



**STANOVISKO
NAJVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SR K NÁVRHU
ŠTÁTNEHO ZÁVEREČNÉHO ÚČTU SR ZA ROK 2023**

Jún 2024

Obsah

ZHRNUTIE	4
1 EKONOMICKÝ RÁMEC ROZPOČTOVÉHO HOSPODÁRENIA SR	7
2 HOSPODÁRENIE VEREJNEJ SPRÁVY V METODIKE ESA 2010	8
2.1 SALDO VEREJNEJ SPRÁVY	9
2.2 PRÍJMY VEREJNEJ SPRÁVY	10
2.3 VÝDAVKY VEREJNEJ SPRÁVY	12
2.4 DLH VEREJNEJ SPRÁVY	14
3 HOSPODÁRENIE VEREJNEJ SPRÁVY NA HOTOVOSTNEJ BÁZE	17
3.1 ZÁKLADNÉ ROZPOČTOVÉ UKAZOVATELE	17
3.2 PRÍJMY ŠTÁTNEHO ROZPOČTU	18
3.3 VÝDAVKY ŠTÁTNEHO ROZPOČTU	19
3.3.1 Rozpočtové opatrenia	20
3.3.2 Investície	21
3.4 ROZPOČTOVÉ REZERVY	22
3.5 PRÍJMY ZO SOCIÁLNEHO POISTENIA	24
3.6 PRÍJMY VEREJNÉHO ZDRAVOTNÉHO POISTENIA	25
3.7 ŠTÁTNE FINANČNÉ AKTÍVA	26
4 VZŤAH ŠTÁTNEHO ROZPOČTU K EÚ	29
4.1 PO 2014 – 2020	29
4.2 PO 2021 – 2027	30
4.3 PLÁN OBNOVY A ODOLNOSTI	31
5 STANOVISKO K VYBRANÝM VEREJNÝM POLITIKÁM	34
5.1 ZDRAVOTNÍCTVO	34
5.1.1 Plnenie cieľov v programoch kapitoly MZ SR	34
5.1.2 Výdavky verejného zdravotného poistenia	36
5.1.3 Plnenie úsporných opatrení	37
5.1.4 Zadlženosť zdravotníckych zariadení	39
5.2 SOCIÁLNE POLITIKY	41
5.2.1 Výdavky na predčasné starobné dôchodky	42
5.2.2 Výdavky na energopomoc	44
5.3 VZDELÁVANIE, VEDA A VÝSKUM	46
5.3.1 Zhodnotenie čerpania a adresnosti výzvy na zvýšenie kapacít MŠ	47
5.3.2 Nečerpanie prostriedkov POO na rekonštrukcie a modernizácie budov vysokých škôl	49
5.3.3 Využívanie možnosti open access publikovania	50
6 HOSPODÁRENIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY	53
6.1 HOSPODÁRENIE OBCÍ	53
6.2 HOSPODÁRENIE VÚC	54
TABUĽKOVÁ PRÍLOHA	56

Zoznam skratiek

ARDAL	Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity	NDS, a. s.	Národná diaľničná spoločnosť, a. s.
BI	Business Intelligence	NFP	nenávratný finančný príspevok
CO	Certifikačný orgán	NFV	návratná finančná výpomoc
COVID-19	infekčné ochorenie vyvolané koronavírusom SARS-CoV-2	NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
CVTI	Centrum vedecko-technických informácií	NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
ČOV	čističky odpadových vôd	NTS	Národná transfúzna služba
DPFO	daň z príjmov fyzických osôb	PO	programové obdobie
DPPO	daň z príjmov právnických osôb	POO	Plán obnovy a odolnosti
DPH	daň z pridanej hodnoty	PSD	predčasný starobný dôchodok
EAO	ekonomicky aktívne obyvateľstvo	PSD40+	predčasný starobný dôchodok po odpracovaní 40 rokov
EFSF	Európsky nástroj finančnej stability	R	rozpočet
EK	Európska komisia	RIS	Rozpočtový informačný systém
EŠIF	Európske štrukturálne a investičné fondy	RO	rozpočtové opatrenie
EÚ	Európska únia	RRZ	Rada pre rozpočtovú zodpovednosť
EZ	Environmentálna záťaž	RVS	rozpočet verejnej správy
FNM	Fond národného majetku	S	skutočnosť
HDP	hrubý domáci produkt	SD	starobný dôchodok
IROP	Integrovaný regionálny operačný program	SP	Sociálna poisťovňa
LFA	likvidné finančné aktíva	SR	Slovenská republika
LVV	limit verejných výdavkov	SZČO	samostatne zárobkovo činná osoba
MD SR	Ministerstvo dopravy Slovenskej republiky	ŠFA	štátne finančné aktíva
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky	ŠFRB	Štátny fond rozvoja bývania
MH SR	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky	ŠR	štátny rozpočet
MIRRI SR	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky	ŠÚ SR	Štatistický úrad Slovenskej republiky
MK SR	Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky	ŠZÚ	štátny záverečný účet
MMF	Medzinárodný menový fond	ÚDZS	Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou
MO SR	Ministerstvo obrany Slovenskej republiky	ÚHP	Útvár hodnoty za peniaze
MPRV SR	Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky	VpDP	Výbor pre daňové prognózy
MPSVR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky	VpMP	Výbor pre makroekonomické prognózy
MS SR	Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky	VPS	Všeobecná pokladničná správa
MŠ	materské školy	VS	verejná správa
MŠVVaM SR	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a mládeže Slovenskej republiky	VŠ	vysoké školy
MŠVVaŠ SR	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky	VŠZP	Všeobecná zdravotná poisťovňa
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky	VZP	verejné zdravotné poistenie
MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky	V4	Vyšehradská skupina
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky	ZP	zdravotná poisťovňa
NATO	Organizácia Severoatlantickej zmluvy	ZZ	zdravotnícke zariadenia

Zhrnutie

Stanovisko NKÚ SR k návrhu ŠZÚ SR za rok 2023 je vypracované v súlade s ustanovením § 5 ods. 1 zákona o NKÚ SR a vychádza z kontrol a analýz vykonaných v rokoch 2023 a 2024 v kapitolách štátneho rozpočtu a v ostatných subjektoch verejnej správy. Pri príprave stanoviska boli k dispozícii pracovné verzie návrhov záverečných účtov kapitol za rok 2023, a to z dôvodu termínu na ich spracovanie, ktorý bol 31. 5. 2024.

V roku 2023 čelila slovenská ekonomika viacerým výzvam, ktoré sa prejavili aj v ekonomickom vývoji a ovplyvnili plnenie rozpočtu. Rastúca cenová hladina, pretrvávajúci konflikt na Ukrajine a politické zmeny zmenili predpoklady aj čerpanie prostriedkov schválených v návrhu rozpočtu.

Oproti očakávaniam sa SR v roku 2023 darilo lepšie. Reálny HDP vzrástol o 1,6 %, čo bol nárýchlejší rast v rámci krajín V4. Inflácia počas roka klesala, najviac klesli ceny potravín a rast cien energií bol tlmený najmä vládnymi opatreniami. Rastu HDP (a poklesu inflácie) pomohlo aj zaúčtovanie celej energopomoci do roku 2023. Vďaka dočerpávaniu fondov EÚ z končiaceho programového obdobia 2014 – 2020, ako aj čerpaniu z plánu obnovy, zahŕňal rozpočet väčšie množstvo prostriedkov určených na investície. Aj napriek tomu, že investície rástli pomalšie oproti očakávaniam rozpočtu, potiahli slovenskú ekonomiku najmä v 2. polovici minulého roka. Zamestnávateľia čelili v roku 2023 problémom s obsadením voľných pracovných miest a predčasným odchodom do dôchodku, a tak zamestnanosť potiahli cudzinci.

Štedré a necielené opatrenia na zmiernenie dopadov rastúcich cien energií a na zlepšenie sociálneho štandardu si vyžiadali vyššiu potrebu financovania a rast dlhu. Deficit verejnej správy sa medziročne výrazne zvýšil, keď v roku 2023 presiahol hranicu 6 mld. eur a ako podiel na HDP stúpol z 1,7 % v roku 2022 na 4,9 % v roku 2023. Z hľadiska medzinárodného porovnania hospodárenia verejnej správy bolo v roku 2023 Slovensko pod priemerom EÚ a len päť krajín dosiahlo horší výsledok. Dlh verejnej správy v roku 2023 dosiahol 68,83 mld. eur, čo predstavuje 56 % HDP a medziročne sa zvýšil o 5,45 mld. eur. Zvýšenie maastrichtského dlhu oproti roku 2022 negatívne ovplyvnil najmä schodok štátneho rozpočtu vo výške 7,68 mld. eur a ďalšie požiadavky na cudzie zdroje, vyplývajúce z riadenia dlhu a likvidity, ktoré vyvolali potrebu emitovať štátne dlhopisy. Medziročne vzrástli aj výdavky na obsluhu štátneho dlhu a postupne rastúce úrokové náklady majú vplyv na vyššie náklady riadenia dlhu v budúcnosti. **NKÚ SR dlhodobu upozorňuje na potrebné zlepšenie udržateľnosti verejných financií. V tejto súvislosti považuje za významný nástroj riadenia verejných financií limit verejných výdavkov, pričom návrh ŠZÚ SR za rok 2023 neobsahuje zmienku o jeho plnení.**

Rozpočtové hospodárenie SR bolo na výdavkovej strane výrazne ovplyvnené okrem energopomoci aj viacerými legislatívnymi zmenami bez jasného rozpočtového krytia a s dopadom aj na ďalšie roky. Celkové hotovostné výdavky ŠR vzrástli medziročne o 7,8 mld. eur. Na schémy pomoci súvisiace s nárastom cien energií išlo 2,92 mld. eur (9,3 % výdavkov štátneho rozpočtu). Na financovanie takýchto a ďalších výziev boli v rozpočte pripravené rezervy vo výške 2,4 mld. eur, ktorých skutočné čerpanie dosiahlo 4,3 mld. eur, čo zodpovedá 13,7 % celkových výdavkov štátneho rozpočtu vo výške 31,4 mld. eur. Najväčšou položkou financovanou z rezerv bolo, pôvodne nerozpočtované, dofinancovanie Sociálnej poisťovne v historicky najvyššej sume 1,16 mld. eur a tiež pokrytie 13. dôchodkov vo výške 439 mil. eur. Približne polovica z finančne významnejších programov jednotlivých ministerstiev mala skutočné výdavky väčšie ako boli pôvodne rozpočtované. Najväčší rozdiel v čerpaní oproti rozpočtu bol na MPSVR SR, ktorý sa prejavil výrazným čerpaním výdavkov aj na podporu rodiny (2 mld. eur).

Nezanedbateľný vplyv na trh práce aj hospodárenie Sociálnej poisťovne mali zmeny pri predčasných starobných dôchodkoch, keď sa z prispievateľov stali poberatelia. Celkové výdavky na starobné dôchodky vzrástli v roku 2023 medziročne o 21,3 % (o 1,4 mld. eur), čo bolo najviac za posledných desať rokov. Prispela k tomu mimoriadna valorizácia dôchodkových dávok, rodičovský dôchodok a rozmrazenie minimálnych dôchodkov. Možnosť získať predčasné starobné dôchodky po odpracovaní 40 rokov zvýhodnila týchto žiadateľov a spôsobila veľký záujem zo strany poistencov. Počet novopriznaných predčasných starobných dôchodkov v roku 2023 stúpol medziročne o 41,2 %, pričom sa zmenila aj priemerná výška dôchodkových dávok. Predčasný starobný dôchodok začína od roku 2023 presahovať priemernú výšku starobných dôchodkov o 29,3 eur/mesiac.

Výdavky podporili výraznou mierou aj príjmy z EÚ, ktoré boli v roku 2023 medziročne dvakrát vyššie a predstavovali 4,5 mld. eur. Zásadnú časť z toho tvorilo dočerpávanie prostriedkov z programového obdobia 2014 – 2020 (3,5 mld. eur), pričom ku koncu roka 2023 sa vyčerpalo 85,4 % celkovej alokácie. Dočerpávaniu výrazne pomohlo aj presmerovanie na energopomoc. Čerpanie z nového programového obdobia 2021 – 2027 bolo stále zanedbateľné, s 0,02 % celkovej alokácie ku koncu roka a aj čerpanie z plánu obnovy sa zatiaľ dostatočne nenaštartovalo, keď nedosiahlo ani pätinu plánovaného čerpania ku koncu roka (6,7 % z celkovej alokácie). Plán obnovy má riešiť aj nedostatočnú kapacitu materských škôl či odliv mozgov. **NKÚ SR zdôrazňuje, že ak nedôjde k výraznému zvýšeniu tempa čerpania prostriedkov plánu obnovy, SR stratí možnosť riešiť týmto spôsobom svoj modernizačný dlh.**

Zadlžovanie zdravotníckych zariadení sa nedarí systematicky uchopiť vyše 20 rokov. Riešením roku 2023 je zvýšenie platby za poistencov štátu, ktorej výška však stále predstavuje len tretinu platby za ekonomicky aktívne obyvateľstvo. Zadlženosť 13 najväčších nemocníc v pôsobnosti MZ SR je obzvlášť vážna, pretože tieto nemocnice poskytujú najširší rozsah finančne náročných výkonov. Celková zadlženosť najväčších nemocníc dosiahla v roku 2023 úroveň 1,02 mld. eur a vďaka dobiehajúcemu oddlžovaniu sa medziročne zvýšila len o 13,8 mil. eur. V poslednom období rastie aj celkový objem výdavkov verejného zdravotného poistenia. Kým v roku 2015 pretieklo cez verejné zdravotné poistenie celkovo 4,2 mld. eur, v roku 2023 to bolo 7,2 mld. eur. Z hodnotených plánovaných úspor vo výdavkoch na lieky vo výške 60 mil. eur sa v roku 2023 skutočne usporilo len 22,3 mil. eur. Podľa návrhu rozpočtu však mali byť v roku 2023 realizované úsporné opatrenia vo výške 127 mil. eur.

Podiel dlhu samosprávy na nekonsolidovanom dlhu verejnej správy dosiahol 3,6 % a predstavuje tak malú časť v porovnaní s dlhom štátneho rozpočtu. Územná samospráva dosiahla v roku 2023 v metodike ESA 2010 prebytok 97,7 mil. eur, čo je oproti rozpočtu viac o 420,3 mil. eur. Bola dofinancovaná transferom v objeme 2,6 mld. eur, predovšetkým na prenesený výkon štátnej správy, a tiež obciam a VÚC boli odpustené aj splátky návratných finančných výpomocí vo výške 152 mil. eur. **NKÚ SR opakovane apeluje na potrebu reformy miestnej samosprávy a zvýšenie jej celkovej efektívnosti.**

NKÚ SR poznamenáva, že návrh ŠZÚ za rok 2022 nebol schválený v NR SR. Údaje zo ŠZÚ k 31. 12. 2022 však tvoria východiskový stav hospodárenia SR k 1. 1. 2023. Pre porovnanie údajov súvisiacich so skutočným vývojom rozpočtu v rokoch 2022 a 2023 tak musel NKÚ SR zobrať do úvahy aj údaje z neschváleného návrhu ŠZÚ SR za rok 2022.

NKÚ SR upozorňuje na nejasnosti v texte Návrhu ŠZÚ za rok 2023, ktoré sú výsledkom aplikovania dvoch rôznych postupov. Kapitola 2.2 Saldo verejnej správy uvádza tabuľku a komentár ku konsolidovaným príjmom a výdavkom verejnej správy v metodike ESA 2010 podľa ŠÚ SR. Úvod kapitoly používa hodnoty z jarnej notifikácie len na prvej strane a ďalší text a tabuľky uvádzajú hodnoty podľa postupu MF SR.

HOSPODÁRENIE SR V ČÍSLACH



FINANCIE



10,5 %

medziročná inflácia



4,9 % HDP

deficit verejnej správy



56 % HDP

dlh verejnej správy



EÚ ZDROJE

prijmy do štátneho rozpočtu:

4,51 mld. eur

z toho čerpané:

3,51 mld. eur
PO
2014 - 2020

0,37 mld. eur
plán obnovy

0,002 mld. eur
PO
2021 - 2027

2023

SOCIÁLNE POLITIKY

1,16 mld. eur



historicky najvyššie
dofinancovanie
Sociálnej poisťovne

7,98 mld. eur



výdavky na
starobné dôchodky

2,05 mld. eur



podpora rodiny

ENERGOPOMOC

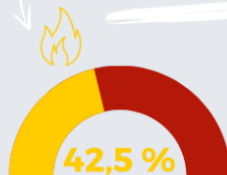


2,92 mld. eur

pomoc pri náraste
cien energií

9,3 %

výdavkov ŠR

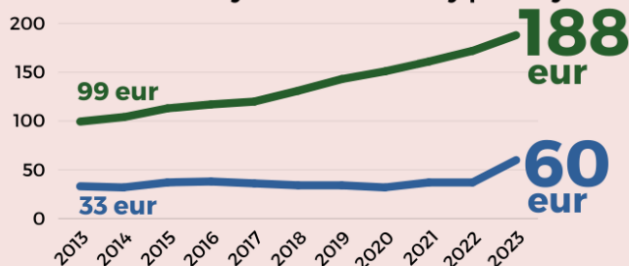


podiel schém pre
kompenzáciu cien
plynu pre domácnosti
voči ostatným
energiám



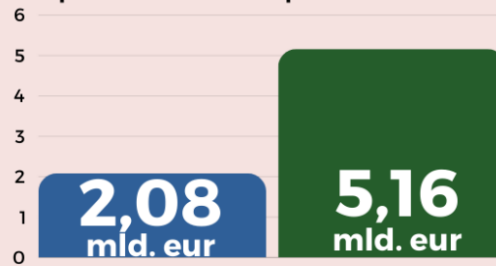
VEREJNÉ ZDRAVOTNÉ POISTENIE

Priemerná výška mesačnej platby



ekonomicky aktívne obyvateľstvo

Zaplatené ročné poistné

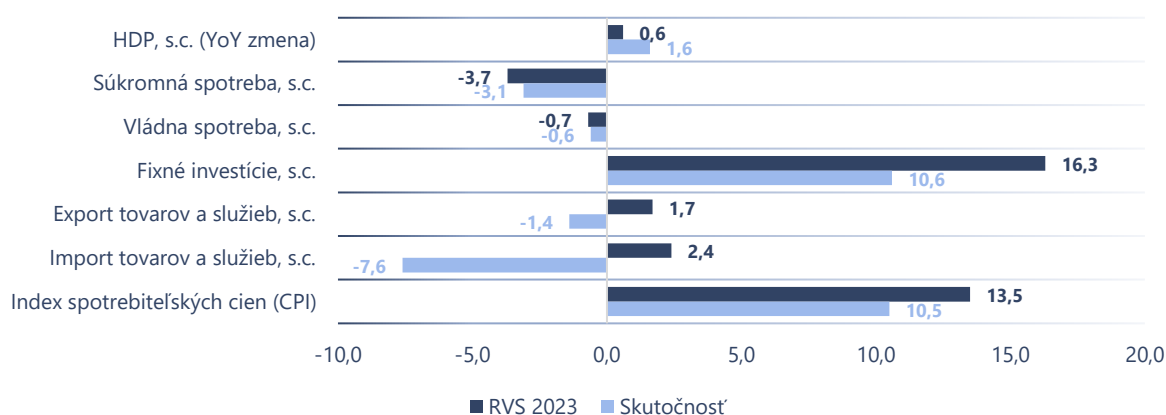


poistenci štátu

1 Ekonomický rámec rozpočtového hospodárenia SR

Investície potiahli slovenskú ekonomiku najmä v závere minulého roka, vďaka čomu vzrástol reálny HDP o 1,6 % (graf 1). Pôvodný medziročný rast HDP za rok 2023 zverejnený v marci 2024 dosahoval 1,1 % HDP v stálych cenách, ale aprílová revízia ho upravila smerom nahor. HDP rástol najmä vďaka povinnému dočerpaniu fondov EÚ z predošlého PO v 2. polroku 2023. Konečná spotreba domácností a VS síce tlmila rast HDP, ale saldo zahraničného obchodu ho podporilo. A to aj napriek poklesu exportu, keďže dovoz medziročne výraznejšie poklesol. Rast spotrebiteľských cien dosiahol svoj vrchol vo februári 2023 na úrovni 15,4 % a odvtedy medziročná inflácia postupne klesala až k 5,9 % na konci roka. Počas roka klesali všetky zložky inflácie, no najviac spomalil rast cien potravín, a to z viac ako 28 % na 6,5 %. Rast regulovaných cien energií bol tlmenej najmä vládnymi opatreniami.

Graf 1: Porovnanie prognózy VpMP a skutočnosti za rok 2023 (medziročná zmena v %)

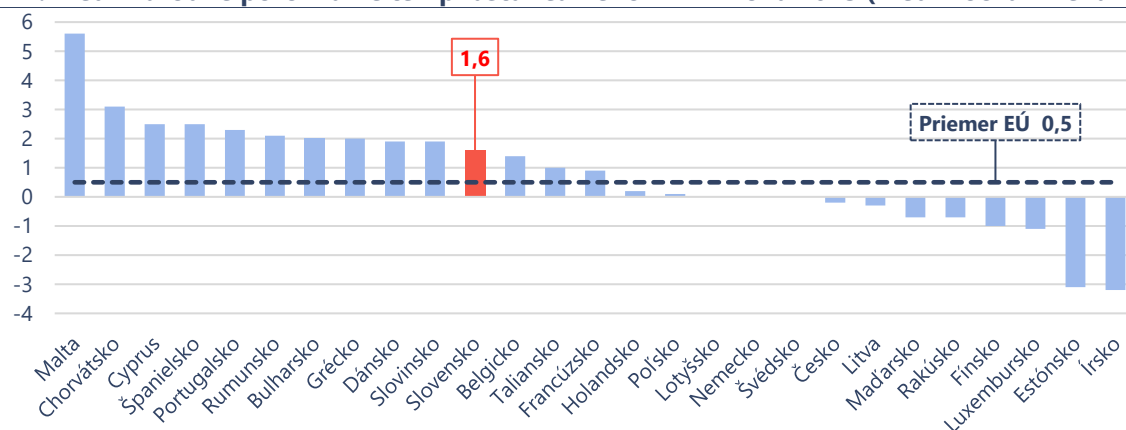


Zdroj: Návrh RVS 2023 – 2025 – prognóza VpMP zo septembra 2022, Návrh ŠZÚ 2023, MF SR, ŠÚ SR.

V porovnaní s rozpočtom bol rast reálnej ekonomiky vyšší, pričom nižšia než očakávaná inflácia zobrala z rastu reálnej spotreby menej (graf 1). Vďaka nižšej inflácii klesla aj reálna mzda o menej ako sa predpokladalo (medziročne o 0,8 %) a výrazne pomalšie rástli aj fixné investície. Zamestnanosť stúpila v roku 2023 len mierne (o 0,3 %), pričom zamestnávateľia čelili problémom s obsadením voľných pracovných miest a predčasným odchodom do dôchodku. K nárastu zamestnanosti výrazne prispeli zahraniční pracovníci, ktorých bolo viac ako 100-tisíc, z čoho pätinu tvorili odídenci z Ukrajiny.

V rámci medzinárodného porovnania rastu reálneho HDP v roku 2023 bolo Slovensko nad priemerom EÚ (graf 2). Slovenská ekonomika rástla v porovnaní s ostatnými krajinami V4 najvýraznejšie.

Graf 2: Medzinárodné porovnanie temp rastu reálneho HDP v roku 2023 (medziročná zmena v %)



Zdroj: Eurostat.

2 Hospodárenie verejnej správy v metodike ESA 2010

V stanovisku k návrhu ŠZÚ hodnotil NKÚ SR hospodárenie VS na základe predbežných výsledkov, ktoré v čase tvorby tohto stanoviska boli k dispozícii.¹ Pre definitívne výsledky hospodárenia VS za predchádzajúci rok bude však rozhodujúce stanovisko a notifikácia Eurostatu k výsledkom predloženým do 1. októbra 2024.

NKÚ SR upozorňuje, že návrh ŠZÚ za rok 2023 v kapitole 2.2 Saldo verejnej správy nekonzistentne prezentuje informácie spracované dvoma rôznymi postupmi a môže tak uviesť čitateľa, užívateľa uvedených informácií, do omylu (box 1).

BOX 1: Neprehľadný a metodicky nejasný text kapitoly 2.2 Saldo verejnej správy

MF SR pri spracovávaní návrhu ŠZÚ 2023 zmenilo prístup k uvádzaniu konsolidovaných príjmov a výdavkov VS, ktorý považuje NKÚ SR za menej prehľadný. Prvá strana kapitoly 2.2 Saldo verejnej správy (s. 10 návrhu ŠZÚ) uvádza údaje podľa metodiky ESA 2010 spracované ŠÚ SR a komentuje ich vo viacerých odsekoch. Nasledujúci text na šiestich stranách (od s. 11 po s. 16) bez uvedenia spresňuje a ďalej vysvetľuje odlišné hodnoty spracované MF SR. Sumy salda podľa ESA 2010 sú totožné, no ostatné hodnoty, vrátane celkových príjmov a výdavkov sa líšia.

Obrázok 1: Tabuľka 6 z návrhu ŠZÚ za rok 2023 schváleného vládou

Tabuľka 6 – Konsolidované príjmy a výdavky verejnej správy v metodike ESA 2010

v tis. eur	2021 1	2022 2	2023 R 3	2023 S 4	Rozdiel 5=4-3
ESA príjmy	40 264 363	44 654 736	51 094 493	52 842 829	1 748 336
v % HDP	40,2	40,7	41,8	43,0	1,3
Daňové príjmy	19 884 148	22 082 977	23 893 690	24 653 510	759 820
Príspevky na sociálne zabezpečenie	15 634 922	16 338 521	18 424 157	18 876 288	452 131
Nedaňové príjmy	3 206 213	3 593 315	3 637 360	4 618 132	980 772
Granty a transfery	1 539 080	2 639 923	5 139 286	4 694 899	-444 387
ESA výdavky	45 459 037	46 490 682	58 965 689	58 852 642	-113 047
v % HDP	45,3	42,4	48,2	47,9	-0,3
Bežné výdavky	41 852 121	42 306 607	53 390 285	52 653 474	-736 811
Kapitálové výdavky	3 606 916	4 184 075	5 575 404	6 199 168	623 764
Čisté pôžičky poskytnuté (+) / prijaté (-)	-5 194 674	-1 835 946	-7 871 196	-6 009 813	1 861 383
v % HDP	-5,2	-1,7	-6,4	-4,9	1,5
HDP v b.c.	100 244 547	109 762 018	122 307 729	122 812 795	505 066

zdroj: ŠÚ SR, MF SR

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2023.

Neprehľadnosť kapitoly 2.2 Saldo verejnej správy môžeme ilustrovať na príklade textu ku grantom a transferom. Posledný odsek ŠZÚ na s. 10 uvádza, že v metodike ESA 2010 oproti rozpočtu na rok 2023 *granty a transfery poklesli o 444 387 tis. eur*. Ďalej na s. 15 je v prvom odseku uvedené, že *v porovnaní s rozpočtom bola hodnota konsolidovaných grantov a transferov v súlade s metodikou ESA 2010 vyššia o 2 765 776 tis. eur*. Z textu ŠZÚ nie je zjavné, či granty a transfery oproti rozpočtu poklesli o 444 mil. eur alebo stúpili o 2 766 mil. eur.

Použitie údajov podľa dvoch rôznych metodík, metodiky ŠÚ SR a metodiky MF SR, malo byť v návrhu ŠZÚ za rok 2023 uvedené jasnejšie. Pre úplnosť a zrozumiteľnosť uvádzame obe tabuľky, údaje ktorých sú nekonzistentne interpretované v návrhu ŠZÚ 2023. Prvá tabuľka (obrázok 1) je súčasťou predloženého návrhu ŠZÚ 2023 ako tabuľka 6 na strane 10. Druhá tabuľka (obrázok 2) je zostavená rovnakým spôsobom ako po minulé

¹ T. j. na základe výsledkov, ktoré sa v metodike ESA 2010 za predchádzajúci rok predkladajú Eurostatu do 1. apríla bežného roka. Dôvodom je nevyhnutnosť vykonania auditov finančných výkazov a získanie definitívnych údajov o časovom rozlíšení daní a poistných odvodov predovšetkým zo strany Finančného riaditeľstva SR, Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní.

roky² a zodpovedá údajom a informáciám uvedeným od druhého odseku na strane 11 predloženého návrhu ŠZÚ 2023.

Príjmy podľa prvej tabuľky, ktorá je súčasťou ŠZÚ 2023 a uvádza údaje v metodike ESA 2010 spracované ŠÚ SR, dosiahli 52,8 mld. eur. Príjmy podľa druhej tabuľky, ktorá je v rovnakej štruktúre a metodike MF SR ako v predchádzajúcich rokoch, dosiahli 55,6 mld. eur. Rovnako je rozdiel v celkových výdavkoch, keď podľa tabuľky ŠÚ SR boli 58,9 mld. eur a podľa MF SR dosiahli 61,6 mld. eur. Saldo 6,0 mld. eur je v oboch prípadoch rovnaké.

Finančne najvýznamnejšie rozdiely medzi tabuľkami sú pri nedaňových príjmoch a bežných výdavkoch.

Pri porovnaní rozpočtovaných a skutočných hodnôt sa k nim pridávajú aj granty a transfery. Bežné výdavky podľa prvej tabuľky (ŠÚ SR) klesli oproti rozpočtu o 0,7 mld. eur a podľa druhej tabuľky (MF SR) stúpili o 2,5 mld. eur. Obdobne granty a transfery podľa prvej tabuľky klesli o 0,4 mld. eur a podľa druhej stúpili o 2,8 mld. eur.

Rozdiely medzi tabuľkami sú zapríčinené použitou metodikou, spôsobom výpočtu a obe sú v princípe správne. Odlišnosti sú napríklad v prístupe ku aktualizácii ako časovo posunutom hotovostnom plnení príjmov, vykazovaní zmeny stavu pohľadávok, zaznamenávaní výdavkov spojených s výskumom a vývojom alebo v konsolidácii v rámci VS. Počas roka 2023 sa to prejavilo napríklad pri energopomoci a vykazovaní jej financovania aj napríklad pomocou dvoch nových daní alebo pri transferoch do systémov sociálneho poistenia a dofinancovaní VZP cez zvýšené platby za poistencov štátu, či ďalšie oddlžovanie.

Obrázok 2: Tabuľka 6 z pracovnej verzie návrhu ŠZÚ za rok 2023 predloženej NKÚ SR

Tabuľka 6 - Konsolidované príjmy a výdavky verejnej správy (na aktuálnej báze)

v tis. eur	2021 S	2022 S	2023 R	2023 S	Rozdiel
	1	2	3	4	5=4-3
Príjmy spolu, v tom:	42 367 089	47 665 967	50 372 365	55 585 481	5 213 116
Daňové a poistné príjmy	34 920 709	37 991 691	41 707 250	42 955 213	1 247 963
Nedaňové príjmy	5 763 420	6 906 113	6 570 739	7 770 116	1 199 377
Granty a transfery	1 682 960	2 768 163	2 094 376	4 860 152	2 765 776
Výdavky spolu, v tom:	47 561 762	49 501 913	58 243 561	61 595 294	3 351 733
Bežné výdavky	44 648 263	46 055 310	53 519 836	55 974 677	2 454 841
Kapitálové výdavky	2 913 499	3 446 603	4 723 725	5 620 617	896 892
Saldo podľa ESA2010	-5 194 673	-1 835 946	-7 871 196	-6 009 813	1 861 383
v % ako podiel na HDP	-5,2	-1,7	-6,4	-4,9	1,5

Zdroj: MF SR

Zdroj: MF SR

NKÚ SR konštatuje, že touto zmenou bola narušená medziročná kontinuita a porovnateľnosť údajov a informácií uvádzaných v jednotlivých návrhoch ŠZÚ. Zároveň je text menej zrozumiteľný až zmätočný pre nepoučeného čitateľa. **NKÚ SR odporúča MF SR používať jednotný finančný rámec pre zostavovanie ŠZÚ a konzistentne uvádzať v jednej kapitole údaje spracované na základe jednej metodiky a pri použití odlišnej na to primerane upozorniť v texte.**

2.1 Saldo verejnej správy

Deficit VS sa medziročne výrazne zvýšil, keď v roku 2023 presiahol hranicu 6 mld. eur (tabuľka 1).

V podiele z HDP stúpol deficit z 1,7 % v roku 2022 na 4,9 % v roku 2023. Aj napriek medziročnému nárastu hospodáril Slovensko v minulom roku s nižším deficitom ako sa pôvodne očakávalo. Oproti rozpočtu bola zaznamenaná pozitívna odchýlka na úrovni 1,5 p. b., čo predstavuje takmer 1,9 mld. eur. Dôvodom bol najmä nižší hotovostný schodok ŠR a vyšší prebytok niektorých subjektov VS, ako sú obce,

² Napríklad tabuľka 6 na s. 11 v ŠZÚ 2022. [online], tabuľka 4 na s. 11 v ŠZÚ 2021, tabuľka na s. 11 v ŠZÚ 2020, tabuľka na s. 10 v ŠZÚ 2019 atď.

