektov. Aby sa zabránilo zrušeniu a prepadnutiu finančných zdrojov, bude potrebné tieto úspory zachovať a presunúť do nasledujúcich rokov. **NKÚ SR hodnotí pozitívne, že kapitálové výdavky na investície už nie sú rozpočtované v kapitole VPS, ale priamo v kapitolách, ktoré ich budú čerpať v súlade so svojimi investičnými plánmi.** Nadalej platí, že všetky projekty od 1 mil. eur musia splniť povinnosti vyplývajúce z platnej legislatívy a to prejsť hodnotením ÚHP.

V návrhu rozpočtu nie je zverejnený zoznam najväčších investičných projektov, ktoré sa budú financovať v roku 2024. Ten vychádzal z investičných plánov vybraných kapitol. NKÚ SR v minulosti odporúčal rozšíriť tento zoznam o všetky známe investičné projekty, ktoré sa majú v nasledujúcom období financovať.

Kapitálové výdavky MO SR plánované vo výške 920 mil. eur sú zo všetkých kapitol ŠR najvyššie a predstavujú takmer polovicu kapitálových výdavkov všetkých kapitol ŠR. Najvýznamnejšiu časť týchto výdavkov tvoria výdavky na program rozvoja obrany (877 mil. eur, 95,3 %). V rámci týchto výdavkov je najväčším program rozvoja výzbroje, techniky a materiálu (tabuľka 10).

Tabuľka 10: Vývoj výdavkov na rozvoj výzbroje, techniky a materiálu (v mil. eur)

Rozpočet	Schválený	Aktuálny	Čerpanie	Čerpanie/Aktuálny
2018	231,5	188,7	192,8	102 %
2019	769	596,8	604,3	101 %
2020	438,4	557,7	560,6	101 %
2021	44,2	545,4	545,6	100 %
2022	96,4	686,9	687,3	100 %
2023*	313,6	690,4	445,3	64 %
SPOLU	1 893,1	3 265,9	3 035,9	93 %

Zdroj: RIS; *údaje spracované ku dňu 13. 12. 2023

Rozpočet na obranu na rok 2024 je vo výške 2,6 mld. eur (2 % HDP). Ide o plánovaný vývoj verejných výdavkov v súlade s PVV, v ktorom je uvedené, že „dôležité vnútroštátne sociálno-ekonomické ciele však neumožnia novej vláde ďalej zvyšovať výdavky na obranu“. Na druhej strane je však plnenie medzinárodných záväzkov SR, akým je od júlového summitu NATO aj každoročné vyčlenenie 2 % HDP na obranu.¹⁸ Plánované výdavky pre rok 2024 sú presne na tejto úrovni.

Podľa investičných plánov MO SR¹⁹ najväčší plánovaný objem výdavkov pre rok 2024 tvorí nákup viacúčelových taktických lietadiel F-16, ku ktorému NKÚ SR spracoval v roku 2021 analytický komentár²⁰. Harmonogram dodania týchto lietadiel bol niekoľkokrát presunutý na neskôr a ich dodávka by sa po zmenách mala začať v druhom štvrtroku 2024. F-16 však nie sú schopné operovať z letísk, ktoré používali bojové lietadlá MIG-29 a výstavba technickej podpory a infraštruktúry letísk mešká. **NKÚ SR v tejto súvislosti identifikuje riziko ne hospodárnosti využitia finančných prostriedkov.** V súčasnosti NKÚ SR realizuje kontrolnú akciu Plán rozvoja infraštruktúry MO SR č. KA-022/2023/1032 zameranú na preverenie riadenia a zabezpečenia plnenia dlhodobého plánu rozvoja rezortu MO SR.

Kapitálové výdavky ŠR v rezorte dopravy v roku 2024 sú plánované vo výške 589 mil. eur, čo je o 120 mil. eur viac ako rozpočtovaných v roku 2023. Podľa návrhu rozpočtu do dopravnej infraštruktúry bude v roku 2024 alokovaných celkovo 1,88 mld. eur. Z týchto prostriedkov sa bude zabezpečovať výstavba a obnova cestnej infraštruktúry v hodnote 733 mil. eur v súlade so schváleným Harmonogramom prípravy a výstavby projektov cestnej infraštruktúry vrátane rekonštrukcie a modernizácie mostných objektov na cestách I. triedy. Podľa plánu medzi najväčšie investičné projekty v roku 2024 patrí predovšetkým prebiehajúca výstavba úsekov diaľnic a rýchlostných ciest. Podľa PVV vláda plánuje vytvoriť medzirezortný projektový tím dotknutých rezortov s cieľom urýchliť prípravu a výstavbu zostávajúcich úsekov na cestných koridoroch D1, D3 a R4.

4.2 Zamestnanosť vo VS a vznik štátnych organizácií

Napriek viazaniu výdavkov kapitol na úrovni 5 % osobných výdavkov²¹ počíta návrh rozpočtu s rastom počtu zamestnancov VS na 451 845 osôb.

Pri porovnaní so schváleným rozpočtom VS na rok 2023 vzrastie zamestnanosť o 12 458 zamestnancov, z toho v štátnej správe o 3 841 a v samospráve o 8 584 osôb. Pri porovnaní s očakávanou skutočnosťou 2023²² je medziročný rast vyšší - zamestnanosť vzrastie o 14 567 osôb,

¹⁸ NKÚ SR – Správa o vývoji rozpočtového hospodárenia SR za 1. polrok 2023. [online].

¹⁹ MO SR – Investičné plány MO SR. [online].

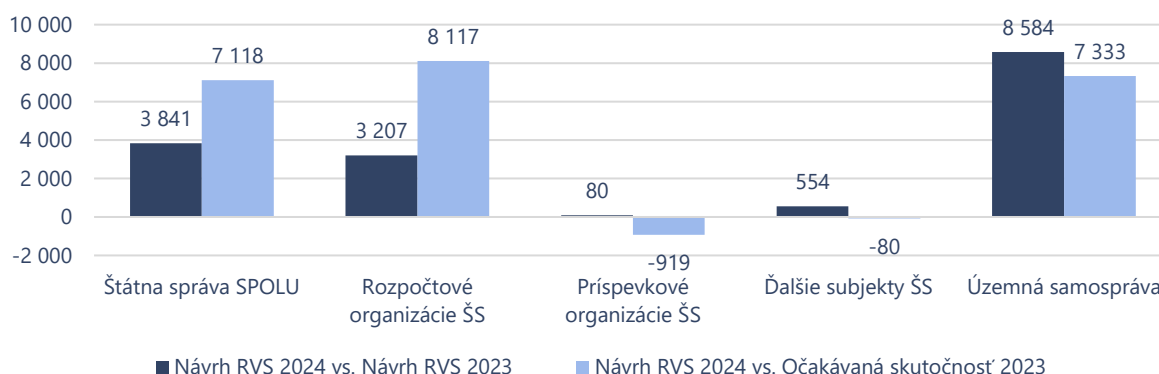
²⁰ NKÚ SR – Nákup stíhačiek F-16. [online].

²¹ Šetrenie na prevádzke štátu bolo kvantifikované na úrovni 5 % osobných výdavkov, ale kapitoly to mohli zaviazat' aj na prevádzkových, nielen na osobných výdavkoch.

²² Očakávaná skutočnosť nezohľadňuje dočasne neobsadené miesta.

z toho v územnej samospráve o 7 333 osôb²³. V štátnej správe vzrastie počet zamestnancov medziročne o 7 118 osôb, pričom v štátnych rozpočtových organizáciách vzrastie o 8 117 osôb a v príspevkových mierne klesne.

Graf 6: Porovnanie medziročnej zmeny počtu zamestnancov v roku 2024 oproti roku 2023



Zdroj: MF SR

Na náraste počtu zamestnancov štátnych RO sa výraznou mierou podľa návrhu rozpočtu podieľa zabezpečenie novej legislatívy, a to najmä:

- prijatie novely školského zákona – nárast o 870 osôb v kapitole MŠVVaŠ SR,
- nový zákon o inšpekcií v sociálnych veciach – nárast o 166 osôb v kapitole MPSVaR SR,
- čiastočné vrátenie systemizovaných miest policajtov v kapitole MV SR – nárast o 907 osôb,
- zabezpečenie financovania zo zdrojov EÚ v RO – nárast o 191 osôb,
- na realizácie Plánu obnovy a odolnosti v RO – 268 osôb,
- ostatné legislatívne zmeny – 652 osôb.

Počet zamestnancov bude rásť aj zriadením nového Ministerstva cestovného ruchu a športu SR, ktorého výdavky na rok 2024 sa rozpočtujú v rezerve na riešenie legislatívnych vplyvov. **Počet zamestnancov ministerstva vznikajúceho od 1. januára 2024 nie je v rozpočte VS stanovený.** Rovnako nie je jasné konkrétne zameranie, ciele a politiky na ktoré bude nové ministerstvo zamerané a aké kompetencie a nástroje na dosahovanie cieľov mu budú stanovené.

Nárast počtu zamestnancov, ktorý v návrhu rozpočtu nie je stanovený, bude aj v súvislosti s návrhom zákona o pomoci pri splácaní úveru na bývanie a o zmene a doplnení niektorých zákonov²⁴, ktorým sa počet zamestnancov na Úradoch práce, sociálnych vecí a rodiny zvýši o 300 zamestnancov²⁵. **Najväčšia medziročná zmena v limite počtu zamestnancov RO je v kapitole MŽP SR, kde ide o medziročný nárast o 44,6 %**, pričom v rozpočte nie je špecifikované, kde bude tento nárast premietnuty²⁶. Druhý najvyšší rast je v kapitole MIRRI SR, a to o 21,2 %.

²³ Nárast je spôsobený najmä z dôvodu prijatia novely zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

²⁴ Vládny návrh zákona o pomoci pri splácaní úveru na bývanie a o zmene a doplnení niektorých zákonov, parlamentná tlač 84.

²⁵ Analýza vplyvov na rozpočet verejnej správy, na zamestnanosť vo verejnej správe a financovanie návrhu k vládnemu návrhu zákona o pomoci pri splácaní úveru na bývanie a o zmene a doplnení niektorých zákonov. [\[online\]](#).

²⁶ Na raste počtu zamestnancov v kapitole MŽP SR sa najviac podieľa počet zamestnancov na implementáciu POO v počte 184 osôb, administratívnych kapacít v súlade so schváleným materiálom MIRRI SR k stanoveniu počtu administratívnych kapacít osobitne sledovaných na nové PO v počte 61 osôb a v súlade s prijatou legislatívou v počte 93 osôb na plnenie záväzkov v oblasti ochrany životného prostredia, ochrany ovzdušia, prevencie kontroly znečisťovania životného prostredia a ochrany prírody a krajiny. V kapitole MIRRI SR sa na zvýšenom počte zamestnancov v najväčšej miere podieľajú projektoví zamestnanci v počte 95 osôb a administratívne kapacity v počte 64 osôb. V nadväznosti na schválenú legislatívu v oblasti E-governmentu, Plánu digitálnej

V PVV sa vláda zaviazala vytvoriť niekoľko nových úradov, ktoré navýšia počet zamestnancov štátnej správy a nie sú zohľadnené v návrhu RVS na rok 2024:

- pod Úradom podpredsedu vlády SR vznikne útvar kompetenčne zodpovedný za riadenie a koordináciu agendy lákania a udržania talentu so špeciálnym dôrazom na využitie potenciálu vysokokvalifikovaných občanov Ukrajiny žijúcich dočasne na Slovensku,
- v gescii MV SR vznikne osobitný subjekt, do ktorého sa sústredí kľúčová časť majetku ústrednej štátnej správy,
- vláda zriadi Agentúru pre správu štátneho prebytočného majetku,
- vznikne štátna agentúra pre pomoc neziskovému sektoru.