Sociálna poisťovňa či zdravotné poisťovne (bližšie v kapitolách 3.5 a 3.6). Vplyv na lepší výsledok mal aj dosiahnutý ekonomický rast, ktorý bol po revízii vyšší ako očakávaný o 0,5 p. b.³

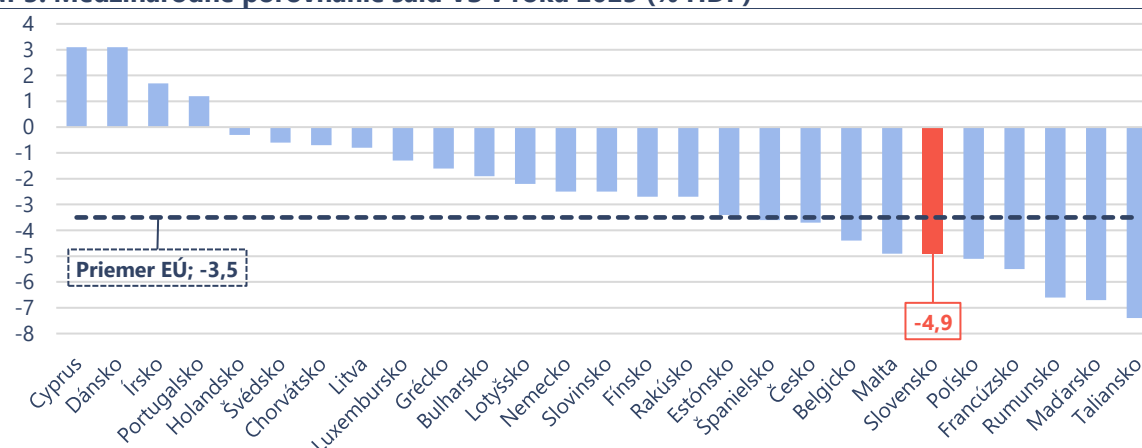
Tabuľka 1: Vývoj schodku VS na aktuálnej báze v rokoch 2022 a 2023⁴

Ukazovateľ	2022 S	2023 R	2023 S	2023 S - 2023 R
Príjmy spolu (v mil. eur)	44 654,7	51 094,5	52 842,8	1 748,3
Výdavky spolu (v mil. eur)	46 490,7	58 965,7	58 852,6	-113,1
Schodok podľa ESA 2010 (v mil. eur)	-1 836,0	-7 871,2	-6 009,8	1 861,4
Schodok podľa ESA 2010 (% HDP)	-1,7	-6,4	-4,9	1,5

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2023.

Z hľadiska medzinárodného porovnania hospodárenia VS bolo v roku 2023 Slovensko pod priemerom EÚ a len päť krajín dosiahlo horší výsledok (graf 3). Najvyšší deficit zaznamenalo druhý rok po sebe Taliansko (-7,4 %) a naopak pozitívne saldo dosiahli štyri krajiny (Cyprus, Dánsko, Írsko a Portugalsko).

Graf 3: Medzinárodné porovnanie sáld VS v roku 2023 (% HDP)



Zdroj: Eurostat.

2.2 Príjmy verejnej správy

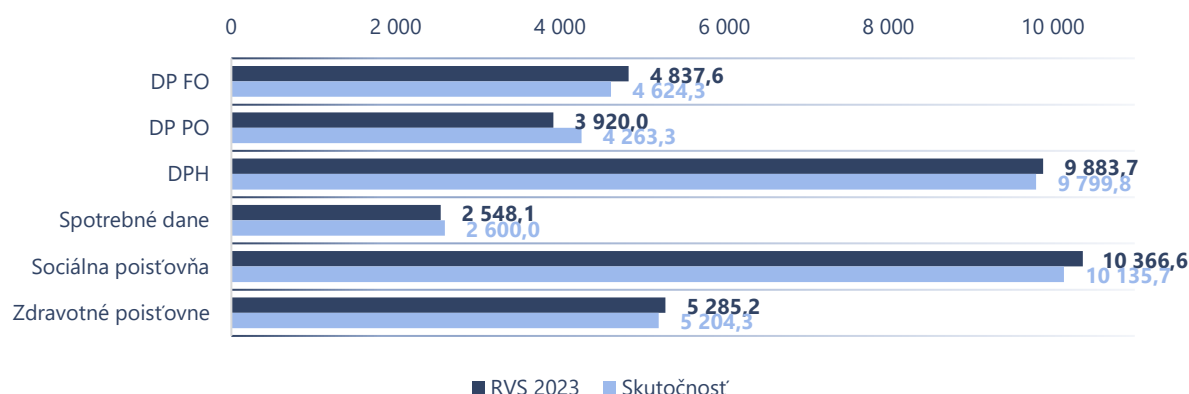
Celkové daňové a odvodové príjmy VS boli oproti rozpočtu vyššie aj vďaka zavedeniu solidárneho príspevku z činnosti v odvetviach ropy, zemného plynu, uhlia a rafinérií. Ten priniesol v minulom roku do rozpočtu v aktuálnom vyjadrení približne 330 mil. eur. Ani DPH a DPFO nedosiahli v roku 2023 prognózované výnosy a spôsobili výpadok príjmov na úrovni takmer 300 mil. eur (graf 4).

Výnos DPH bol oproti rozpočtu nižší o 83,9 mil. eur, a to vplyvom viacerých faktorov. Výber DPH negatívne ovplyvnila legislatíva schválená v decembri 2022, ktorá znížila sadzby na 10 % pre podniky poskytujúce gastronomické služby aj športoviská. Na druhej strane korigovala negatívny vplyv energopomoc udelená domácnostiam.⁵ Aj napriek tomu, že efektívna daňová sadzba DPH od roku 2012 narástla o viac ako štvrtinu (z 12,3 % na 15,6 %), svoje maximum z roku 2005 ešte nedosiahla (16,6 %).

³ ŠÚ SR – Revízia ukázala vyšší výkon ekonomiky SR, rast HDP v roku 2023 bol zrevidovaný z 1,1 % na 1,6 %. [\[online\]](#).

⁴ NKÚ SR vypracúva stanovisko k návrhu ŠZÚ schváleného vládou SR a preto v tejto časti používame údaje z návrhu ŠZÚ spracované postupom ŠÚ SR (viď box 1).

⁵ Dodávatelia energií (platitelia DPH) sú v tomto prípade poberateľmi tzv. dotácií k cenám tovarov, ktoré vstupujú do základu dane. Základ dane regulovaných dodávok energií je zo zákona tvorený platbami odberateľov, v tomto prípade domácností, za dodávky energií a kompenzáciami k cenám energií, ktoré prijímajú dodávatelia energií od MH SR, očistené o DPH. Dotácia od MH SR sa následne nenachádza v makrozákladni, nakoľko tá obsahuje aj medzispotrebu vlády a dotácia má charakter transferu.

Graf 4: Porovnanie prognózy VpDP a očakávanej skutočnosti za rok 2023 (v mil. eur)

Zdroj: Návrh RVS 2023 – 202; Návrh ŠZÚ 2023, MF SR.

NKÚ SR vníma rezervy v efektívnosti výberu DPH a odporúča MF SR spolu s Finančnou správou SR zamerať sa na zvýšenie úspešnosti výberu DPH ako dane s najvyšším výnosom. Na DPH v roku 2023 pripadalo 41,8 % celkových daňových príjmov. Aj napriek nižšiemu než rozpočtovanému výberu DPH sa jej celkový výnos vďaka nárastu ekonomickej aktivity medziročne zvýšil o 1,36 mld. eur. Pre ďalšie zvýšenie výberu môžu byť využité osvedčené opatrenia z predchádzajúceho akčného plánu boja proti daňovým podvodom, vrátane nových behaviorálnych, nástrojov s naviazaním na eKasu, či prepojením aplikácie ePeňaženka na on-line overovanie pravosti pokladničných dokladov. Potenciál na ďalšie zlepšenie výberu a uzavieranie daňovej medzery DPH má aj pripravovaný systém zaručenej elektronickej fakturácie, tzv. eFaktúra.

Odhad⁶ výberu DPFO z podnikania prekonal prognózované výnosy o takmer 29 mil. eur. Hlavným dôvodom môže byť vyšší medziročný nárast živnostníkov najmä v druhej polovici roka 2023, ktorý bol na úrovni 7,4 %, pričom rozpočet rátal s rastom na úrovni 1 až 2 %. Spotrebné dane v metodike ESA 2010 priniesli do rozpočtu vyšší výnos o 52 mil. eur. Na výnos malo pozitívny vplyv plnenie SD z minerálneho oleja, ako aj výnos SD z liehu, kde sa zvyšovala sadzba od 1. apríla 2023 o 30 %.

Výnos sociálnych a zdravotných odvodov bol negatívne ovplyvnený slabším vývojom na trhu práce. Rovnako negatívne ovplyvnila výnos aj legislatíva, ktorá v druhom polroku 2023 odpustila časť odvodov na sociálne poistenie v potravinárskej výrobe. Na druhej strane negatívny vplyv legislatívy kompenzovalo zmrazenie rastu odvodov do druhého piliera na úrovni 5,5 %.

Tabuľka 2: Vývoj príjmov VS na aktuálnej báze v rokoch 2022 a 2023 (v mil. eur)⁷

Ukazovateľ	2022 S	2023 R	2023 S	2023 S - 2023 R
Príjmy spolu	44 654,7	51 094,5	52 842,8	1 748,3
Daňové príjmy	22 083,0	23 893,7	24 653,5	759,8
Príspevky na sociálne zabezpečenie	16 338,5	18 424,2	18 876,3	452,1
Nedaňové príjmy	3 593,3	3 637,4	4 618,1	980,8
Granty a transfery	2 639,9	5 139,3	4 694,9	-444,4

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2023.

Nedaňové príjmy prevýšili očakávania rozpočtu (tabuľka 2), pričom pozitívne ovplyvnené boli najmä rastom príjmov zo ZZ za lekárske výkony a poskytnutú zdravotnú starostlivosť od ZP. Na

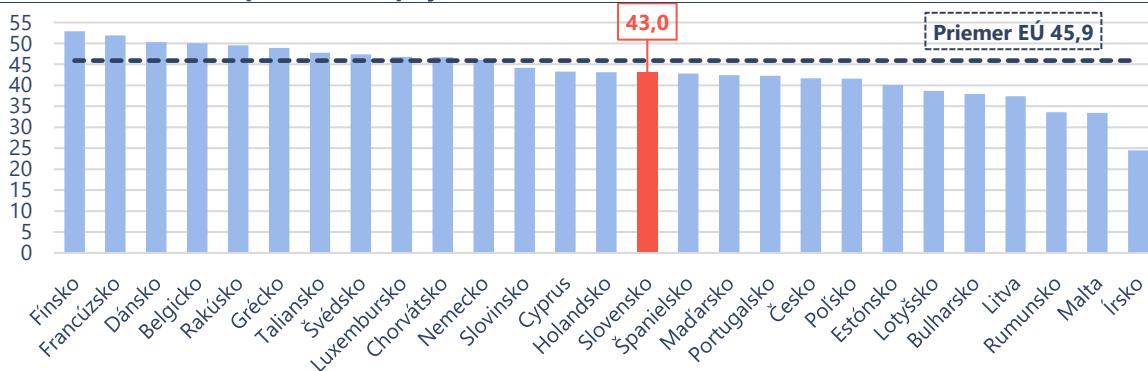
⁶ Výnos DP FO z podnikania za rok 2023 je zatiaľ odhad, pretože sa daňové priznania za rok 2023 podávajú v roku 2024.

⁷ NKÚ SR vypracúva stanovisko k návrhu ŠZÚ schváleného vládou SR a preto v tejto časti používame údaje z návrhu ŠZÚ spracované postupom ŠÚ SR (viď box 1).

náraste nedaňových príjmov sa podieľal aj Národný jadrový fond, čo bolo spôsobené hlavne vyplatením povinných príspevkov od spoločnosti Slovenské elektrárne, a. s. za jadrové elektrárne.

V medzinárodnom porovnaní príjmov VS v roku 2023 bolo Slovensko spolu s ostatnými krajinami V4 pod priemerom EÚ (graf 5). Slovensko však zaznamenalo tretí najvyšší medziročný rast príjmov VS o 2,8 p. b. hneď za Luxemburskom (o 3,3 p. b.) a Lotyšskom (o 2,9 p. b.).

Graf 5: Medzinárodné porovnanie príjmov VS v roku 2023 (% HDP)



Zdroj: Eurostat.

2.3 Výdavky verejnej správy

Celkové výdavky VS v metodike ESA 2010 boli nižšie oproti rozpočtu o viac ako 113 mil. eur, čo predstavuje 0,3 % HDP. Z toho bežné výdavky poklesli o 737 mil. eur a kapitálové výdavky naopak vzrástli o 624 mil. eur (tabuľka 3).

Tabuľka 3: Vývoj výdavkov VS na aktuálnej báze v rokoch 2022 a 2023 (v mil. eur)⁸

Ukazovateľ	2022 S	2023 R	2023 S	2023 S - 2023 R
Výdavky spolu	46 490,7	58 965,7	58 852,6	-113,1
Bežné výdavky	42 306,6	53 390,3	52 653,5	-736,8
Kapitálové výdavky	4 184,1	5 575,4	6 199,2	623,8

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2023.

V rámci bežných výdavkov narástli mzdy oproti rozpočtu najmä v zdravotníckych zariadeniach a obciach, a to z dôvodu valorizácie plátov zamestnancov VS, učiteľov a zdravotníkov. Negatívny vplyv na hospodárenie zdravotníckych zariadení podľa metodiky ESA 2010 mal aj stabilizačný príspevok vo výške takmer 33,7 mil. eur.⁹

Rozpočet na rok 2023 obsahoval aj finančné prostriedky určené na kompenzačné opatrenia súvisiace s rastom cien energií v celkovej výške 3,4 mld. eur. Vláda tak pokračovala v minulom roku v pomoci pre domácnosti, verejný sektor a podnikateľské subjekty. V zmysle metodiky ESA 2010 vynaložila vláda na energetickú pomoc viac ako 3,1 mld. eur.

Kapitálové výdavky prekonal rozpočtové očakávania, keď boli v skutočnosti v roku 2023 na aktuálnej báze vyššie o 624 mil. eur. Najvýraznejší rast výdavkov na obstaranie kapitálových aktív zaznamenali v minulom roku najmä obce a VÚC, ako aj akciové spoločnosti vo vlastníctve štátu, a to

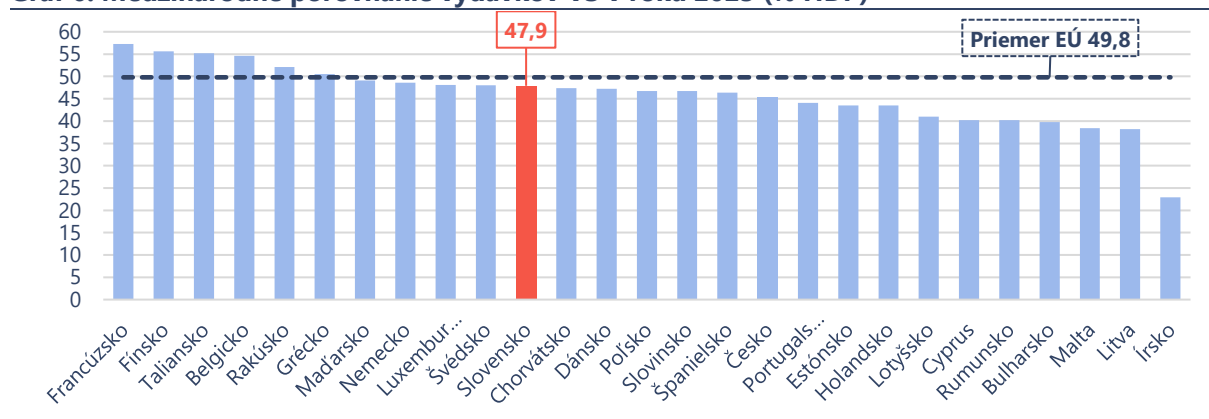
⁸ NKÚ SR vypracúva stanovisko k návrhu ŠZÚ schváleného vládou SR a preto v tejto časti používame údaje z návrhu ŠZÚ spracované postupom ŠÚ SR (viď box 1).

⁹ Na základe dohody o poskytnutí stabilizačného príspevku sa zamestnanec zaviazal, že zotrvá v pracovnom pomere nepretržite počas troch rokov. Aj z toho dôvodu bude výdavok rozložený na obdobie rokov 2023 až 2025, pričom hotovostný výdavok sa realizoval v roku 2022.

NDS, a. s. a ZSSK, a. s. V oblasti dopravy tak smerovali investície do dopravnej infraštruktúry, železničnej dopravy či do údržby a veľkoplošnej opravy ciest I. triedy.

V rámci medzinárodného porovnania výdavkov VS na HDP v roku 2023 bolo Slovensko spolu s ostatnými krajinami V4 taktiež pod priemerom EÚ (graf 6). Slovensko však zaznamenalo medziročne najvyšší rast výdavkov VS o 5,6 p. b. Dôležitá je aj štruktúra výdavkov, pričom Slovensko vynaloží viac ako tretinu výdavkov VS na sociálne zabezpečenie.

Graf 6: Medzinárodné porovnanie výdavkov VS v roku 2023 (% HDP)



Zdroj: Eurostat.

Návrh ŠZÚ SR za rok 2023 neobsahuje zmienku o plnení limitu verejných výdavkov (LVV, box 2). Polročná správa o očakávanej skutočnosti v roku 2023¹⁰ obsahovala primerane podrobné zhodnotenie vzťahu LVV a rozpočtu, vrátane aktualizácie LVV a vplyvu na rozpočet. **NKÚ SR očakával obdobnú informáciu o plnení LVV aj v návrhu ŠZÚ SR 2023.**

NKÚ SR považuje LVV za významný nástroj riadenia verejných financií a preto ho podrobne sleduje. Samotný výpočet a stanovovanie LVV sú však náročné s priestorom na posúdenie a voľné uváženie (expertné odhady), čo uvádza aj správa MMF z misie, ktorá sa počas roka 2023 zamerala na implementáciu LVV¹¹. Na niektoré z jej odporúčaní reflektuje aj 9. mája 2024 schválená novela zákona o rozpočtových pravidlách VS, ktorá významne mení uchopenie LVV. LVV na národnej úrovni už nepočíta RRZ, ale vychádza zo spoločných fiškálnych pravidiel na úrovni EÚ s jednoduchším a prehľadnejším výpočtom.

BOX 2: 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. Zákon o ŠR na rok 2023 uvádza v § 7 ods. 1, že LVV pre rok 2023 je 41 321 154 940 eur¹². Počas rozpočtového roka 2023 bola platná všeobecná úniková doložka na úrovni EÚ a podľa príslušnej časti zákona¹³ vláda nie je povinná zosúladiť rozpočet verejnej správy s limitom verejných výdavkov. Návrh RVS na 2023 až 2025 obsahuje len stručnú poznámku, že pri jeho príprave nebola ešte dohodnutá metodika výpočtu medzi RRZ a MF SR. LVV teda nebol pri príprave rozpočtu známy a plénum NR SR ho schválilo 1. 2. 2023. Podľa zákona o rozpočtových pravidlách pripravuje MF SR do 15. augusta Správu o očakávanej skutočnosti k 30. júnu, ktorá by mala obsahovať aj očakávané plnenie LVV.

¹⁰ MF SR – Správa o očakávanej skutočnosti za rok 2023 v porovnaní so schváleným RVS na rok 2023. [\[online\]](#).

¹¹ IMF – Slovak Republic: Technical Assistance Report-Implementing Public Expenditure Limits. [\[online\]](#).

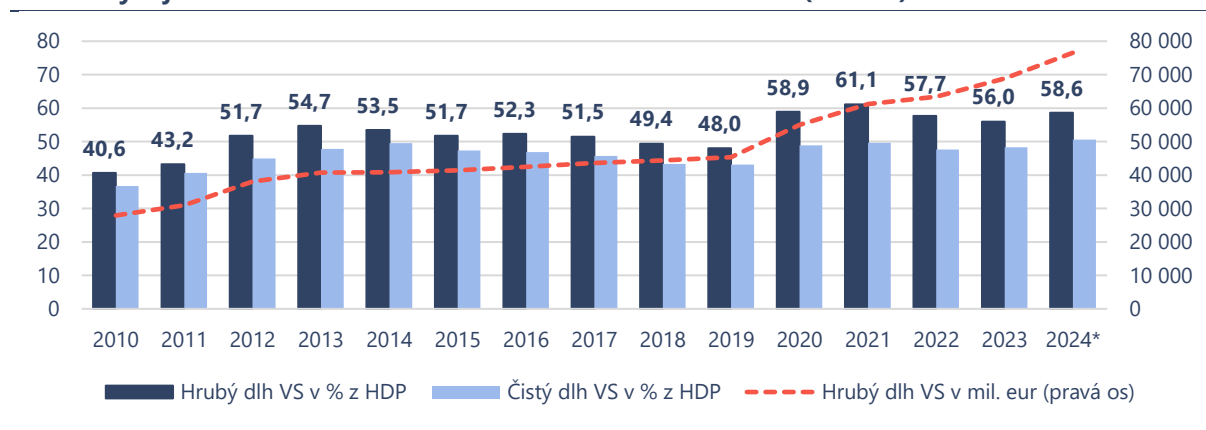
¹² Zákon 526/2022 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2023. [\[online\]](#).

¹³ Paragraf 30aa, ods. (22) zákona 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy. [\[online\]](#).

2.4 Dlh verejnej správy

Dlh VS v roku 2023 dosiahol 68,83 mld. eur, čo predstavuje 56 % HDP (graf 7).¹⁴ V medziročnom porovnaní dlh VS v nominálnom vyjadrení vzrástol o 5,45 mld. eur, avšak oproti HDP klesol o 1,7 p. b. Medziročný pokles zadlženia bol spôsobený najmä vysokou úrovňou inflácie, ktorá sa premietla do rastu HDP.

Graf 7: Vývoj hrubého a čistého dlhu VS v rokoch 2010 až 2024 (% HDP)



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR. *odhad.

Skutočný dlh VS v pomere k HDP za rok 2023 je oproti schválenému rozpočtu nižší o 1,9 p. b. a to najmä vďaka zaúčtovaniu celej energopomoci do roku 2023. Predpokladaný dlh VS v rozpočte na rok 2023 bol na úrovni 57,9 % HDP (70,9 mld. eur). Zaúčtovanie prostriedkov EÚ ako refundácie energokompenzačných opatrení voči obyvateľstvu do príjmov štátu bolo rozhodujúce najmä pri stanovení definitívnej výšky deficitu a dlhu za rok 2023. Na základe rozhodnutia Eurostatu refundácie energopomoci z fondov EÚ v hodnote takmer 1 mld. eur sa zaznamenali v plnej miere do výsledku hospodárenia v roku 2023 a tým znížili deficit aj dlh VS. Pôvodné rozdelenie príjmov bolo navrhnuté do oboch rokov 2023 a 2024. Výsledkom bolo, že vláda odhadovala výrazne vyšší deficit za rok 2023 na úrovni 6,5 % HDP a nižší tohtoročný deficit. V súvislosti s udržateľnosťou verejných financií bolo dôležité zadať minuloročnú výšku deficitu, keďže to ovplyvňuje výšku dlhu a deficitu aj v tomto roku. Práve vyšším deficitom má vláda priaznivejšiu východiskovú situáciu pri konsolidácii verejných financií o 0,5 % HDP ročne.

Hrubý dlh v pomere k HDP klesol medziročne najmä z dôvodu lepšieho hospodárenia VS než predpokladal návrh RVS. Priaznivý vplyv mali najmä dodatočné daňové a odvodové príjmy. Príjmovú časť zvýšili aj nedaňové príjmy cez tržby a získané úroky (plynúce tiež z vyšších ako očakávaných úrokových sadzieb) a výdavkovú stranu ovplyvnili nižšie skutočné výdavky ŠR. Využitie dostupných likvidných zdrojov bolo v menšej miere než predpokladal návrh RVS a tým sa zvýšilo zadlženie. V skutočnosti bolo čerpanie LFA pomalšie o 1,7 % HDP oproti RVS na rok 2023.

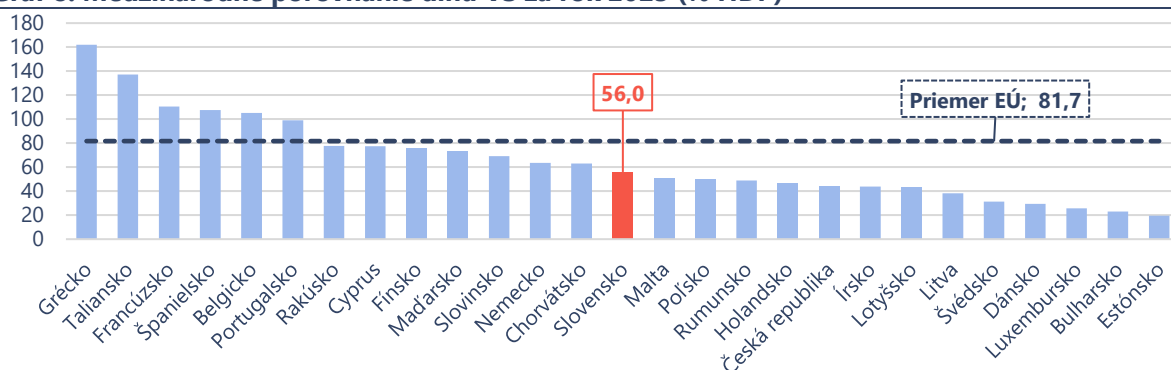
Zvýšenie maastrichtského dlhu oproti roku 2022 negatívne ovplyvnil najmä schodok ŠR vo výške 7,68 mld. eur a ďalšie požiadavky na cudzie zdroje vyplývajúce z riadenia dlhu a likvidity, ktoré vyvolali potrebu emitovať štátne dlhopisy v menovitej hodnote 10,44 mld. eur. Maastrichtský dlh VS bol financovaný predovšetkým cennými papiermi, najmä štátnymi dlhopismi v súhrnnej menovitej hodnote 60,28 mld. eur (87,6 %).

¹⁴ ŠÚ SR – Deficit a dlh verejných financií SR za rok 2023. [online].

NKÚ SR dlhodobo upozorňuje na potrebné zlepšenie udržateľnosti verejných financií. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti¹⁵ uvádza tzv. sankčné pásma podľa výšky dlhu ako podielu na HDP. Od 25. mája 2023 do 21. novembra 2023 sa dlh nachádzal v najvyššom pásme¹⁶. Nástupom novej vlády v októbri minulého roku a schválením programového vyhlásenia vlády bola aktivovaná úniková klauzula z troch horných sankcií dlhovej brzdy na dva roky. Hrubý dlh VS je naďalej v najvyššom 5. sankčnom pásme ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti bez najprísnejších sankcií. Podľa najnovších údajov Eurostatu indikátor dlhodobej udržateľnosti S2 je v pásme vysokého rizika a Slovensko sa nachádza opäť na poslednom mieste z krajín EÚ. Za rok 2023 dosahuje tento indikátor úroveň 9,9 % HDP, pričom priemer EÚ je na úrovni 2,9 %.¹⁷

SR dosiahla v porovnaní s priemerom krajín EÚ aj eurozóny horšie hodnoty deficitu a lepšie hodnoty dlhu. Priemerný schodok EÚ27 bol 3,5 % HDP a priemerný dlh VS 81,7 % HDP (graf 8). Pretrvávajúca vysoká inflácia v minulom roku mala za následok zníženie hrubého dlhu vo väčšine krajín EÚ. V rámci EÚ27 v roku 2023 dosiahlo šesť krajín vyšší schodok a 13 krajín vyšší dlh VS ako SR. Slovensko síce nepatrí medzi krajiny s najvyšším dlhom, ale v priaznivých ekonomických časoch nevyužilo šancu na jeho zníženie a prípravu na ekonomické krízy, ktoré zažívame v posledných rokoch. Najvyšší dlh VS v roku 2023 malo Grécko (161,9 % HDP) a Taliansko (137,3 % HDP) – krajiny s dlhodobo vysokými dlhmi. Najnižší dlh vykázalo Estónsko (19,6 % HDP). Z krajín V4 má vyšší dlh ako Slovensko len Maďarsko.

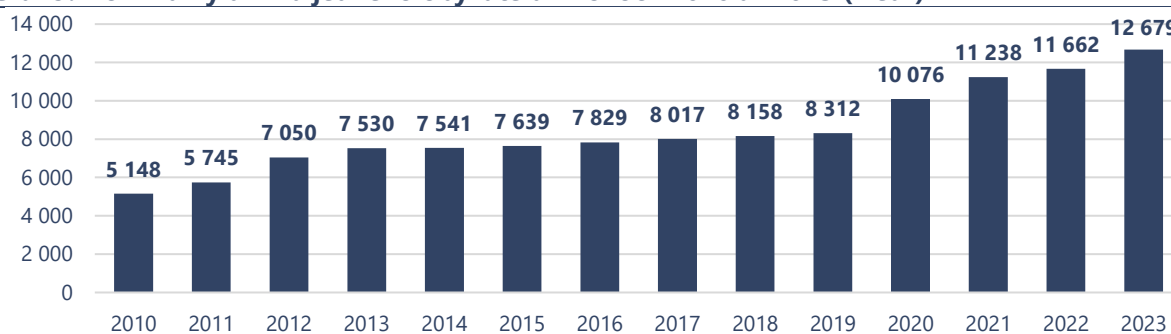
Graf 8: Medzinárodné porovnanie dlhu VS za rok 2023 (% HDP)



Zdroj: Eurostat.

Dlh na obyvateľa v minulom roku predstavoval 12 679 eur (graf 9). Vývoj dlhu v SR v prepočte na jedného obyvateľa neustále rastie. Najvýraznejší nárast zaznamenal v roku 2020, kedy dlh medziročne vzrástol o 1 764 eur.

Graf 9: Nominálny dlh na jedného obyvateľa v rokoch 2010 až 2023 (v eur)



Zdroj: ŠÚ SR, MF SR.

¹⁵ Ústavný zákon 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti, článok 12. [online].

¹⁶ RRZ – Interaktívny vývoj hrubého dlhu a uplatňovaných sankcií. [online].

¹⁷ EK – Debt Sustainability Monitor 2023. [online].

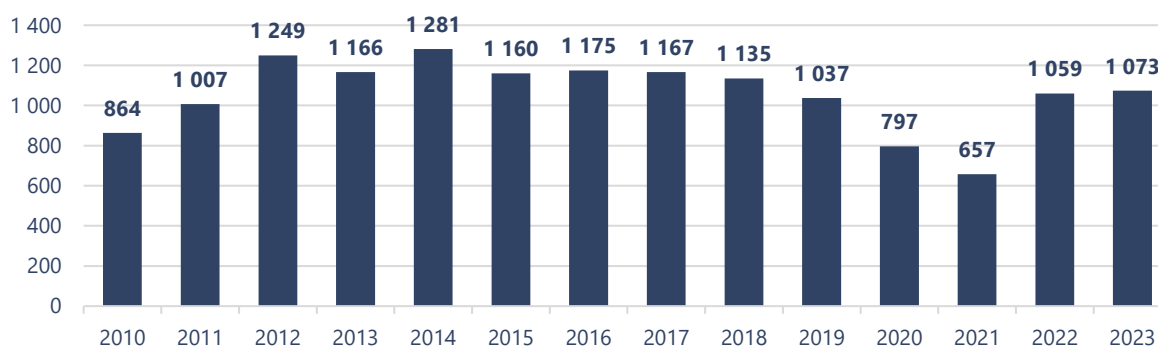
Štátny dlh v správe MF SR dosiahol v menovitej hodnote ku koncu roka 2023 výšku 66,4 mld. eur.

V porovnaní s predchádzajúcim rokom vzrástol o 5,2 mld. eur (8,5 %). Štátny dlh je tvorený prevažne záväzkami z emisie štátnych dlhopisov (90,8 %), prijatými bankovými úvermi (6,1 %), zábezpekami (0,3 %), záväzkami z nástroja EFSF (2,8 %) a záväzkami vyplývajúcimi z vkladov v Štátnej pokladnici (0,1 %). Udalosti v posledných rokoch majú vplyv na potenciálne vyššie náklady riadenia dlhu v budúcnosti (box 3).

BOX 3: Riadenie dlhu a likvidity

NKÚ SR upozorňuje na skutočnosť, že riadenie štátneho dlhu nie je zastrešené schválenou strednodobou stratégiou, čo predstavuje aj chýbajúcu prípravu na krízové riadenie. Systém riadenia dlhu a likvidity vo VS zabezpečuje Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity (ARDAL). Likvidné finančné aktíva (LFA), ktorých významnou súčasťou je hotovostná rezerva, vzrástli v roku 2020 o viac ako dvojnásobok na hodnotu 10 % HDP a v roku 2021 dosiahli historicky najvyššiu úroveň. Avšak v súčasnosti evidujeme menej časté aukcie na vydávanie štátnych dlhopisov s vysokou menovitou hodnotou a následne potrebné spätné odkúpenie. Významnou súčasťou LFA je hotovostná rezerva a v súvislosti s vysokými LFA vzniká riziko neefektívneho spravovania a využívania refinančného systému. Prostredníctvom refinančného systému MF SR získava značný objem krátkodobých zdrojov, ktoré môže použiť na krytie potrieb štátneho deficitu a dlhu. Skutočnosť, že ide o 10 až 20 % celkového dlhového portfólia, výrazne znižuje potrebu krátkodobých emisií cenných papierov. Vo februári 2024 bol zaznamenaný historicky najväčší predaj syndikovanej emisie slovenských štátnych dlhopisov umiestnenej na medzinárodných kapitálových trhoch. ARDAL predala štátne dlhopisy SR so splatnosťou 10 rokov v hodnote 3 mld. eur s kupónom 3,75 % p. a.¹⁸ Ďalší významný predaj divezifikoval portfólio do inej meny ako euro v celkovej hodnote 635 mil. CHF. Z predaja 4-ročného dlhopisu splatného v roku 2028 získala SR 325 mil. CHF pri úročení 1,5 % ročne a 10-ročného dlhopisu v hodnote 310 mil. CHF s ročným úrokom 1,9 % splatného v roku 2034. Táto transakcia predstavuje návrat SR na švajčiarsky trh po 11 rokoch. SR je zároveň prvý európsky zahraničný emitent štátnych dlhopisov na švajčiarskom trhu od roku 2015, so zatiaľ najväčšou ponukou dlhopisov.¹⁹

V roku 2023 predstavoval štátny dlh 96,5 % celkového dlhu VS a dlh ostatných subjektov VS tvoril 3,5 %. Rozpočet výdavkov na obsluhu štátneho dlhu (domáceho aj zahraničného) v celkovej sume 1,3 mld. eur bol v priebehu roka skutočne čerpaný vo výške 1,1 mld. eur (graf 10). Na hotovostnom princípe oproti schválenému rozpočtu sa výdavky na správu štátneho dlhu znížili o 270,3 mil. eur. Medziročne sa výdavky na obsluhu štátneho dlhu mierne zvýšili. Nepriaznivý vývoj dlhu je ovplyvnený aj postupne rastúcimi úrokovými nákladmi a v najbližších rokoch sa tento trend ešte zosilní. Postupné zvyšovanie reálnych výdavkov na obsluhu štátneho dlhu má vplyv aj na celkové náklady financovania dlhu.

Graf 10: Výdavky spojené so správou štátneho dlhu v rokoch 2010 až 2023 (v mil. eur)

Zdroj: MF SR.

¹⁸ ARDAL – SR predala štátne dlhopisy so splatnosťou 10 rokov v hodnote 3 mld. eur s kupónom 3,75 % p. a. [\[online\]](#).

¹⁹ ARDAL – SR predala dva štátne dlhopisy v celkovej hodnote 635 mil. CHF, 4-ročný v hodnote 325 mil. CHF a 10-ročný v hodnote 310 mil. CHF. [\[online\]](#).

3 Hospodárenie verejnej správy na hotovostnej báze

Návrh ŠZÚ SR za rok 2023 obsahuje aj údaje o príjmoch, výdavkoch a výsledku rozpočtového hospodárenia ŠR na hotovostnom princípe. Rozpočet VS na roky 2023 až 2025 musel reagovať na viaceré výzvy spojené s konfliktom na Ukrajine, rastúcimi cenami energií, inflácie a tiež na doznievajúce dopady pandémie ochorenia COVID-19. **Na financovanie reakcie na takéto výzvy boli v rozpočte pripravené rezervy, ktorých čerpanie dosiahlo 4,3 mld. eur, čo zodpovedá 13,7 % z celkových výdavkov ŠR vo výške 31,4 mld. eur.**

Rozpočtové hospodárenie SR bolo ovplyvnené okrem externých aj internými faktormi, najmä politickými, keď sa v priebehu roka 2023 vystriedali tri vlády, uskutočnili sa predčasné voľby a v parlamente bolo schválených viacero legislatívnych zmien bez jasného rozpočtového krytia.

3.1 Základné rozpočtové ukazovatele

Hotovostný schodok ŠR vo výške 7,7 mld. eur bol síce o 0,7 mld. eur lepší ako rozpočtovaných 8,3 mld. eur, ale v porovnaní s rokom 2022 stúpol o 3,15 mld. eur (tabuľka 4). Celkové príjmy ŠR na hotovostnej báze dosiahli 23,7 mld. eur, čo bolo o 3 mld. menej než sa predpokladalo v rozpočte, no na druhej strane to predstavovalo 124,5 % príjmov roku 2022. Výdavky na úrovni 31,4 mld. eur boli oproti rozpočtovaným 35 mld. eur o 3,6 mld. nižšie. Z toho 1,6 mld. eur ide na vrub spôsobu rozpočtovania POO, kde sa výdavky rozpočtujú už v čase vyhlasovania výziev.

Tabuľka 4: Základné rozpočtové ukazovatele (v tis. eur)

Ukazovateľ	2022 S	2023 R	2023 UR	2023 S	23S - 23R	YoY
Celkové príjmy	19 029 702	26 699 184	23 479 613	23 688 646	-3 010 538	124,5
Daňové príjmy	15 517 036	16 795 409	16 795 409	17 440 976	645 567	112,4
Nedaňové príjmy	1 285 089	2 129 738	2 129 745	1 738 326	-391 412	135,3
Granty a transfery	2 227 577	7 774 037	4 554 459	4 509 344	-3 264 693	202,4
Celkové výdavky	23 554 555	35 040 556	31 829 896	31 363 983	-3 676 573	133,2
Bežné výdavky	20 847 550	29 094 461	27 068 533	26 649 828	-2 444 633	127,8
Kapitálové výdavky	2 707 004	5 946 095	4 761 363	4 714 155	-1 231 940	174,1
Schodok ŠR	-4 524 853	-8 341 372	-8 350 283	-7 675 337	666 035	169,6

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2023.

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

Súčasťou rozpočtu kapitoly VPS boli oproti minulosti aj výdavky na transfer do ŠFA vo výške 750 mil. eur, z ktorých bolo trvalo viazaných 709 mil. eur, čo zodpovedalo sankcii v podobe viazania výdavkov ŠR vo výške 3 % z celkových výdavkov. Zvyšok nebol použitý na pôvodne určenú kapitalizáciu existujúcich spoločností s majetkovou účasťou štátu, ale väčšina bola presunutá na výdavky na realizáciu nerozpočtovaných potrieb (40 mil. eur) a na príspevok politickým stranám a hnutiam.

Zámery vo vybraných výdavkových položkách sa v predchádzajúcom roku darilo naplňať s výnimkou POO (tabuľka 5). Výdavky na obsluhu štátneho dlhu sú medziročne na rovnakej úrovni a úspora oproti rozpočtu išla na vrub výnosom z krátkodobého investovania dočasných voľných finančných prostriedkov na peňažnom trhu (napr. nečerpané POO). Rok 2023 bol z hľadiska čerpania zdrojov EÚ úspešnejší ako predchádzajúci. Medziročne bolo čerpanie fondov EÚ viac než dvojnásobné a POO sedemnásobné, no stále s mnohými problémami (viac v kapitole 4). Odvod do rozpočtu EÚ bol v roku 2023 na rovnakej úrovni ako v 2022, pričom rozdiel oproti rozpočtu bol zapríčinený zmenami na strane EÚ ovplyvňujúcimi konečnú prepočítanú sumu. Transfer na zabezpečenie platobnej schopnosti

SP nebol rozpočtovaný, no v skutočnosti dosiahol 1,16 mld. eur pre významné legislatívne zmeny (viac v kapitole 3.4).

Tabuľka 5: Čerpanie vybraných výdavkov ŠR (v tis. eur)

Ukazovateľ	2022 S	2023 R	2023 S	23S - 23R	YoY
Výdavky ŠR spolu	23 554 555	35 040 556	31 363 983	-3 676 573	133,2
Výdavky na obsluhu štátneho dlhu	1 059 061	1 343 478	1 073 190	-270 288	101,3
POO – výdavky	48 966	2 011 251	374 178	-1 637 073	764,2
POO – výdavky na DPH	2954	332 152	15 742	-316 410	532,9
EÚ výdavky	2 203 315	5 717 554	4 906 961	-810 593	222,7
Spolufinancovanie	404 819	970 441	731 264	-239 177	180,6
Odvod do rozpočtu EÚ	940 226	1 027 581	943 226	-84 355	100,3
Transfer Sociálnej poisťovni	103 488	0	1 160 000	1 160 000	1 120,9

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2023.

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

3.2 Príjmy štátneho rozpočtu

Daňové príjmy na hotovostnej báze v roku 2023 boli medziročne vyššie o 1,9 mld. eur a oproti rozpočtu vyššie o 645 mil. eur (tabuľka 4 v prílohe). Zvýšenie hotovostného plnenia príjmov oproti rozpočtu išlo na vrub najmä zlepšenému výberu DPFO o 250 mil. eur a zavedeniu dvoch nových daní s celkovým výberom 557 mil. eur. Nižší než očakávaný hotovostný výnos bol zaznamenaný hlavne pri DPH a bol zapríčinený najmä zavedením zníženej sadzby DPH na gastro a športoviská, s čím sa v rozpočte nerátalo a nižšou než predpokladanou úspešnosťou výberu DPH.

DPPO je po DPH druhým najvýznamnejším daňovým príjmom ŠR s podielom 22,4 %, čo zodpovedá celkovému výnosu 3,9 mld. eur. Počas roka 2023 bol hotovostný výnos ovplyvnený aj vyšším než očakávaným výnosom z vyrovnaní (zúčtovania) dane na úrovni 1,2 mld. eur a nerozpočtovaným prevodom územnej samosprávy ako výpadku DPFO pre zvýšenie daňového bonusu na dieťa v celkovej výške 326 mil. eur. DPFO sa rozdeľuje obciam a mestám (70 %) a VÚC (30 %), čiže nie je príjmom ŠR a sumy v tabuľke zodpovedajú zostatkom z hľadiska hotovostných tokov.

Počas roka 2023 boli zavedené dve nové dane – príjem z odvodu z nadmerných príjmov a solidárny príspevok z činností v odvetviach ropy, zemného plynu, uhlia a rafinérií. Prvá bola zavedená ako súčasť položky osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach s hotovostným výnosom 38 mil. eur a druhá platená najväčšou rafinériou priniesla do rozpočtu 520 mil. eur. Obe nové dane súviseli s výraznou zmenou cien energií, čo sa prejavilo napr. aj v iných príjmoch z podnikania, kde MŽP SR získalo 150 mil. eur od Vodohospodárskej výstavby, š. p.

Nedaňové príjmy boli v roku 2023 na hotovostnej báze nižšie oproti rozpočtu o 391 mil. eur (tabuľka 6), čo bolo zapríčinené preklasifikovaním časti pôvodne rozpočtovaných nedaňových príjmov medzi skutočnosť daňových príjmov (energie). Tradične významnou položkou nedaňových príjmov sú dividendy, pričom v roku 2023 prišli najmä zo SPP (220 mil. eur), Slovenskej prenosovej a elektrizačnej sústavy a. s. (SEPS – 79 mil. eur) a TIPOSu (50 mil. eur). Súčasťou ďalšej významnej položky zahŕňajúcej administratívne poplatky sú napríklad aj pokuty za používanie diaľnic bez úhrady vo výške 21 mil. eur. Významný nárast pri položke týkajúcej sa úrokov bol zapríčinený nárastom úrokovej sadzby používanej ŠP pri úročení jednoduchých depozít a nárastom zostatkov na účtoch prostriedkov EÚ a POO.

Skutočné príjmy ŠR z grantov a transferov dosiahli sumu 4,5 mld. eur, čo je oproti rozpočtu na rok 2023 o 3,3 mld. eur menej, najmä z dôvodu nižšieho než očakávaného čerpania zdrojov z EÚ (bližšie v kapitole 4). Medziročne tak stúpili viac než dvojnásobne (tabuľka 7).

Tabuľka 6: Prehľad o plnení nedaňových príjmov ŠR (v tis. eur)

Ukazovateľ	2022 S	2023 R	2023 S	23S - 23R	YoY
Nedaňové príjmy spolu	1 285 089	2 129 738	1 738 326	-391 412	135,3
Príjmy z podnikania a z vlastníctva majetku	168 026	544 797	600 308	55 511	357,3
<i>dividendy</i>	160 519	388 993	442 362	53 369	275,6
Administratívne poplatky a iné poplatky a platby	400 937	354 134	366 045	11 911	91,3
Kapitálové príjmy	11 460	27 270	16 685	-10 585	145,6
Úroky z tuzemských a zahraničných úverov, pôžičiek NFV	9 996	24 497	121 737	97 240	1217,9
Iné nedaňové príjmy	694 670	1 179 040	633 551	-545 489	91,2

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2023.

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

Tabuľka 7: Prehľad o plnení grantov a transferov (v tis. eur)

Ukazovateľ	2022 S	2023 R	2023 S	23S - 23R	YoY
Granty a transfery spolu	2 227 578	7 774 037	4 509 343	-3 264 694	202,4
Tuzemské granty a transfery	39 875	45 232	69	-45 163	0,2
Zahraničné granty a transfery	2 187 703	7 728 805	4 509 274	-3 219 531	206,1
príjmy z rozpočtu EÚ	2 146 641	5 717 554	4 141 996	-1 575 558	193,0
príjmy z POO	41 061	2 011 251	367 278	-1 643 973	894,5

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2023.

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

3.3 Výdavky štátneho rozpočtu

Celkové výdavky ŠR na hotovostnej báze v roku 2023 predbehli rast inflácie a stúpili medziročne o 33,2 %, čiže z 23,6 mld. eur v roku 2022 na 31,4 mld. eur v roku 2023 (tabuľka 8). Na tomto raste sa podieľali bežné aj kapitálové výdavky. Postupne sa však mení štruktúra výdavkov, keď v roku 2021 bol pomer bežných a kapitálových 90 ku 10 a v roku 2023 to bolo 85 ku 15.

Tabuľka 8: Štruktúra čerpania výdavkov ŠR na hotovostnej báze (v tis. eur)

Ukazovateľ	2022 S	2023 R	2023 S	23S - 23R	YoY
Výdavky spolu	23 554 555	35 040 556	31 363 983	-3 676 573	133,2
Bežné výdavky	20 847 550	29 094 461	26 649 828	-2 444 633	127,8
Mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné výdavky	2 701 444	2 949 366	3 019 434	70 068	111,8
Poistné a príspevok do poisťovní	982 394	1 040 508	1 093 590	53 082	111,3
Tovary a služby	2 340 655	9 407 561	2 490 382	-6 917 179	106,4
Bežné transfery	14 822 787	15 696 756	20 046 164	4 349 408	135,2
Splácanie úrokov a ostatné platby súvisiace s úvermi	270	270	258	-12	95,56
Kapitálové výdavky	2 707 005	5 946 095	4 714 155	-1 231 940	174,1
Obstarávanie kapitál. aktív	1 183 010	2 451 521	1 433 149	-1 018 372	121,1
Kapitálové transfery	1 523 995	3 494 574	3 281 006	-213 568	215,3

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2023.

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

Bežné výdavky v roku 2023 predstavovali 26,6 mld. eur, čo je o 2,4 mld. eur menej než bolo plánované v rozpočte a o 5,8 mld. eur viac než v roku 2022. Najvýznamnejšie zmeny oproti rozpočtu

boli zaznamenané pri položkách tovary a služby a bežné transfery. Čerpanie na položke tovary a služby je oproti rozpočtu nižšie o 73,5 %, čo zodpovedá 6,9 mld. eur. Toto výrazne nižšie čerpanie je spôsobené tým, že sa na tejto položke rozpočtujú aj zálohové platby na projekty EÚ a prostriedky ŠR na spolufinancovanie. Zúčtovanie zálohových platieb sa vykonáva na príslušných položkách podľa skutočne realizovaných výdavkov (napríklad bežné a kapitálové transfery).

Finančne najvýznamnejšou položkou ŠR sú bežné transfery zodpovedajúce 75,2 % celkových skutočných výdavkov za rok 2023 na hotovostnej báze. Skutočné čerpanie bolo oproti rozpočtu vyššie o 4,3 mld. eur, pričom väčšina tohto nárastu išla na vrub MH SR (2,6 mld. eur). Tieto prostriedky boli použité na opatrenia v rámci energopomoci a podporu hospodárstva v dôsledku konfliktu na Ukrajine. V rámci bežných transfer sú tiež transfery obciam a mestám a VÚC, či transfer na zabezpečenie platobnej schopnosti SP.

Medzi bežné transfery patria aj sociálne dávky vo výške 3,2 mld. eur. Z toho pripadá 779 mil. eur na prídavok na dieťa, 657 mil. eur na rodičovský príspevok, 610 mil. eur na kompenzáciu a 904 mil. eur na ostatné dávky poskytované štátom. Okrem sociálnych dávok sem patrí aj transfer na platené poistné, z ktorého bolo 2,1 mld. eur určených na štátom platené poistné pre zdravotné poisťovne. Ďalej napríklad 188 mil. eur na aktívne opatrenia trhu práce, 155 mil. eur na školy a školské zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti cirkví či transfery súkromným školám vo výške 152 mil. eur.

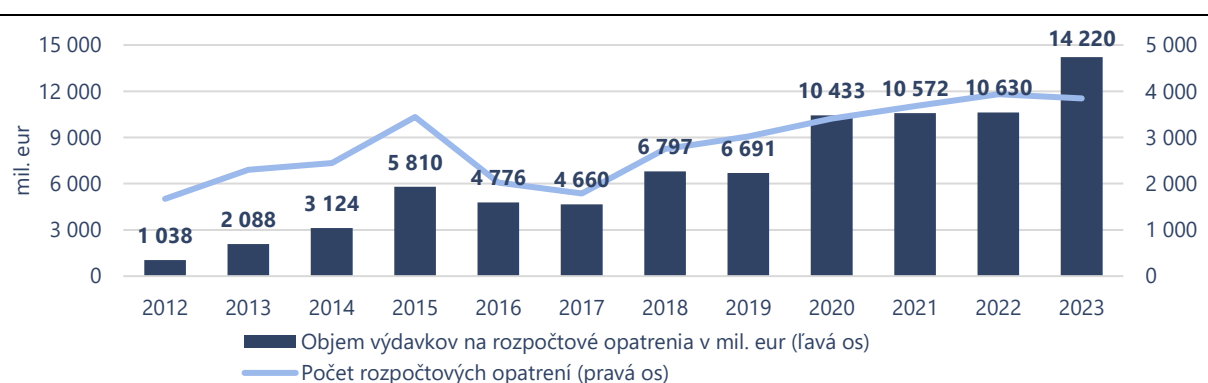
Skutočné čerpanie kapitálových výdavkov v roku 2023 bolo medziročne vyššie o 2 mld. eur. Vykazovanie kapitálových výdavkov je ovplyvnené ich pravidelným viazaním a uvoľňovaním na prelome rokov. V roku 2023 sa použili kapitálové výdavky rozpočtované pred rokom 2023 v celkovej sume 335 mil. eur a do nasledujúceho obdobia sa v roku 2023 viazali kapitálové výdavky rozpočtované v rokoch 2022 a 2023 v sume 705 mil. eur. **Novela rozpočtových pravidiel schválená v máji 2024 upravuje túto prax a NKÚ SR bude pozorne sledovať postupy spojené s touto zmenou.**

Približne polovica z finančne významnejších programov jednotlivých ministerstiev mala skutočné výdavky väčšie ako boli pôvodne rozpočtované (tabuľka 7 v prílohe). Najväčší rozdiel v čerpaní oproti rozpočtu bol v programe Sociálna inklúzia MPSVR SR o 811 154 tis. eur. Naopak čerpanie v programe MŽP SR Starostlivosť o životné prostredie bolo oproti rozpočtu nižšie o 883 621 tis. eur.

3.3.1 Rozpočtové opatrenia

Za rok 2023 bolo vykonaných 3 844 rozpočtových opatrení (RO) a z kapitoly VPS bolo uvoľnených celkovo 5 mld. eur. Celkový objem RO za rok 2023 bol na úrovni 14,2 mld. eur a medziročne vzrástol o 3,6 mld. eur (graf 11).

Graf 11: Vývoj objemu a počtu rozpočtových opatrení za obdobie 2012 – 2023



Zdroj: rozpocet.sk

Takmer 2 mld. eur bolo presunutých do štyroch kapitol; najväčšie presuny zaznamenali kapitoly MPSVR SR (981 mil. eur), MZ SR (363 mil. eur), MD SR (332 mil. eur) a MŠVVaŠ SR (326 mil. eur).

Najvyššia čiastka v rámci RO za minulý rok bola presunutá z ministerstva práce do kapitoly VPS, a to 900 mil. eur určených na kompenzačné opatrenia v súvislosti s rastom cien energií.

Najväčšie RO vo vybraných kapitolách boli:

- prekročenie limitu výdavkov v kapitole **MPSVR SR o 438,6 mil. eur** (prostriedky z kapitoly VPS) – na dofinancovanie 13. dôchodku v súlade s novelou zákona č. 296/2020 Z. z., a o **269,3 mil. eur** (prostriedky z kapitoly VPS) – na prídavok na dieťa a prídavok pre prvákov v súlade s novelou zákona č. 600/2003 Z. z., a na príspevok na opatrovanie pre poberateľov dôchodkovej dávky v súlade s novelou zákona č. 447/2008 Z. z.;
- prekročenie limitu výdavkov v kapitole **MZ SR o 316,3 mil. eur** (prostriedky z kapitoly VPS) – na dofinancovanie platby za poisťencov štátu;
- prekročenie limitu výdavkov v kapitole **MD SR o 150,8 mil. eur** (prostriedky z kapitoly VPS) – pre ŽSR na prevádzku železničnej infraštruktúry;
- prekročenie limitu výdavkov v kapitole **MŠVVaŠ SR o 146,2 mil. eur** (prostriedky z kapitoly VPS) – na úhradu výdavkov energií v školstve.

V prípade POO bolo začiatkom roka presunutých z predchádzajúcich rokov celkovo 1,58 mld. eur.

Na presune sa najviac podieľali rezorty školstva – 388 mil. eur, zdravotníctva – 227 mil. eur a životného prostredia – 209 mil. eur. Najväčšie presuny z predchádzajúcich rokov zaznamenali ministerstvo pôdohospodárstva – 1,46 mld. eur, ministerstvo hospodárstva – 1,26 mld. eur, ministerstvo dopravy – 957,9 mil. eur a ministerstvo investícií – 703,2 mil. eur. NKÚ SR dlhodobo upozorňuje na problém s čerpaním a na vysoké sumy presúvaných finančných prostriedkov.

3.3.2 Investície

Rozpočet kapitálových výdavkov na rok 2023 predstavoval 5,95 mld. eur, ktoré sa počas roka cez RO znížili na 4,76 mld. eur a skutočne sa vyčerpalo 4,71 mld. eur. Najviac kapitálových výdavkov v roku 2023 smerovalo do kapitol MD SR (1,5 mld. eur), MIRRI SR (919 mil. eur) a MO SR (640 mil. eur).

Najväčší podiel investícií v rámci ŠR v roku 2023 pripadá na kapitolu MD SR v celkovej výške 1,46 mld. eur, medziročne o 603 mil. eur viac. Ku koncu roka bolo čerpanie výdavkov na úrovni 89,8 % zo schváleného rozpočtu. Takmer o 12 p. b. viac ako v roku 2022. Nealožované finančné prostriedky predstavovali spolu 2,1 mil. eur. V rozpočte neboli zohľadnené kapitálové transfery MD SR pre Národnú diaľničnú spoločnosť, a. s. v celkovej výške 482 mil. eur. Transfery boli určené na financovanie najväčších dopravných investičných projektov. Konkrétne na prípravu a pokračujúcu výstavbu diaľnic a rýchlostných ciest na projekt D1 Hubová - Ivachnová (128 606 tis. eur), R2 Kriváň – Lovinobaňa (95 323 tis. eur) či R4 Prešov – Severný obchvat (32 550 tis. eur).

Kapitálový transfer pre Valaliky Industrial park v roku 2022 predstavoval sumu 214 mil. eur a za minulý rok MH SR alokovalo na investičný projekt „Strategické územie Valaliky“ ďalších 88,6 mil. eur. Budovanie tohto strategického parku začala vláda SR vydaním osvedčenia o významnej investícii v decembri 2021 a zaviazala MH SR pripraviť celú investíciu. Rezort založil spoločnosť Valaliky Industrial park, s. r. o., ktorá je priamym vykonávateľom týchto rozhodnutí a realizátorom záväzkov z investičnej zmluvy s prvým investorom v industriálnom parku – Volvo Cars. Postupný nábeh výroby automobilového závodu je naplánovaný do roka 2026. EK schválila na tento účel poskytnutie investičnej pomoci vo výške 267 mil. eur. Štát na výstavbu priemyselného parku vyčlenil finančné prostriedky spolu v celkovej výške

730 mil. eur. NKÚ SR vykonáva kontrolu zameranú na prípravu a realizáciu priemyselných parkov (Rimavská Sobota a Valaliky) s očakávanými výsledkami v druhom polroku 2024.

Odhad výdavkov na projekt leteckej základne Sliač v sume 126 mil. eur predložilo v roku 2023 MO SR na ÚHP MF SR, pričom ÚHP MF SR odporučil, aby sa stavba zrealizovala za 92 mil. eur.

V súvislosti s nákupom nových stíhacích lietadiel F-16 vznikla potreba investícií na leteckej základni Sliač. Pred návrhom rozhodnutia vlády SR o nákupe novej leteckej techniky v roku 2018 stanovilo MO SR sumu na realizáciu leteckej základne Sliač vo výške 55,38 mil. eur. MO SR v súčasnej dobe odhaduje výdavky na 150 až 200 mil. eur, čo je 3 až 4-násobne viac ako bolo pôvodne plánované. Konečná celková suma rekonštrukcie leteckej základne Sliač bude závisieť od výsledku verejného obstarávania na zhotoviteľa stavby, ktorá bude vyhlásená Agentúrou NATO pre podporu a obstarávanie v roku 2024. Na tento účel v roku 2020 MO SR zaslalo Agentúre NATO pre podporu a obstarávanie preddavok vo výške necelých 68 mil. eur, z ktorého sa postupne hradia výdavky za implementáciu jednotlivých projektov.²⁰ Zaplatené preddavky sú súčasťou hotovostných výdavkov MO SR a vstúpili do súvahy ako zaplatené preddavky na investičný hmotný majetok. Tento nárast pohľadávky eliminoval hotovostný výdavok, a preto celkový vplyv na výdavky podľa metodiky ESA 2010 bol nulový. Podľa rovnakej metodiky majú byť výdavky na obstaranie majetku zaznamenané v čase dodávky, keď ekonomické vlastníctvo prejde na kupujúceho. V čase dodávky poklesne pohľadávka, čo sa zaznamená ako výdavok na obstaranie majetku.²¹

Významnou investíciou v zdravotníctve je výstavba koncovej nemocnice Rázsochy, ktorej vláda v roku 2023 pozastavila financovanie z POO z dôvodu nedodržania stanovených termínov a finančné prostriedky boli realokované na výstavbu fakultnej nemocnice s poliklinikou F.D. Roosevelta v Banskej Bystrici. Výstavba nemocnice Rázsochy sa začala už v 80-tych rokoch minulého storočia. Začiatkom 90. rokov boli práce utlmené a neskôr aj zastavené pre zrušenie financovania, keď bola nemocnica v stave hrubej stavby. V rokoch 2019 – 2020 bol mohutný skelet zbúraný, pre výstavbu modernejšieho zariadenia. V júli 2022 vláda schválila výstavbu nemocnice, pričom hrubá stavba mala byť financovaná z POO v celkovej sume 281 mil. eur. Na projekt Rázsochy bolo od roku 2017 do 2023 vynaložených 23,8 mil. eur zo ŠR (napr. búracie práce, projektová dokumentácia, výkup pozemkov, predbežné statické posúdenie atď.). V júli 2023 aktualizácia POO priniesla zmeny v nastavených cieľoch. Podľa posledných informácií výstavba nemocnice Rázsochy má byť financovaná zo ŠR. Na nedostatky projektu poukázal NKÚ SR v nedávnej kontrole.²²

3.4 Rozpočtové rezervy

Počas roka 2023 kládlo viacero faktorov (legislatívna smršť, ceny energií, konflikt na Ukrajine) **vysoké nároky na rezervy, keď z rozpočtovaných 2,5 mld. eur stúplo čerpanie na konečných 4,3 mld. eur** (tabuľka 9). Dve najväčšie položky v podobe rezervy na riešenie vplyvov legislatívnych zmien a rezervy na kompenzačné opatrenia súvisiace s rastom cien energií pokrývajú v podstate celý rozdiel medzi skutočne uvoľnenými prostriedkami a rozpočtom. Vnútorou realokáciou týchto rezerv bolo

²⁰ Doteraz boli uhradené len administratívne poplatky a projektová dokumentácia vo výške 9,5 mil. eur, čo má v konečnom dôsledku pozitívny vplyv na schodok/dlh. Predmetom projektov, ktoré zabezpečuje NSPA je rekonštrukcia rolovacích dráh, vybudovanie nových rolovacích dráh a stojiska, rekonštrukcia skladu náhradných dielov – budovy č. 35 a 63, rekonštrukcia trafostanice, vybudovanie vstupu zo Sielnice, rekonštrukcia hangáru údržby, vybudovanie zariadenia pre umývanie lietadiel, rekonštrukcia budovy pre parkovanie pozemných podporných prostriedkov, vybudovanie zariadenia pre skladovanie a plnenie hydrazínu, vybudovanie dočasného skladu munície, rekonštrukcia dielni opráv pre pozemné podporné prostriedky a rekonštrukcia priestorov NATINAMDS.

²¹ Správa o výsledku kontroly – Plán rozvoja infraštruktúry MO SR.

²² NKÚ SR, 2023 – Správa o výsledku kontroly Príprava a realizácia investičných projektov národnej nemocnice Rázsochy a Univerzitnej nemocnice sv. Martina. [\[online\]](#).

v konečnom dôsledku najväčšou položkou dofinancovanie SP (1,16 mld. eur) a na pokrytie 13. dôchodku išlo z rezervy na riešenie legislatívnych zmien ďalších 439 mil. eur.

Tabuľka 9: Záonné rezervy uvoľnené platobným príkazom (v tis. eur)

Ukazovateľ	2022 S	2023 R	2023 UR*	Uvoľnené** k 31.12.2023	Nevyčerpané k 31.12.2022
Rezerva na riešenie vplyvov legislatívnych zmien	130 634	857 992	1 831 627	1 831 627	0
Rezerva na kompenzačné opatrenia súvisiace s rastom cien energií	-	860 000	1 718 716	1 718 716	0
Rezerva na prostriedky EÚ a odvody do EÚ	536 679	404 870	446 823	446 823	0
Rezerva na mzdy a poistné	265 103	187 662	190 144	189 924	220
Rezerva na výdavky súvisiace s vojnovým konfliktom na Ukrajine	-	100 000	110 000	107 015	2 985
Rezerva na riešenie krízových situácií mimo času vojny a vojnového stavu a vykonávanie povodňových prác	6 656	21 000	21 000	6 034	14 966
Rezerva vlády SR	1100	5 000	5 000	4 120	880
Rezerva na realizáciu súdnych a exekučných rozhodnutí	10 000	10 000	10 000	2 646	7 354
Rezerva predsedu vlády SR	1 942	1 500	2 027	2 018	9
Rezerva na negatívne vplyvy pandémie ochorenia COVID -19	717 441	-	-	-	-
Rezerva na výdavky v zdravotníctve	220 000	-	-	-	-
Spolu	1 889 555	2 448 024	4 335 337	4 308 923	26 414

Zdroj: MF SR, ÚV SR.

* Upravený rozpočet predstavuje celkový disponibilný zdroj prostriedkov jednotlivých rezerv v roku 2023.

** Zohľadňuje uvoľnenie prostriedkov prostredníctvom rozpočtových opatrení a platobných príkazov.

Príkladom kreatívnej práce s rezervami môže byť rozpustenie rezervy na energopomoc presúvaním až na dorovnanie dôchodkov a platby za poistencov štátu. NKÚ SR upozornil v stanovisku k ŠR/RVS na roky 2023 až 2025, že v kapitole MPSVR SR sú výdavky na kompenzačné opatrenia pre domácnosti v súvislosti s rastom cien energií v sume 900 mil. eur zaradené nesprávne na aparát ministerstva, pričom chýbalo aj presné zadefinovanie ich použitia. Tieto prostriedky boli počas roka 2023 ďalej presunuté do VPS, spolu s rovnako určenými 210 mil. eur z MH SR a 108 mil. eur z MD SR. Následne sa v rámci VPS rozdelili do rezervy na riešenie legislatívnych zmien (z ktorej sa 820 mil. eur použilo na transfer SP), na dofinancovanie platby za poistencov štátu (316 mil. eur) a ešte raz na transfer SP (240 mil. eur). Zvyšok do transferu SP vo výške 1,16 mld. eur pochádzal z rezervy na prostriedky EÚ a odvody EÚ vo výške 100 mil. eur. Transfer na zabezpečenie platobnej schopnosti SP bol využitý predovšetkým na vyplatenie valorizovaných dôchodkov, rodičovských dôchodkov a ostatných dávok SP.

Súčasťou rezervy na prostriedky EÚ a odvody do EÚ bola aj rezerva na splatenie úrokov z omeškania, vyplývajúca zo straty na tradičných vlastných zdrojoch vo výške 249 mil. eur. Istina v podobe mimoriadneho odvodu do rozpočtu EÚ vo výške 277 mil. eur bola uhradená v roku 2021. Týkalo sa to sporu k podhodnoteniu dovezeného textilu a obuvi z Číny. Táto rezerva nebola čerpaná a 100 mil. eur z nej bolo presunutých na transfer do SP.

Rezerva na výdavky súvisiace s vojnovým konfliktom na Ukrajine bola rozpočtovaná vo výške 100 mil. eur a v priebehu roka doplnená v rámci VPS o 10 mil. eur z rezervy na prostriedky EÚ a odvody do EÚ. Prostriedky boli uvoľnené v sume 87 mil. eur, najmä na príspevok na ubytovanie odídencov, úhradu zdravotnej starostlivosti nepoisteným osobám a dávky v hmotnej núdzi. Na výplatu 13. dôchodkov bolo

presunutých 20 mil. eur do rezervy na legislatívne vplyvy a zostávajúce 3 mil. eur predstavujú nevyčerpaný zostatok.

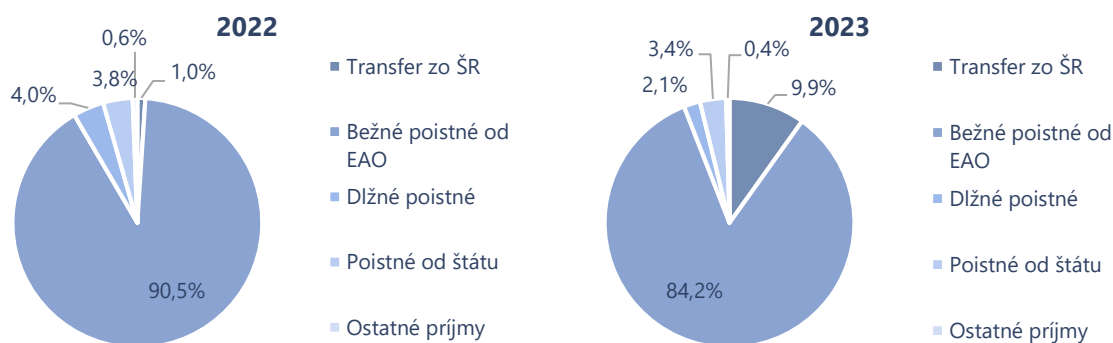
NKÚ SR vo svojich stanoviskách dlhodobo poukazuje na to, že nevyčerpané rezervy by prioritne mali byť použité na znižovanie deficitu verejných financií. NKÚ SR upozorňuje aj na veľký rozsah rezerv, ich vysoký podiel na celom rozpočte a na značné právomoci ministra financií pri nakladaní s nimi. Pre vyššiu transparentnosť NKÚ SR vlni odporúčať na základe kontrol a analýz legislatívne upraviť tvorbu rezerv, ich použitie na konkrétne účely, rušenie rezerv a ich možnosť/nemožnosť presúvania na iné výdavkové tituly. Novela zákona o rozpočtových pravidlách, schválená 9. mája 2024, upravuje okrem iného aj narábanie s rezervami v rámci rozpočtu. NKÚ SR verí, že implementácia schválených zmien RPVS bude reflektovať na odporúčania týkajúce sa rezerv.