Okrem vzniku týchto subjektov VS vláda plánuje vytvoriť dve agentúry poskytujúce granty v oblasti podporu výskumu, vývoja a inovácií – jednu na rezorte školstva a druhú na rezorte hospodárstva.

NKÚ SR zistil, že na žiadnu z týchto priorit a zámerov z PVV nie sú v rozpočte na rok 2024 vyčlenené finančné ani ľudské zdroje.

Podľa PVV vláda plánuje reorganizáciu VS, pričom chce nadviazať na začatú reformu „Efektívnej, spoľahlivej a otvorenej verejnej správy“ (ESO). Pri reforme by vláda mala vziať do úvahy zistenia a odporúčania NKÚ SR, ktorý v roku 2017 vykonal kontrolu Implementácia Programu ESO²⁷, kde identifikoval riziká neehospodárneho a neefektívneho nakladania s majetkom štátu, ako aj riziká nenaplnenia úsporných opatrení v rámci vybranej vzorky subjektov štátnej správy.

Na reformu VS v rozpočte na rok 2024 nie sú v rozpočte vyčlenené finančné ani ľudské zdroje.

Súčasťou reformy VS má byť program scelenia a zefektívnenia administratívnej infraštruktúry štátu, ktorý má zabezpečovať MV SR a ktorého cieľom má byť optimalizácia fungovania štátnej správy, čo má priniesť významné úspory na investičných aj prevádzkových nákladoch štátu.

transformácie a Zákona č. 95 z 27. marca 2019 o informačných technológiách vo VS a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa zvýši počet zamestnancov o 16 osôb.

²⁷ NKÚ SR. KA Implementácia Programu ESO, 2017

5 Riziká rozpočtovania pri dosahovaní najvýznamnejších cieľov

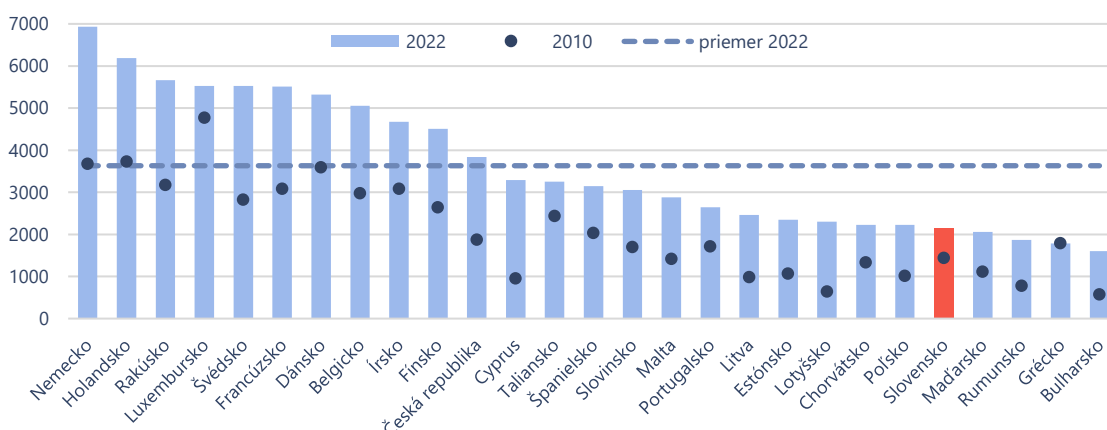
Rok 2024 je prvým rokom, v ktorom bude nová vláda SR naplňovať svoje programové vyhlásenie na roky 2023 – 2027.²⁸ Preto sme sa zamerali na to, či sú programy financované zo ŠR naviazané na plnenie krátkodobých cieľov PVV vo vybraných oblastiach verejných politík. Identifikovali sme tak riziká, ktoré súvisia s reálnosťou splnenia jednotlivých cieľov v kontexte navrhnutého rozpočtu na rok 2024.

Bližšie sme sa venovali tým oblastiam verejných politík, ktoré sú aktuálnymi prioritami kontrolnej činnosti NKÚ SR a v ktorých identifikujeme dlhodobé zaostávanie Slovenska resp. systémové problémy – zdravotníctvo, udržateľný sociálny systém, vzdelávanie a životné prostredie.

5.1 Zdravotníctvo

Pre oblasť zdravotníctva je navrhovaný celkový objem verejných výdavkov vo výške 8,9 mld. eur, čo predstavuje približne 10 % nárast oproti rozpočtu na rok 2023. Zvýšenie celkových rozpočtovaných výdavkov na oblasť zdravotníctva je nevyhnutnou reakciou na jeden z hlavných problémov slovenského zdravotníctva, ktorým je podfinancovanie. Existuje viacero spôsobov porovnania celkového objemu verejných výdavkov na zdravotníctvo s ostatnými krajinami, pričom jedným z najrelevantnejších je porovnanie cez ukazovateľ výdavkov na obyvateľa v parite kúpnej sily. Hodnota indikátora poukazuje na značné zaostávanie Slovenska vo financovaní zdravotníctva (graf 7). Vzhľadom k vysokej miere inflácie, ktorá bola v 2023 zaznamenávaná v celej Európe sa dá očakávať, že výdavky na zdravotníctvo budú rásť aj v iných krajinách a navýšenie rozpočtovaných výdavkov na Slovensku zásadne nezmení pozíciu Slovenska v tomto rebríčku. **NKÚ SR hodnotí pozitívne navýšenie celkového rozpočtovaného objemu financií na zdravotníctvo**, pričom ale upozorňuje, že treba zabezpečiť, aby zdroje boli vynaložené predovšetkým na zlepšenie poskytovania zdravotnej starostlivosti.

Graf 7: Verejné výdavky na zdravotníctvo na 1 obyvateľa (euro v parite kúpnej sily)



Zdroj: OECD; vlastné spracovanie.

Poznámka: Za Bulharsko, Chorvátsko, Cyprus, Maltu a Rumunsko neboli dostupné dáta za rok 2022 a v grafe boli použité dáta z roku 2021.

Predložený návrh rozpočtu za oblasť zdravotníctva je v porovnaní s minulými rokmi mimoriadne stručný. Napríklad je otáznne, ako bude financovaná krátkodobá priorita stabilizovania ministerstva po personálnej a procesnej stránke, keď na mzdy aparátu MZ SR sa oproti očakávanej skutočnosti roku

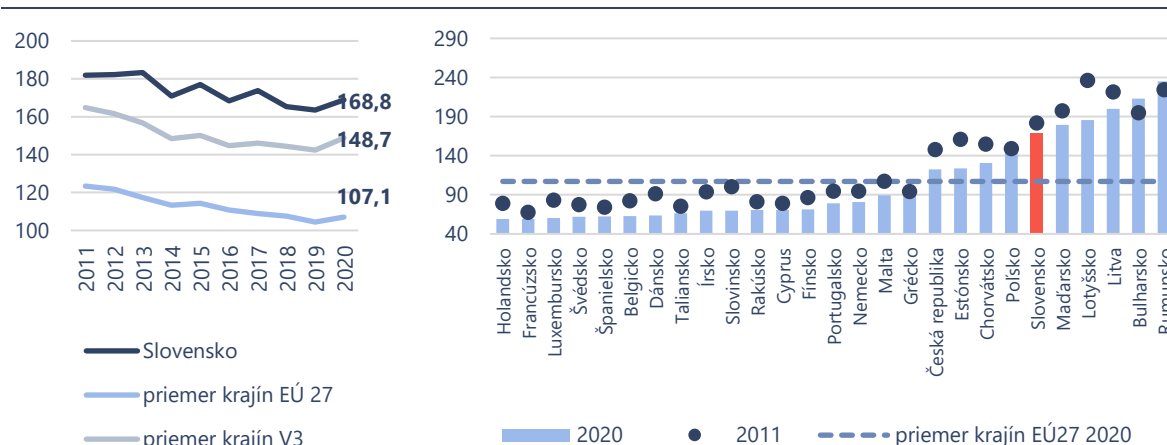
²⁸ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky 2023 – 2027. [online].

2023 rozpočtuje iba o 0,6 % vyššia suma. Takisto nie je zrejmé, či bola alebo ako bude naplnená priorita priamo spojená s rozpočtovým procesom (zriadenie rady pre rozpočet VZP).

5.1.1 Nadväznosť rozpočtu a výsledkov slovenského zdravotníctva

NKÚ SR v minulých rokoch pozitívne hodnotil, že v návrhoch RVS boli k jednotlivým verejným politikám uvádzané aj kľúčové výsledkové ukazovatele a cieľové hodnoty. Aj v PVV vláda ako jeden z cieľov v zdravotníctve deklaruje „priblížiť sa v kľúčových indikátoroch výsledkom zdravotného systému západoeurópskeho štandardu“. **NKÚ SR hodnotí negatívne, že v návrhu rozpočtu nie sú uvedené žiadne výsledkové ukazovatele**, ktorých vývoj má indikovať účinnosť vynakladania verejných zdrojov v oblasti zdravotníctva. Bolo by žiadúce vrátiť sa k praxi uvádzania kľúčových indikátorov verejných politik a rozvinúť túto prax tak, aby bolo v rozpočte jasne vidno previazanosť výsledkových ukazovateľov so štruktúrou rozpočtu. Celková zúčtovateľnosť zdravotnej politiky by bola vyššia, ak by z návrhu rozpočtu bolo zrejmé, ako konkrétne majú jednotlivé výdavkové tituly prispieť k želanému vývoju konkrétnych výsledkov. NKÚ SR vo svojich výstupoch pravidelne upozorňuje na dlhodobé zaostávanie SR vo výsledkoch zdravotníctva. V ukazovateli úmrtnosti odvrátiteľnej zdravotnou starostlivosťou obsadilo Slovensko podľa najaktuálnejšie dostupných dát šieste miesto od konca v rámci krajín EÚ. Vo vývoji tohto ukazovateľa nie sú zrejmé žiadne náznaky dobiehania priemeru krajín EÚ (graf 8).

Graf 8: Úmrtnosť odvrátiteľná zdravotnou starostlivosťou (na 100 tis. obyvateľov)



Zdroj: Eurostat, hlth_cd_apr; vlastné spracovanie.