3.5 Príjmy zo sociálneho poistenia

Príjmy SP dosiahli v roku 2023 11,7 mld. eur, medziročne vzrástli o 16,9 % a oproti schválenému rozpočtu o 9,2 %. Na ich raste sa významnou mierou podieľal transfer finančných prostriedkov zo ŠR v historicky najvyššej sume 1,16 mld. eur, o ktorom sa v pôvodnom návrhu rozpočtu neuvažovalo. Presun bol realizovaný z kapitoly VPS na zabezpečenie platobnej schopnosti SP v súvislosti so zvýšenými dôchodkovými dávkami. Kým v roku 2022 podiel transferu zo ŠR predstavoval len 1 %, v nasledujúcom roku sa jeho podiel zvýšil na takmer 10 % (graf 12).

Samotné príjmy zo sociálneho poistenia boli však nižšie oproti očakávaniam o 172,5 mil. eur. Rozhodujúcom mierou sa na nich podieľali príjmy z bežného poistného od EAO (84,2 % príjmov SP), poistné od štátu (3,4 %) a dlžné poistné (2,1 %) (graf 12).

Graf 12: Štruktúra príjmov Sociálnej poisťovne v rokoch 2022 a 2023 (v %)



Zdroj: Správa o hospodárení Sociálnej poisťovne v roku 2022, Správa o hospodárení Sociálnej poisťovne v roku 2023.

Príjmy od EAO z bežného poistného vo výške 9,9 mld. eur boli nižšie o 209,3 mil. eur v porovnaní so schváleným rozpočtom a vyššie oproti roku 2022 o 788,7 mil. eur. MPSVR SR poukázalo SP poistné od štátu v sume 397,2 mil. eur, nižšie o 5,3 mil. eur ako sa plánovalo, aj keď o 14,2 mil. eur viac ako v roku 2022. Plnenie príjmov z dlžného poistného v roku 2023 bolo v porovnaní so schváleným rozpočtom vyššie o 47,1 mil. eur.

Nižší výber poistného od EAO ovplyvnilo schválenie odvodovej úľavy pre potravinárov a výhodný odchod zamestnancov a samostatne zárobkovo činných osôb (SZČO) do predčasného starobného dôchodku. Prispel k tomu vysoký podiel SZČO, 79,5 %, ktorí platili príspevky na sociálne poistenie z minimálneho vymeriavacieho základu (box 4). Okrem toho sa na tom podieľal aj výber sociálnych

odvodov zo zdravotníckych zariadení; objem pohľadávok voči zdravotníckym zariadeniam medziročne stúpol o 198,1 mil. eur.

BOX 4: Fiktívni živnostníci

NKÚ SR upozorňuje na problematiku fiktívnych živnostníkov vo svojich stanoviskách k návrhu ŠZÚ SR už od roku 2021. V rámci analytického komentára²³ z roku 2023 sa NKÚ SR venoval najmä vyslaným fiktívnym živnostníkom, ktorí môžu vďaka výnimke platiť dane a odvody na Slovensku.

ÚHP na analytický komentár NKÚ SR nadviazal a vo svojej práci sa zamerail na domácich fiktívnych živnostníkov, ktorými Slovensko v EÚ vyniká.²⁴ Podľa štatistik pracujú na živnosť desiatky tisíc ľudí, aj napriek tomu, že v skutočnosti môže ísť o pracovný pomer.

Výhody, ktoré boli pôvodne zamýšľané na podporu podnikania, sú častokrát využívané podnikmi na znižovanie si vlastných odvodov, čím štát prichádza o stovky miliónov eur a zamestnanci o práva, ochranu a dôchodok. Podľa analytického komentára ÚHP je najzávažnejším problémom z pohľadu štátu ako regulátora pracovného trhu, že sa obchádza zákonník práce²⁵, dôsledkom čoho dochádza k strate na daniach a odvodoch, kriví sa konkurenčné prostredie, znižuje ochrana pracovníkov a vytvára sa problém čierneho pasažiera v dôchodkovom a zdravotníckom systéme.

Ak by sa všetci fiktívni živnostníci zamestnali na zodpovedajúci pracovný pomer, celkový výber daní a odvodov by sa mohol zvýšiť až o 648 mil. eur ročne. Dosiahnuť takéto zlepšenie však nie je reálne, nakoľko v súčasnosti neexistuje krajina EÚ, ktorá by mala menej ako 7 % fiktívnych živnostníkov. Na zvrátenie negatívneho trendu je preto potrebné zvýšenie intenzity kontrol zo strany inšpekcie práce, ako aj zvaženie takých úprav v legislatíve, ktoré umožnia lepšiu identifikáciu závislej práce a odhaľovanie fiktívnych živností. (ÚHP, 2024)

3.6 Príjmy verejného zdravotného poistenia

Zdravotné odvody platené EAO spôsobili v roku 2023 o 80,9 mil. eur nižšie príjmy ako predpokladal rozpočet na konsolidovanej báze na rok 2023. Príčinou zaostávania výberu zdravotných odvodov bol slabší ako očakávaný vývoj na trhu práce, a výber zároveň zaostával za vývojom mzdovej bázy.

Napriek nižšiemu ako plánovanému výberu dosiahli zdravotné poisťovne (ZP) na hotovostnej báze celkovo hospodársky prebytok vo výške 223,3 mil. eur, čo je oproti rozpočtu viac o 179 mil. eur. Podstatný vplyv mal vyšší výber zdravotných odvodových príjmov o 385,6 mil. eur, najmä cez zvýšenie platby za poistencov štátu.

Prostredníctvom MZ SR boli v roku 2023 vynaložené v hotovostnom vyjadrení transfery na preddavky poistného za skupiny osôb ustanovené zákonom²⁶ v sume 2,08 mld. eur. Nárast oproti schválenému rozpočtu bol zabezpečený prostredníctvom dvoch RO. Prvé RO povolilo prekročenie limitu výdavkov z dôvodu stabilizácie ambulantného sektora kvôli zvýšeným výdavkom na pokrytie rastu cien energií v sume 147 mil. eur.

Vzhľadom na podfinancovanie zdravotníckeho sektora realizovalo MF SR v spolupráci s MZ SR v septembri 2023 aj druhé RO, ktorým sa zvýšila hotovostná agregátna platba za poistencov štátu o 316,3 mil. eur v systéme verejného zdravotného poistenia (VZP). Prostriedky boli určené na dofinancovanie poistného za poistencov štátu vyplývajúce z reálnych výdavkov na zdravotnú starostlivosť. Alokácia bola rozdelená v pomere 55 % pre VŠZP a 45 % pre súkromné ZP. Na základe toho

²³ NKÚ SR – (Ne)samostatne zárobkovo činné osoby. [\[online\]](#).

²⁴ ÚHP – Hľadáme spoľahlivého zamestnanca. Podmienka: na živnosť. [\[online\]](#).

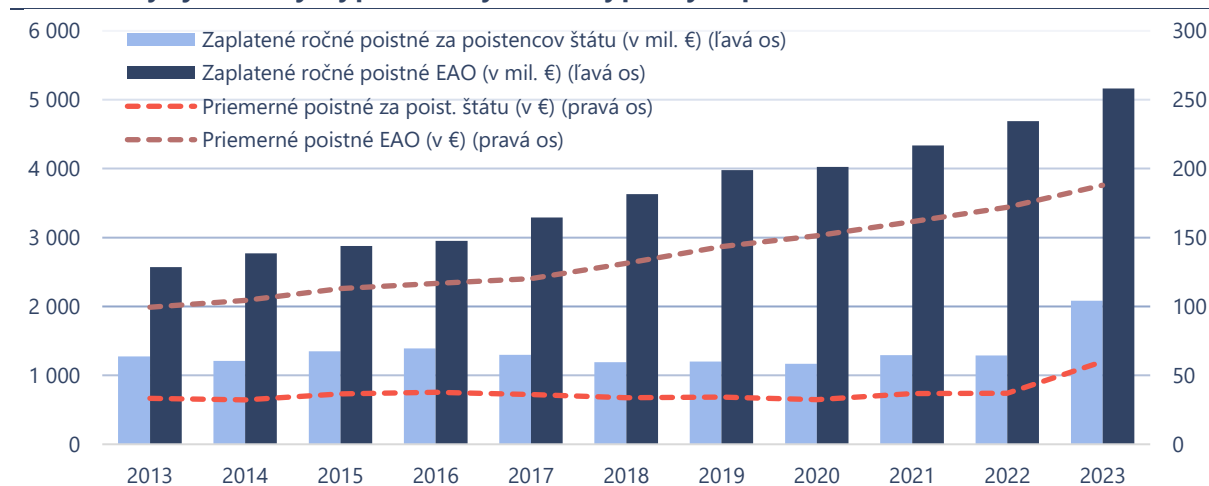
²⁵ Podľa zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce § 1.

²⁶ Podľa zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení v znení neskorších predpisov.

ÚDZS vyhlásil, že všetky tri ZP majú k 30. 9. 2023 dostatočnú likviditu. Prílev peňazí do VZP kladne ovplyvnil výšku priemernej mesačnej platby, ktorá sa zvýšila na úroveň 60 eur/mes. v roku 2023. V porovnaní s Českou republikou však stále zaostávame, nakoľko v roku 2022 mala platba za poistenca štátu vo výške 72 eur/mes. a na rok 2023 predpokladali približne 80 eur/mes.²⁷ Na základe zvýšenia platby za poistencov štátu sa zlepšila finančná situácia, likvidita aj schopnosť plniť svoje záväzky pre ZP vyplývajúce z VZP. Mesačná platba EAO sa medziročne zvýšila o 16 eur mesačne, čím dosiahla úroveň 188 eur/mes. za jedného poistenca a celkovo tak priniesla do systému VZP cez päť mld. eur.

V rámci vývoja platby zdravotného poistenia za poistenca štátu je viditeľná dlhodobá stagnácia oproti platbe EAO (graf 13). Dlhodobé podfinancovanie a výkyvy vo výške mesačného poistného za poistenca štátu mohlo spôsobovať nepredvídateľnosť príjmovej stránky rozpočtu ZZ a spôsobiť neplatenie záväzkov voči dodávateľom ZZ (viac v kapitole 5.1). Nepriaznivú situáciu z časti rieši novela zákona o zdravotnom poistení,²⁸ ktorou sa zavádza mesačná platba za poistenca štátu vo výške 4,5 % vymeriavacieho základu (priemernej mzdy v SR spred dvoch rokov). Mesačné platby od EAO, ako aj agregátne ročné poistné EAO, sú predvídateľné a dlhodobo rastúce.

Graf 13: Príjmy VZP a vývoj priemernej mesačnej platby za poistencov štátu v rokoch 2013 – 2023



Zdroj: ÚDZS SR. Spracovanie NKÚ SR.

3.7 Štátne finančné aktíva

Štátne finančné aktíva (ŠFA) sú súčasťou návrhu ŠR/RVS, no finančné operácie so ŠFA nie sú súčasťou príjmov alebo výdavkov ŠR. V súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách vykonáva MF SR správu ŠFA. Najväčšie pohyby na vybraných účtoch ŠFA nastali v roku 2023 pri osobitnom odvode finančných inštitúcií a pri prostriedkoch z FNM/MH Manažmentu (tabuľka 10).

Tabuľka 10: Pohyby na vybraných účtoch ŠFA (v tis. eur)

Štátne finančné aktíva (tis. eur)	2022 S	2023 S	23S-22S
Stav k 1.1.	3 419 084	3 196 933	-222 151
<i>Príjmy – zvýšenie ŠFA</i>	<i>1 056 782</i>	<i>167 155</i>	<i>-889 627</i>
účelové prostriedky z FNM/MH Manažment, a. s.	414 925	1 571	-413 354
návratné finančné výpomoci	550 112	58 430	-491 682
osobitný odvod finančných inštitúcií	0	0	0
osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach	91 465	105 552	14 087

²⁷ ÚDZS – Všetky tri zdravotné poisťovne majú k 30. 9. 2023 dostatočnú likviditu, úrad vzhľadom na absenciu finančného dohľadu apeluje na zmeny [\[online\]](#).

²⁸ [\[online\]](#). § 38ezg.

Štátne finančné aktíva (tis. eur)	2022 S	2023 S	23S-22S
d'alšie	279	1 602	1 323
Výdavky – zníženie na účtoch ŠFA	1 278 933	322 885	-956 048
účelové prostriedky z FNM/ MH Manažment, a. s.	506 322	107 264	-399 058
návratné finančné výpomoci	643 786	20 500	-623 286
osobitný odvod finančných inštitúcií	128 733	188 630	59 897
osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach	0	6 433	6 433
d'alšie	92	58	-34
Stav k 31.12.	3 196 933	3 041 203	-155 730
účet FNM/MH Manažment, a. s.	1 019 165	913 473	-105 692
účet NFV	58 315	96 245	37 930
účet osobitného odvodu finančných inštitúcií	1 122 786	934 156	-188 630
účet osobitného odvodu z podnikania v regulovaných odvetviach	919 804	1 018 922	99 118
d'alšie	76 863	78 407	1 544

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2023, MF SR.

Medzi najvýznamnejšie pohyby možno zaradiť odpustenie splátok návratných finančných výpomocí (NFV) obciam a VÚC vo výške 152 mil. eur (box 5) a transfer MZ SR na pokračujúce oddlžovanie v sume 83 mil. eur (viac v kapitole 5.1). Z osobitného odvodu finančných inštitúcií boli použité prostriedky v celkovej výške 189 mil. eur na investičný projekt Valaliky (89 mil. eur) a zvyšovanie ZI v DMD Group a. s. (90 mil. eur) a Letecké opravovne Trenčín, a. s. (10 mil. eur). Rozpočet na rok 2023 predpokladal tiež doplnenie ŠFA z výdavkov ŠR vo výške 750 mil. eur na kapitalizáciu existujúcich štátnych spoločností, pričom v skutočnosti k takémuto doplneniu zdrojov neprišlo. Počas predchádzajúcich rokov boli poskytované NFV najmä obciam a VÚC, pričom v roku 2023 neboli rozpočtované a ani sa neposkytli.

BOX 5: NFV poskytnuté obciam a VÚC počas pandémie COVID-19

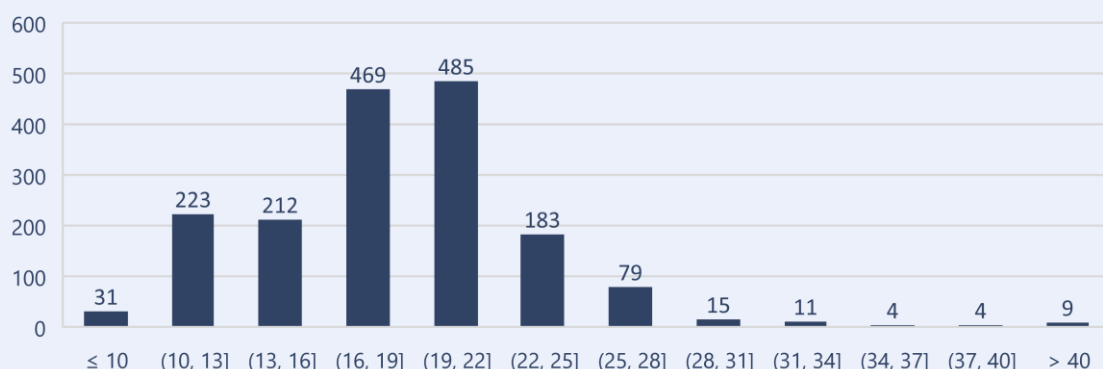
Na začiatku pandémie COVID-19 v roku 2020 boli poskytnuté NFV celkovo 1 719 obciam a mestám vo výške 100 mil. eur a všetkým ôsmim samosprávnym krajom vo výške 52 mil. eur. Prostriedky zo ŠFA boli určené na zmiernenie negatívneho dopadu pandémie COVID-19, ktorý predpokladal aj výpadok DPFO (70 % výnosu pre mestá a obce a 30 % výnosu pre VÚC). Prostriedky v zmysle uznesenia vlády č. 494/2020²⁹ mohli byť v maximálnej výške výpadku DPFO, poskytované bezúročne, s odloženou splatnosťou od 2024 a na základe žiadosti schválenej zastupiteľstvom pri splnení podmienok na dlh a bežné príjmy.

Priemerná výška poskytnutých NFV pre obce bola 20 tis. eur, pre mestá a mestské časti 430 tis. eur a pre VÚC 6,5 mil. eur. Najvyššia suma NFV bola poskytnutá Bratislave na úrovni 9,3 mil. eur, za ktorou nasledovali kraje s NFV od 7,7 po 5,5 mil. eur. Spomedzi obcí dostala najviac Ivanka pri Dunaji (necelých 183 tis. eur) a najmenšiu NFV dostala obec Krišľovce (397 eur). Po prepočítaní na jedného obyvateľa (graf 14) dostala väčšina obcí 16 až 22 eur na obyvateľa, pričom najviac to bolo 115 eur v Červenom Kláštore (spolu 25 607 eur) a najmenej v košickej mestskej časti Juh 1,77 eur (spolu 40 tisíc eur).

Rast cien energií a všeobecnej cenovej úrovne a ďalšie faktory spôsobil, že sa dlžníci začali obracať na MF SR so žiadosťami o odpustenie splátok NFV. Vláda v auguste 2023³⁰ rozhodla o odpustení splátok v sume 152 mil. eur. Rozdiel medzi poskytnutými a odpustenými NFV je takmer 100 tis. eur. Mestská časť Bratislava - Nové Mesto a mesto Hlohovec nevyčerпали celú alokáciu NFV a táto nevyčerpaná časť sa vykazuje ako splátka NFV.

²⁹ Návrh na poskytnutie návratných finančných výpomocí obciam a VÚC na kompenzáciu výpadku DPFO v roku 2020. [online].

³⁰ Návrh na zníženie štátnych finančných aktív v správe MF SR. [online].

Graf 14: Počty obcí v skupinách (histogram) podľa výšky NFV na obyvateľa

Zdroj: MF SR, spracovanie NKÚ SR

V období 2018 a 2023 boli zo ŠFA poskytnuté NFV v objeme 400 mil. eur, z čoho bolo splatených 61 mil. eur, odpustených 152 mil. eur a ostáva splatiť zvyšných 187 mil. eur (tabuľka 8 v prílohe). Z celkovej poskytnutej sumy pripadá na kraje 208 mil. eur, obce a mestá 137 mil. eur a na ostatné subjekty 55 mil. eur. Samosprávnym krajom bola NFV poskytnutá najmä na opravy a rekonštrukcie ciest a mostných objektov, mestám a obciam najmä na výpadok podielových daní počas pandémie (aj VÚC), výkon samosprávnych pôsobností v oblasti ciest, majetku a MHD, a medzi ostatnými subjektmi sú cestovné kancelárie, spoločnosti GA Drilling a. s. a Tachyum s. r. o. Problémy so splácaním mali obce a VÚC, ktorým bola časť odpustená, a posledne menovaná spoločnosť.

MF SR sa pri spoločnosti Tachyum, s. r. o. zachovalo obozretne, keď na nesplácanie NFV reagovalo konverziou pohľadávky na prioritné akcie. Podľa uznesenia vlády SR č. 108 zo 6. 3. 2019 bola poskytnutá NFV pre spoločnosť Tachyum, s. r. o. vo výške 15 mil. eur na priemyselný výskum, pri splácaní od 2023 a úročení 4 % p. a. Splátky istiny a úrokov napriek výzvam MF SR neprebehli a ministerstvo využilo zabezpečenie v podobe premeny na prioritné akcie Tachyum Ltd. Zástupcovia skupiny Tachyum sa pre MF SR vyjadrili, že plánujú využiť opciu na spätný nákup akcií vo výške istiny a príslušenstva.

NKÚ SR odporúča MF SR zvážiť úročenie všetkých NFV aktuálnym úročením štátnych dlhopisov alebo inou referenčnou hodnotou. NFV zo ŠFA upravuje predovšetkým § 13 ods. 9 zákona 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách VS. Každú NFV schvaľuje vláda a následne administruje MF SR. Jednotlivé zmluvy sa pripravujú individuálne a MF SR nemá k tejto oblasti bližšie interné usmernenie. Splátka istiny smeruje naspäť na účet NFV a splátka úrokov (príslušenstva) je nedaňovým príjmom ŠR. NFV sa poskytujú obciam a VÚC spravidla bezúročne a ostatným subjektom s rôznym úročením, za posledné roky od 0,49 % p. a. po 4 % p. a. NFV v rámci VS majú charakter bezúročnej pôžičky, pri súčasnom úročení štátnych dlhopisov na úrovni 3,75 % p. a. je pri dĺžke splatnosti úrokový diferenciál nezanedbateľný, čistá súčasná hodnota je záporná (súčasná hodnota splátok je nižšia než pôžička). Napríklad NFV pre Košický alebo aj Trenčiansky samosprávny kraj vo výške 20 mil. eur na 10 rokov by priniesli na úrokoch 7,5 mil. eur³¹.

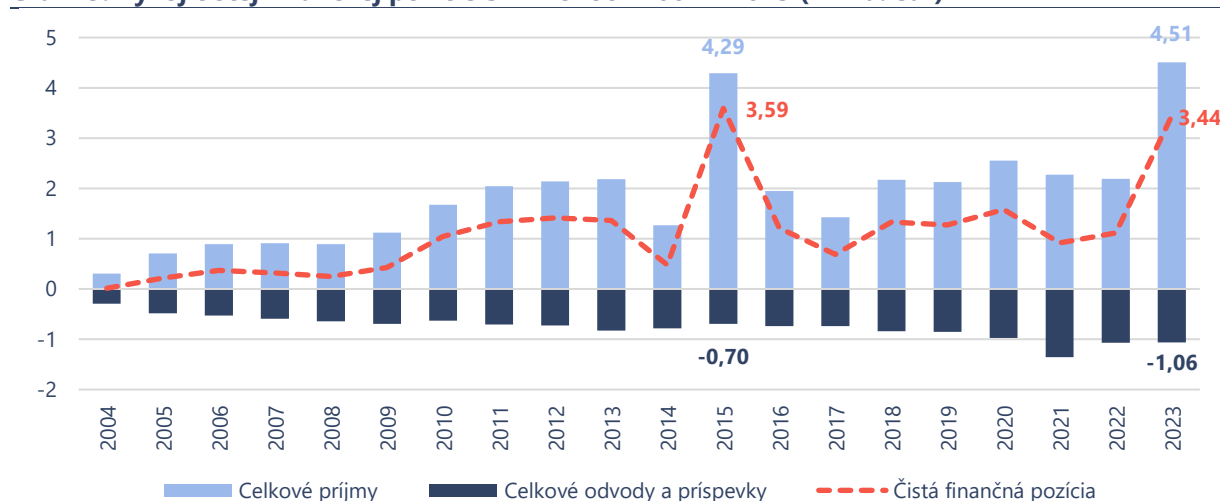
³¹ Predpokladáme jednoduché úročenie 3,75 p. a. na 20 mil. eur a 10 rokov (20 mil. x 0,0375 x 10 rokov = 7,5 mil. eur).

4 Vzťah štátneho rozpočtu k EÚ

ŠR prijal z EÚ vlani 4,5 mld. eur, čo predstavuje 58,3 % z pôvodne rozpočtovanej sumy. Príjmy z EÚ boli v roku 2023 dvakrát vyššie než v predchádzajúcom roku a zároveň odvody SR do rozpočtu EÚ boli nižšie ako v roku 2022.

Za celé obdobie čerpania eurofondov je SR každoročne v pozícii čistého prijímateľa (graf 15). Od roku 2004 prijala SR z rozpočtu EÚ spolu viac ako 37 mld. eur, pričom do rozpočtu EÚ odviedla 15,2 mld. Napriek tomu, že čistá finančná pozícia bola v roku 2023 na úrovni 52,4 % z pôvodne rozpočtovanej sumy, v absolútnom vyjadrení bola na úrovni 3,44 mld. eur. Čistá finančná pozícia ani v roku 2023 nepresiahla úroveň roka 2015³², v ktorom boli príjmy z prostriedkov EÚ najvyššie v histórii (4,28 mld. eur a čistá finančná pozícia 3,59 mld. eur). **NKÚ SR upozorňuje, že napriek vysokému čerpaniu zdrojov z EÚ sa Slovensku nedarí dlhodobo systematicky znižovať modernizačný dlh.**

Graf 15: Vývoj čistej finančnej pozície SR v rokoch 2004 – 2023 (v mld. eur)



Zdroj: Návrh ŠZÚ 2023.

4.1 PO 2014 – 2020

Na konci roka 2023 sa skončilo PO 2014 – 2020, kedy mohli byť uhradené výdavky prijímateľom a v roku 2024 pokračuje proces spracovávania týchto výdavkov na rôznych úrovniach. Lehota na deklarovanie výdavkov na EK je predĺžená do 31. 7. 2025. Definitívny stav celkového čerpania v rámci PO bude známy až po uplynutí tohto termínu. Toto PO bude definitívne uzavreté až po predložení záverečných účtov na EK vo februári 2026. Zvýšené čerpanie finančných prostriedkov z EÚ na začiatku roka 2024 bolo zapríčinené financovaním na národnej úrovni a zaslaním posledných súhrnných žiadostí o platbu z riadiacich orgánov na certifikačný orgán MF SR. Od začiatku januára do konca apríla 2024 sa z PO 2014 – 2020 vyčerpalo viac ako 1,8 mld. eur, čo predstavuje približne 12,5 % z celkovej alokácie PO.

Do konca roka 2023 bolo uhradených prijímateľom 85,4 % z celkovej alokácie PO (12,4 mld. eur). MIRRI SR³³ a CO MF SR³⁴ vykázali v pravidelných monitoringoch k 31. 12. 2023 vyššie čerpanie 90,41 %, z dôvodu uplatnenia výnimky za 7. a 8. účtovný rok, kedy EK uhrádzala 100 % deklarovovaných výdavkov. Na základe tejto výnimky EK previedla na mimorozpočtové účty CO (MF SR) výdavky za všetky zdroje

³² V prípade PO 2007 – 2013 bolo do roku 2015 potrebné dočerpať ročný záväzok za rok 2012 (pravidlo n+3) a súčasne ročný záväzok za rok 2013 (pravidlo n+2). Zdroj: Bod 1.2 tlačovej správy MF SR. [\[online\]](#).

³³ MIRRI SR – Informácia o implementácii EŠIF k 31. 12. 2023. [\[online\]](#).

³⁴ Tlačová správa MF SR. [\[online\]](#).

spolu (EÚ zdroj + ŠR zdroj + vlastné zdroje prijímateľa). **Výška finančných opráv z titulu nezrovnalostí stúpila v roku 2023 medziročne o 15,9 % na 453,08 mil. eur za zdroj EÚ** (tabuľka 11). Najvyššie nezrovnalosti dosahuje OP Integrovaná infraštruktúra, Integrovaný regionálny OP a OP Ľudské zdroje.

Tabuľka 11: Výška finančných opráv z titulu nezrovnalostí v rámci PO 2014 – 2020 (v mil. eur)

Operačný program	EÚ zdroj	ŠR zdroj
OP Integrovaná infraštruktúra	308,70	48,45
OP Kvalita životného prostredia	19,87	1,96
OP Ľudské zdroje	57,43	10,45
Integrovaný regionálny OP	58,37	11,19
OP Efektívna verejná správa	2,96	0,59
OP Technická pomoc	2,27	0,40
Program Interreg V-A SK-CZ	2,57	0,11
Program Interreg V-A SK-AT	0,29	0,01
PS INTERACT III*	0,04	0,007
OP Rybné hospodárstvo	0,58	0,16
SPOLU	453,08	73,33

Zdroj: CO (MF SR), pri PS INTERACT III ide o národné príspevky členských štátov programu. K 31.12.2023.

Celková výška nedočerpaných záväzkov v PO 2014 – 2020 bola k 31. 12. 2023 vo výške 154,4 mil. eur (tabuľka 12). Za celé PO 2014 – 2020 bol vykázaný najvyšší dekomitment³⁵ v roku 2015 (122 mil. eur).

Tabuľka 12: Výška nedočerpaného záväzku so stavom k 31. 12. 2023 (v mil. eur)

Program	Dekomitment					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Záväzok					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
OP Val	26,97	81,45	-	-	-	-
IROP	0	38,89	0	0	0	0
OP RH	0	1,89	1,14	2,14	0,29	1,65
SPOLU	26,97	122,23	1,14	2,14	0,29	1,65

Zdroj: CO (MF SR).

4.2 PO 2021 – 2027

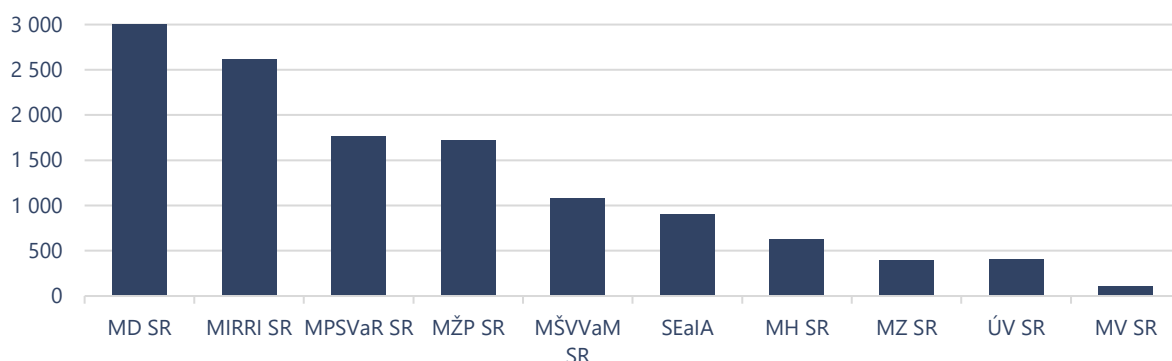
V novom PO je nižšia alokácia (12,8 mld. eur) **oproti končiacemu PO** (14,5 mld. eur) **a Slovensko je stále v pozícii čistého prijímateľa.**

V novom PO 2021 – 2027 bolo ku koncu roka 2023 vyčerpaných len 0,02 % z celkovej alokácie (čerpal len OP Interact IV, a to 2 mil. eur). Príjmy z rozpočtu EÚ v PO 2021 – 2027 boli rozpočtované na rok 2023 v celkovom objeme 1,5 mld. eur (graf 16). V rámci Programu Slovensko boli prijímateľom uhradené zálohové platby vo výške 74,5 mil. eur³⁶ (čo predstavuje 0,59 % z alokácie OP). Program Slovensko má alokáciu 12,6 mld. eur a jeho riadiacim orgánom je MIRRI SR.

Vzhľadom na skutočnosť, že ročný záväzok v prvom roku PO 2021 – 2027 bol nulový, v roku 2024 ešte nemôže vzniknúť dekomitment. V rámci pravidla n+3 bude nutné deklarovať na EK výdavky až za ročný záväzok 2022 v roku 2025, preto je nutné do konca budúceho roka vyčerpať viac ako 1,6 mld. eur (tabuľka 13).

³⁵ Dekomitment alebo nesplnený záväzok znamená, že sa nepodarilo vyčerpať dopredu stanovenú sumu peňazí na konkrétny rok, pri ktorom platí pravidlo n+3. Častým dôvodom prepadnutia prostriedkov je práve nestihnutie termínov na ich dočerpanie.

³⁶ Tieto prostriedky ešte neboli schválené platobným orgánom MF SR.

Graf 16: Rozdelenie alokácie Programu Slovensko 2021 – 2027 podľa rezortov (v mil. eur)

Zdroj: MIRRI SR.

Tabuľka 13: Stav čerpania PO 2021 – 2027 k 31. 12. 2023 (v mil. eur)

Program	Alokácia	Čerpanie	Čerpanie v %	Ostáva vyčerpať k 31.12.2025 (n+3)
	EÚ zdroj	EÚ zdroj	EÚ zdroj	EÚ zdroj
Spolu Program Slovensko	12 593,73	0,00	0,00	1 674,58
Interreg SK-CZ	85,32	0,00	0,00	5,19
Interreg SK-AT	55,50	0,00	0,00	3,38
Interact IV	45,00	2,02	4,48	2,74
PRH	15,23	0,00	0,00	2,57
SPOLU PO 2021-2027	12 794,78	2,02	0,00	1 688,46

Zdroj: MF SR

4.3 Plán obnovy a odolnosti

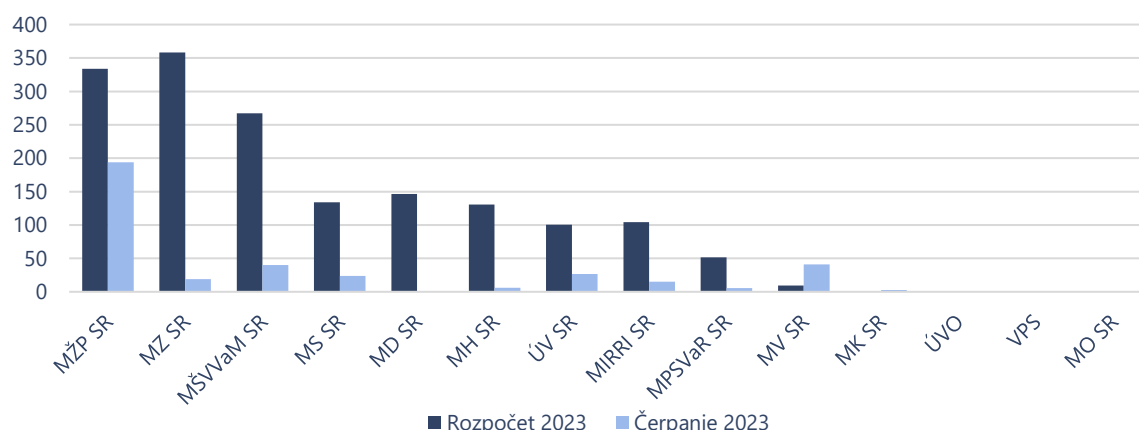
Z POO dostalo doteraz Slovensko z EK spolu viac ako 2 mld. eur. Spolu od začiatku implementácie POO do konca roka 2023 vyčerpala SR 429,2 mil. eur (6,69 % z celkovej alokácie POO). Z toho 374 mil. eur bolo vyčerpaných v roku 2023. K 30. 4. 2024 bolo vyčerpaných od začiatku roka celkovo viac ako 44 mil. eur. Z toho 21,6 mil. eur tvorili kapitálové výdavky a 22,54 mil. eur bežné výdavky (tabuľka 14).

Tabuľka 14: Štruktúra čerpania výdavkov z POO (v mil. eur)

	Čerpanie 2021	Rozpočet 2022	Čerpanie 2022	Rozpočet 2023	Čerpanie 2023	Rozpočet 2024	Čerpanie k 30.4. 2024
Bežné výdavky	6,07	347,35	46,66	369,27	113,67	352,00	22,54
Kapitálové výdavky	-	954,62	2,31	1 641,99	260,50	863,40	21,6
SPOLU	6,07	1 301,97	48,97	2 011,25	374,17	1 215,40	44,14

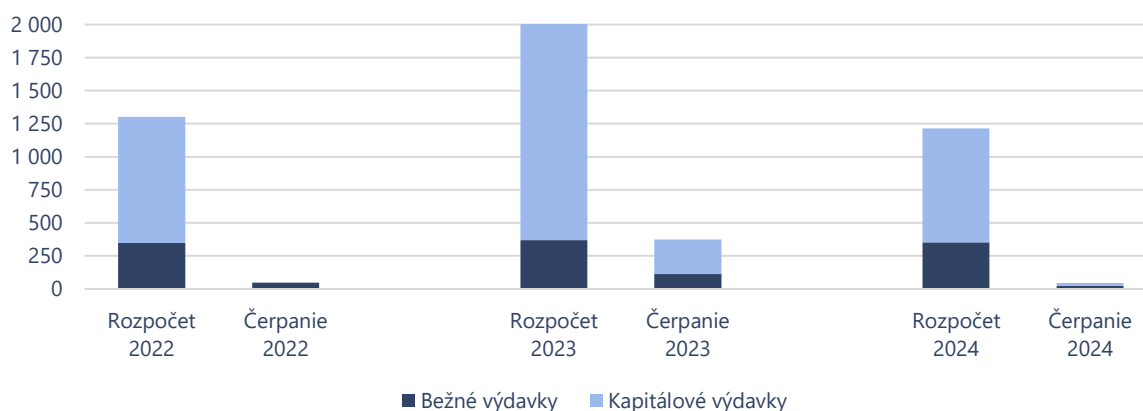
Zdroj: RIS, *čerpanie 2024 je k 31. 3. 2024

Ku koncu roka 2023 sa vyčerpalo 18,6 % z rozpočtovanej sumy na rok 2023 (2 mld. eur) (graf 17). Z rozpočtovaných výdavkov sa vyčerpalo 374,2 mil. eur, s čím súvisia výdavky na platbu DPH na úrovni 15,7 mil. eur. Bežné výdavky boli čerpané vo výške 113,7 mil. eur a kapitálové výdavky predstavovali 260,5 mil. eur.

Graf 17: Rozpočtovaná a čerpaná suma v rámci POO za rok 2023 podľa kapitol (v mil. eur)

Zdroj: RIS.

POO na úrovni EÚ je vo forme grantu a/alebo pôžičky, pričom na Slovensku pozostáva len z grantovej časti a tieto zdroje možno čerpať do roku 2026. Finančné prostriedky sú z EK prevedené na účet Národnej implementačnej a koordinačnej autority (NIKA), vedený v Štátnej pokladnici. Tieto prostriedky sa zaraďujú pri čerpaní do príjmov ŠR po prevode na účet kapitoly VPS, čo zlepšuje likviditu a umožňuje efektívnejšie riadenie dlhu a likvidity VS. Alokácia na projekty POO sa rozpočtuje v prvom roku a nie až pri plnení míľnikov a cieľov, čím vznikajú rozdiely medzi rozpočtovanými a skutočnými výdavkami.

Graf 18: Prehľad rozpočtovanej a čerpanej sumy v rámci POO v rokoch 2022 – 2024* (v mil. eur)

Zdroj: RIS. *čerpanie v roku 2024 je k 30. 4. 2024.

V rámci jednotlivých kapitol v roku 2023 z POO najviac vyčerpalo MŽP SR (193 mil. eur) (box 6). Medzi najväčšie výdavkové položky v roku 2023 patrili bežné výdavky právnickej osobe založenej štátom, obcou alebo VÚC (15,4 mil. eur), príspevkovej organizácii (15,4 mil. eur), verejnej vysokej škole (12,4 mil. eur) a tarifný plat, osobný plat, základný plat, funkčný plat, hodnotný plat, plat, vrátane ich náhrad (11,9 mil. eur). V rámci kapitálových výdavkov najväčšiu položku tvorili výdavky príspevkovej organizácii (187,2 mil. eur), nákup osobných automobilov v rezorte vnútra³⁷ (34,9 mil. eur) alebo výdavky do budov,

³⁷ Nákup osobných automobilov bol realizovaný v rámci komponentu Boj proti korupcii a praniu špinavých peňazí v investícii s názvom Nákup nových vozidiel (10 % vozového parku) – elektrických a hybridných vozidiel. Cieľom projektu bol nákup 705 elektrických a hybridných vozidiel pre policajný zbor a následná obmena vozového parku policajného zboru.

objektov alebo ich častí (17,7 mil. eur). Všetky nevyčerpané prostriedky sa presunú do nasledujúcich rokov³⁸.

BOX 6: Čerpanie fondov EÚ v kapitole MŽP SR a zistenia NKÚ SR

V roku 2023 predstavovali zdroje EÚ významný objem krytia výdavkov v kapitole MŽP SR. Schválené výdavky 1 681 mil. eur boli upravené RO v priebehu roka na 856 mil. eur. V skutočnosti sa vyčerpalo 855 mil. eur. Rozpočítované výdavky kapitoly zo ŠR boli na úrovni 175 mil. eur (cca 26 %) a zvyšných približne 680 mil. eur (74 %) tvorili výdavky z EÚ. Najväčšiu časť predstavovali finančné prostriedky EÚ z predchádzajúcich období (cca 546 mil. eur), najmä z PO 2014 – 2020, predovšetkým Kohézneho fondu a Európskeho fondu regionálneho rozvoja, ktoré slúžili na dofinancovanie projektov. Z Kohézneho fondu smerovali finančné prostriedky (360 mil. eur) na projekty z OP Kvalita životného prostredia 2014 – 2020, najmä pre Prioritnú os 1 Udržiavateľné využívanie prírodných zdrojov prostredníctvom rozvoja environmentálnej infraštruktúry a Prioritnú os 2 Adaptácia na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy so zameraním na ochranu pred povodňami, najmä na projekty zamerané na nakladanie s odpadmi, ako aj s odpadovými vodami pri budovaní ČOV. Časť týchto financií (55 mil. eur) smerovala na projekty zamerané na ochranu prírody a krajiny a na znižovanie znečistenia (36 mil. eur). Približne 181 mil. eur bolo použitých z Európskeho fondu regionálneho rozvoja, predovšetkým na projekty z Prioritnej osi 4 Energeticky efektívne nízkouhlíkové hospodárstvo vo všetkých sektoroch, zamerané najmä na zníženie energetickej náročnosti verejných budov, zvýšenie využívania obnoviteľných zdrojov energie v podnikoch a pod. Z POO bolo v roku 2023 čerpaných približne 193 mil. eur. Najväčšia časť prostriedkov (187 mil. eur) bola použitá na projekty súvisiace s obnovou domov. V menšej miere na projekty orientované na ochranu životného prostredia (4,2 mil. eur), na ochranu pred povodňami (2,2 mil. eur) a iné.

NKÚ SR upozorňuje na významné riziko nízkej pripojiteľnosti domácností k verejnej kanalizácii. Podiel obyvateľov napojených na kanalizáciu v roku 2022 sa zvýšil len na 71 % zo 65,2 % v roku 2015. Zodpovedné štátne inštitúcie si dlhodobo neplnia záväzky pri projektoch odkanalizovania územných sídel a EK už začala voči SR proces infringementu.³⁹ Za obdobie približne 20 rokov sa v rámci SR investovalo pri budovaní nových kanalizácií, vodovodov a ČOV 1 668 mil. eur, pričom výrazná časť tejto sumy bola vygenerovaná vďaka európskej finančnej pomoci. V rámci Programu Slovensko je alokovaných ďalších 668 mil. eur, ale POO projekty vodárenskej infraštruktúry nepokrýva.

SR vykazuje závažné nedostatky aj pri odstraňovaní environmentálnych záťaží (EZ). NKÚ SR poukazuje na fakt, že v rokoch 2016 – 2021 sa podiel sanovaných lokalít k celkovo evidovaným envirozáťažiam na území SR zvýšil len o 0,7 p. b. Projektom financovaným z Programu Slovensko v rámci štátneho programu sanácie EZ 2022 – 2027 hrozí časový posun a existuje riziko, že finančné zdroje sa nestihnú v rámci národných priorit vyčerpať. Problematické sa zároveň ukazuje jednodrožové financovanie zelených, ekologických projektov z fondov EÚ, zdĺhavosť procesov verejného obstarávania a tiež náročné vysporiadanie vlastníckych vzťahov k pozemkom, ktoré môžu ohroziť udržiavateľnosť realizácie jednotlivých cieľov a opatrení v oblasti envirozáťaží⁴⁰.

Závery kontroly NKÚ SR v oblasti obnovy budov poukázali na roztrieštenosť financovania a absenciu národnej databázy údajov o energetickej hospodárnosti budov, ktoré mali nepriaznivý dosah na presnosť, spoľahlivosť a kvalitu vykazovaných údajov. MD SR ako gestor energetickej hospodárnosti budov nemalo v kontrolovanom období až do prijatia POO priamy finančný nástroj na obnovu verejných budov. Rezort tiež nemal k dispozícii relevantné údaje o financovaní a miere obnovy verejných budov. V rokoch 2014 až 2021 bolo obnovených 2 602 budov verejného sektora. Spolu je v SR približne 15 tisíc verejných budov. Pri zachovaní tohto tempa by obnova všetkých energeticky nevhodných verejných budov trvala približne 27 rokov. Podľa POO si hĺbkovú obnovu vyžaduje až 75 % z nich. Potenciál na energetickú úsporu je teda v tejto oblasti výrazný⁴¹.

³⁸ Prostriedky z POO je možné čerpať do roku 2026.

³⁹ NKÚ SR, 2023 – Správa o výsledku kontroly 2022 Čistiare odpadových vôd a odkanalizovanie SR. [\[online\]](#).

⁴⁰ NKÚ SR, 2023 – Správa o výsledku kontroly 2022 Štátny program sanácie environmentálnych záťaží (2016 – 2021). [\[online\]](#).

⁴¹ NKÚ SR, 2023 – Správa o výsledku kontroly 2022 Obnova verejných budov. [\[online\]](#).

5 Stanovisko k vybraným verejným politikám

Celkové príjmy kapitol sa v roku 2023 medziročne zvýšili o 24,5 % na 23,7 mld. eur. Viac príjmov smerovalo najmä do kapitoly VPS, medziročne viac o 2,5 mld. eur, na MIRRI SR (viac o 777 mil. eur) a na MD SR (viac o 597 mil. eur). Menej príjmov oproti roku 2022 získalo MZ SR (o 33 mil. eur). Prehľad plnenia príjmov jednotlivých kapitol v roku 2023 na hotovostnej báze obsahuje tabuľka 5 v prílohe.

Celkové výdavky kapitol v roku 2023 stúpili medziročne o 33,2 % na 31,4 mld. eur. Dôvodom vyšších výdavkov kapitol bolo vyrovňovanie sa s rastúcimi cenami, najmä energií a posledný rok čerpania finančných prostriedkov EÚ z PO 2014 – 2020. V roku 2023 malo najvyšší medziročný rast výdavkov MH SR (o 2,8 mld. eur), MIRRI SR (o 926 mil. eur) a MPSVR SR (o 768 mil. eur). Ďalších osem rozpočtových kapitol malo rast výdavkov vyšší než 100 mil. eur. Pokles výdavkov vykázala jediná kapitola, Správa štátnych hmotných rezerv, vzhľadom k rozpočtu v zanedbateľnej výške 68 tis. eur. Prehľad plnenia hotovostných výdavkov kapitol v roku 2023 obsahuje tabuľka 6 v prílohe.

V nasledujúcich podkapitolách hodnotíme a analyzujeme rozpočtové hospodárenie a napĺňanie cieľov rozpočtu v troch oblastiach verejných politík, v **zdravotníctve, sociálnych politikách** a v oblasti **vzdelávania, výskumu a vývoja**. Práve tieto oblasti verejných politík patrili aj medzi priority činnosti NKÚ SR v roku 2023. Nasledujúce podkapitoly tak sumarizujú aj niektoré výsledky kontrolnej a analytickej činnosti v týchto oblastiach, a to najmä so zameraním na plnenie programových cieľov jednotlivých kapitol a plnenie úsporných opatrení identifikovaných v revíziách výdavkov.

5.1 Zdravotníctvo

Verejné zdroje plynú do slovenského zdravotníctva predovšetkým dvoma spôsobmi, a to cez rozpočet kapitoly MZ SR a cez systém VZP. NKÚ SR sa zameriaval na štruktúru a hlavne využitie týchto zdrojov, ale aj na dlhodobé problémy slovenského zdravotníctva, predovšetkým na nedostatočne riešený problém zadlženia zdravotníckych zariadení (ZZ).

5.1.1 Plnenie cieľov v programoch kapitoly MZ SR

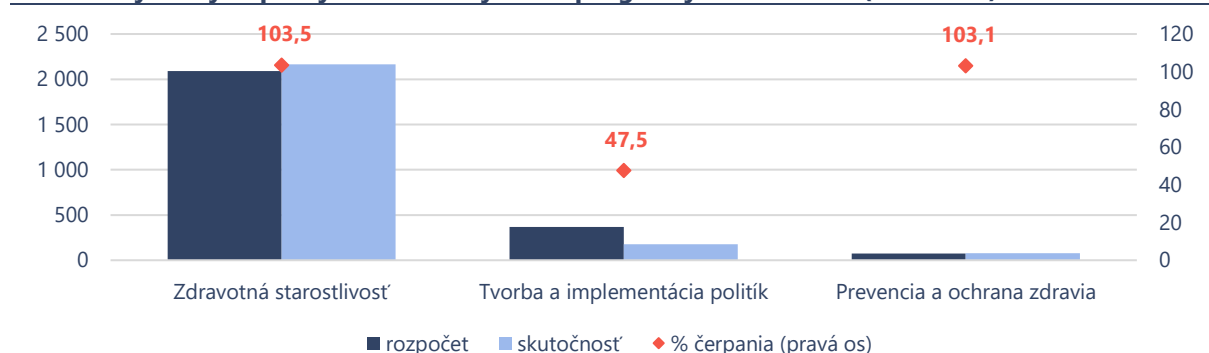
Tri programy tvorili takmer 99 % celkových výdavkov z rozpočtu kapitoly MZ SR v roku 2023 – zdravotná starostlivosť, tvorba a implementácia politík, prevencia a ochrana zdravia. Ciele vo všetkých týchto programoch však neboli definované dostatočne.

Aj v roku 2023 sa najviac prostriedkov kapitoly vynaložilo na zdravotnú starostlivosť, čo predstavovalo 88,5 % celkových výdavkov kapitoly (graf 19). Podstatná časť týchto zdrojov, 2,08 mld. eur, išla na poistné za poistencov štátu a pokrývala tak vyše 85 % celkových rozpočtových výdavkov kapitoly MZ SR. U platby za poistencov štátu bol medziročne zaznamenaný výrazný nárast, a to o vyše 61 %, čo je podrobnejšie popísané v kapitole 3.5. Vzhľadom na to, že ide o najväčšiu položku rozpočtu kapitoly, bolo by žiadúce mať v programovom rozpočte jasne pomenované, aký cieľ a aký výsledok má byť touto platbou dosiahnutý. Namiesto toho je cieľ definovaný ako „Platba štátu za neaktívnych občanov“. Takéto stanovenie cieľa nedáva žiaden priestor na to, aby v rámci monitorovania bola hodnotená jeho výška alebo akékoľvek iné aspekty tohto podprogramu.

Druhým najväčším programom rozpočtu kapitoly MZ SR je tvorba a implementácia politík, cez ktorý bolo v roku 2023 vyčerpaných vyše 175 mil. eur. Rozpočtovaná bola však suma vo výške 340 mil. eur. V roku 2022 bola opačná situácia, kedy sa prečerpalo výrazne viac než bol rozpočtovaný objem. Tieto veľké výkyvy čerpania oproti rozpočtu v poslednom období súvisia s pandemiou COVID-19, kde v roku 2022 bolo minutých viac prostriedkov, ako sa očakávalo, a v minulom roku bolo v rozpočte

alokovaných na pandémiu viac prostriedkov, ako bolo nakoniec reálne potrebné. Aj v súvislosti s týmto programom možno konštatovať, že ciele v programovom rozpočtovaní, ako napríklad „Riadenie a podpora programov“, neumožňujú relevantné vyhodnotenie ich plnenia.

Graf 19: Výdavky kapitoly MZ SR na vybrané programy v roku 2023 (v mil. eur)



Zdroj: RIS, výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Na program pokrývajúci prevenciu a ochranu zdravia bolo v roku 2023 vynaložených 76,4 mil. eur, čo predstavuje nárast oproti minulému roku o necelých 8 %. Cieľ pre tento program je definovaný ako „Zlepšiť a upevniť zdravotný stav obyvateľstva prostredníctvom projektov zameraných na zlepšenie životného a pracovného prostredia a presadzovanie zdravého spôsobu života vrátane stravovania.“ Monitorovacia správa k tomuto programu uvádza mnohé aktivity a výstupy uskutočnené v tejto oblasti, no chýbajú výsledkové indikátory. Pritom Slovensko dlhodobo zaostáva práve vo výsledkoch prevencie a dosahuje jednu z najvyšších úrovní preventabilnej úmrtnosti. Aj z týchto dôvodov NKÚ SR pripravuje v oblasti zdravotnej prevencie komplexnejšie zameranú kontrolu.

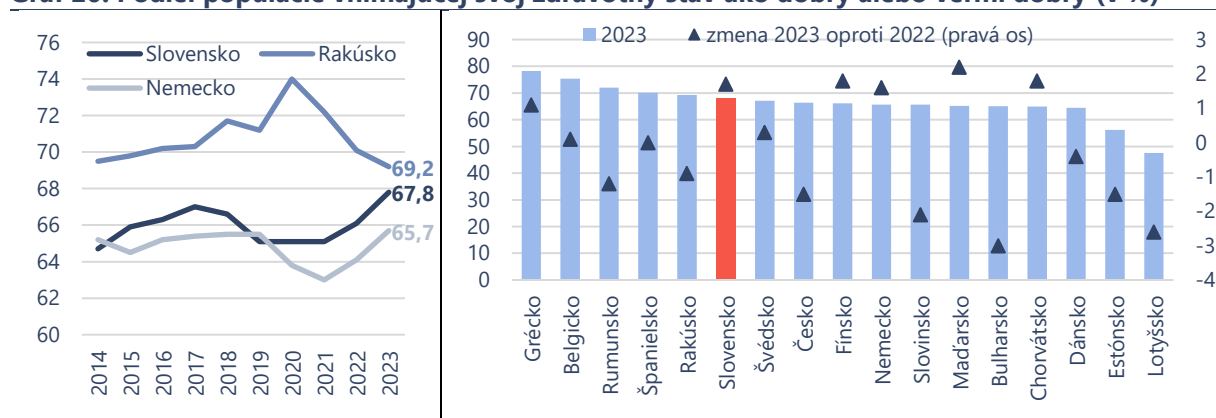
Podľa schváleného rozpočtu mali významnú časť výdavkov kapitoly tvoriť aj prostriedky POO, avšak ich nízke čerpanie je vážnym signálom slabej pripravenosti Slovenska reálne využiť prostriedky z tohto zdroja na zlepšenie stavu zdravotníctva. Na programe plánu obnovy bolo pre rok 2023 rozpočtovaných 451,8 mil. eur, z čoho bolo reálne vyčerpaných takmer 21,3 mil. eur, t. j. 4,7 %.

NKÚ SR opakovane upozorňuje na riziko ne hospodárneho vynakladania verejných zdrojov na nákup vakcín proti COVID-19.⁴² V roku 2023 bolo SR dodaných ďalších 680 tis. dávok vakcín, na čo bolo vynaložených necelých 73,5 mil. eur. Podaných bolo vyše 33 tis. dávok. S prebytkom vakcín sa Slovensko v roku 2023 vysporiadalo viacerými spôsobmi, napríklad darovaním vyše 2 mil. dávok, ale aj likvidáciou takmer 2,4 mil. expirovaných dávok vakcín. Napriek týmto skutočnostiam mala SR ku koncu roka 2023 na skladoch takmer 4,4 mil. dávok, z čoho 3,4 mil. bola už expirovaná. Tejto téme sa NKÚ SR venuje v samostatnej kontrole.

Dostupné výsledkové ukazovatele indikujú v oblasti zdravia náznaky zotavovania sa z pandémie a dobiehanie vyspelejších krajín. Za rok 2023 boli dostupné ukazovatele založené na zbere EU-SILC, ktorý obsahuje aj otázky ohľadom vnímania vlastného zdravotného stavu respondentov.⁴³ Podľa týchto údajov vnímalo v roku 2023 svoj zdravotný stav ako dobrý alebo veľmi dobrý 67,8 % občanov SR (graf 20). Táto hodnota sa medziročne zvýšila o 1,7 p. b., čo znamená, že svoj zdravotný stav vnímala pozitívne väčšia časť populácie ako v roku 2022. Zaradili sme sa týmto do skupiny krajín s pozitívnym trendom vnímania zdravotného stavu.

⁴² Stanovisko NKÚ SR k Návrhu štátneho záverečného účtu SR za rok 2022. [online].

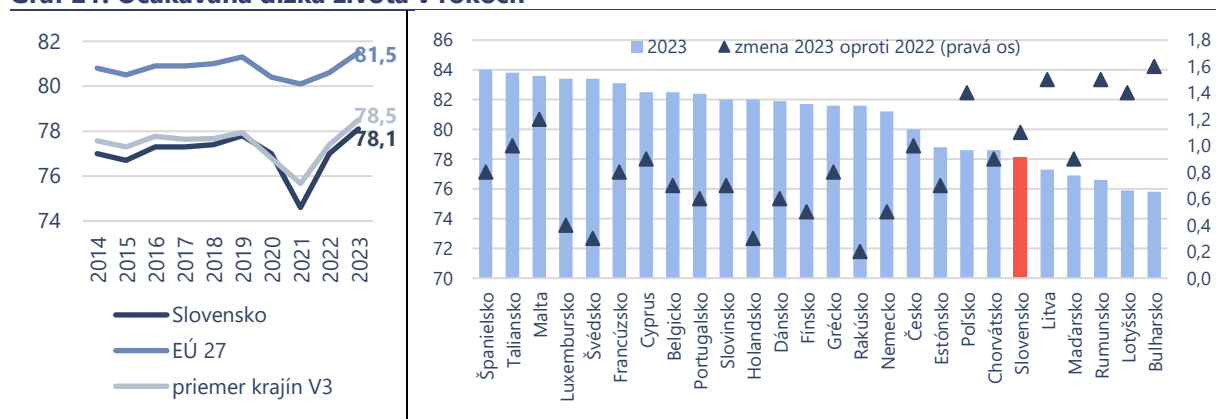
⁴³ Štandardne používané ukazovatele, ako napríklad odvrátiteľná úmrtnosť, očakávaná dĺžka života a pod. sú spravidla vykazované s väčším časovým odstupom, preto ich hodnoty za rok 2023 nie sú v čase spracovávaní stanoviska dostupné. Hodnotenie výsledkov zdravotníctva v roku 2023 ilustrujeme preto cez menej často používané ukazovatele.

Graf 20: Podiel populácie vnímajúcej svoj zdravotný stav ako dobrý alebo veľmi dobrý (v %)

Zdroj: Eurostat, databáza hlth_silc_01; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Poznámka: Za viaceré krajiny dáta za rok 2023 ešte neboli k dispozícii.

Indikátor očakávanej dĺžky života⁴⁴ v roku 2023 dosiahol na Slovensku výšku 78,1 roka, čo bola stále jedna z najnižších hodnôt v rámci EÚ (graf 21). Oproti roku 2022 však stúpol o 1,1 roka, čo bol siedmy najvyšší rast.

Graf 21: Očakávaná dĺžka života v rokoch

Zdroj: Eurostat, databáza: demo_mlexpec; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Poznámka: Hodnoty za Írsko v databáze ešte k roku 2023 neboli uvedené.

5.1.2 Výdavky verejného zdravotného poistenia

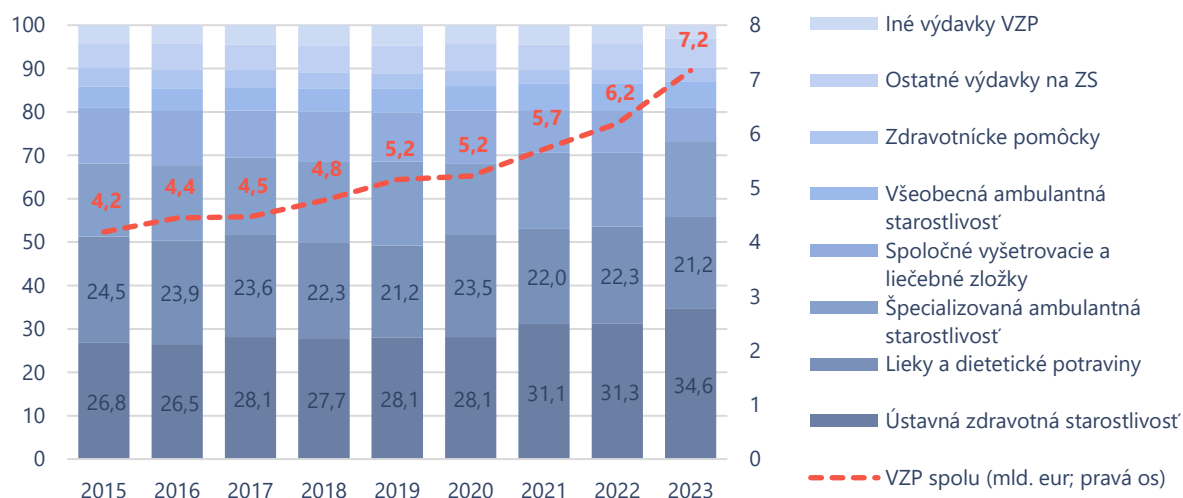
Podstatná časť verejných prostriedkov v zdravotníctve prechádza systémom VZP. Podľa dát MZ SR boli celkové výdavky VZP v roku 2023 na úrovni 7 164,5 mil. eur. Z hľadiska štruktúry bola najväčšou položkou ústavná zdravotná starostlivosť, na ktorú bolo vynaložených 2 477,5 mil. eur, teda viac ako tretina celkových výdavkov VZP. Vyše pätinu výdavkov tvoril nákup liekov a tretou najväčšou položkou bola špecializovaná ambulantná starostlivosť so 17,5 % podielom (graf 22).

V období posledných rokov prudko rastie celkový objem výdavkov VZP. Kým v roku 2015 pretieklo cez VZP celkovo 4,2 mld. eur, v roku 2023 to bolo 7,2 mld. Pri rozdeľovaní balíka VZP medzi jednotlivé typy zdravotnej starostlivosti dochádza často k zložitým diskusiám, keďže celý sektor zdravotníctva je v zásade podfinancovaný, a preto navýšenie zdrojov pre jeden typ zdravotnej starostlivosti môže znamenať zväčšenie problémov iného sektora zdravotníctva. V poslednom období

⁴⁴ Ukazovateľ hovorí o mediánovom počte rokov, ktorý osoba v istom veku na základe dátach o úmrtnosti danej vekovej skupiny má ešte prežiť. Na účely tejto analýzy sme pracovali s vekovou hranicou menej ako 1 rok, teda ukazovateľ v podstate hovorí o očakávanej dĺžke života pri narodení.

sme boli svedkami výrazného zvýšenia miezd lekárov v ústavnej zdravotnej starostlivosti. NKÚ SR preto analyzoval, či sa tieto navýšenia prejavili v zmene štruktúry výdavkov VZP.

Graf 22: Štruktúra výdavkov VZP v roku 2023 (v %)



Zdroj: MZSR, výpočty a spracovanie NKÚ SR.

V štruktúre výdavkov VZP je evidentný posun v prospech ústavnej starostlivosti. Od roku 2015 sa jej podiel na celkových výdavkoch VZP zvýšil o 7,8 p. b., Mierny nárast podielu zaznamenala aj ambulantná starostlivosť (všeobecná o 1,3 p. b. a špecializovaná o 0,7 p. b.) Tieto nárasty boli uskutočnené na úkor výdavkov na spoločné vyšetrovacie a liečebné zložky (pokles o 5,2 p. b.) a na lieky a dietetické potraviny (pokles o 3,3 p. b.)

5.1.3 Plnenie úsporných opatrení

Podľa návrhu RVS na roky 2023 až 2025 mali byť vo výdavkoch VZP v roku 2023 realizované úsporné opatrenia vo výške 127 mil. eur. Najväčšia časť úspor (67 mil. eur) sa mala realizovať na neefektívnom vynakladaní finančných prostriedkov na lieky. Úsporné opatrenia sa zameriavajú na oblasti zdravotníctva, v ktorých dochádza k neefektívnemu využívaniu zdrojov. V roku 2023 boli úsporné opatrenia súčasťou metodiky tvorby rozpočtu výdavkov na zdravotníctvo a to ako odpočítateľná položka v štruktúre dodatočných výdavkov súvisiacich so zmenami politik.

Z hodnotených plánovaných úspor vo výdavkoch VZP na lieky vo výške 60 mil. eur sa v roku 2023 skutočne usporilo 22,3 mil. eur, čo predstavovalo plnenie na 37,1 %. Vzhľadom na to, že skutočné zvýšenie výdavkov na lieky nad očakávania rozpočtu dosiahlo podľa návrhu ŠZÚ za rok 2023 úroveň 179 mil. eur, výrazne to neguje dosiahnutú úsporu a predstavuje riziko nedofinancovania zdravotnej starostlivosti. Podľa návrhu RVS na roky 2023 až 2025 kľúčová úspora na úrovni 60 mil. eur mala byť dosiahnutá v oblastiach prehodnotenia nákladovej efektivity liekov, liekov hradených z VZP na výnimky, aktívneho vynucovania vyrovnávacieho rozdielu⁴⁵ a podpory vstupu generík a biologicky podobných liekov (biosimilárov)⁴⁶. Táto výška úspory mala neutralizovať dopad na rozpočet z dôvodu očakávaných výdavkov na nové lieky vo výške 60 mil. eur.

⁴⁵ MZ SR je po uplynutí obdobia podmienenej úhrady povinné v prípade podmienene zaradeného lieku začať konanie o tzv. vyrovnávacom rozdieli, t. j. posúdiť podľa § 21 zákona č. 363/2011 Z. z. (resp. podľa § 21 ods. 7 zákona č. 363/2011 Z. z. v znení účinnom do 31. 12. 2017), či reálna suma úhrad ZP za liek je vyššia ako v rozhodnutí o podmienene zaradení lieku určená maximálna výška úhrady ZP. Ak je reálna suma vyššia, MZ SR je povinné rozhodnutím určiť výšku vyrovnávacieho rozdielu, ktorú je držiteľ registrácie tohto lieku povinný vrátiť ZP, výšku podielu ZP na vyrovnávacom rozdieli a lehotu jeho splatnosti.

⁴⁶ Generické lieky a biologicky podobné lieky sú registrované lieky obsahujúce účinné látky, u ktorých skončila patentová ochrana. Uvedené lieky sú menej nákladné pre VZP, pretože do ceny týchto liekov nebolo potrebné zahrnúť výskum a vývoj účinných látok.

NKÚ SR poukazuje na nedosiahnutie úspory u liekov (vrátane zaradených orphanov⁴⁷) **na základe prehodnotenia nákladovej efektivity.** V návrhu RVS boli tieto úspory na rok 2023 kvantifikované sumou 12 mil. eur. V roku 2023 však nedošlo zo strany MZ SR k prehodnoteniu nákladovej efektivity potenciálne nákladovo neefektívnych liekov (tabuľka 15). MZ SR nepožiadalo držiteľov registrácie týchto liekov o vypracovanie farmakoekonomického rozboru, na základe ktorého by sa znížila úhrada, resp. vyradil liek z kategorizácie.

Tabuľka 15: Úspora výdavkov VZP vo vybraných oblastiach liekovej politiky (v tis. eur)

Ukazovateľ	plán 2023*	skutočnosť 2023**
Úspora na základe prehodnotenia nákladovej efektivity liekov (vrátane zaradených orphanov) zo strany MZ SR u zaradených liekov v kategorizačnom zozname	12 000	0
Úspora na základe medzročného porovnania vývoja výdavkov na lieky hrazené z VZP na výnimky	14 000	12 891
Úspora z vyrovnávacieho rozdielu u kategorizovaných liekov	11 000	3 255
Úspora z podpory vstupu generík a biosimilárov zo strany MZ SR	23 000	6 116
Spolu	60 000	22 262

Zdroj: MF SR, VŠZP, ZP Dôvera, ZP Union.