5.1.2 Zmeny vo financovaní zdravotníctva

Vo financovaní zdravotníctva pre budúci rok dochádza k dvom zásadným zmenám. Jednou je navýšenie sadzby poistného na VZP zamestnávateľa a SZČO o jeden percentuálny bod, čo by malo v roku 2024 znamenať dodatočných 357,5 mil. eur do systému VZP. Druhú významnú zmenu priniesla novela zákona o zdravotnom poistení, ktorá zaviedla nový spôsob výpočtu výšky platby štátu za jeho poistencov.²⁹ Ten stanovuje výšku platby štátu za poistenca na úrovni 4,5 % z 12-násobku priemernej mzdy spred dvoch rokov.³⁰ Pri tvorbe rozpočtu na rok 2023 (a tiež v niekoľkých rokoch pred tým) mala platba štátu „dorovnávaciu funkciu“³¹. **Z hľadiska predvídateľnosti financovania preto NKÚ SR zavedenie pevnej sadzby pri výpočte štátom plateného poistného hodnotí pozitívne.**

²⁹ Zákon 518/2022 Z. z. schválený v decembri 2022.

³⁰ Pre roky 2024 a 2025. Od roku 2026 sa má uplatňovať sadzba vo výške 5 %. (§ 12, f), § 38ezg Zákona 580/2004 Z. z. v znení platnom od budúceho roku).

³¹ Hlavná kniha.pdf (mfsr.sk) str.133.

Pokiaľ ide o výšku platby za poistencov štátu, podľa vyššie popísanej zákonnej úpravy by pre rok 2024 mala po prepočte predstavovať 58,68 eur na poistenca na mesiac. Hodnota je porovnateľná so stavom, ktorý sa očakáva za rok 2023 (tabuľka 11). Už v roku 2023 išlo práve do zdravotníctva aj prostredníctvom platby štátu výrazne viac prostriedkov, čo súviselo aj s krytím nárastu miezd v sektore.

Tabuľka 11: Vybrané ukazovatele zdrojov VZP (v mil. eur)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*	2024**
Všetci poistenci VZP	5,15	5,15	5,16	5,17	5,17	5,18	5,18	5,16
z toho: poistenci štátu	2,93	2,90	2,90	2,96	2,93	2,90	2,87	3,00
Ekonomicky aktívni (EA)	2,22	2,25	2,26	2,21	2,24	2,28	2,31	2,16
Platba za poistencov štátu	1,30	1,19	1,20	1,17	1,29	1,29	2,08	2,11
Odvody od EA	3,29	3,63	3,98	4,07	4,33	4,69	5,14	5,94
Priemerná mes. platba na 1 poistenca štátu (v eur)	36,91	34,16	34,54	32,83	36,74	37,04	60,44	58,68
Priemerná mes. platba na 1 EA poistenca (v eur)	123,70	134,38	146,86	153,48	161,48	171,18	185,14	229,07

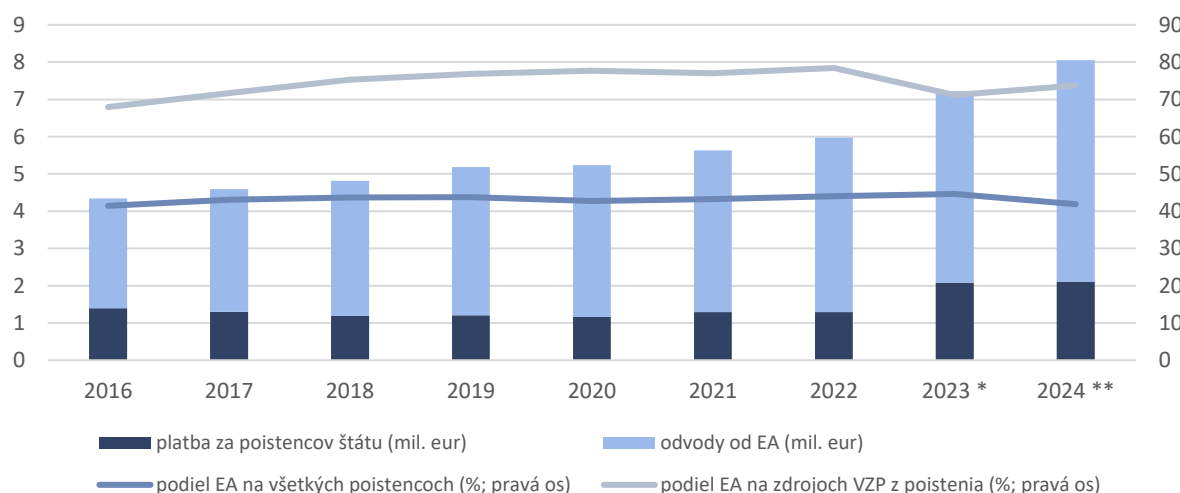
Zdroj: ÚDZS: Správy o stave vykonávania VZP za príslušné roky; prepočty a spracovanie OSA NKÚ

*za rok 2023 je uvedená očakávaná skutočnosť z monitoringu VZP vypracovávaného MZSR

**za rok 2024 sú uvádzané hodnoty z návrhu rozpočtu, alebo z monitoringu VZP vypracovávaného MZ SR

V slovenskom zdravotníctve sa ekonomicky aktívni poistenci podieľajú dlhodobo výrazne vyššou mierou na financovaní zdravotníctva aj napriek tomu, že ich je menej ako poistencov štátu. Napríklad v roku 2022 sa EA podieľali na celkovom počte poistencov 44 percentami, no na zdrojoch VZP z poistenia sa podieľali 78,4 percentami. Tento nepomer mierne klesne počas aktuálneho roka 2023, no zavedením spomínaných zmien sa podiel EA na financovaní zdravotníctva v roku 2024 opäť zvýši (graf 9).

Graf 9: Porovnanie platieb do VZP od EA a od štátu



Zdroj: ÚDZS: Správy o stave vykonávania VZP za príslušné roky; prepočty a spracovanie OSA NKÚ

*za rok 2023 je uvedená očakávaná skutočnosť z monitoringu VZP vypracovávaného MZ SR

** za rok 2024 sú uvádzané hodnoty z návrhu rozpočtu, alebo z monitoringu VZP vypracovávaného MZ SR

Výšku platby za poistencov štátu na Slovensku môžeme porovnať s Českou republikou najmä kvôli podobnosti systémov. Mesačná platba štátu za poistenca v ČR je pre rok 2023 na úrovni 78 eur a pre rok 2024 sa počíta s výškou okolo 86 eur³². Porovnanie s ČR, ako aj neúmerné pokrývanie financovania odvodmi EA občanov naznačuje, že v budúcich rokoch bude nevyhnutné pristúpiť k zvýšeniu sadzby platby štátu nad úroveň v zákone predpokladaných 5 %.

³² ČTK [online]; prepočet kurzom CZK/EUR 24,31.

5.1.3 Úsporné opatrenia a vybrané riziká v rozpočte VZP

Výdavky VZP na rok 2024 sú rozpočtované v sume 7,97 mld. eur, čo predstavuje nárast oproti schválenému rozpočtu na rok 2023 o 15,3 % (1 mld. eur). V porovnaní s očakávanou skutočnosťou roku 2023 sú vyššie o 871,9 mil. eur (o 12,3 %). Najväčší podiel na celkových výdavkoch VZP predstavujú výdavky na zdravotnú starostlivosť, ktoré sú na rok 2024 rozpočtované vo výške takmer 7,7 mld. eur a ich podiel tvorí 96,2 %.

NKÚ SR sa vo svojich stanoviskách zameriava aj na vyhodnotenie rizík v tých oblastiach zdravotníctva, v ktorých dochádza k neefektívnemu využívaniu zdrojov VZP. Jedným z nástrojov na efektívnu alokáciu zdrojov sú revízie výdavkov, ktoré pomáhajú hľadať úspory a ich využitie pre dosiahnutie kvalitnej zdravotnej starostlivosti. **NKÚ SR v tejto súvislosti upozorňuje, že v predložennom návrhu RVS nie sú spomenuté úsporné opatrenia vyplývajúce z Aktualizácie implementačného plánu³³.** Celkový potenciál úspor do roku 2030 predstavuje 483 mil. eur, z toho 425 mil. eur je vo výdavkoch VZP. Najväčší objem úspor vo výdavkoch VZP vo výške 184 mil. eur (43 %) je sústredený v liekovej politike. V jednotlivých oblastiach liekovej politiky sa v roku 2024 predpokladá úspora 142,4 mil. eur, čo predstavuje takmer 50 % z celkových úspor. NKÚ SR v predchádzajúcich stanoviskách opakovane poukazoval na riziká plnenia úspor v rozpočte VZP.

Tabuľka 12: Výdavky verejného zdravotného poistenia – vybraná štruktúra (v mil. eur)

Typ zdravotnej starostlivosti	S 2018	S 2019	S 2020	S 2021	S 2022	OS 2023
Zdravotná starostlivosť	4 542	4 910	5 005	5 425	5 911	6 887
z toho:						
Lieky a dietetické potraviny	1 064	1 091	1 228	1 256	1 304	1 505
medziročný nárast (v %)		2,5	12,6	2,3	3,8	15,4
Ústavná zdravotná starostlivosť	1 320	1 448	1 469	1 595	2 089	2 471
medziročný nárast (v %)		9,7	1,5	8,6	31,0	18,3
Špecializovaná ambulantná starostlivosť	885	997	855	992	1 068	1 263
medziročný nárast (v %)		12,7	-14,2	16,0	7,7	18,3

Zdroj: MZ SR, S – skutočnosť, OS – očakávaná skutočnosť; *oproti skutočnosti predchádzajúceho roka

Okrem vývoja úspor významný vplyv na alokáciu zdrojov VZP medzi jednotlivé programy ZS majú legislatívne úpravy zo strany MZ SR. Pre rok 2023 MZ SR určilo ZP vo vyhláške č. 100/2023 Z. z. (ďalej len vyhláška) s účinnosťou od konca marca 2023 objem financií (percentuálne i absolútne), ktoré má ZP vynaložiť na jednotlivé typy zdravotnej starostlivosti. Prekročenie stanoveného nárastu v percentách pri niektorom type zdravotnej starostlivosti vytvára potrebu dofinancovania systému VZP. NKÚ SR upozorňuje na záväzný percentuálny nárast minimálnej celkovej sumy výdavkov na zdravotnú starostlivosť oproti skutočným výdavkom za rok 2022 vo vyhláške. V type zdravotnej starostlivosti „Lieky a dietetické potraviny“ je uvedený nárast na rok 2023 oproti skutočným výdavkom za rok 2022 na úrovni 2 %³⁴. Ale skutočný percentuálny medziročný nárast výdavkov na lieky a dietetické potraviny od roku 2019 bol vyšší ako určené percento vo vyhláške. Vysoký medziročný nárast sa očakáva za rok 2023, pretože aktuálny rast očakávanej skutočnosti 2023 oproti skutočnosti 2022 je na úrovni 15,4 % (tabuľka 12). Pod uvedený nárast sa podpísala aj kategorizácia nových liekov a neplnenie úsporných opatrení. Pre rok 2024 je potrebné počítať s ďalším medziročným nárastom nákladov na lieky. Prejaví sa vplyv vstupu nových liekov do úhradového systému, nakoľko bude postupne narastať počet pacientov, aj z dôvodu starnutia populácie.

³³ Aktualizácia implementačného plánu revízie výdavkov na zdravotníctvo 2023-2025, september 2023

³⁴ [20230330_5520400-2.pdf \(slov-lex.sk\)](#)

Nárast výdavkov na lieky a dietetické potraviny stanovený vo vyhláske na 2 % predstavuje riziko podfinancovania, čo sa následne premieta do hospodárenia ZP a tým pádom aj obmedzovania financovania zdravotnej starostlivosti. Uvedená problematika sa týka všetkých ZP, najviac však VŠZP, pretože má aj vzhľadom na povahu svojho poistného kmeňa vyššie náklady na lieky v porovnaní s ostatnými ZP. V zmysle platnej legislatívy je MZ SR povinné v procese kategorizácie prihliadať na to, aby finančné prostriedky, s ktorými hospodária ZP, postačovali na úhradu liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín na základe VZP.

Vzhľadom na obmedzenú dostupnosť finančných prostriedkov odporúča NKÚ SR zabezpečiť plnenie úsporných opatrení. Účinnými opatreniami v tomto ohľade by mohla byť výraznejšia podpora vstupu generických a biologicky podobných liekov, prehodnotenie postupu súvisiaceho s podpisovaním neverejných zmlúv medzi MZ SR a vybranými držiteľmi registrácie liekov pre potreby kategorizácie liekov, ako aj zníženie hranice nákladovej efektívnosti pre proces kategorizácie liekov, ktorá by zohľadňovala medzinárodné odporúčania v tejto oblasti a vývoj HDP na obyvateľa v SR.

5.2 Udržateľný sociálny systém

Pred novu vládou stojí výzva, ako udržať súčasný sociálny štandard a zároveň naplniť krátkodobé priority stanovené v PVV, čo naráža na možnosti rozpočtu. Okrem krátkodobých priorít významný vplyv na rozpočet SP ako aj rozpočet rezortu práce budú mať navrhované konsolidačné opatrenia a legislatívne zmeny prijaté ešte predchádzajúcou vládou. Z krátkodobých priorít sa do návrhu rozpočtu premietla transformácia doterajšieho 13. dôchodku na plnohodnotný 13. dôchodok vo výške priemerného dôchodku za predchádzajúci rok (606 eur) v sume 823 mil. eur, pomoc so splátkami hypoték v čiastke 64 mil. eur a minimálna mzda na úrovni 60 % priemernej mzdy v národnom hospodárstve (750 eur), čo je vo zvýšených osobných výdavkoch zamestnancov verejnej správy v sume 2,65 mil. eur

Vzhľadom na veľmi krátke obdobie pre prípravu rozpočtu sa ostatné krátkodobé priority nepodarilo do rozpočtu zahrnúť, ako je napr. podpora sociálnej ekonomiky, pomoc rodinám s deťmi nielen vo forme finančnej, ale aj nefinančnej, nový koncept životného minima, poskytnutie jednorazového účelovo viazaného štátneho príspevku pre mladých po vstupe do zamestnania a založení rodiny a pod.

5.2.1 Dôchodkový systém

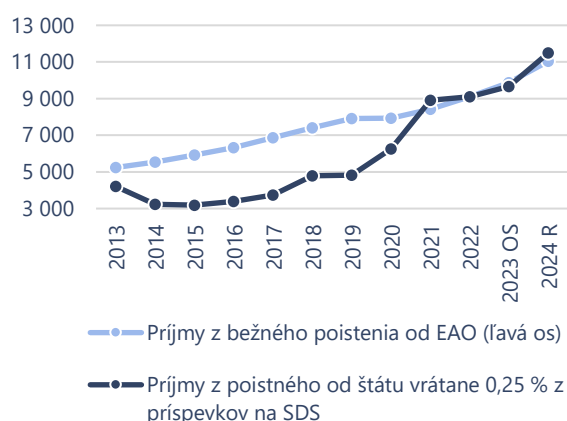
Na zlepšenie stavu verejných financií boli predložené dve konsolidačné opatrenia, ktoré sa týkajú dôchodkového systému. Prvé opatrenie prinesie trvalé zníženie sadzby povinných príspevkov na starobné dôchodkové sporenie na 4 % z vymeriavacieho základu sporiteľa zo súčasných 5,5 % a druhé výplatu rodičovského dôchodku raz ročne v jednej úhrnnej splátke.

Rozpočet SP bude ovplyvnený predovšetkým príjmami z poistenia od EAO, deficitom nemocenského a starobného poistenia, plánovaným transferom zo ŠR a objemom vyplatených dôchodkových dávok v roku 2023. Príjmy z bežného poistenia od EAO sa predpokladajú v doteraz najväčšom objeme 11 034,7 mil. eur, čo predstavuje 82,5 % celkových príjmov. Oproti minuloročnému rozpočtu (10 100,2 mil. eur) sú vyššie o 9,3 % a oproti očakávanej skutočnosti (9 867 mil. eur) o 11,8 % (graf 16).

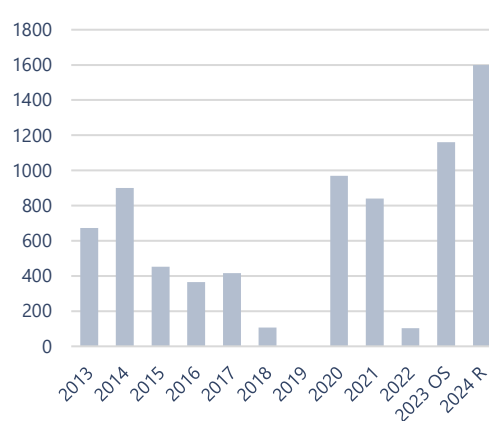
Problematický deficit v základnom fonde nemocenského ako aj starobného poistenia bude opäť riešený presunmi z vnútorných zdrojov a doplnený transferom finančných prostriedkov zo ŠR v historicky najvyššej sume 1,6 mld. eur (graf 17).

Očakávaný rekordný objem vyplatených dôchodkových dávok v roku 2023 (9 186,6 mil. eur) je o 916,2 mil. eur vyšší ako sa plánovalo a ovplyvní tak výrazne budúročný rozpočet a dôchodky v najbližších rokoch. Príčinou významného nárastu výdavkov na dôchodkové dávky je zavedenie rodičovského dôchodku, plnohodnotný 13. dôchodok, ktorý je zatiaľ vo VPS v legislatívnej rezerve, predčasné starobné dôchodky po odpracovaní 40-tich rokov, zvýšenie minimálnych dôchodkov (od júla a od októbra 2023), valorizácia všetkých dôchodkov, ktorá sa uskutočnila dvakrát (o 11,8 %, o 10,6 %), budúročná januárová valorizácia dôchodkov a dlhšie obdobie poberania vdovského a vdoveckého dôchodku.

Graf 16: Príjmy SP z poistného od EAO a z poistného od štátu v období 2013 až 2024 (v mil. eur)



Graf 17: Vývoj transferov zo ŠR v období 2013 až 2024 (v mil. eur)



Zdroj: SP, spracovanie NKÚ SR

NKÚ v tejto súvislosti upozorňuje na príliš vysoký transfer zo ŠR, ktorý v zmysle zákona č. 461/2003 Z. z. má zabezpečiť platobnú schopnosť základných fondov Sociálne poisťovne. V navrhovanom rozpočte sa spomína jeho využitie na rodičovský dôchodok ako aj na valorizáciu dôchodkov. Na druhej strane aj samotné príjmy SP z poistného od EAO sa zvýšia o 1 mld. eur, čo by mohlo vytvoriť rezervu pre zvýšené dôchodkové dávky. NKÚ SR súčasne poukazuje na predčasný starobný dôchodok po odpracovaní 40 rokov, nakoľko sa eviduje zvýšený záujem zo strany budúcich dôchodcov kvôli výhodnejším podmienkam, čo tiež prinesie vyššie výdavky. Podľa daňovej prognózy IFP sa očakáva v roku 2023 13 tisíc žiadateľov a v roku 2024 až 21 tis. žiadateľov³⁵. Plnohodnotný 13. dôchodok sa už v kapitole MPSVR SR nenachádza, ale je vo VPS vo forme rozpočtovej rezervy odkiaľ bude presunutý v čase jeho výplaty do rozpočtu SP.

5.2.2 Sociálne dávky a opatrenia

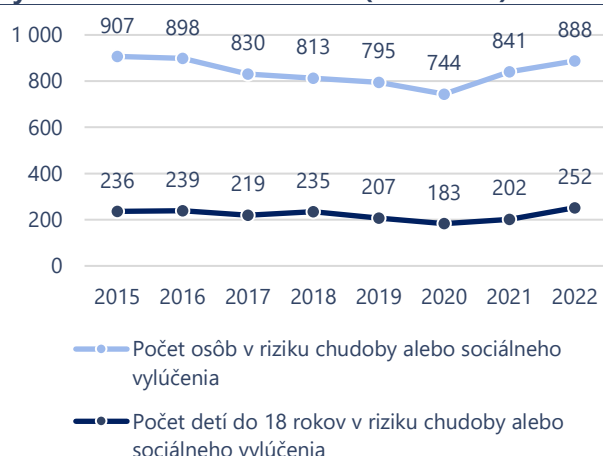
V rozpočte kapitoly rezortu práce sa vláda bude musieť vyrovnáť aj s predchádzajúcimi prijatými legislatívnymi zmenami v sociálnom systéme ako je opätovné zavedenie obedov zadarmo pre všetky deti v ZŠ a v poslednom ročníku MŠ (207 mil. eur), predĺženie obdobia nároku na rodičovský príspevok v súvislosti s neumiestnením dieťaťa v MŠ (136 mil. eur, čím sa zvýši rozpočet na rodičovský príspevok na 861,7 mil. eur), zvýšený prídavok na dieťa (828 mil. eur), zvýšenie príspevku na poskytovanie sociálnych služieb (238 mil. eur) a pod. Z dôvodu zvýšenia príspevku na opatrovanie a hodinovej sadzby osobnej asistencie sa zvýšia výdavky na kompenzáciu následkov ťažkého zdravotného postihnutia o 106

³⁵ Výbor pre daňové prognózy, 75. zasadnutie December 2023.

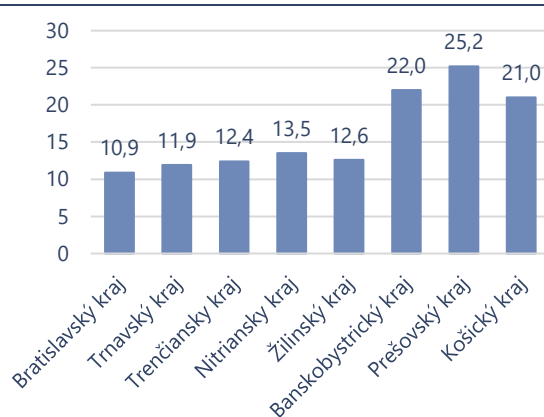
mil. eur na 668,1 mil. eur. Predsunutá valorizácia pomoci v hmotnej núdzi z januára 2024 na október 2023 prinesie celkové výdavky v sume 193,1 mil. eur.