*Návrh RVS na roky 2023 – 2025

**Zdravotné poisťovne spolu

Podľa ZP sa v roku 2023 dosiahli úspory zo zníženej spotreby liekov na výnimky vo výške 12,9 mil. eur aj v dôsledku prijatia novely zákona 363/2011 Z. z. platnej od 1. 8. 2022. V návrhu RVS boli tieto úspory kvantifikované sumou 14 mil. eur. NKÚ SR upozorňuje, že z pohľadu celkových výdavkov VZP na lieky ide len o redistribúciu výdavkov z výnimiek na úhradu štandardne kategorizovaných liekov.

Proces uzatvárania zmlúv medzi MZ SR a farmaceutickými firmami predstavuje významné riziko udržateľnosti výdavkov VZP v ďalšom období. Novela zákona č. 363/2011 Z. z. o rozsahu a podmienkach úhrady liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín na základe VZP, ktorá nadobudla platnosť 1. 8. 2022, mala za cieľ znížiť náklady na lieky vo výnimkovom režime. Na základe tejto novely zákona MZ SR navrhlo vyriešiť problematiku úhrad liekov na výnimky uzatváraním neverejných zmlúv priamo medzi MZ SR a vybranými držiteľmi registrácie liekov. Podľa ZP síce výdavky na lieky vo výnimkovom režime sa v roku 2023 medzročne znížili, ale z webovej stránky MZ SR (Kategorizácia E-portál)⁴⁸ vyplýva, že uzatvorené zmluvy spôsobili mimoriadne vysoký nárast objemu výdavkov VZP na nové lieky. Odhad výdavkov VZP na nové lieky na 12 po sebe nasledujúcich mesiacov na základe uzavretých zmlúv v rokoch 2022 – 2023 dosiahol úroveň 255,4 mil. eur. NKÚ SR pripravuje kontrolu v oblasti liekovej politiky.

Úspora z uplatňovania vyrovnávacieho rozdielu u kategorizovaných liekov v plánovanej sume 11 mil. eur za rok 2023 bola dosiahnutá len vo výške 3,3 mil. eur. Podľa ZP Dôvera a ZP Union proces správneho konania vo veci vyrovnávacieho rozdielu bol príliš zdĺhavý, pretože MZ SR ho vykonávalo nesystémovo a nedôsledne. Podľa VŠZP boli vysporiadané niektoré vyrovnávacie rozdiely po rozhodnutiach o úhrade liekov, ktoré MZ SR vydalo v 2. polroku 2023.

V návrhu RVS bola navrhnutá aj úspora z podpory vstupu generík a biosimilárov zo strany MZ SR vo výške 23 mil. eur za rok 2023, avšak skutočná úspora dosiahla 6,1 mil. eur. Legislatíva súvisiaca so vstupom generík a biosimilárov sa síce upravila s účinnosťou od 1. 8. 2022, avšak neboli vyriešené ďalšie problémy ovplyvňujúce vstup tejto skupiny liekov do systému VZP. Okrem toho v priebehu roka 2023 ZP zaznamenali nerovnaký prístup MZ SR k znižovaniu úhrad originálnych liekov po vstupe

⁴⁷ Orphany sú lieky určené pre diagnostiku, prevenciu alebo liečbu zriedkavých ochorení.

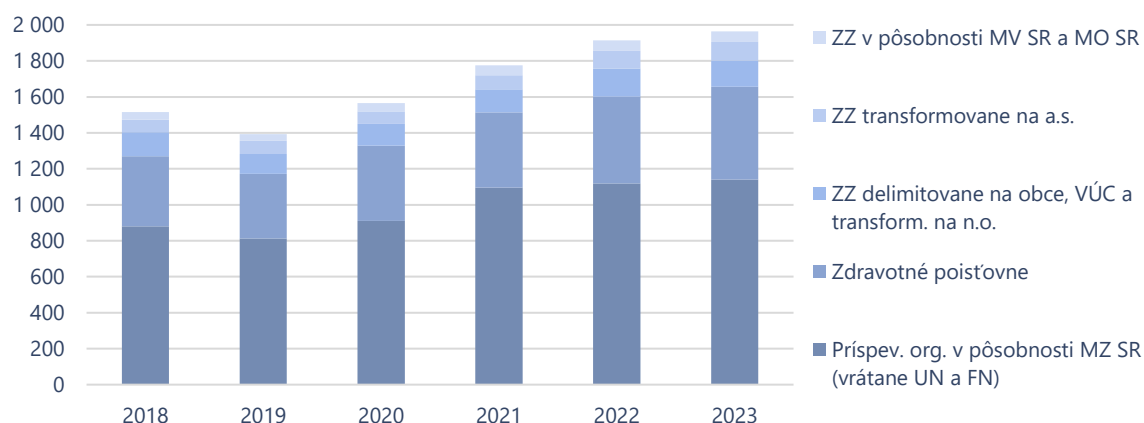
⁴⁸ MZ SR – Kategorizácia liekov a úradné určenie cien liekov, ktoré nie sú zaradené v zozname kategorizovaných liekov. [\[online\]](#).

generických a biosimilárnych liekov v jednotlivých referenčných skupinách a nedôsledné vykonávanie revízie úhrad v zmysle platnej legislatívy.

5.1.4 Zadlženosť zdravotníckych zariadení

ZZ na Slovensku čelia vážnemu a dlhotrvajúcemu problému, ktorým je chronické zadlžovanie. Zvlášť problematické je, že ani viackrát navrhované systémové opatrenia v podobe revízií výdavkov na zdravotníctvo nepriniesli riešenia problému zadlženosti ZZ.

Graf 23 Vývoj štruktúry záväzkov v rezorte zdravotníctva na úrovni istiny (v mil. eur)



Zdroj: MZ SR. Spracovanie NKÚ SR. Údaje sú k 31. 12. daného roka.

Vývoj dlhu v rezorte slovenského zdravotníctva predstavuje obrovskú záťaž pre udržateľnosť verejných financií. Dlh v podobe celkových záväzkov na úrovni istiny sa medziročne zvýšil o viac ako 50 mil. eur (medziročný nárast o 2,6 %) a k 31. 12. 2023 dosiahol výšku 1,96 mld. eur (graf 23). Najväčší podiel, až 58 % na celkových záväzkoch majú príspevkové organizácie, ktorými sú predovšetkým najväčšie univerzitné nemocnice (UN) a fakultné nemocnice (FN). Celkovo je v zdravotníctve po lehote splatnosti až 42 % z celkových záväzkov.⁴⁹

Dlhodobý rast zadlženosti ZZ sleduje aj EK, ktorá v júli 2023 podala žalobu voči SR⁵⁰. Európska smernica o boji proti oneskoreným platbám v obchodných transakciách⁵¹ určuje lehotu splatnosti faktúr na 30 kalendárnych dní a v prípade subjektov poskytujúcich zdravotnú starostlivosť na 60 dní. Podľa žaloby Slovensko nezabezpečilo, aby lehota splatnosti faktúr nepresahovala 60 dní a od roku 2015 Slovensko porušuje príslušné ustanovenia smernice. **NKÚ SR upozorňuje, že zadlžovanie ZZ bude potrebné riešiť systematicky a dôveryhodne, nie nesystémovými a opakovanými oddlžovaniami.** NKÚ SR zároveň pripravuje kontrolu manažmentu záväzkov ZZ po splatnosti.

Zadlženosť 13 najväčších UN a FN v pôsobnosti MZ SR (graf 24) je obzvlášť vážna, pretože tieto ZZ poskytujú najširší rozsah finančne náročných výkonov. Výnosy nemocníc nedokážu pokrývať ani základné náklady na personál (predovšetkým odvody), zdravotnícky materiál, lieky, krv a krvné produkty, energie, a už vôbec nie investičné náklady (HIM, zdravotnícke prístroje, techniku a pod.).

⁴⁹ [online].

⁵⁰ Vec C-412/23: Žaloba podaná dňa 5. júla 2023 – Európska komisia v. Slovenská republika. [online].

⁵¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/7/EÚ zo 16. februára 2011 o boji proti oneskoreným platbám v obchodných transakciách. [online].

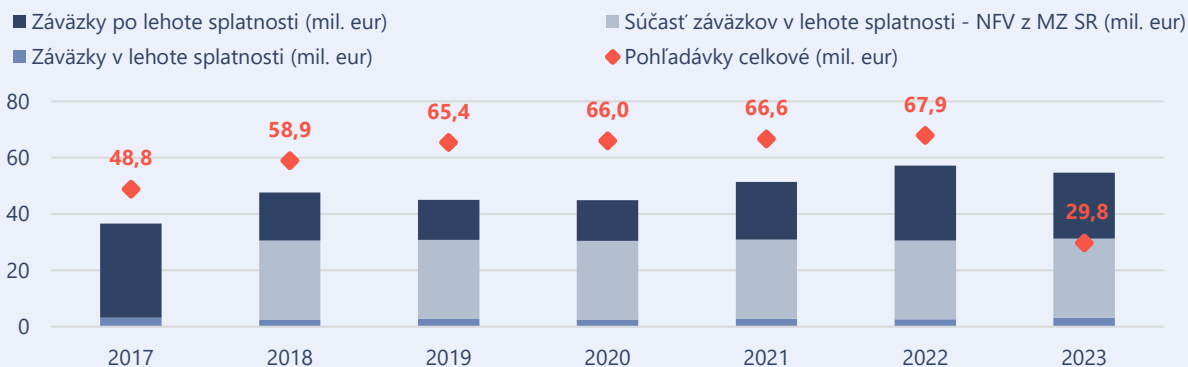
Graf 24: Vývoj štruktúry záväzkov vo fakultných a univerzitných nemocniciach (v mil. eur)

Zdroj: MZ SR, spracovanie NKÚ SR.

Celková zadlženosť v UN a FN dosiahla v roku 2023 úroveň 1,02 mld. eur a medziročne sa zvýšila o 13,8 mil. eur.⁵² Závazky po lehote splatnosti vzrástli medziročne o 9,6 mil. eur a sú na úrovni takmer 700 mil. eur. Závazky v lehote splatnosti vzrástli o 4,2 mil. eur a na konci roka 2023 predstavovali hodnotu 321,8 mil. eur. Závazky po lehote splatnosti tvorili z celkových záväzkov až 68,5 %. Po predchádzajúcom roku 2022, kedy vďaka oddĺženiu nemocníc nastala stagnácia v zadlženosti ZZ, sa opäť zadlženosť zvyšuje. Zadlženosť v roku 2023 nedokázala zastaviť ani septembrové zvýšenie platby za poistenca štátu. Zadlženosť ZZ spôsobuje problémy dodávateľom tovarov a služieb týchto zariadení v podobe dlhodobo nezaplatených faktúr. V prípade Národnej transfúznej služby SR (NTS) eskalovali až do druhotnej platobnej neschopnosti (box 7).

BOX 7: Národná transfúzna služba SR mala v roku 2023 problémy s platením svojich záväzkov pre druhotnú platobnú neschopnosť

NTS SR nedokázala splácať všetky svoje záväzky voči dodávateľom z titulu druhotnej platobnej neschopnosti. Hlavným dôvodom je neplatenie za krv a krvné produkty od ZZ, čo spôsobilo nedostatočný cash-flow na splácanie ich záväzkov. NTS nepomohla ani návratná finančná výpomoc (NFV) od MZ SR z roku 2018 vo výške 28 mil. eur, ktorá doteraz nebola splatená, napriek tomu, že prvotný termín bol koniec roka 2020. Z účtovných závierok vyplýva, že NTS si splatnosť návratného príspevku postupne predlžuje, až do konca 2024⁵³. Zároveň počas roka 2023 NTS pristúpila k dohode s MZ SR o podmienkach oddĺženia⁵⁴. V období rokov 2019 až 2020 už bola NTS poskytnutá pomoc vo forme odpustenia dlhu voči SP v sume viac ako 10 mil. eur prostredníctvom spoločnosti Debitum, a. s.

Graf 25: Vývoj záväzkov a pohľadávok NTS v rokoch 2017 – 2023 (v mil. eur)

Zdroj: MZ SR, spracovanie NKÚ SR.

⁵² Podľa údajov MZ SR k 31. 12. 2023.

⁵³ Register účtovných závierok. [online]. (Poznámky k ÚZ 2023 - str. 8.).

⁵⁴ CRZ – Dohoda o podmienkach oddĺženia. [online].

Napriek vysokej úrovni záväzkov po lehote splatnosti mala NTS až do roku 2023 vyšší zostatok pohľadávok (graf 25). Vývoj záväzkov po lehote splatnosti a v lehote splatnosti (vrátane NFV z MZ SR) a vývoj pohľadávok NTS nasvedčoval postupnému približovaniu sa výšky záväzkov k celkovým pohľadávkam. Riešenie nepriaznivej situácie v NTS prišlo v roku 2023 v podobe oddĺženia záväzkov ZZ voči NTS v celkovej výške 42,9 mil. eur. Tieto prostriedky znížili časť pohľadávok NTS, avšak k poklesu v rovnakej výške na strane záväzkov NTS počas roka 2023 neprišlo, keďže NTS disponuje s finančnými prostriedkami na bankovom účte. Po úhrade časti pohľadávok prostredníctvom oddĺženia by mala NTS vedieť splatiť väčšiu časť svojich záväzkov, a postupne by mala vyviaznúť z druhotnej platobnej neschopnosti.

5.2 Sociálne politiky

V sociálnych politikách dominovali výdavky na rodinnú politiku a starobné dôchodky, ktoré sa významne zvýšili. Navýšenia položiek v rámci podpory rodiny ako aj dôchodkov mali za cieľ zmierniť vplyv vysokej inflácie (cien energií, potravín atď.) na rodiny a dôchodcov.

Na podporu rodiny sa minulo 2 051,5 mil. eur, čo predstavuje 41,7 % z celkového rozpočtu kapitoly MPSVR SR. Dominovali prídavky na deti (38,3 %), rodičovské príspevky (32,1 %) a štátom platené poistné (22 %) (graf 26).

Graf 26: Štruktúra výdavkov na podporu rodiny v rokoch 2022 a 2023 (v %)



Zdroj: Návrh ŠZÚ kapitoly MPSVR SR 2023.

Skutočné čerpanie výdavkov ŠR na rodinu bolo oproti schválenému rozpočtu vyššie o 20,9 % (o 354,8 mil. eur), **a to z dôvodu prijatých legislatívnych zmien a následných RO.** V schválenom rozpočte sa nepočítalo s dotáciou na podporu výchovy k stravovacím návykom dieťaťa; cez RO sa zvýšila na 112,6 mil. eur (rozšíril sa okruh detí s nárokom na bezplatnú stravu⁵⁵ a zvýšila sa denná výška dotácie na obed na dieťa⁵⁶). Výrazne sa musel oproti rozpočtu upraviť aj prídavok na dieťa; jeho plnenie bolo vyššie o 46,7 % a dosiahlo 786,6 mil. eur z pôvodne schválených 536,1 mil. eur⁵⁷. V porovnaní s rokom 2022 sa zmenila aj štruktúra výdavkov. Zvýšil sa podiel prídavku na dieťa z 30,01 % na 38,34 % a pribudla dotácia na podporu výchovy k stravovacím návykom dieťaťa. Na strane druhej sa znížil podiel výdavkov na rodičovský príspevok z 39,1 % na 32,13 % a tiež štátom platené poistné z 27,72 % na 22,03 %.

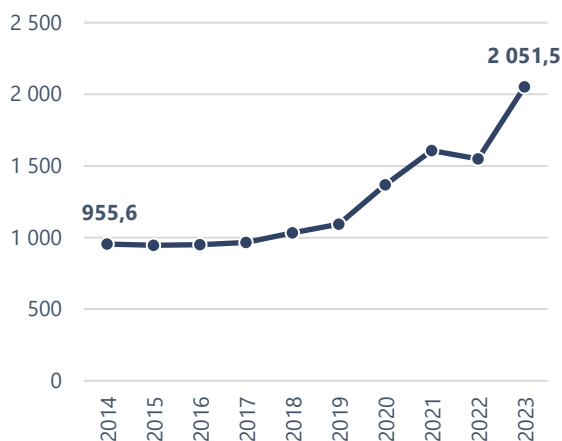
⁵⁵ Zákonom č. 65/2023 Z. z. s účinnosťou od 1. 5. 2023 došlo k rozšíreniu cieľovej skupiny pre poskytnutie dotácie na všetky deti v poslednom ročníku MŠ a na všetky deti v ZŠ, a podľa zákona č. 280/2023 Z. z. sa s účinnosťou od 1. 9. 2023 rozšírila cieľová skupina pre poskytovanie dotácie na podporu výchovy k stravovacím návykom dieťaťa, a to na deti navštevujúce 1. až 4. ročník 8-ročného gymnázia a deti v prvom ročníku päťročných SŠ, ktoré nastúpili po 8. ročníku ZŠ.

⁵⁶ Sumy dotácie boli upravené: 1,40 eura na dieťa v MŠ, 2,10 eura na dieťa na I. stupni ZŠ, 2,30 eura na dieťa na II. stupni ZŠ.

⁵⁷ Zákonom č. 397/2022 Z. z. o prídavku na dieťa sa s účinnosťou od 1. 1. 2023 upravila suma prídavku na dieťa na 60 eur a jednorazové zvýšenie prídavku na dieťa, ktoré prvýkrát nastúpilo do prvého ročníka ZŠ na 110 eur.

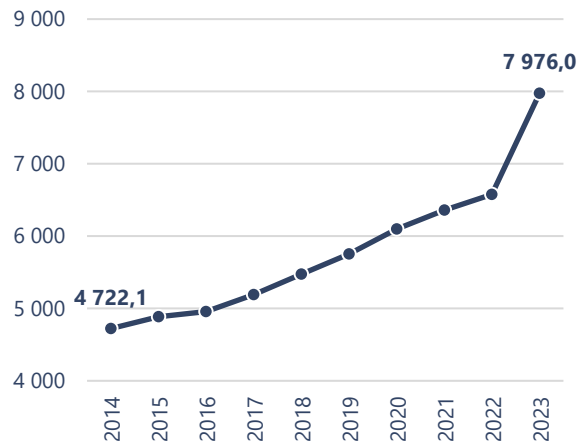
NKÚ SR upozorňuje, že za posledných 10 rokov sa výdavky na rodinnú politiku výrazne zvýšili a to viac ako dvojnásobne, najvýraznejšie medziročne vzrástli v roku 2023 a to o 32,4 % (o 502,4 mil. eur) (graf 27).

Graf 27: Výdavky na podporu rodiny v 2014 – 2023 (v mil. eur)



Zdroj: RIS BI 2014 – 2023.

Graf 28: Výdavky na starobné dôchodky v 2014 – 2023 (v mil. eur)



Zdroj: Sociálna poisťovňa.

Celkové výdavky na starobné dôchodky vzrástli v roku 2023 medziročne o 21,3 % (o 1,4 mld. eur), čo bolo najviac za posledných desať rokov (graf 28). Prispela k tomu mimoriadna valorizácia dôchodkov, rodičovský dôchodok a rozmrazenie minimálnych dôchodkov. Rodičovský dôchodok si vyžiadal 286,1 mil. eur a mimoriadne zvýšenie dôchodkov o 10,6 % od 1. 7. 2023 (okrem januárovej valorizácie o 11,8 %) ďalších 522,3 mil. eur, čo malo dopad na hospodárenie SP. Mimoriadne zvýšenie na jeden starobný dôchodok predstavovalo v priemere 57,5 eur a na jeden predčasný starobný dôchodok 66,8 eur. To spôsobilo, že čerpanie finančných prostriedkov v základnom fonde starobného poistenia oproti schválenému rozpočtu SP bolo vyššie o 904,4 mil. eur, z toho najviac v starobných dôchodkoch o 527,2 mil. eur, v rodičovských dôchodkoch o 286,1 mil. eur a v PSD o 51,2 mil. eur. Pôvodne plánované finančné prostriedky na 13. dôchodok⁵⁸ v objeme 310 mil. eur sa navýšili v rozpočte kapitoly MPSVR SR na 748,6 mil. eur, pričom skutočné čerpanie bolo vo výške 708,6 mil. eur.

5.2.1 Výdavky na predčasné starobné dôchodky

Možnosť získať PSD po odpracovaní 40 rokov (PSD40+) a riadna a mimoriadna valorizácia dôchodkových dávok zvýhodnila žiadateľov o PSD a spôsobila veľký záujem zo strany poistencov o ich získanie. V roku 2023 SP prijala najviac žiadostí o PSD (46 954 žiadostí) (tabuľka 16). Oproti roku 2022 kedy nebol zavedený PSD40+, počet žiadostí o PSD narástol viac ako trojnásobne.

Tabuľka 16: Počet žiadostí o starobný a predčasný starobný dôchodok

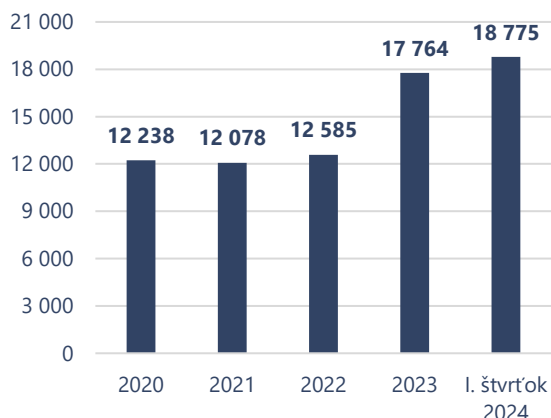
Druh dôchodku	2022	2023	Rozdiel
Starobný dôchodok	50 179	52 859	2 140
Predčasný starobný dôchodok	14 360	46 954	32 594
SPOLU	64 539	99 813	34 734

Zdroj: Sociálna poisťovňa

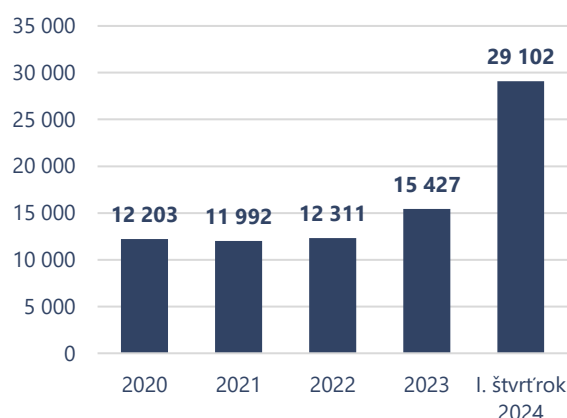
⁵⁸ 13. dôchodok v tom čase predstavoval sociálnu dávku poskytovanú z rozpočtu MPSVR SR. Podľa zákona č. 296/2020 Z. z. o 13. dôchodku poberateľovi dôchodku vznikol jednorazový nárok na 13. dôchodok v roku 2023 v mesiaci december v sume 300 eur. V zmysle zákona č. 443/2023 Z. z. o 13. dôchodku sa v decembri 2023 všetkým poberateľom dôchodku mimoriadne vyplatil ďalší 13. dôchodok, a to v rovnakej sume 300 eur pre všetkých poberateľov.

Od zavedenia PSD40+ výrazne rastie počet novopriznaných aj vyplácaných PSD v porovnaní s prechádzajúcim obdobím rokov 2020 až 2022. Počet novopriznaných PSD v roku 2023 stúpol medziročne o 41,2 %. Dokonca už za prvé tri mesiace tohto roku prekročil počet novopriznaných PSD počty v predchádzajúcich rokoch (18 775) a dosiahol 105,7 % novopriznaných PSD z roku 2023 a až 149,2 % novopriznaných PSD z roku 2022 (graf 29).

Graf 29: Počet novopriznaných PSD



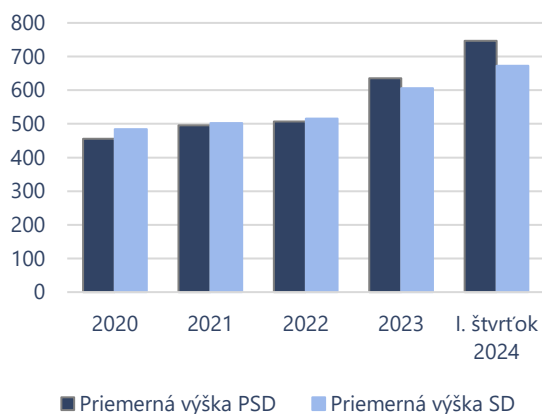
Graf 30: Počet vyplácaných PSD



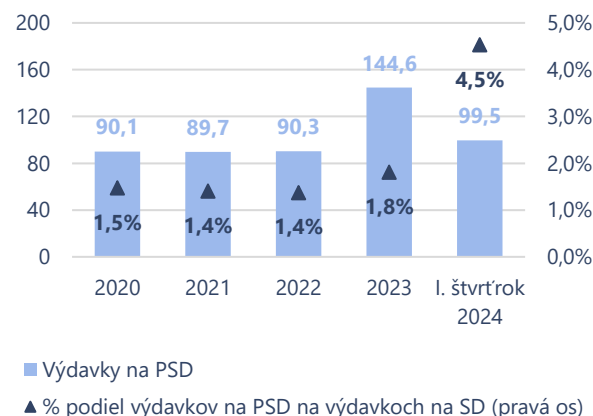
Zdroj: Sociálna poisťovňa

Počet vyplácaných PSD v prvom štvrťroku 2024 sa zvýšil o 88,6 % oproti roku 2023 a o 136,4 % v porovnaní s rokom 2022, kedy ešte nebol zavedený PSD po odpracovaní 40 rokov (graf 30).

Graf 31: Priemerná výška PSD a SD (eur)



Graf 32: Výdavky na PSD (mil. eur, %)



Zdroj: Sociálna poisťovňa

Zavedenie PSD40+ zasiahlo aj do priemernej výšky dôchodkových dávok, PSD začína od roku 2023 presahovať priemernú výšku SD o 29,3 eur/mesiac. Ešte výraznejší rozdiel je u PSD vyplácaných v prvom štvrťroku 2024, kedy tento rozdiel dosiahol 74,70 eur/mesiac, čo nepriamo poukazuje na PSD40+ (graf 31). Do 2022 bola priemerná výška starobného dôchodku spravidla vyššia ako priemerná výška PSD. Rozdiel medzi priemernou výškou PSD a SD sa od roku 2023 zvyšuje, v roku 2023 bol tento rozdiel 4,8 % a v prvom štvrťroku 2024 už 11,1 %.

Výdavky na PSD medziročne vzrástli o 60 %, čo predstavuje navýšenie o 54,3 mil. eur. Ich podiel na výdavkoch na SD sa zvýšil zo stabilných 1,4 až 1,5 % na 1,8 % v roku 2023 a v prvom štvrťroku 2024 až na 4,5 % výdavkov na SD (graf 32). Nová forma PSD sa tak prejavila aj v celkových výdavkoch na dôchodky.

Zavedenie PSD40+ v januári 2023 má významný vplyv na zamestnanosť, platenie daní a odvodov, na hospodárenie SP a na udržateľnosť verejných financií. Z platiteľov odvodov na starobné dôchodkové poistenie, ktorí by mohli naďalej odvádzať zo svojich príjmov poistné minimálne dva a viac rokov, sa stávajú pasívni prijímatelia. Nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily v odvetviach priemyslu, poľnohospodárstva, potravinárstva (pekári, hydinári), stavebníctva, zdravotníctva a iných je ďalším nepriaznivým dôsledkom zavedenia PSD40+. Skorší odchod pracovníkov týchto odvetví, často s dlhoročnými skúsenosťami, si žiada dodatočné náklady na zaškolenie nových pracovníkov, ktorí ich musia nahradiť.

NKÚ SR v tejto súvislosti upozorňuje aj na zhoršujúci sa demografický vývoj na Slovensku. Demografický vývoj ako aj výrazný tlak na výdavky SP cez dôchodkové dávky si tento rok vyžiadali úpravu legislatívy. Od 15. 5. 2024 platí novela zákona o sociálnom poistení, ktorá sťažila prístup k PSD40+ zmenou dvoch dôležitých podmienok:

- zjednotenie %, o ktoré sa znižuje dôchodok pri PSD40+ a to z 0,3 % na 0,5 % za každých 30 dní odo dňa vzniku nároku na PSD do dovŕšenia dôchodkového veku,
- naviazanie počtu odpracovaných rokov potrebných na splnenie podmienky nároku na PSD40+ pre jednotlivé ročníky na všeobecný dôchodkový vek jednotlivých ročníkov.

5.2.2 Výdavky na energopomoc

Celkové výdavky SR na schémy pomoci súvisiace s nárastom cien energií v roku 2023 predstavovali objem 2,92 mld. eur. Objem týchto výdavkov bol významný, dosahoval 9,3 % výdavkov ŠR a preyšoval výdavky kapitol dopravy, zdravotníctva či vnútra. Kompenzácie boli hradené zo ŠR a následne časť z nich bola refundovaná z prostriedkov EŠIF.⁵⁹ Takmer 90 % týchto výdavkov bolo v roku 2023 vyplatených prostredníctvom MH SR (2,62 mld. eur). Najvyšší objem prostriedkov vo výške 1,24 mld. eur bol uhradený ako kompenzácie cien plynu pre domácnosti (graf 33).

Graf 33: Rozdelenie poskytnutej energopomoci cez kapitolu MH SR v roku 2023 (v mil. eur)



Zdroj: MH SR.

⁵⁹ EK v súvislosti so zmiernením negatívnych dôsledkov energetickej krízy umožnila realizovať opatrenia zo zdrojov národnej alokácie EŠIF na PO 2014 až 2020.

NKÚ SR pri kontrole zameranej na manažment zo strany štátu pri poskytovaní energopomoci zistil viacero významných nedostatkov (box 8).

BOX 8: Zistenia NKÚ SR pri manažmente energopomoci zo strany štátu

Elektrina

Vláda SR v zastúpení MH SR a MF SR uzatvorila dňa 16. 2. 2022 memorandum s hlavným akcionárom Slovenských elektrární, a. s., spoločnosťou Slovak Power Holding, B. V. (66 % akcionár Slovenských elektrární, a. s.). V ňom sa Slovenské elektrárne, a. s. zaviazali ponúknuť na predaj stanovené množstvo silovej elektriny pokrývajúce domácnosti v priebehu rokov 2023 a 2024 za cenu na úrovni koncovej ceny v roku 2022 (61,277 eur/MWh). K memorandu bolo potrebné uzatvoriť tzv. implementačnú zmluvu. NKÚ SR zistil, že vzhľadom na nasledujúce rokovania a potrebu odsúhlasenia EK bola implementačná zmluva podpísaná až v septembri 2023. **Postup nebol v súlade s dohodnutými podmienkami budúcich aktérov zmluvy, ani s prijatým uznesením vlády.** Aby bola domácnostiam poskytnutá sľúbená pomoc, vláda musela v decembri 2022 situáciu riešiť iným spôsobom, a to prostredníctvom schválenia všeobecného hospodárskeho záujmu, kde spôsob poskytnutia cenovo výhodnej elektriny kopíroval podmienky nastavené v memorande. Vo februári 2023 bol k memorandu uzatvorený dodatok, v ktorom boli prehodnotené ďalšie možnosti pomoci a upravená situácia, ak Slovenské elektrárne nedodajú celé dohodnuté množstvo elektrickej energie. Taktiež obsahoval ustanovenie, v zmysle ktorého ak nedôjde k prijatiu legislatívneho opatrenia na dosiahnutie poverenia oboch ministrov na podpis implementačnej zmluvy do 31. 8. 2023, stráca dodatok platnosť a účinnosť. **Legislatívne opatrenie prijaté nebolo, ministri poverenie nemali a zmluva uzatvorená nebola. V ďalšom konaní však MH SR postupovalo spôsobom, akoby dodatok platil. Na jeho existenciu sa odvolával schválený všeobecný hospodársky záujem, aj neskôr podpísaná implementačná zmluva.**

Proces schvaľovania všeobecného hospodárskeho záujmu prebiehal v dvoch kolách a schválený bol 16. 11. 2022. NKÚ SR zistil, že prvý predložený materiál obsahoval namiesto analýzy vplyvov (ktorú malo v zmysle zákona o energetike vypracovať MH SR) memorandum k analýze vplyvov, ktoré bolo vypracované spoločnosťou Ernst & Young s. r. o, Praha. Okrem toho memorandum nebolo vypracované pre MH SR, ale pre Slovenský plynárenský priemysel, a. s., ktorý plnil funkciu agenta. **Tento postup nebol v súlade s ustanovením zákona o energetike.** Minister hospodárstva po schválení všeobecného hospodárskeho záujmu a v súlade so zákonom o energetike vydal rozhodnutia. Nimi boli uložené povinnosti jednotlivým aktérom (Slovenské elektrárne, a. s., SPP, a. s., ako agent a dodávateľ elektriny). **Rozhodnutia, v ktorých bola deklarovaná potreba prijať včasné a adresné riešenia, boli vydané až v priebehu decembra 2022 (7. 12. 2022 pre Slovenské elektrárne, a. s. a 15. 12. 2022 pre agenta a dodávateľov).** Od podpísania memoranda po tento krok ministerstva uplynulo takmer 10 mesiacov a ďalších 10 mesiacov uplynulo od podpísania implementačnej zmluvy. Zdĺhavosť popisovaného postupu ovplyvňovala všetkých zainteresovaných účastníkov procesu. Dodávateľia potrebovali nakupovať elektrinu na burze, nebolo však jasné, aké množstvo je potrebné nakúpiť, t. j. či skutočne a akým spôsobom bude poskytnutá zvýhodnená elektrina domácnostiam. **Tento stav spôsoboval neistotu medzi dodávateľmi, aj medzi odberateľmi; pre mnohých mal likvidačné následky. Bolo zistené, že pri dotáciách poskytovaných v zmysle zákona o dotáciách boli novelou z 30. 11. 2022 vykonané zmeny, ktoré umožnili nezverejňovať základné údaje o poskytovaní energopomoci. NKÚ SR v tejto súvislosti poukazuje na riziko možnej netransparentnosti a neinformovanosti o tom, ako sa nakladá s prostriedkami poskytovanými zo ŠR.** MH SR napriek novelizovaným ustanoveniam informácie zverejňovalo. Nesústredovalo ich však na jednom mieste a prístup k nim bol s ohľadom na ich komplexnosť zložitý a nelogický.