Zníženie, resp. zrušenie hoci ktorej z týchto dávok, či pomoci by síce prinieslo zlepšenie verejných financií, avšak na strane druhej zhoršenie sociálnej situácie obyvateľstva a pád do ešte väčšej chudoby. Neprospejeva tomu ani nízka úroveň príjmov na Slovensku, ktorá nás radí medzi posledných v EÚ27. Podľa údajov z posledného EU SILC sa od roku 2020 miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia zvyšuje ako aj počet ľudí v pásme chudoby. V roku 2022 sa v nej nachádzalo 888 tis. osôb, z toho 252 tis. detí do 18 rokov (graf 18). Najvýraznejšie je miera rizika chudoby badateľná v Prešovskom (25,2 %), Banskobystrickom (22,0 %) a Košickom kraji (21,0 %), čo je nad úrovňou Slovenska (16,5 %) (graf 19).

Graf 18: Vývoj počtu osôb a počtu detí do 18 rokov v riziku chudoby alebo sociálneho vylúčenia v SR v 2015 - 2022 (v tis. osôb)



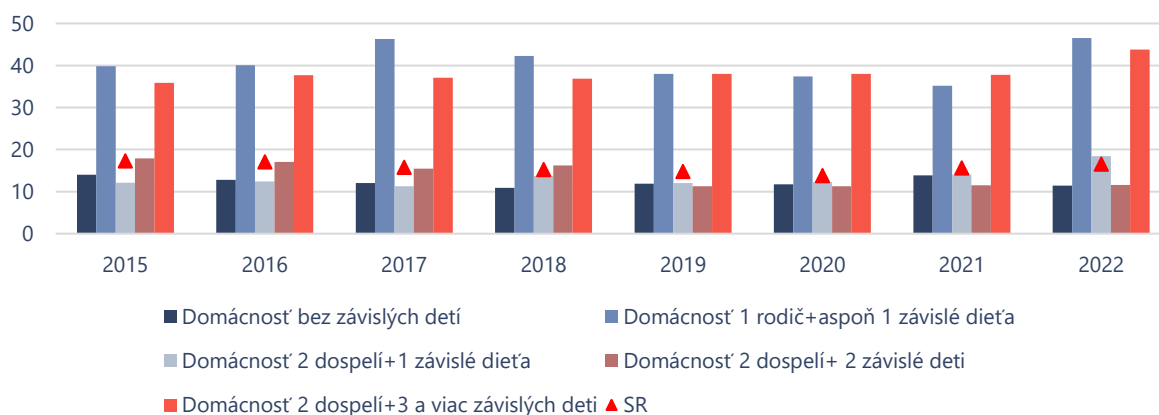
Graf 19: Miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia v krajoch (%)



Zdroj: Eurostat, EU SILC 2022, spracovanie NKÚ SR

NKÚ SR upozorňuje aj na zvýšenie rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia vo všetkých domácnostiach s deťmi, najvýraznejšie v jednorodičovských s aspoň jedným dieťaťom, ktoré stúplo o 11,3 p. b. oproti roku 2021 (graf 20).

Graf 20: Vývoj miery rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia podľa typu domácnosti v SR v rokoch 2015 až 2022 (%)



Zdroj: Eurostat, spracovanie NKÚ SR

5.3 Vzdelávanie

Pre oblasť vzdelávania sa v PVV nachádzajú **viaceré krátkodobé priority**. **Detailnejšie sme hodnotili problematiku odmeňovania a nedostatku pedagógov a predprimárneho vzdelávania**. Okrem nich chce vláda v krátkodobom horizonte napríklad zvýšiť normatívy na financovanie ZŠ a SŠ, zaviesť do praxe a udržateľne financovať schválený systém podporných opatrení, posilniť systém poradenstva a prevencie, zabezpečiť rast financovania vysokých škôl, výskumu a vývoja a kultivované, inkluzívne a atraktívne prostredie na ubytovanie študentov či zaviesť individuálne vzdelávacie účty pre celoživotné vzdelávanie. Na zabezpečenie pôsobenia 2 000 pedagogických asistentov a 1 723 odborných zamestnancov a školských špeciálnych pedagógov na ZŠ a SŠ žiadalo ministerstvo na rok 2024 celkovo 31 mil. eur.³⁶ Táto požiadavka bola premietnutá aj do návrhu rozpočtu (34,8 mil. eur). V súvislosti s transformáciou poradenského systému je potrebné navýšiť súčasný počet zamestnancov o 400 zamestnancov v roku 2024 (10,8 mil. eur).³⁷ Návrh rozpočtu však s takýmto navýšením nepočíta. Otázne je aj zabezpečenie kultivovaného, inkluzívneho a atraktívneho prostredia na ubytovanie študentov. **Kapitálové výdavky verejných vysokých škôl by oproti posledným trom rokom mali byť výrazne nižšie**. Z plánu obnovy je na kapitálové investície vysokých škôl v 2024 vyčlenených 44,4 mil. eur. V rokoch 2022 a 2023 sa však na tento účel nepodarilo vyčerpať ani euro. Na individuálne vzdelávacie účty by podľa akčného plánu k stratégii celoživotného vzdelávania malo ísť v roku 2024 5 mil. eur.³⁸ V rokoch 2022 a 2023 sa na tento účel malo vyčerpať 6 mil. eur. Kvôli časovému posunu prípravy systémového nástroja³⁹ sa však zatiaľ nevyčerpalo ani euro. Zvýšenie normatívov na financovanie ZŠ a SŠ a zabezpečenie rastu financovania vysokých škôl, výskumu a vývoja sa do návrhu rozpočtu dostalo.

5.3.1 Nedostatočné odmeňovanie učiteľov

V PVV sa vláda zaviazala zabezpečiť každoročný rast miezd pedagógov a odborných zamestnancov, podporiť opatrenia na zvyšovanie atraktivity zamestnania v školstve, prilákať do učiteľského povolania nové talenty a predísť budúcemu kritickému nedostatku pedagógov v regionálnom školstve. Ide o krátkodobé priority, keďže vláda si uvedomuje závažnosť problému nízkej atraktívnosti učiteľského povolania, pre ktorú podľa dokumentu Slovensku už v blízkej budúcnosti hrozí nedostatok pedagógov a odborných zamestnancov v regionálnom školstve. Valorizácia platov v rokoch 2022 a 2023 pri vysokej inflácii nezabránila poklesu reálnych miezd pedagogických zamestnancov v regionálnom školstve (graf 10). **Nezvyšovanie platov v roku 2024 udrží reálne príjmy pedagogických zamestnancov stále pod úrovňou z roku 2021**. Ak by sa platy nezvyšovali ani v rokoch 2025 a 2026, začala by navyše rásť aj medzera medzi priemernou mzdou pedagogických zamestnancov a priemernou mzdou v hospodárstve. Zarážajúce je, že samotné ministerstvo žiadalo len 10 % zvýšenie platov pedagogických a odborných zamestnancov od septembra 2024 (65,6 mil. eur).⁴⁰ Takéto zvýšenie by stačilo len na minimálny nárast reálnych miezd oproti roku 2021.

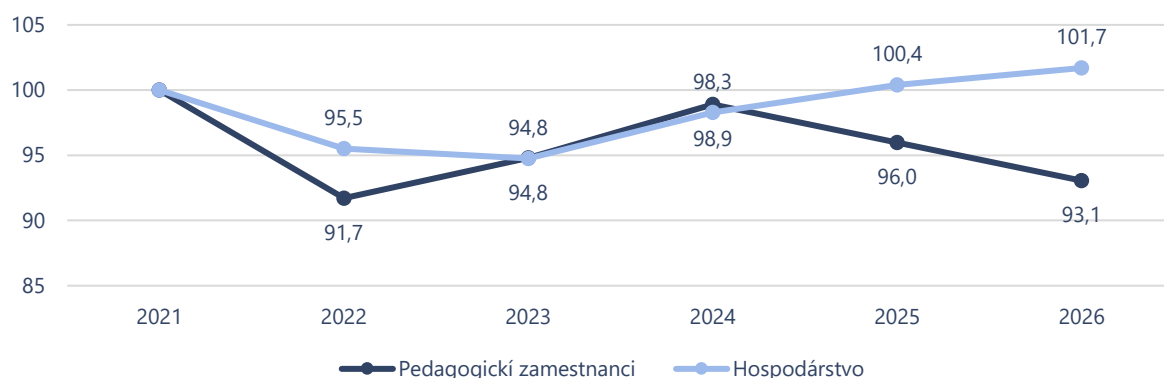
³⁶ Prioritné výdavkové tituly Ministerstva školstva, vedy výskumu a športu SR na roky 2024 až 2026 (máj 2023).

³⁷ Prioritné výdavkové tituly Ministerstva školstva, vedy výskumu a športu SR na roky 2024 až 2026 (máj 2023).

³⁸ Akčný plán k Stratégii celoživotného vzdelávania a poradenstva na roky 2022 – 2024. [online].

³⁹ Proces, kde sa dohodnú základné parametre a funkcionality tohto nástroja, na základe ktorých sa umožní jednotlivcom čerpanie hodnoty cca 200 eur na vzdelávanie, ktoré je registrované v pripravovanom registri vzdelávacích inštitúcií, ktoré môžu ponúkať vzdelávacie programy.

⁴⁰ Prioritné výdavkové tituly Ministerstva školstva, vedy výskumu a športu SR na roky 2024 až 2026 (máj 2023).

Graf 10: Prognózovaný vývoj priemerných reálnych miezd (2021 = 100)

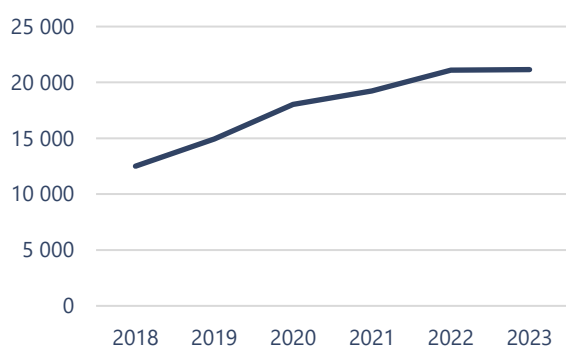
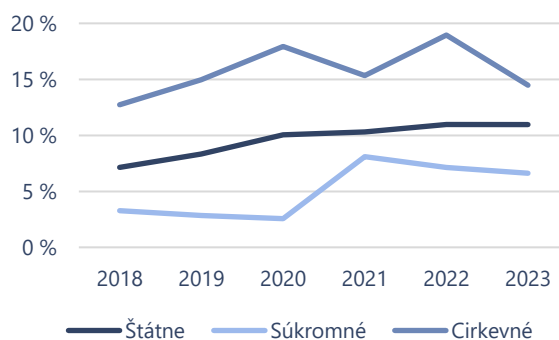
Zdroj: CVTI SR, MF SR (VpMP, december 2023); výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Poznámka: V prípade roku 2022 pracujeme so skutočným medziročným nárastom priemernej nominálnej mzdy v regionálnom školstve (3,4 %). Pre ďalšie roky rast priemernej nominálnej mzdy pedagogických zamestnancov prognózujeme. Pri 2023 hodnote (14,4 %) nepočítame januárový nárast o 10 % voči 12/2022 mzde, ale voči priemernej mzde za celý rok 2022. Skutočné nominálne nárasty budú o niečo nižšie, keďže valorizácia/zvyšovanie sa týka iba tarifnej zložky platu. Prognóza nezohľadňuje zavedenie koeficientu ekonomickej rovnováhy v sume 60 mil. eur (z toho mzdy v sume 44,4 mil. eur), ktorého cieľom je kompenzovať rozdiely v konkurencieschopnosti učiteľských plátov v oblastiach s vyššími mzdami na lokálnom trhu práce.

5.3.2 Nedostatočná kapacita materských škôl

V PVV sa ako krátkodobá priorita v oblasti sociálnej politiky uvádza rozšírenie kapacity predškolských zariadení s konečným cieľom garantovať miesto v MŠ každému dieťaťu. Veľmi podobná krátkodobá priorita sa uvádza aj pre oblasť vzdelávacej politiky. Na dobudovanie potrebných kapacít MŠ majú byť využité aj európske prostriedky z POO. **Aktuálne čerpanie predmetnej výzvy, počet nevybavených žiadostí o prijatie dieťaťa a demografický vývoj naznačujú, že kapacita MŠ nebude dostatočná ani o dva roky.**

Kapacita MŠ sa zisťuje od roku 2018. Od tohto roku stúpala o 11,7 %. Najviac sa zvýšila kapacita súkromných MŠ (o 58,3 %), najmenej štátnych MŠ (o 8,9 %). Za rovnaké obdobie narástol počet nevybavených žiadostí o prijatie dieťaťa o 69,2 % (graf 11). **Nedostatočná kapacita sa týka štátnych, súkromných aj cirkevných MŠ** (graf 12). Najviac však dopyt rodičov nevedeli uspokojiť cirkevné MŠ. Výrazný nárast dopytu po miestach v súkromných MŠ v roku 2021 súvisí s povinným predprimárnym vzdelávaním pre 5-ročné deti, ktoré začalo platiť od 1. septembra 2021.

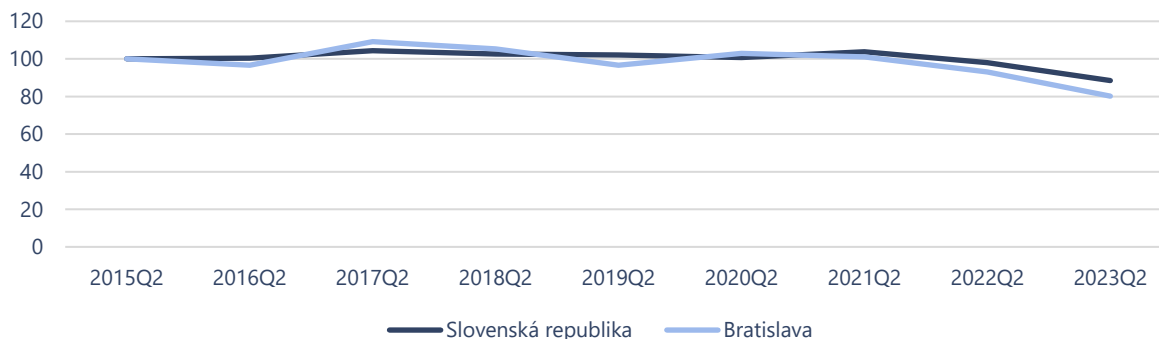
Graf 11: Počet nevybavených žiadostí o prijatie dieťaťa do MŠ**Graf 12: Podiel nevybavených žiadostí na prijatie dieťaťa do MŠ na celkovej kapacite MŠ**

Zdroj: CVTI SR; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Poznámka: Nevybavené žiadosti predstavujú žiadosti, ktorým sa nevyhovelo pre nedostatok miesta. Nevybavené žiadosti neporovnávame s celkovým počtom žiadostí, keďže tento ukazovateľ sa zisťuje až od roku 2021. Za rok 2023 ide o predbežné údaje.

Demografický vývoj ukazuje, že **tlak na kapacitu MŠ by mohol výraznejšie poľaviť najskôr v roku 2026**, kedy sa do MŠ začnú hlásiť deti z relatívne menej početnej generácie/kohorty narodených v roku 2023. **V najbližších dvoch rokoch však zlepšenie situácie nemožno očakávať.**

Graf 13: Index počtu narodených (2015Q2 = 100)



Zdroj: ŠÚ SR; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Dobudovanie potrebných kapacít MŠ má zabezpečiť výzva z POO *Zvýšenie kapacít materských škôl*, ktorej hlavným cieľom je, aby sa každé dieťa vo veku od troch rokov do nástupu na povinnú školskú dochádzku mohlo od septembra 2025 zúčastňovať na predprimárnom vzdelávaní. Výzva bola vyhlásená v auguste 2022. NKÚ SR v máji 2023 upozornil, že z alokovaných 71,9 mil. eur bolo k 31. 12. 2022 vyčerpaných len 0,9 mil. eur (1,3 %).⁴¹ V roku 2023 sa tempo čerpania zvýšilo a k 28. 11. 2023 bolo vyčerpaných 11,1 mil. eur. Stále však ide o čerpanie na úrovni 13,5 %.⁴² Celkovo by na zaručenie kvalitného a dostupného predprimárneho vzdelávania pre všetky deti malo byť potrebných a aj alokovaných vyše 150 mil. eur.⁴³ **Ak nedôjde k výraznému zvýšeniu tempa čerpania prostriedkov výzvy, kapacita MŠ nebude dostatočná ani v septembri 2025.**

5.3.3 Nedostatok inkluzívneho personálu v materských školách

Inštitút vzdelávacej politiky (IVP) po schválení novely školského zákona, ktorá ustanovila povinné predprimárne vzdelávanie pre 5-ročné deti, upozorňoval, že **zvýšený počet 5-ročných detí v MŠ, ktoré sú zdravotne znevýhodnené alebo pochádzajú zo sociálne znevýhodneného prostredia, si bude vyžadovať inkluzívnejší prístup vo výchove a vzdelávaní**. Konkrétne malo ísť o zvýšenie počtu asistentov učiteľa a odborných zamestnancov ako napríklad špeciálnych pedagógov, psychológov a i.⁴⁴ Nárast inkluzívneho personálu by sa teda mal týkať primárne škôl, v ktorých došlo k nárastu počtu znevýhodnených 5-ročných detí. Povinné predprimárne vzdelávanie pre 5-ročné deti začalo platiť od 1. septembra 2021. Počet znevýhodnených 5-ročných detí narástol medzi rokmi 2020 a 2022 v 286 MŠ. K nárastu inkluzívneho personálu došlo v 79 z nich. V 173 MŠ nenastala žiadna zmena a v 34 MŠ došlo k zníženiu počtu inkluzívneho personálu (graf 14). Identifikujeme aj MŠ, v ktorých narástol počet znevýhodnených 5-ročných detí o 10 a viac, ale k nárastu inkluzívneho personálu nedošlo. Takýchto škôl bolo 20. Extrémnym prípadom je škola, ktorá mala o 56 znevýhodnených 5-ročných detí viac, ale inkluzívny personál sa znížil. **Mnohé MŠ tak ani po roku od zavedenia povinného predprimárneho vzdelávania pre 5-ročné deti nedokázali zabezpečiť adekvátny personál.**

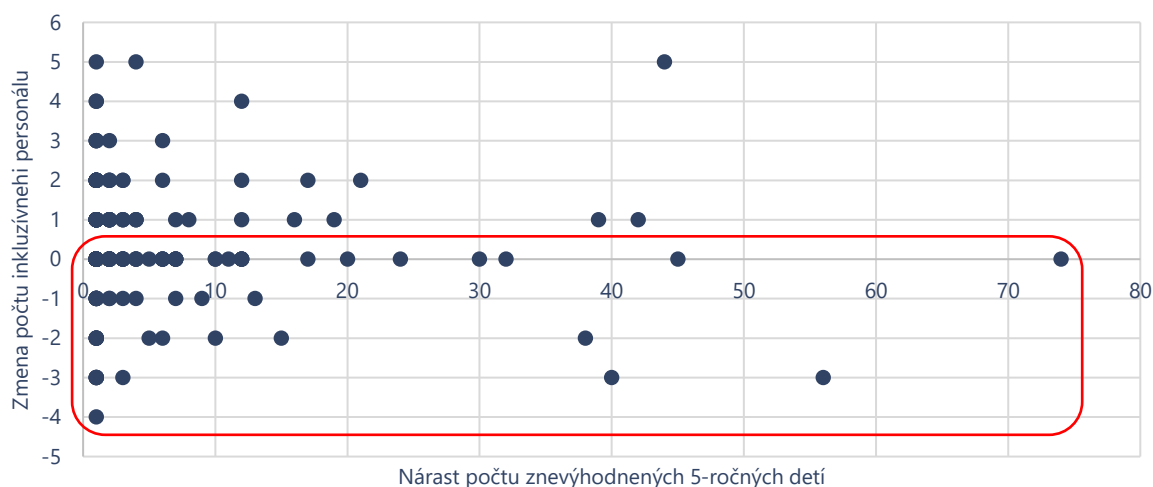
⁴¹ NKÚ SR, 2023. Stanovisko NKÚ SR k Návrhu Štátneho záverečného účtu SR za rok 2022. [online].

⁴² V októbri 2023 bola navýšená alokácia prostriedkov na výzvu na 82,6 mil. eur. [online].

⁴³ Ministerstvo je pripravené vyčleniť na tento účel dodatočných 71,5 mil. eur [online].

⁴⁴ IVP, 2019.