Plyn

Aj v prípade plynu prebiehal proces schvaľovania všeobecného hospodárskeho záujmu v dvoch kolách. Prvý návrh bol predložený 17. 8. 2022, druhý (s odlišným riešením zabezpečenia dodávok plynu pre domácnosti) bol vládou SR schválený 1. 12. 2022. Rozhodnutie ministra hospodárstva, v zmysle ktorého boli uložené povinnosti dodávateľom plynu a prevádzkovateľom distribučnej siete účtovať domácnostiam maximálne ceny stanovené vo všeobecnom hospodárskom záujme, bolo vydané 23. 12. 2022. **Riešenie situácie prostredníctvom**

všeobecného hospodárskeho záujmu nebolo včasné. Takýto priebeh udalostí predstavoval neistotu tak pre dodávateľov, ako aj pre odberateľov. Vzhľadom na ďalší vývoj situácie bolo nakoniec rozhodnutie MH SR zrušené a vláda SR určila ďalší postup vydaním nariadení.

Krízová regulácia bola v roku 2023 pri plyne uplatňovaná obdobne ako pri elektrine. Stanovená bola maximálna cena za časť regulovanej dodávky plynu v rámci ceny za združenú dodávku plynu pre malých odberateľov. Realizácia nariadení bola v pôsobnosti MH SR. MH SR však ani v tomto prípade nemalo žiaden vplyv na určenie oprávnených príjemcov a cenového limitu. Podľa vyjadrenia MH SR príjemcov a limity určovalo MPSVaR SR, ktoré však na dotaz NKÚ SR neodpovedalo. **NKÚ SR tak nezískal uistenie, kto a na základe akých kritérií rozhodol o výške maximálnej ceny a skupinách oprávnených príjemcov.**

Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (ÚRSO)

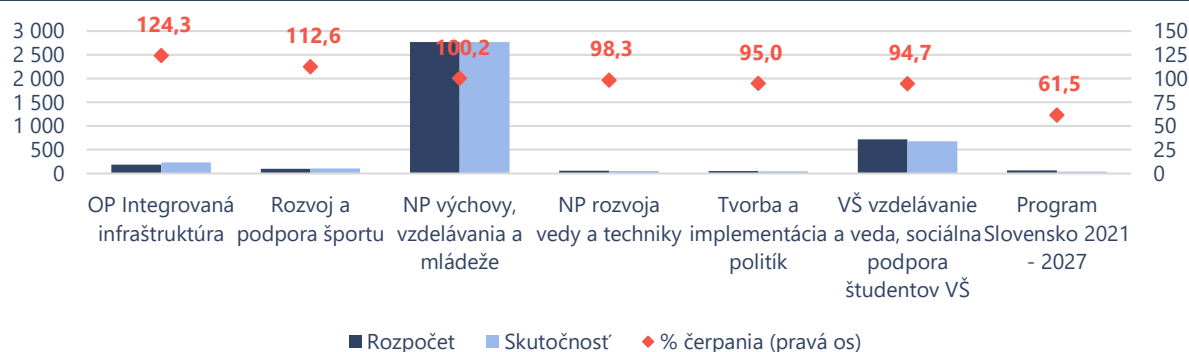
Pred vypuknutím energetickej krízy boli úlohy úradu napĺňané v súlade so zákonom. Zmeny na trhu s energiami ukázali, že potrebné riešenia cenovej primeranosti presiahli možnosti platného regulačného rámca ÚRSO. Energetická kríza, zlyhanie trhu s energiami, opatrenia štátu a EK znefunkčnili rozhodujúcu časť regulácie ÚRSO a boli nahradené nástrojmi krízovej regulácie. **Situácia bola riešená prostredníctvom nariadení vlády, ktoré mali prednosť pred cenovými rozhodnutiami ÚRSO.**

Priebeh udalostí počas energetickej krízy naznačil, že najmä v neštandardných situáciách je potrebná účinná spolupráca medzi MH SR a ÚRSO. **Medzi subjektmi prebiehala písomná komunikácia, ktorá však nevedla k riešeniu problémov, nebola efektívna ani konštruktívna.**

5.3 Vzdelávanie, veda a výskum

Z analýzy výdavkov rezortu školstva vyplýva nedostatočné čerpanie nových eurofondov a spomalenie reformy vysokoškolského systému. Oproti schválenému rozpočtu kapitoly ministerstva školstva na rok 2023 sa vyčerpalo o 75 mil. eur viac. Z vybraných programov bolo najvyššie čerpanie v OP Integrovaná infraštruktúra (124,3 %) a najnižšie v Programe Slovensko (61,5 %) (graf 34). Nové prostriedky, ktoré plynú cez Program Slovensko, nie sú čerpané dostatočne, avšak dobiehajúci OP Integrovaná infraštruktúra bol čerpaný viac, než rezortu školstva očakával v schválenom rozpočte. Okrem Programu Slovensko sa celý rozpočet nevyčerpal ani na rozvoj vedy a techniky, tvorbu a implementáciu politík, ani na vysoké školstvo. V prípade vysokého školstva sa z 53,5 mil. eur rozpočtovaných na jeho rozvoj vyčerpalo len 3,2 mil. eur. Dôvodom je nečerpanie prostriedkov z POO. Zámerom predmetného programu⁶⁰ bolo dosiahnuť reformovaný vysokoškolský systém poskytujúci vzdelávanie medzinárodnej kvality s dostatočnou kapacitou na pokrytie záujmu o vysokoškolské štúdium.

Graf 34: Výdavky kapitoly MŠVVaŠ SR na vybrané programy v roku 2023 (v mil. eur)



Zdroj: RIS; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

⁶⁰ Rozvoj vysokého školstva.

Nastavené ciele v rámci programového rozpočtu kapitoly školstva na úrovni programov a podprogramov nereflektujú hlavné poslanie, ktoré majú naplňovať prostredníctvom vynaložených prostriedkov. Ciele často nepokrývajú väčšiu časť výdavkov a sú nastavené na veľmi nízku alokáciu prostriedkov.⁶¹ Najväčšie programy z hľadiska objemu financií nemajú prispôbené hodnoty merateľných ukazovateľov, dokonca niekde stále figurujú logické hodnoty (áno/nie), ktoré nie sú vhodným indikátorom posúdenia naplňovania cieľov v čase.⁶² Problematický je aj neštandardne a málo ambiciózne nastavený cieľ v oblasti čitateľskej gramotnosti.⁶³ Cieľová hodnota priemerného skóre slovenských žiakov v oblasti čitateľskej gramotnosti na úrovni 469 by bola podpriemerná dokonca aj v cykle PISA 2022, teda v cykle, v ktorom takmer všetky krajiny dosiahli v dôsledku pandémie COVID-19 slabé výsledky. Napríklad českí a poľskí žiaci dosiahli 489 bodov a maďarskí žiaci 473 bodov. Slovensko dosiahlo 447 bodov, čo je výsledok na úrovni čílskych, maltských či srbských žiakov. Programová štruktúra kapitoly školstva tak nenapĺňa poslanie a nezvyšuje transparentnosť výdavkov.

Po prvý raz boli výdavky na vedu a výskum (ktorých významná časť je v správe ministerstva školstva) **v roku 2023 podrobené revízii výdavkov realizovanej v spolupráci MF SR a Úradu vlády SR.**⁶⁴ Revízia predstavovala prvý komplexný pohľad na financovanie týchto oblastí na Slovensku. Cieľom bolo posúdiť efektívnosť verejných zdrojov a podporiť reformu riadenia vedy a výskumu podľa Národnej stratégie výskumu, vývoja a inovácií 2030.⁶⁵ Revízia zameraná na identifikáciu zdrojov a návrhov opatrení má zvýšiť pridanú hodnotu a spoločenský prínos investícií. Dôležitá je predovšetkým implementácia opatrení zodpovednými subjektmi, ktoré môžu priniesť želaný efekt revízie.

5.3.1 Zhodnotenie čerpania a adresnosti výzvy na zvýšenie kapacít MŠ

Slovensko dlhodobo a výrazne zaostáva za ostatnými krajinami EÚ v účasti detí na predprimárnom vzdelávaní (graf 35). V roku 2022 navštevovalo materské školy (MŠ) 78,6 % trojročných a starších detí. Nižšia účasť detí na predprimárnom vzdelávaní bola len v Rumunsku. Priemer EÚ je dlhodobo na úrovni približne 92 %. Predprimárne vzdelávanie zvyšuje kognitívne zručnosti žiakov a študentov, ľudský kapitál pracovníkov, ich produktivitu a v konečnom dôsledku aj ekonomickú výkonnosť krajiny. Autori novej štúdie OECD sa dopracovali k záveru, že zo všetkých vzdelávacích politík je práve zvyšovanie účasti na predprimárnom vzdelávaní z tohto pohľadu najefektívnejšie.⁶⁶

Hoci si slovenské vlády uvedomujú dôležitosť predprimárneho vzdelávania, dlhodobo sa im nedarí dostatočne zvýšiť kapacitu MŠ. V PVV na roky 2023 – 2027⁶⁷ sa ako krátkodobá priorita v oblasti sociálnej politiky uvádza rozšírenie kapacity predškolských zariadení s konečným cieľom

⁶¹ Príklad zle nastaveného cieľa a merateľného ukazovateľa pre cieľ 7: Zabezpečiť realizáciu Štipendia Martina Filka. Merateľný ukazovateľ: Počet prihlásených záujemcov na Štipendium Martina Filka. Cieľová hodnota pre rok 2023: 15, skutočne dosiahnutá hodnota: 13. Z hľadiska celkového objemu prostriedkov alokovaných na vysokoškolské vzdelávanie ide na tento typ štipendia malá alokácia. Zároveň ministerstvo cez množstvo rozpočtovaných prostriedkov nedokáže ovplyvniť splnenie cieľa, keďže aj pri zvýšení alokácie sa môže prihlásiť menej účastníkov (a naopak).

⁶² Príklad zle nastaveného cieľa prostredníctvom logickej hodnoty (áno/nie) pre cieľ 52: Každoročne zabezpečiť finančné prostriedky na nákup učebníc pre všetky druhy a typy ZŠ a SŠ. Merateľný ukazovateľ: Nákup učebníc pre ZŠ a SŠ. Cieľová hodnota pre rok 2023: áno, skutočne dosiahnutá hodnota: N/A. Tento ukazovateľ je samo naplňujúci sa, vzhľadom na rozpočtový proces stačí, aby ministerstvo alokovalo prostriedky na nákup učebníc a cieľ sa dá považovať za splnený bez ohľadu na to, aká hodnota sa za vynaložené prostriedky dosiahla.

⁶³ Cieľ 16: Dosahovať úroveň skóre žiakov v medzinárodnej štúdii PISA (výsledky slovenských žiakov v oblasti matematickej, prírodovednej a čitateľskej gramotnosti), ktorú dosiahli v testovaní PISA v roku 2003 (trojročné cykly) a tiež porovnať úroveň skóre aktuálneho cyklu štúdie s plánovaným výkonom žiakov v danej oblasti.

⁶⁴ Revízia výdavkov, kompetencií a personálnych kapacít vo výskume, vývoji a inováciách. [online].

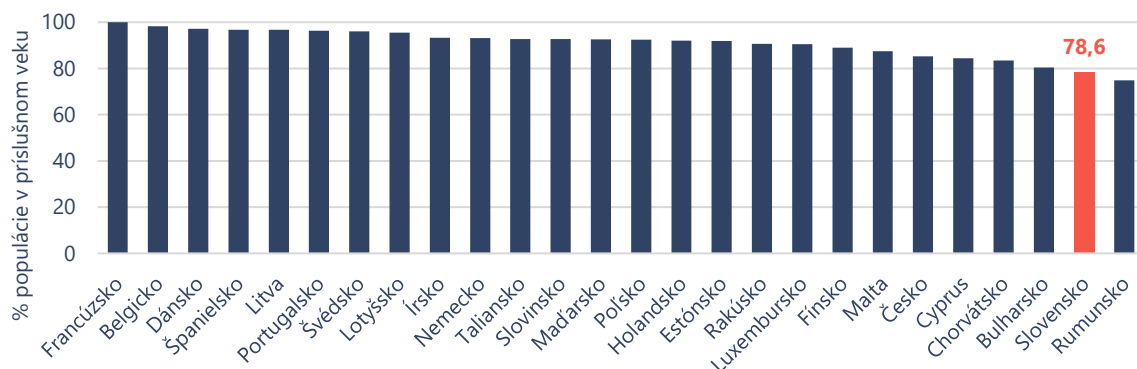
⁶⁵ Národná stratégia výskumu, vývoja a inovácií 2030. [online].

⁶⁶ Égert a kol., 2023. Quantifying the effect of policies to promote educational performance on macroeconomic productivity. [online].

⁶⁷ Programové vyhlásenie vlády SR 2023 - 2027. [online].

garantovať miesto v MŠ každému dieťaťu. Veľmi podobná krátkodobá priorita sa uvádza aj pre oblasť vzdelávacej politiky. Cieľ vybudovať dodatočné kapacity MŠ a zaviesť nárokovateľnosť miesta v MŠ sa nachádza aj v PVV na roky 2021 – 2024⁶⁸.

Graf 35: Účasť trojročných a starších detí na predprimárnom vzdelávaní v roku 2022



Zdroj: Eurostat; spracovanie NKÚ SR.

Dobudovanie potrebných kapacít MŠ má zabezpečiť výzva z POO, zameraná na 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 k 31. 12. 2022 bolo vyčerpaných len 1,3 % prostriedkov tejto výzvy.⁶⁹ V decembri 2023 NKÚ SR poukázal na zvýšenie tempa čerpania.⁷⁰ Stále však išlo o čerpanie na úrovni 13,5 %. **NKÚ SR preto zdôraznil, že ak nedôjde k výraznému zvýšeniu tempa čerpania prostriedkov výzvy, kapacita MŠ nebude dostatočná ani v septembri 2025.** Celkovo na zaručenie kvalitného a dostupného predprimárneho vzdelávania pre všetky deti treba alokovať vyše 150 mil. eur.⁷¹

K 31. 12. 2023 bolo z alokovaných 82,6 mil. eur vyčerpaných 21,7 % (17,9 mil. eur). Tempo čerpania sa teda v závere roka 2023 opäť zvýšilo. Okrem zazmluvnenej alokácie poznáme aj celkový rozpočet⁷² projektov, ktoré splnili podmienky výzvy. Ten k 31. 12. 2023 predstavoval 30,5 mil. eur. Na zhodnotenie toho, či prostriedky smerujú tam, kde sú najviac potrebné, sme využili index dostupnosti materských škôl⁷³. Index komplexne vyhodnocuje dostupnosť predprimárneho vzdelávania (zohľadňuje kapacitu, dopyt, poplatky a demografiu) v obci v septembri 2022 a nadobúda hodnoty od 0 (najhoršia dostupnosť) po 10 (najlepšia dostupnosť). Na účely našej analýzy sme index upravili tak, aby zohľadňoval len kapacitu, dopyt a demografiu, pričom všetky tri komponenty majú rovnakú váhu. Priemerná hodnota takto upraveného indexu za všetky obce s MŠ je 5,9. Priemerná hodnota za 49 schválených projektov je 4,1.⁷⁴ **NKÚ SR pozitívne hodnotí, že prostriedky výzvy smerujú najmä do obcí s podpriemernou dostupnosťou MŠ. Nezanedbateľná časť prostriedkov však smeruje aj do obcí s veľmi dobrou dostupnosťou** (graf 36). Napríklad pre obce s dostupnosťou vyššou ako 8 bolo schválených 1,4 mil. eur. **A naopak, len malá časť prostriedkov smeruje do obcí s najhoršou dostupnosťou.** Z 18 obcí

⁶⁸ Programové vyhlásenie vlády SR na obdobie rokov 2021 – 2024. [online].

⁶⁹ NKÚ SR – Stanovisko NKÚ SR k Návrhu Štátneho záverečného účtu SR za rok 2022. [online].

⁷⁰ NKÚ SR – Stanovisko NKÚ SR k návrhu štátneho rozpočtu SR na rok 2024. [online].

⁷¹ V apríli 2024 ministerstvo navýšilo alokáciu výzvy z 82,6 mil. eur na 128,3 mil. eur. Cieľ 9 114 novovytvorených miest v MŠ je predmetom potenciálnej revízie. Ako dôvod sa uvádza nižšia reálna potreba. [online].

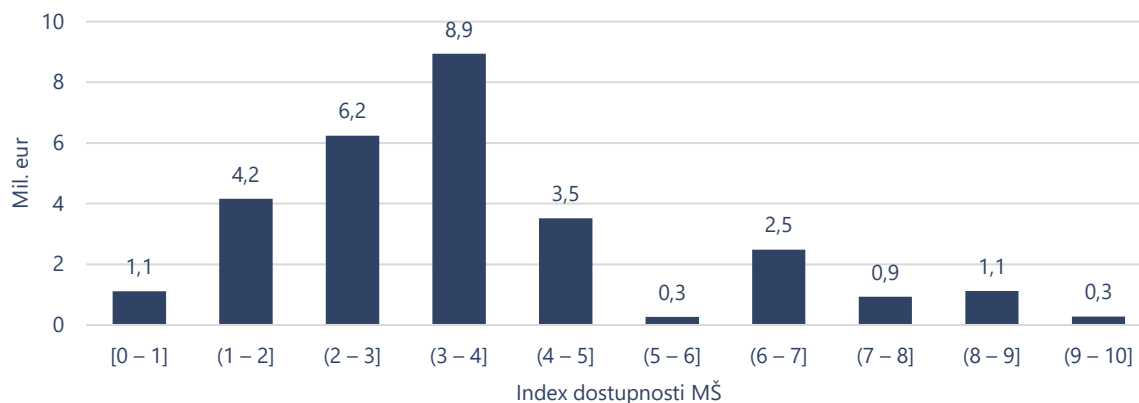
⁷² Celkové oprávnené výdavky.

⁷³ Inštitút vzdelávacej politiky – Index dostupnosti materských škôl. [online].

⁷⁴ Dva schválené projekty sa týkajú obcí bez MŠ, preto im nevieme priradiť hodnotu indexu. Z tohto dôvodu nie sú zahrnuté do výpočtu.

s dostupnosťou menšou alebo rovnou 1 sa do výzvy úspešne zapojili zatiaľ len dve. **NKÚ SR odporúča MŠVVaM SR⁷⁵ a Národnej implementačnej a koordinačnej autorite vyvinúť väčšie úsilie, aby sa do tejto výzvy zapojilo viac žiadateľov z obcí s najhoršou dostupnosťou MŠ.**

Graf 36: Rozpočet schválených projektov výzvy Zvýšenie kapacít materských škôl podľa hodnoty indexu dostupnosti MŠ obce, ktorej sa (budúce) novovytvorené kapacity týkajú (k 31. 12. 2023)



Zdroj: MŠVVaM SR; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Poznámka: Ide o upravený index dostupnosti MŠ. Index vytvorený Inštitútom vzdelávacej politiky zohľadňuje kapacitu, dopyt, poplatky a demografiu (<https://www.minedu.sk/index-dostupnosti-materskych-skol/>). Nami upravený index zohľadňuje len kapacitu, dopyt a demografiu, pričom všetky tri komponenty majú rovnakú váhu.

5.3.2 Nečerpanie prostriedkov POO na rekonštrukcie a modernizácie budov vysokých škôl

Jednou z príčin odlivu mozgov je nevyhovujúci stav vysokoškolskej infraštruktúry.⁷⁶ Problém mal aspoň čiastočne riešiť POO. Na rekonštrukcie a modernizácie VŠ a ich internátov sa však v rokoch 2022 a 2023 nevyčerpalo ani euro. Jedným z cieľov POO je zvýšenie výkonnosti slovenských vysokých škôl (VŠ). Konkrétne ide o základný cieľ komponentu 8. V rámci Investície 1 tohto komponentu majú byť financované aj rekonštrukcie a modernizácie budov VŠ. Aktuálnym cieľom je zrekonštruovať alebo zmodernizovať 133 557 m² plochy VŠ vrátane vysokoškolských internátov. V pôvodnej verzii POO z roku 2021 sa uvádza vyše dvojnásobná výmera (291 647 m²). V rokoch 2022 a 2023 však nedošlo k čerpaniu prostriedkov alokovaných na rekonštrukcie a modernizácie budov VŠ. Na plnenie mílnika a cieľa týkajúcich sa rekonštrukcie a modernizácie budov VŠ sú aktuálne určené výzvy č. 4 a 5.⁷⁷ Výzva č. 4 bola vyhlásená v júli 2023 a výzva č. 5 trvala od augusta do decembra 2023. Rozpočet na rekonštrukcie a modernizácie budov VŠ v rámci týchto dvoch výziev na roky 2022 a 2023 bol 54,7 mil. eur bez DPH.⁷⁸ Nevyčerpané prostriedky z rokov 2022 a 2023 boli presunuté do roku 2024, avšak nie v plnej výške (38,3 mil. eur bez DPH). Výzva č. 1 (*Podpora pri strategickom rozvoji infraštruktúry vysokých škôl*) a výzva č. 2 (*Projektový manažment integrácie vysokých škôl*) boli neúspešné, keďže sa do nich neprihlásil žiadny uchádzač.

Na rekonštrukcie a modernizácie budov VŠ sú každoročne vyčleňované prostriedky aj zo ŠR. Ich objem je však nedostatočný. Verejným VŠ bola v roku 2023 poskytnutá kapitálová dotácia vo výške 7,9 mil. eur, pričom na rekonštrukcie a prístavbu internátov išlo 0,8 mil. eur. Z investičného plánu

⁷⁵ Názov ministerstva sa zmenil od 1. 2. 2024.

⁷⁶ To dá rozum, 2019. Analýza zistení o stave školstva na Slovensku. [online].

⁷⁷ Komplexná modernizácia budov a internátov verejných a štátnych vysokých škôl (výzva č. 4) a Podpora pri strategickom rozvoji infraštruktúry vysokých škôl (konzorciá) (výzva č. 5).

⁷⁸ Hodnota nastavená k 15. 3. 2024.

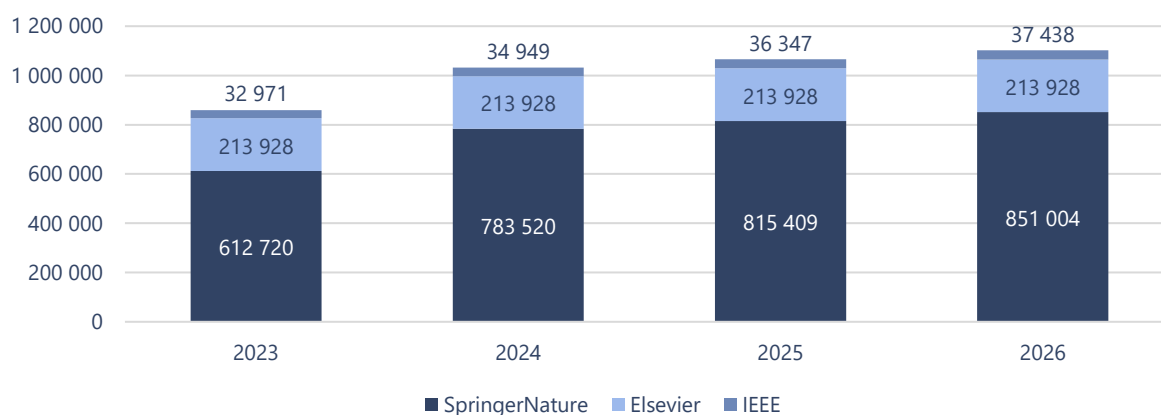
ministerstva na roky 2023 – 2028⁷⁹ vyplýva, že požiadavky verejných VŠ na rôzne rekonštrukcie (vrátane internátov) financované zo ŠR boli na rok 2023 spolu vo výške 25,8 mil. eur, teda minimálne 3,3-krát vyššie. V prípade modernizácií išlo o ďalších 1,7 mil. eur.⁸⁰

Na kapitálové výdavky celkovo by verejné VŠ potrebovali, resp. chceli získať počas rokov 2023 – 2028 vyše 1 537,4 mil. eur.⁸¹ Zdroje z POO (173 mil. eur)⁸² a jednotky miliónov eur ročne zo ŠR však túto sumu pokrývajú len minimálne.

5.3.3 Využívanie možnosti open access publikovania

Slovensko sa ako jedna z posledných európskych krajín pripojilo k podpore publikovania vedeckých článkov s otvoreným prístupom pre väčšinu verejných VŠ. Centrum vedecko-technických informácií SR (CVTI SR) na obdobie rokov 2023 – 2026 podpísalo s vydavateľstvami SpringerNature, Elsevier a IEEE tzv. transformačné zmluvy. Zmluvy okrem poskytovania prístupu k databázam a čítaniu umožňujú slovenským vedcom publikovanie s otvoreným prístupom (open access) bez nutnosti osobitnej platby poplatkov za spracovanie článkov. Na základe tvrdenia CVTI SR by malo ísť o predplatenie si určitého počtu open access článkov vo vybraných časopisoch týchto vydavateľstiev za zvýhodnené jednotkové ceny. Počas obdobia rokov 2023 – 2026 by na tento účel mal ísť v priemere 1 mil. eur ročne (graf 37). Podľa informácií zo strany CVTI SR ide v zahraničí o bežnú prax, no **SR prechádza na tento typ zmlúv oneskorene. Toto oneskorenie je spojené aj s ne hospodárnosťou starých zmlúv**, keďže nové zmluvy pri približne rovnakých nákladoch zahŕňajú okrem prístupu k databázam a čítaniu práve navyše aj možnosť open access publikovania.

Graf 37: Predplatené publikačné poplatky v rámci tzv. transformačných zmlúv (v eurách)



Zdroj: Uzavreté kontrakty (<https://eiz.cvtisr.sk/uzavrete-kontrakty/>); výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Hoci sú nové zmluvy výhodnejšie než tie predchádzajúce, existuje priestor na zvýšenie ich hospodárnosti. Prvým predpokladom hospodárnosti takýchto dohôd je vyčerpanie celého predplateného balíka. V roku 2023 sa však predplatené balíky vyčerpať nepodarilo (graf 38). Dôvodom je začiatok možnosti predplateného open access publikovania až v priebehu roka 2023⁸³, keďže

⁷⁹ Investičný plán Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR na roky 2023–2028. [online].

⁸⁰ Ide o súčty výdavkov projektov, ktorých názov obsahoval slovo „rekonštrukcia“, resp. „modernizácia“. Rekonštrukcie a modernizácie sa však mohli týkať aj projektov, ktoré tieto slová nemali explicitne v názve. Uvedené hodnoty sú teda spodnou hranicou výšky požiadaviek škôl.

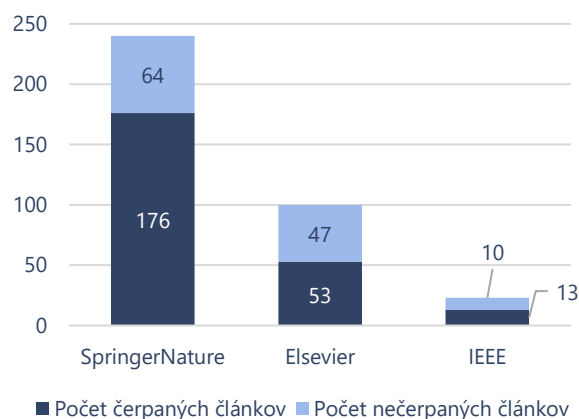
⁸¹ Okrem rekonštrukcií a modernizácií ide napr. o revitalizácie, výstavby a budovanie rôznych objektov či nákupy technológií. Všetky zdroje financovania spolu.

⁸² Súčet 53 mil. eur alokovaných na výzvu č. 4 a 120 mil. eur alokovaných na výzvu č. 5.

⁸³ SpringerNature od mája 2023, Elsevier od júna 2023 a IEEE od decembra 2023.

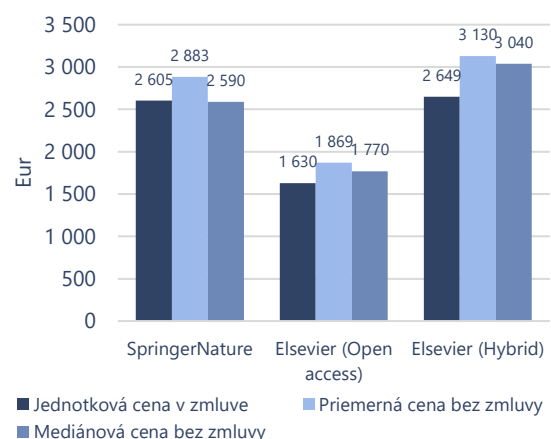
k uzavretiu zmlúv došlo až v priebehu roka⁸⁴. Na rozdiel od zmlúv so SpringerNature a IEEE pôvodná zmluva s vydavateľstvom Elsevier nedovoľovala prenos nevyužitých prostriedkov do ďalšieho roka. Pri platnosti pôvodnej zmluvy by za rok 2023 prepadlo 163-tisíc eur. NKÚ SR preto víta uzatvorenie dodatku (apríl 2024), vďaka ktorému bude možný prenos nevyužitých prostriedkov do ďalších rokov. V prípade všetkých troch zmlúv však platí, že bez ďalšieho dodatku nevyužité prostriedky na konci zmluvného obdobia prepadnú.

Graf 38: Čerpanie predplatených open access článkov v roku 2023



Zdroj: CVTI SR; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Graf 39: Výhodnosť zazmluvnených jednotkových cien open access publikovania



Zdroj: Uzavreté kontrakty [\[online\]](#) a weby vydavateľstiev; výpočty a spracovanie NKÚ SR.

Poznámka: SpringerNature – priemer a medián z cien všetkých časopisov vydavateľstva v januári 2024; Elsevier – priemer a medián z cien všetkých časopisov vydavateľstva k 23. januáru 2024; 2 605 eur pri SpringerNature ako priemer zmluvných jednotkových cien za roky 2023 a 2024.

Druhým predpokladom hospodárnosti týchto transformačných zmlúv je výhodná jednotková cena. Tá je v prípade zmlúv so SpringerNature a Elsevier otázna (graf 39). Pri vydavateľstve IEEE je takéto porovnanie komplikovanejšie, avšak rozdiel by mal byť väčší ako pri SpringerNature a Elsevier. Jednotková cena v zmluve je 1 468,78 USD, pričom bez zmluvy je to približne 1 995 – 2 495 USD⁸⁵.

NKÚ upozorňuje na skutočnosť, že nie všetky verejné VŠ majú prístup k predplatenému otvorenému publikovaniu. V prípade zmluvy s vydavateľstvom Elsevier ide o sedem verejných VŠ (z celkového počtu 20), ktoré nemajú prístup do databázy ScienceDirect ani k open access publikovaniu. Dôvodom je, že CVTI SR pri transformačných zmluvách neoslovovalo všetky VŠ nanovo, ale použilo zoznam VŠ, ktorý bol použitý v predchádzajúcich zmluvách.

Výber vydavateľstiev pre otvorené publikovanie na VŠ nie je jednoduchou úlohou. Pri oslovovaní medzinárodných vydavateľstiev sa CVTI SR stretáva s negatívnymi reakciami kvôli zložitému administratívemu systému a komplikáciám pri verejnom obstarávaní.⁸⁶ Slovenské publikačné prostredie je pritom charakterizované ako malý trh s obmedzenými možnosťami publikovania a komplikovaným byrokratickým aparátom, ktorý vytvára vstupné bariéry. Okrem vydavateľstiev SpringerNature, Elsevier a IEEE rokovalo CVTI SR aj s vydavateľstvami Frontiers a Wiley. Ide o vydavateľstvá, v ktorých slovenskí

⁸⁴ SpringerNature 29. 3. 2023, Elsevier 30. 9. 2023 a IEEE 3. 5. 2023.

⁸⁵ IEEE Article Processing Charges. [\[online\]](#).

⁸⁶ Medzinárodné vydavateľstvá sú zahraničné organizácie fungujúce ako holding s rozdelenými centrami riadenia registrovanými v rôznych obchodných registroch jednotlivých krajín po celom svete. CVTI SR potrebuje veľa krát doložiť podrobné informácie z registrov o partneroch verejného sektora, ktoré v prípade takýchto konglomerátov trvá zabezpečiť aj viac ako jeden kalendárny rok, čo odrádza tieto subjekty od vstupu na slovenský trh.

vedci publikovali viac⁸⁷ než v SpringerNature či IEEE, avšak zmluvu sa s nimi uzavrieť nepodarilo. K zmierneniu vstupných bariér v tejto oblasti by mohlo pomôcť prijatie výnimiek pri obstarávaní služieb od veľkých medzinárodných spoločností za konkrétnym účelom. Ak na základe obstarania príde k výberu iného vydavateľstva, neprinesie to pridanú hodnotu, keďže vedci preferujú publikovať v renomovaných medzinárodných vydavateľstvách a menej renomované by nevyužívali.

⁸⁷ Z pohľadu objemu publikačných poplatkov (APC – Article Processing Charges) za rok 2021. (Zdroj: CVTI SR. Analýza APC poplatkov vynakladaných slovenskými výskumnými inštitúciami na publikovanie zlatou cestou otvoreného prístupu za rok 2021. [\[online\]](#).)

6 Hospodárenie územnej samosprávy

Územná samospráva dosiahla v roku 2023 v metodike ESA2010 prebytok 97,7 mil. eur, čo je oproti rozpočtu viac o 420,3 mil. eur (plánovaný schodok bol vo výške 322,6 mil. eur). **Z toho obce dosiahli prebytok 124,8 mil. eur** (z dôvodu pozitívneho vplyvu časového rozlíšenia vo výške 15,1 mil. eur a ostatných úprav vo výške 97,9 mil. eur) a **VÚC schodok takmer 90 mil. eur** (najmä vplyvom rastu ostatných záväzkov o 5,1 mil. eur).

Podiel dlhu samosprávy na nekonsolidovanom dlhu VS dosiahol 3,6 % a predstavuje tak malú časť v porovnaní s dlhom ŠR. Nekonsolidovaný dlh samosprávy sa medziročne opäť zvýšil (o 218,53 mil. eur) a dosiahol 2,53 mld. eur (obce 1,83 mld. eur a VÚC 0,7 mld. eur).