Graf 14: Inkluzívny personál v MŠ, v ktorých medzi rokmi 2020 a 2022 narástol počet znevýhodnených 5-ročných detí



Zdroj: CVTI SR; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Poznámka: znevýhodnené deti: deti so zdravotným znevýhodnením, deti s nadaním (v rokoch 2020 a 2021 išlo o jedno dieťa a v roku 2022 boli takéto deti tri) a deti zo sociálne znevýhodneného prostredia; inkluzívny personál: asistenti učiteľa, pomocní vychovávateľia, školskí psychológovia, školskí špeciálni psychológovia a iní odborní zamestnanci

Ministerstvo by popri potrebnom zvyšovaní kapacity MŠ a účasti na predprimárnom vzdelávaní nemalo zabúdať na zabezpečenie jeho kvality. Ak rast účasti na predprimárnom vzdelávaní nebude sprevádzaný dostatočným nárastom inkluzívneho personálu, kvalita predprimárneho vzdelávania bude nevyhnutne klesať. Dáta CVTI SR ukazujú, že počet inkluzívneho personálu narástol zo 714 v septembri 2020 na 895 v septembri 2022.⁴⁵ Je však otázne, či ide o dostatočný nárast⁴⁶ a či títo zamestnanci smerujú tam, kde sú najviac potrební (graf 14 ukazuje, že sa tak nedeje). Skvalitnenie vzdelávania detí z prostredia generacej chudoby, so zdravotným postihnutím, či inak znevýhodnených detí, resp. **uplatňovanie inkluzívnych opatrení sa nachádza v programovom vyhlásení vlády ako krátkodobá priorita. Je však otázne, či sa dočkajú aj MŠ** – s pôsobením pedagogických asistentov a školských podporných tímov (odborní zamestnanci a školskí špeciálni pedagógovia) na MŠ sa v rámci schváleného systému podporných opatrení ráta až od školského roka 2026/2027 (v prípade ZŠ, SŠ, ŠMŠ, ŠZŠ a ŠŠŠ už od školského roka 2024/2025).⁴⁷

5.3.4 Dlhodobopoddimezované zabezpečenie učebníc

Zabezpečenie učebníc pre žiakov ZŠ a SŠ je podľa ministerstva školstva dlhodobopoddimezované. Prostriedky zo ŠR (6,5 mil. eur) navyše nezohľadňujú infláciu a nárast cien energií, papiera a tlače. Na zabezpečenie finančných prostriedkov pre všetkých žiakov ZŠ a SŠ preto žiadalo na rok 2024 dodatočných 28,9 mil. eur (celkovo 44 mil. eur).⁴⁸ Návrh rozpočtu ráta s každoročným zvýšením prostriedkov zo ŠR o 10 mil. eur na celkovú sumu 16,5 mil. eur. Vráťane prostriedkov z POO však v roku 2024 pôjde o celkový príspevok nižší o 3 mil. eur v porovnaní s rokom 2023 a o 21 mil. eur nižší ako žiadalo ministerstvo.

Výzvou zostáva aj digitalizácia učebníc a učebných materiálov. Tá mala byť podporená v rámci POO s cieľom posilniť interaktívne prvky vo výučbe, v prípade potreby uľahčiť dištančné vzdelávanie či znížiť

⁴⁵ Predbežný údaj za rok 2023 je 1 023.

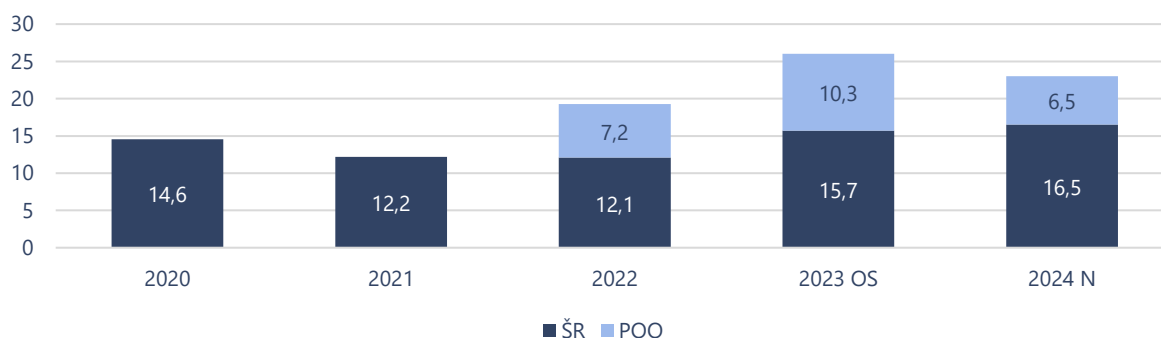
⁴⁶ Pre MŠ nie je vyčíslená potreba asistentov učiteľa pre žiakov so zdravotným znevýhodnením.

⁴⁷ Prioritné výdavkové tituly Ministerstva školstva, vedy výskumu a športu SR na roky 2024 až 2026 (máj 2023).

⁴⁸ Prioritné výdavkové tituly Ministerstva školstva, vedy výskumu a športu SR na roky 2024 až 2026 (máj 2023).

náklady na tlač a podporiť digitálnu a zelenú transformáciu. NKÚ SR už v roku 2020 upozorňoval, že digitálne učebnice môžu pomôcť búrať administratívne bariéry, odstrániť prekážky súvisiace s prístupom ku kvalitnejším učebniciam a prispieť k lepšiemu využívaniu verejných prostriedkov v celom systéme základného i stredného školstva.⁴⁹

Graf 15: Celkový príspevok na učebnice (v mil. eur)



Zdroj: MŠVVaŠ SR; spracovanie NKÚ SR.

5.3.5 IT projekty v rezorte

Opatrenia POO v Komponente 17 - Digitálne Slovensko zahŕňajú aj investície do vzdelávania. MŠVVŠ SR je gestorm najdrahších IT projektov – Digitálne vybavenie škôl a Digitálna infraštruktúra škôl. V rámci projektu Digitálne vybavenie škôl investičné náklady predstavujú 122,8 mil. eur. Náklady na prevádzku vo výške 173,5 mil. eur za osem rokov (z toho 119,5 mil. eur obnova zariadení) nie sú v projekte zahrnuté, financovanie prevádzky má byť v gescii škôl. Ďalšie vyvolané náklady – 38,4 mil. eur na zriadenie Delivery Unit a dodatočných školských koordinátorov – majú byť financované z iných projektov. Merateľným cieľom do konca roka 2025 je zvýšenie počtu škôl s plným vstupným digitálnym vybavením na 90 % z pôvodných 30 %. Ďalší projekt – Digitálna infraštruktúra škôl má schválené investičné náklady v hodnote 68,6 mil. eur a prevádzkové náklady na obdobie 10 rokov sú 38,7 mil. eur. Súčasťou investičných nákladov je nákup technologických zariadení a zabezpečenie inštalačných a konfiguračných prác. Súčasťou prevádzkových nákladov na obdobie 10 rokov vo výške 38,7 mil. eur s DPH je aj obnova zariadení v siedmom roku vo výške 33 mil. eur s DPH.

NKÚ SR upozorňuje na neefektívne budovanie digitálnej infraštruktúry v súvislosti s vysokými finančnými nákladmi. IT projekty MŠVVŠ SR sú vysoko rizikové hlavne z hľadiska neehospodárneho nákupu HW komponentov, vysokých nákladov a slabému naplneniu reálnych potrieb škôl. V súvislosti s vysokými plánovanými prostriedkami sú aj vysoké prevádzkové náklady na udržateľnosť výsledkov projektu. Jednotné vybavenie všetkých škôl nereflektuje na ich zameranie a individuálne požiadavky v parametroch dodávaných zariadení.

V správe o výsledku kontroly NKÚ SR upozornil na vznik a pretrvávajúce riziko neehospodárneho a neúčinného využívania finančných prostriedkov na plnenie preverovaných zmluvných vzťahov zo strany MŠVVaŠ SR. V súvislosti s projektom EDUNET_SK, predmetom zmluvy bolo poskytovanie telekomunikačných, dátových služieb a služieb centrálného manažmentu virtuálnej privátnej siete pre školy v sume viac ako 64 mil. eur. V zmluve neboli relevantne stanovené merateľné ukazovatele pre hospodárne a účinné použitie finančných prostriedkov a ministerstvo pri podpise zmluvy nemalo schválené finančné prostriedky v rozpočte kapitoly. Vzhľadom k tomu, že nie je schválená žiadna dlhodobá, ani strednodobá stratégia poskytovania internetových služieb v školách po ukončení projektu

⁴⁹ NKÚ SR. [online].

EDUNET_SK je tu riziko opakovania chýb z minulosti, kedy zadanie pre projekt EDUNET_SK nebolo včas pripravené, čo viedlo k nezákonnému predlžovaniu projektu Infovek 2.⁵⁰

5.4 Životné prostredie

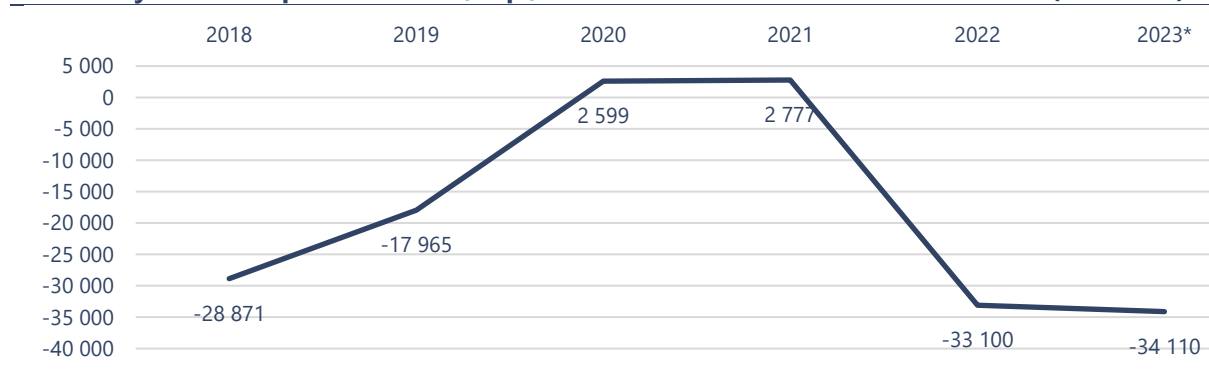
Výdavky do oblasti životného prostredia by mali v budúcom roku predstavovať spolu 949 mil. eur, čo je oproti schválenému rozpočtu na rok 2023 nižšie o 57 %. 445 mil. eur má ísť do kapitoly MŽP SR, čo prispeje k zníženiu výdavkov o 73 % oproti roku 2023 (1,681 mil. eur). Významná časť je alokovaná v Environmentálnom fonde (372 mil. eur) a Slovenskom vodohospodárskom podniku š. p. (130 ml. eur).

Vzhľadom na mnohé aktuálne, ako aj dlhodobé pretrvávajúce problémy v rámci politiky ochrany životného prostredia (environmentálne záťaž, protipovodňová ochrana, odpadové hospodárstvo, riešenie sucha a iné) rozpočtované prostriedky na rok 2024 nepokrývajú zabezpečenie nevyhnutných úloh v rezorte a nezohľadňujú ani potreby vyplývajúce z národnej legislatívy ako aj vo vzťahu k záväzkom voči EÚ. Problematické bude plnenie základných úloh a cieľov definovaných v rámci Envirostratégie do roku 2030 a Agendy 2030.

5.4.1 Protipovodňová ochrana a vodné stavby

SVP, š. p. je jedným zo strategických subjektov štátu, ktorý spravuje a chráni toky riek v SR a majetok, ktorý na nich štát postavil prostredníctvom infraštruktúry vodných stavieb (vo verejnom záujme sa stará aj o protipovodňovú ochranu). **V podniku pretrváva finančná poddimenzovanosť, čo ohrozuje aj jeho likviditu. Nepredvídateľnosť financovania neregulovaných platieb zo ŠR (slúžia najmä na zabezpečovanie ochrany pred povodňami) má dopad na starostlivosť o majetok štátu, ktorý podnik spravuje a ohrozuje poskytovanie kvalitnej ochrany pred povodňami (graf 21).**

Graf 21: Výsledok hospodárenia SVP, š. p., za účtovné obdobie rokov 2018 až 2023 (v mil. eur)



Zdroj: SVP, š. p., Návrh RVS na roky 2024 – 2026, *očakávaná skutočnosť

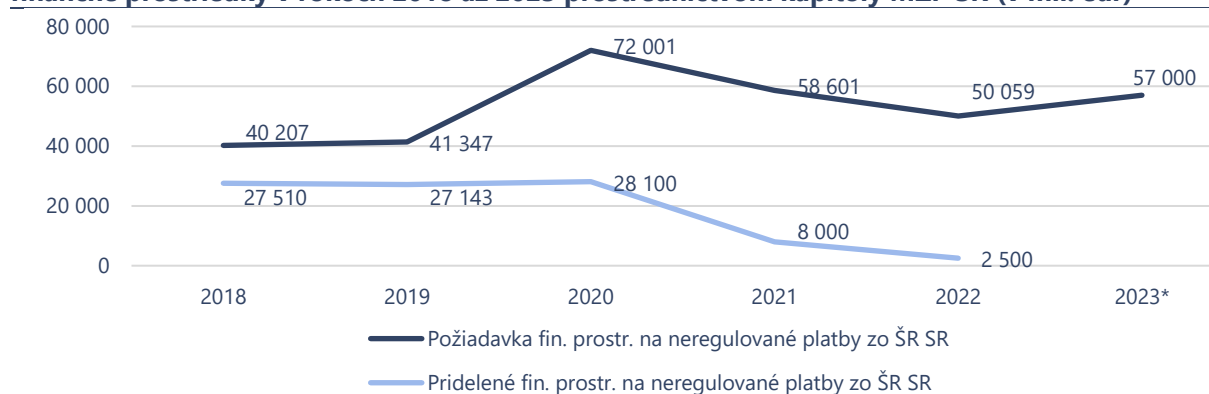
Od roku 2010 štát nepreplatil SVP, š. p. cca 334 mil. eur preukázaných nákladov na neregulované služby a každoročne sa tento schodok zvyšuje⁵¹. V rámci plnenia programu protipovodňovej ochrany sú pre SVP, š. p. Bratislava vyčlenené na rok 2024 výdavky v sume 2,5 mil. eur, čo je na úrovni roku 2023. Najmä v rokoch 2021 a 2022 došlo k výraznému poklesu platieb zo ŠR – v roku 2021 13,6 %, v roku 2022 iba 5 % oprávnených požiadaviek (graf 22). V porovnaní s predchádzajúcim obdobím však ide o výrazné zníženie výdavkov, keďže požiadavky zo strany SVP, š. p. sú výrazne vyššie (celková

⁵⁰ NKÚ SR – Správa o výsledku kontroly 2023 Infraštruktúra pre pripájanie škôl do internetu. [\[online\]](#).

⁵¹ NKÚ SR – Správa o výsledku kontroly 2023 Ochrana pred povodňami v SR - kontrola opatrení. [\[online\]](#).

požiadavka je v sume 57,7 mil. eur). Súčasťou návrhu rozpočtu nie sú výdavky na havarijný stav vodných stavieb.

Graf 22: Požadované finančné prostriedky zo ŠR SR na neregulované platby a skutočne pridelené finančné prostriedky v rokoch 2018 až 2023 prostredníctvom kapitoly MŽP SR (v mil. eur)



Zdroj: SVP, š. p., IEP, *transfer zatiaľ neznámy

Viaceré vodné stavby sú v kritickom technickom stave a v dôsledku neefektívneho riadenia a nedostatočného financovania sa každoročne znehodnocuje majetok štátu a prehľbuje investičný dlh. Nedostatočné financovanie opráv a údržby vodohospodárskeho majetku smerujú k zhoršujúcemu sa technickému stavu vodných stavieb. Celkový technický dlh za roky 2005 až 2020 predstavoval 921,5 mil. eur. SVP, š. p. dlhodobo vykazoval v rámci výsledkov hospodárenia výraznú stratu (graf 21).

SVP, š. p. je zároveň realizátorom viacerých záväzkov Slovenska, ktoré vyplývajú z medzinárodných zmlúv a dohôd a ich neplnenie ohrozuje nielen reputáciu našej krajiny ako spoľahlivého partnera, ale neplnenie zmluvných povinností má značné finančné dopady na ŠR. **EK upozornila Slovensko na porušovanie pravidiel v oblasti protipovodňovej ochrany a vo využívaní hydroenergetického potenciálu.**⁵²

SVP š. p. má medzery v efektívnosti fungovania a je nutné aby bola vykonaná optimalizácia vnútorných procesov a inventarizácia majetku pre lepšie investičné plánovanie a rokovania o rozpočte⁵³. Požiadavka smerom na rozpočet by mala reflektovať náklady potrebné na opravy a kompenzovať predpokladané znižovanie hodnoty štátneho majetku. Postupné zefektívňovanie fungovania podniku a zmena prístupu štátu k jeho financovaniu by mali prebiehať súčasne. **Zároveň bude nutné novelizovať zákon o š. p., ktorý by mal presnejšie a jednoznačnejšie definovať povinnosti zakladateľa a vedenia štátneho podniku, ktoré by viedli k dôslednejšiemu napĺňaniu princípov hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti.**

NKÚ SR uzatvára, že vzhľadom na vysoké riziká bezpečného prevádzkovania majetku SVP, š. p., ktoré MŽP SR ako zakladateľ nedokáže svojimi kompetenciami vyriešiť, je nutné, aby sa problematika strategického a udržateľného rozvoja SVP, š. p. stala vládnu agendou. Spravidla ide o plnenie medzinárodných záväzkov a rezortný prístup je nepostačujúci. Vláda by mala v prvom rade zamerať pozornosť na tie oblasti životného prostredia, ktoré majú priamy vplyv na zdravie obyvateľstva. Dôležité je tiež riešiť prvky kritickej infraštruktúry, ktorých havarijný stav môže mať fatálne následky.

⁵² EK, 2022: Rozhodnutia o neplnení povinností. [online].

⁵³ IEP, 203: Po nás potopa, Ekonomická a finančná analýza Slovenského vodohospodárskeho podniku. [online].

5.4.2 Environmentálne záťaž a environmentálny fond

V rámci uzatvárania a rekultivácie skládok, pri ktorých EK skonštatovala nesprávnu implementáciu smernice Rady 1999/31/ES o skládkach odpadov SR, pričom pre SR by hrozili vysoké pokuty v prípade nekonania, sú definované aj rozpočtové výdavky v celkovom objeme 33 mil. eur. NKÚ SR definoval riziko v súvislosti s pomalým tempom odstraňovania environmentálnych záťaží, ktoré majú významný negatívny dopad na ŠR, zdravie a kvalitu života obyvateľstva v daných lokalitách.⁵⁴ Odhadované náklady na odstránenie prioritných environmentálnych záťaží sú minimálne 1,1 mld. eur, pričom potrebné zdroje v plnej výške nie sú k dispozícii. Procesy súvisiace s odstraňovaním environmentálnych záťaží sú príliš zdĺhavé, najmä v súvislosti s postupmi verejného obstarávania, ktoré boli vyhodnotené ako neúčinné. Zrušenie verejného obstarávania zo strany MŽP SR celkovo v 14 lokalitách s vysokou prioritou riešenia spôsobilo, že finančná podpora vo výške cca 61 mil. eur z OP KŽP nebola využitá.

Príjmy EF na rok 2024 sú rozpočtované vo výške 2,4 mld. eur, čo je oproti roku 2023 (1,9 mld. eur) zvýšenie o 24 %. Súvisí to s nárastom príjmov z predaja emisných kvót, ktoré rastú z dôvodu navyšujúcich sa cien emisných povoleniek na burze, ktoré vykompenzovali relatívne nižšiu ponuku emisných povoleniek⁵⁵. Príjmy EF za obchodovanie s emisnými kvótami sa rozpočtujú na rok 2024 na hotovostnej úrovni vo výške 451 mil. eur. V roku 2024 sa predpokladá medziročné navýšenie aktuálneho výnosu o 57 % z dôvodu zníženého objemu kvót stiahnutého v rámci mechanizmu MSR, tzv. tržnej rezervy. Výnos však na dlhšom horizonte môže byť ovplyvnený zmenami vyplývajúcimi z revízie smernice⁵⁶. Konečný vývoj výnosu z obchodovania s emisnými kvótami preto na rozpočtovom horizonte podlieha vysokej miere volatility. Neustále rastú ceny za emisie a príjmy z ich predaja, čím sa na jednej strane zvyšuje zo zákona % príjmov z predaja emisných kvót smerujúce do výdavkov, na druhej strane každoročne narastá zostatok hospodárenia z predchádzajúcich rokov (v roku 2024 sa rozpočtuje na 1,7 mld. eur), nakoľko finančný potenciál fondu sa dostatočne nevyužíva.

Výdavky EF na rok 2024 sú rozpočtované vo výške 373 mil. eur čo je oproti roku 2023 zvýšenie o 18 %. V rámci rozpočtu na rok 2024 sú alokované výdavky EF v celkovom objeme 210 mil. eur, ktoré medziročne rastú o 57,5 mil. eur v súvislosti so schválenou legislatívou o obchodovaní s emisnými kvótami, ktorá zvýšila použiteľný výnos z predaja emisných kvót na burze z 30 % na 40 %. Budú použité v rámci environmentálnych projektov na ochranu ŽP. Ďalších 63 mil. eur je určených na poskytovanie environmentálnych úverov. Do EF je začlenených aj 100 mil. eur z Modernizačného fondu, ktoré sú určené na schému štátnej pomoci pre teplárenské spoločnosti. Do rozpočtov obcí sa predpokladá poskytnúť v roku 2024 transfery z EF v sume 113 mil. eur.

Vláda by mala prehodnotiť aj činnosť EF, ktorý vytvára dlhodobé prebytky v ŠR a stanoviť mechanizmus využívania jeho zdrojov. V nasledujúcich rokoch by sa to mohlo prejavovať v navýšení objemu finančných prostriedkov určených na príslušné dotačné mechanizmy pri presnejšom definovaní poslania fondu. V rokoch 2020 – 2027 plánuje SR preinvestovať na životné prostredie za cca 2,4-násobne kratšie obdobie porovnateľnú sumu finančných prostriedkov ako za predchádzajúcich 14 rokov (7,88 mld. eur). EF by mal v tomto procese plniť úlohu dôležitého nástroja politiky ochrany ŽP.

⁵⁴ Správa o výsledku kontroly 2022 ŠPSEZ (2016 – 2021). [\[online\]](#).

⁵⁵ Systém obchodovania s emisnými povolenkami obsahuje možnosť stiahnuť určitý objem emisných kvót do tzv. tržnej rezervy (Market Stability Reserve). Ide o nástroj pre dosiahnutie cien emisných povoleniek, zvyšujúcich motiváciu firiem k znižovaniu emisií v súlade s emisnými cieľmi Európskej komisie.

⁵⁶ Smernica EP a Rady (EÚ) 2023/959 z 10. mája 2023, ktorou sa mení smernica 2003/87/ES o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v EÚ [online](#)