NKÚ SR realizoval v roku 2023 šesť kontrol zameraných na územnú samosprávu. Kontroly sa podľa cieľa a účelu týkali najmä rokov 2017 – 2023 a v prípade potreby aj súvisiacich období. Kontroly boli vykonané v rámci celého Slovenska v 55 obciach a mestách, ôsmich krajoch a jednom ústrednom orgáne štátnej správy. Najvýznamnejšie zistenia týchto kontrol sú zosumarizované v boxe 8 v prílohe. Podrobný opis jednotlivých kontrol a ich zistení je uvedený v správach z kontrol ako aj v aplikácii MUMAP.⁸⁸

NKÚ SR opakovane apeluje⁸⁹ na potrebu reformy miestnej samosprávy a zvýšenie jej celkovej efektívnosti. Na rozdrobený systém miestnej samosprávy a nedostatočnú koordináciu medzi rôznymi úrovňami VS, ktoré naďalej vytvárajú prekážky pri realizácii investičných projektov a dôležitých politík upozorňuje aj EK.⁹⁰ Z hľadiska výkonu verejných služieb štátu patria subjekty samosprávy medzi kľúčových partnerov výkonnej moci na centrálnej úrovni. NKÚ SR vo svojich výstupoch pravidelne upozorňuje, že mnohé kompetencie nie sú vymedzené dostatočne, niektoré ani legislatíva neupravuje, ale samosprávy musia reagovať na vzniknuté problémy. Významné riziko predstavuje prijímanie legislatívnych zmien, ktoré majú z hľadiska rozpočtových dopadov negatívny vplyv na strategické plánovanie zámerov samosprávy a ich financovanie.

6.1 Hospodárenie obcí

Prijímy obcí v strednodobom horizonte vykazujú rast (oproti roku 2022 o cca 20 %). Daňové príjmy, granty a transfery tvoria 80 % príjmu (tabuľka 17). Skutočný (hotovostný) prevod DPFO do rozpočtov obcí bol vykonaný vo výške 2,7 mld. eur, vrátane zúčtovania za predchádzajúci rok (v roku 2022: 2,5 mld. eur; 2021: 2,3 mld. eur). K zlepšeniu hospodárenia okrem DPFO prispel aj nárast príjmov z dane zo stavieb, bytov a nebytových priestorov a príjmov z dane za rozvoj, ubytovanie.

Významným príjmom obcí sú aj transfery z kapitol ŠR, ktoré slúžia predovšetkým na financovanie preneseného výkonu štátnej správy. 12 kapitol presunulo zo svojich rozpočtov 2,6 mld. eur, čo za posledné štyri roky predstavovalo najvyššiu sumu (oproti roku 2022 viac o 54 %). V roku 2023 najvyššie transfery smerovali do oblasti vzdelávania (transfer z MŠVVaŠ SR v objeme 1,4 mld. eur).⁹¹

⁸⁸ MUMAP je verejne dostupná webová aplikácia NKÚ SR, ktorej obsahom sú rôzne údaje o mestách a obciach SR, vrátane údajov o hospodárení, čerpaní fondov EÚ, vykonaných kontrolách a zisteniach. [\[online\]](#).

⁸⁹ NKÚ SR – Správy o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ SR za roky 2022 a 2023. [\[online\]](#). Analýza rizík v udržateľnom smerovaní spoločnosti na základe výsledkov kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu. [\[online\]](#).

⁹⁰ EK – Správa o krajine 2023 – Slovensko. [\[online\]](#).

⁹¹ Nárast transferu bol spôsobený najmä zvýšenými požiadavkami na normatívne a nenormatívne výdavky pre školy a školské zariadenia v zmysle zákona č. 597/2003 Z. z., na financovanie jazykových kurzov cudzincov a podporu začlenenia detí a žiakov z Ukrajiny, na úhrady nákladov súvisiacich s ubytovaním odídených, na kompenzácie poplatkov pre žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia a v hmotnej núdzi, na úhrady osobných výdavkov zdravotníckych pracovníkov, na financovanie pracovných miest pomocných vychovávateľov. Významný nárast tvorili aj kapitálové transfery použité najmä na odstránenie havarijných situácií na školách, dobudovanie kapacít MŠ atď.

Tabuľka 17: Vybrané finančné ukazovatele obcí za roky 2021 až 2023 (v tis. eur)

Názov ukazovateľa	2021	2022	2023	2023 - 2022	YoY/%
Príjmy celkom	6 228 608	6 827 865	8 206 526	1 378 661	120,19
Transfer na prenesený výkon	1 763 395	1 701 892	2 619 868	917 976	153,94
Výdavky celkom	5 675 086	6 368 734	7 580 396	1 211 662	119,03
Mzdy a odvody	2 605 081	2 783 354	3 081 717	298 363	110,72
Tovar a služby	1 444 596	1 590 710	1 849 482	258 772	116,27
Hotovostné saldo	553 522	459 131	626 130	166 999	136,37
Nekonsolidovaný dlh	1 644 707	1 751 497	1 833 794	82 297	104,70
Kapitálové výdavky	717 036	974 795	1 372 586	397 791	140,81
Príjmové finančné operácie	723 929	912 375	877 211	-35161	96,15
Výdavkové finančné operácie	212 102	204 035	262 789	58 754	128,80
ESA 2010 prebytok/schodok	2 371	-287 784	124 779	412 563	43,36

Zdroj: Datacentrum, Štátna pokladnica, rozpočet.sk, Návrh SZÚ 2023.

Výdavky obcí sa oproti roku 2022 zvýšili o 19 % a podobne rástli aj príjmy. Z výdavkov bolo 41 % alokovaných na mzdy a odvody (v nadväznosti na legislatívne zmeny a prijaté opatrenia v odmeňovaní zamestnancov VS a v zmysle uzatvorenej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa), 24 % na tovary a služby (výdavky na energie, všeobecný materiál, učebnice, na potraviny do školských jedální, na rutinnú údržbu budov a objektov, na všeobecné a špeciálne služby, na vyplatenie odmien poslancom a členom komisií a na vratky). Nárast cien energií štát výrazne kompenzoval uvoľnením finančných prostriedkov pre regionálne školstvo. Úspora sa prejavila v čerpaní prostriedkov na palivá, komunikačnú infraštruktúru, na opravy výpočtovej techniky, nájme budov a objektov a nezrovnalostiach za prostriedky EÚ.

Hotovostné saldo hospodárenia bolo za predchádzajúce roky najvyššie (oproti roku 2022 nárast o 36 %) (tabuľka 17). Dlhodobá stúpa aj nekonsolidovaný dlh⁹² a v roku 2023 dosiahol 1,8 mld. eur. Kapitálové výdavky vzrástli medziročne o 41 %. Rast súvisel s časovým posunom realizácie plánovaných investičných akcií z predchádzajúceho roka, so zdĺhavými procesmi verejného obstarávania a s dočerpávaním zdrojov EÚ (pravidlo n+3) na naplánované projekty do roku 2023.⁹³

6.2 Hospodárenie VÚC

Príjmy VÚC v strednodobom horizonte rástli (oproti roku 2022 o cca 30 %). Pričom 78 % príjmu tvoria daňové príjmy, granty a transfery (tabuľka 18). Skutočný (hotovostný) prevod výnosu DPFO do rozpočtov VÚC bol realizovaný vo výške 1,2 mld. eur, vrátane zúčtovania za predchádzajúci rok (v roku 2022 – 1,1 mld. eur, v roku 2021 – 983,4 mil. eur).

Významným príjmom VÚC sú aj transfery z kapitol ŠR, ktoré slúžia predovšetkým na financovanie preneseného výkonu štátnej správy. Desať kapitol presunulo zo svojich rozpočtov viac ako 1 mld. eur,

⁹² Nekonsolidovaný dlh: 53 % tvoria bankové úvery, 40 % pôžičky od ŠFRB, 3 % NfV. Úroveň NfV sa oproti roku 2022 výrazne znížila vďaka odpusteniu NfV poskytnutých na účely zmiernenia negatívneho dopadu pandémie COVID-19 v celkovej sume 99 748 tis. eur (box 5 v kapitole o 3.7).

⁹³ Financovanie investičných projektov bolo sústredené najmä do oblasti vzdelávania a športu, na zlepšenie kvality života v regiónoch s dôrazom na životné prostredie, na modernizáciu zdravotníckej a vzdelávacej infraštruktúry, na zníženie energetickej náročnosti a zvýšenie energetickej účinnosti budov, zvyšovanie kapacity budov, obnovu bytového fondu, výstavbu a modernizáciu, resp. rekonštrukciu cestnej dopravy, ekologickej dopravy (budovanie cyklotrás), kultúrnych pamiatok a ďalšieho majetku obce, na rozšírenie kanalizácie a ČOV, na vybudovanie zberných dvorov, zhodnocovanie biologicky rozložiteľného odpadu aeróbnym alebo anaeróbnym spôsobom (kompostovaním, resp. spracovaním na bioplyn) a na vodozádržné opatrenia v intraviláne miest a obcí, na technickú vybavenosť v obciach evidovaných v Atlase rómskych komunít s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít a projekty sociálnej inklúzie.

čo za posledné štyri roky predstavovalo najvyššiu sumu (oproti roku 2022 nárast o 65 %). V roku 2023 najvyššie transfery smerovali do oblasti vzdelávania (transfer z MŠVVaŠ SR v objeme 644,8 mil. eur).⁹⁴

Tabuľka 18: Vybrané finančné ukazovatele VÚC za roky 2021 až 2023 (v tis. eur)

Názov ukazovateľa	2021	2022	2023	2023 - 2022	YoY/%
Príjmy celkom	2 065 480	2 214 068	2 858 958	644 890	129,13
Transfer na prenesený výkon	591 313	615 120	1 012 359	397 239	164,58
Výdavky celkom	1 813 870	2 036 801	2 600 288	563 487	127,67
Mzdy a odvody	546 498	570 787	625 192	54 405	109,53
Tovar a služby	241 923	271 517	308 255	36 738	113,53
Hotovostné saldo	251 610	177 267	258 670	81 403	145,92
Nekonsolidovaný dlh	507 705	565 287	701 518	136 231	124,10
Kapitálové výdavky	217 346	320 806	707 069	386 263	220,40
Príjmové finančné operácie	349 356	361 764	489 708	127 944	135,37
Výdavkové finančné operácie	78 609	64 625	76 090	11 465	117,74
ESA 2010 prebytok/schodok	-26 748	-141 839	-89 995	51 844	63,45

Zdroj: Štátna pokladnica, rozpočet.sk, Návrh SZÚ 2023.

Výdavky VÚC sa v roku 2023 medziročne zvýšili o 28 %, pričom rástli pomalšie než príjmy. Z výdavkov bolo 24 % alokovaných na mzdy a odvody (v nadväznosti na legislatívne zmeny a prijaté opatrenia v odmeňovaní zamestnancov VS a v zmysle uzatvorenej kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa), 12 % na tovary a služby.

Hotovostné saldo hospodárenia narástlo medziročne o cca 46 % (tabuľka 18). Dlhodobu však narastá aj nekonsolidovaný dlh⁹⁵, ktorý v roku 2023 dosiahol 701,52 mil. eur (nárast bol spôsobený poskytnutím pôžičiek od spoločnosti National Development Fund II.⁹⁶ v súhrnnej výške 106 290 tis. eur). VÚC čerpajú úvery najmä na účely predfinancovania investičných projektov financovaných z EŠIF, napríklad na obnovu budov samosprávnych krajov (hlavne školských zariadení) s cieľom zníženia ich energetickej náročnosti a celkovej modernizácie, na obnovu cestnej infraštruktúry a na refundáciu už vynaložených investičných výdavkov.

Kapitálové výdavky vzrástli medziročne viac než dvojnásobne. Rast súvisel s časovým posunom realizácie plánovaných investičných akcií z roku 2022 a s dočerpávaním zdrojov EÚ (pravidlo n+3) na naplánované projekty do roku 2023. Výdavky boli alokované na implementáciu projektov modernizácie stredných škôl, v oblasti zlepšovania bezpečnosti a ekológie dopravy v regiónoch, vrátane rekonštrukcie ciest 1. a 2. triedy, obnovy mostných objektov a dopravných prostriedkov verejnej osobnej dopravy, ochranu prírodného a kultúrneho dedičstva a podporu udržateľných dopravných riešení.

⁹⁴ Nárast transferu bol spôsobený najmä zvýšenými požiadavkami na normatívne a nenormatívne výdavky pre školy v zriaďovateľskej pôsobnosti VÚC v zmysle zákona č. 597/2003 Z. z. na financovanie jazykových kurzov cudzincov a podporu začlenenia detí a žiakov z Ukrajiny, na úhrady nákladov súvisiacich s hromadným prílevom utečencov z Ukrajiny.

⁹⁵ Nekonsolidovaný dlh: 65 % tvoria bankové úvery, 34 % NFV. NFV poskytnuté VÚC počas roka 2020 na účel zmiernenia negatívneho dopadu pandémie COVID-19 vo výške 52 074 tis. eur boli v plnej výške odpustené (box 5 v kapitole 3.7).

⁹⁶ National Development Fund II., a.s. (NDF II.) je investičný fond, cez ktorý sa implementujú finančné nástroje z Európskych štrukturálnych a investičných fondov v programovom období 2014-2020. NDF II. je v správe spoločnosti Slovak Investment Holding (SIH). Investičná stratégia NDF II. vychádza z operačných programov, z ktorých boli do NDF II. investované finančné prostriedky a zo zmlúv o financovaní medzi riadiacimi/sprostredkovateľskými orgánmi, SIH a NDF II. Hlavným cieľom NDF II. je zlepšiť prístup k financovaniu pre projekty a inštitúcie pôsobiace v nasledovných oblastiach: Dopravná infraštruktúra, Energetická efektívnosť, Odpadové hospodárstvo, Sociálna ekonomika, Malé a stredné podniky.

Tabuľková príloha

Tabuľka 1: Porovnanie makroekonomickej prognózy rozpočtu VS na rok 2023 so skutočnosťou

Ukazovateľ (rast v %, ak nie je uvedené inak)	2023 R	2023 S	23S - 23R
Hrubý domáci produkt			
HDP, s. c. (YoY zmena)	0,6	1,6	1,0
HDP, b. c. (mld. eur)	120,6	122,8	2,2
Súkromná spotreba, s. c.	-3,7	-3,1	0,6
Súkromná spotreba, b. c.	9,5	6,8	-2,7
Vládna spotreba	-0,7	-0,6	0,1
Fixné investície	16,3	10,6	-5,7
Export tovarov a služieb	1,7	-1,4	-3,1
Import tovarov a služieb	2,4	2,4	0,0
Trh práce			
Zamestnanosť (štatistické výkazníctvo)	0,2	0,3	0,1
Mzdy, nominálne	10,4	9,7	-0,7
Mzdy, reálne	-2,7	-0,8	1,9
Miera nezamestnanosti (VZPS)	6,1	5,8	-0,3
Celková zamestnanosť (tis. osôb)	2584,2	2610,0	25,8
Inflácia			
Index spotrebiteľských cien (CPI)	13,5	10,5	-3,0
Harmonizovaný index spotrebiteľských cien (HICP)	13,5	11,0	-2,5

Zdroj: MF SR, ŠÚ SR.

S – skutočnosť, R – rozpočet

Tabuľka 2: Porovnanie príjmov verejnej správy v roku 2023 so skutočnosťou (v tis. eur)

Príjmy VS (ESA 2010)	2023 R	2023 S	23S - 23R
Daňové príjmy	22 808 357	23 438 797	630 440
Daň z príjmov fyzických osôb	4 837 552	4 624 265	-213 287
- DPFO zo závislej činnosti	4 677 851	4 436 022	-241 829
- DPFO z podnikania	159 701	188 243	28 542
Daň z príjmov právnických osôb	3 920 041	4 263 250	343 209
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	368 670	430 574	61 904
Daň z pridanej hodnoty	9 883 679	9 799 764	-83 915
Spotrebné dane	2 548 050	2 600 048	51 998
- Z minerálnych olejov	1 294 178	1 315 052	20 874
- Z tabaku a tabakových výrobkov	942 227	936 553	-5 674
Dane z majetku (nehnuteľnosti)	483 510	496 602	13 097
Dane z medzinárodného obchodu	41 232	37 917	-3 315
Ostatné dane a poplatky	725 623	1 186 379	460 756
Fondy sociálneho a zdravotného poistenia	15 651 818	15 340 057	-311 761
Sociálna poisťovňa	10 366 641	10 135 747	-230 894
Zdravotné poisťovne	5 285 177	5 204 310	-80 867
Spolu daňové a odvodové príjmy	38 460 175	38 778 854	318 679

Zdroj: MF SR.

S – skutočnosť, R – rozpočet

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

Subjekty verejnej správy	2022 S	2023 S	23S-22S	YoY
Ústredná správa				
- Štátny dlh*	61 204 864	66 408 836	5 203 972	108,5
- Príspevkové organizácie ústrednej správy	3 687	618	-3 069	16,8
- Exportno-importná banka SR	188 740	188 156	-584	99,7
- Obchodné spoločnosti štátu	480 613	492 189	11 576	102,4
- Verejné vysoké školy	12 060	10 936	-1 124	90,7
- Verejné výskumné inštitúcie	2 563	2 424	-139	94,6
- Zdravotnícke zariadenia ústrednej správy	193 531	175 730	-17 801	90,8
- Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov	241 357	220 348	-21 009	91,3
- Ostatné subjekty ústrednej správy	24 781	13 803	-10 978	55,7
Územná samospráva				
- Obce a ich rozpočtové organizácie	1 751 497	1 833 794	82 297	104,7
- Vyššie územné celky a ich rozpočtové organizácie	565 287	701 518	136 231	124,1
- Príspevkové organizácie obcí	1 722	2 849	1 127	165,4
- Príspevkové organizácie VÚC	1 246	1 345	99	107,9
- Dopravné podniky	106 800	97 120	-9 680	90,9
- Zdravotnícke zariadenia miestnej samosprávy	3 362	3 147	-215	93,6
- Ostatné subjekty miestnej samosprávy	7 701	7 701	0	100,0
Fondy sociálneho zabezpečenia				
- Sociálna poisťovňa	586	466	-120	80
- Verejné zdravotné poistenie	345	80	-265	23
Verejná správa spolu	64 790 742	70 161 060	5 370 318	108
<i>Konsolidácia</i>	1 412 462	1 331 017	-81 445	94
Verejná správa spolu konsolidovaná	63 378 280	68 830 043	5 451 763	109
% z HDP	57,7	56,0	-1,7	97,1

Zdroj: MF SR.

*1) Bez tzv. refinančného systému a záväzkov z vkladov subjektov verejnej správy v Štátnej pokladnici
 S – skutočnosť, R – rozpočet, YoY – medziročná zmena

Tabuľka 4: Daňové príjmy ŠR na hotovostnej báze (v tis. eur)

Ukazovateľ	2022 S	2023 R	2023 S	23S - 23R	YoY
Daňové príjmy spolu	15 517 036	16 795 409	17 440 976	645 567	112,4
Dane za tovary a služby	11 330 228	12 771 663	12 450 214	-321 449	109,9
DPH	8 584 936	10 009 813	9 649 064	-360 749	112,4
spotrebné dane	2 524 521	2 543 316	2 565 078	21 762	101,6
Dane z príjmov a kapitálového majetku	4 114 180	3 961 651	4 338 758	377 107	105,5
daň z príjmov PO	3 804 345	3 655 697	3 906 421	250 724	102,7
daň z príjmov vyberaná zrážkou	314 764	368 670	430 574	61 904	136,8
daň z príjmov FO	-4 929	-62 716	1 763	64 479	-35,8
Dane z medzinárodného obchodu a transakcií	39 848	41 232	37 917	-3 315	95,2
Ostatné dane	9	0	557 308	557 308	6 192 311,1
Sankcie uložené v daňovom konaní	32 771	20 863	56 779	35 916	173,3

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2023.

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

Tabuľka 5: Príjmy podľa kapitol ŠR na hotovostnej báze za rok 2023 (v tis. eur)

Príjmy kapitol ŠR	2023 R	2023 S	% plnenia
Kancelária Národnej rady SR	1 400	2 185	156,1
Kancelária prezidenta SR	15	20	133,3
Úrad vlády SR	700	784	112,0
Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR	1 469 022	1 088 037	74,1
Kancelária Ústavného súdu SR	10	44	440,0
Najvyšší súd SR	10	75	750,0
Generálna prokuratúra SR	350	519	148,3
Najvyšší kontrolný úrad SR	20	13	65,0
Slovenská informačná služba	200	136	68,0
Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR	10 850	3 318	30,6
Ministerstvo obrany SR	5 047	56 241	1 114,3
Ministerstvo vnútra SR	254 103	263 924	103,9
Ministerstvo spravodlivosti SR	26 000	40 786	156,9
Ministerstvo financií SR	73 209	145 404	198,6
Ministerstvo životného prostredia SR	1 034 795	553 062	53,4
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	253 697	291 513	114,9
Ministerstvo zdravotníctva SR	46 615	13 907	29,8
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	519 361	310 595	59,8
Ministerstvo kultúry SR	1 000	1 368	136,8
Ministerstvo hospodárstva SR	545 862	376 321	68,9
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	644 474	503 887	78,2
Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR	935 793	1 189 426	127,1
Úrad geodézie, kartografie a katastra SR	230	394	171,3
Štatistický úrad SR	90	174	193,3
Úrad pre verejné obstarávanie	1 000	2 715	271,5
Úrad pre reguláciu sieťových odvetví	300	539	179,7
Úrad jadrového dozoru SR	9 946	10 044	101,0
Úrad priemyselného vlastníctva SR	3 845	4 014	104,4
Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR	1 000	1 180	118,0
Protimonopolný úrad SR	1 000	1 209	120,9
Národný bezpečnostný úrad	22	45	204,5
Správa štátnych hmotných rezerv SR	600	755	125,8
Všeobecná pokladničná správa	20 848 118	18 825 525	90,3
Slovenská akadémia vied	10 500	262	2,5
Kancelária súdnej rady SR	0	3	-
Kancelária Najvyššieho správneho súdu SR	0	23	-
Úrad pre územné plánovanie a výstavbu SR	0	198	-
SPOLU	26 699 184	23 688 645	88,7

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2023.

S – skutočnosť, R – rozpočet

Tabuľka 6: Výdavky podľa kapitol ŠR na hotovostnej báze za rok 2023 (v tis. eur)

Výdavky kapitol ŠR	2023 R	2023 S	% čerpania
Kancelária Národnej rady SR	42 331	50 916	120,3
Kancelária prezidenta SR	6 377	8 673	136,0
Úrad vlády SR	193 214	106 319	55,0
Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR	2 013 854	1 390 967	69,1
Kancelária Ústavného súdu SR	8 148	10 095	123,9
Kancelária Najvyššieho súdu SR	15 548	15 639	100,6
Generálna prokuratúra SR	128 154	139 600	108,9
Najvyšší kontrolný úrad SR	13 904	16 017	115,2
Slovenská informačná služba	76 543	81 625	106,6
Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR	175 277	187 799	107,1
Ministerstvo obrany SR	2 092 834	2 133 300	101,9
Ministerstvo vnútra SR	1 873 007	2 217 108	118,4
Ministerstvo spravodlivosti SR	806 263	699 929	86,8
Ministerstvo financií SR	615 852	671 299	109,1
Ministerstvo životného prostredia SR	1 681 143	855 393	50,9
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	4 031 072	4 106 037	101,9
Ministerstvo zdravotníctva SR	2 550 276	2 445 012	95,9
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	5 110 570	4 914 356	96,2
Ministerstvo kultúry SR	334 746	446 316	133,3
Ministerstvo hospodárstva SR	2 249 042	3 470 869	154,3
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	953 734	823 077	86,3
Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR	2 834 973	2 818 724	99,4
Úrad geodézie, kartografie a katastra SR	20 601	26 762	129,9
Štatistický úrad SR	34 113	52 630	154,3
Úrad pre verejné obstarávanie	15 592	16 373	105,0
Úrad pre reguláciu sieťových odvetví	5 615	6 373	113,5
Úrad jadrového dozoru SR	11 794	12 302	104,3
Úrad priemyselného vlastníctva SR	4 752	6 522	137,2
Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR	8 550	9 568	111,9
Protimonopolný úrad SR	3 291	3 540	107,6
Národný bezpečnostný úrad	14 612	19 423	132,9
Správa štátnych hmotných rezerv SR	9 109	17 824	195,7
Všeobecná pokladničná správa	6 926 082	3 435 876	49,6
Slovenská akadémia vied	113 745	115 434	101,5
Kancelária súdnej rady SR	2 475	2 651	107,1
Kancelária Najvyššieho správneho súdu SR	7 678	7 252	94,5
Úrad pre územné plánovanie a výstavbu SR	55 957	22 382	40,0
SPOLU	35 040 558	31 363 982	89,5

Zdroj: Návrh ŠZÚ 2023.

S – skutočnosť, R – rozpočet

Tabuľka 7: Vybrané výdavky ŠR na realizáciu programov vlády SR za rok 2023 (v tis. eur)

Ukazovateľ	Program	2023 R	2023 S	Index
MO SR	095 Rozvoj obrany	380 958	605 253	159
	096 Obrana	1 704 241	1 279 254	75
MV SR	0D6 Efektívna a spoľahlivá štátna správa	1 543 453	1 730 353	112
	0EK Informačné technológie financované zo štátneho rozpočtu	106 124	194 764	184
	06G Ľudské zdroje	132 400	128 559	97
MS SR	070 Väzenstvo	271 861	263 119	97
	08P Financovanie systému súdnictva	480 774	311 612	65
MF SR	072 Výber daní, cla a odvodov	386 307	348 824	90
	074 Tvorba metodiky, riadenie, kontrola, vládny audit a vnútorný audit verejných financií	84 987	83 961	99
	0EK Informačné technológie financované zo štátneho rozpočtu	135 142	149 621	111
MH SR	07K Rozvoj priemyslu a podpora podnikania	1 696 148	1 398 737	82
MK SR	08S Tvorba, šírenie, ochrana a prezentácia kultúrnych hodnôt	254 878	349 223	137
MIRRI SR	0DV Fondy EÚ - MIRRI	1 493 154	1 115 172	75
MŽP SR	075 Starostlivosť o životné prostredie	1 496 667	613 046	41
MZV SR	06U Rozvoj zahraničných vzťahov	135 070	136 230	101
MŠVVM SR	078 Národný program výchovy, vzdelávania a mládeže	2 766 248	2 769 864	100
	077 Vysokoškolské vzdelávanie a veda, sociálna podpora študentov vysokých škôl	715 850	678 053	95
	026 Národný program rozvoja športu v SR	95 851	107 950	113
	0EA Operačný program Integrovaná infraštruktúra (v gescii MŠVVaŠ SR)	186 328	231 620	124
	06G Ľudské zdroje	56 769	103 103	182
	06K Národný program rozvoja vedy a techniky	54 521	53 609	98
MZ SR	07A Zdravotná starostlivosť	2 091 890	2 164 380	103
	07B Tvorba a implementácia politik	369 151	174 901	47
	079 Prevencia a ochrana zdravia	74 091	69 741	94
MPSVR SR	07C Sociálna inklúzia	3 383 661	4 194 815	124
	06G Ľudské zdroje	593 094	430 630	73
	07E Tvorba a implementácia politik	1 107 480	231 180	21
MPRV SR	0CC Stabilizácia poľnohospodárstva trhov s poľnohospodárskymi komoditami	1 734	235 451	13 578
	0CD Rozvoj vidieka SR 2014 – 2020	74 217	202 043	272
	090 Tvorba, regulácia a implementácia politik	174 321	183 856	105
MD SR	07S Železničná doprava	778 559	892 578	115
	053 Cestná infraštruktúra	647 564	744 261	115
	0EB Operačný program Integrovaná infraštruktúra	429 288	940 502	219
	07T Tvorba a implementácia politik	269 913	66 528	25
	017 Podpora rozvoja bývania	53 000	49 660	94
VPS	08H Dlhová služba	1 343 478	1 073 190	80
	Programovo nealokované	5 577 528	2 353 895	42

Zdroj: RIS BI, MF SR.

Tabuľka 8: Sumár NFV poskytnutých od 2018 do 2023 zo ŠFA (v eurách)

Názov subjektu	Účel NFV (stručne)	poskytnuté 2018-2023	splatené 2018-2023	Saldo	Splätnosť
Obce a VÚC - výpadok DPFO	Na základe uznesenia vlády č. 494/2020 na kompenzáciu výpadku DPFO súvisiacich s COVID-19	151 919 185	96 679	151 822 506	odpustené (odpísané) vo výške 152 mil. eur v 2023 na základe uznesenia vlády č. 459/2023
BSK	Na opravy a rekonštrukcie ciest II. a III. triedy, vrátane súvisiacej cestnej infraštruktúry, opravy majetku a investície do majetku	25 000 000	1 700 000	23 300 000	raz ročne v rokoch 2023 - 2036 vo výške 1,7 mil. eur a v roku 2037 vo výške 1,2 mil. eur vždy do 30.11.
KSK	Na opravy a rekonštrukcie ciest II. a III. triedy, vrátane súvisiacej cestnej infraštruktúry, opravy majetku a investície do majetku	20 000 000	2 000 000	18 000 000	raz ročne v rokoch 2023 - 2032 vo výške 2 mil. eur vždy do 30.11.
TSK	Na opravy a rekonštrukcie ciest II. a III. triedy, vrátane súvisiacej cestnej infraštruktúry, opravy majetku a investície do majetku	20 000 000	2 000 000	18 000 000	raz ročne v rokoch 2023 - 2032 vo výške 2 mil. vždy do 30.11.
BBSK	Na rekonštrukciu ciest II. a III. triedy v pôsobnosti Banskobystrického samosprávneho kraja	25 000 000	7 500 000	17 500 000	raz ročne v rokoch 2021 - 2030 vo výške 2,5 mil. eur vždy do 30.11.
Tachyum s. r. o.	Na podporu priemyselného výskumu a vytvorenia R&D centra na území SR	15 000 000	0	15 000 000	raz ročne v rokoch 2023 - 2032 vždy do 30.11., úročenie 4 % p. a.
NFV pre cestovné kancelárie	Na mimoriadne opatrenia vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením COVID - 19 prostredníctvom SZRB	30 379 041	15 675 956	14 703 086	V roku 2022 bola navýšená pohľadávka v sume 193 tis. eur z dôvodu kapitalizácie úrokov, malé podniky úročenie 0,49 % p. a., veľké podniky úročenie 1,01 % p. a.
ZSK	Na rekonštrukciu ciest mostných objektov a ciest II. a III. triedy v pôsobnosti Žilinského samosprávneho kraja	15 000 000	1 500 000	13 500 000	raz ročne v rokoch 2023 - 2032 vo výške 1,5 mil. eur vždy do 30.11.
NSK	Na financovanie rekonštrukcie a modernizácie mostných objektov a ciest II. a III. triedy vrátane projektovej prípravy a inžinierskych činností v Nitrianskom samosprávnom kraji	15 000 000	1 500 000	13 500 000	raz ročne v rokoch 2023 - 2032 vo výške 1,5 mil. eur vždy do 30.11.
TTSK	Na rekonštrukciu mostných objektov a ciest II. a III. triedy v pôsobnosti Trnavského samosprávneho kraja vrátane prípravnej a projektovej dokumentácie	15 000 000	3 000 000	12 000 000	raz ročne v rokoch 2022 - 2031 vo výške 1,5 mil. eur vždy do 30.11.
Mesto Košice	Na výkon samosprávnych pôsobností v oblasti cestnej infraštruktúry, investícií do majetku vo vlastníctve miest a mestskej hromadnej dopravy	11 929 650	0	11 929 650	raz ročne v rokoch 2024 - 2033 vo výške 1,2 mil. eur do 30.11.
PSK	Na rekonštrukciu ciest II. a III. triedy v pôsobnosti Prešovského samosprávneho kraja	12 000 000	3 600 000	8 400 000	raz ročne v rokoch 2021 - 2030 vo výške 1,2 mil. eur vždy do 30.11.

GA Driling, a. s.	Na podporu priemyselného výskumu a s tým súvisiaceho obstarania technológií pre projekt "Technológia PLASMABIT pre nákladovo efektívne uzatváranie vrtov"	9 500 000	2 000 000	7 500 000	raz ročne v rokoch 2022 - 2031 vždy do 30.11., úročenie 1 % p. a.
BBSK	Na rekonštrukciu ciest č. II/531 a II/532 v menej rozvinutých okresoch Revúca a Rimavská Sobota, vo vlastníctve BB SK	8 000 000	2 400 000	5 600 000	raz ročne v rokoch 2021 - 2030 vo výške 800 tis. eur vždy do 30.11.
Mesto Prešov	Na výkon samosprávnych pôsobností v oblasti cestnej infraštruktúry, investícií do majetku vo vlastníctve miest a mestskej hromadnej dopravy	4 423 200	0	4 423 200	raz ročne v rokoch 2024 - 2033 vo výške 442 tis. eur vždy do 30.11.
Mesto Kežmarok	Na dobudovanie zimného štadióna a na Centrum integrovanej zdravotnej starostlivosti v Kežmarku	3 500 000	550 000	2 950 000	raz ročne, v r. 2021 - 2022 vo výške 150 tis. eur, v r. 2023 - 2024 vo výške 250 tis. eur, v r. 2025 - 2026 vo výške 350 tis. eur, v r. 2027 - 2028 vo výške 450 tis. eur, v r. 2029 - 2030 vo výške 550 tis. eur
Mesto Bardejov	Na dostavbu športovo oddychového areálu Základnej školy sídlisko Vinbarg	800 000	200 000	600 000	raz ročne v roku 2021 v sume 100 tis. eur, následne v rokoch 2023 - 2029 vo výške 100 tis. eur vždy do 30.11.
Mestská časť Bratislava - Staré Mesto	Na rekonštrukciu komunikácií	2 000 000	2 000 000	0	jednorazovo s termínom splatnosti do 31.12.2023
Mesto Košice	Na modernizáciu električkových tratí v Košiciach 2. etapa, 1. časť	14 500 000	14 500 000	0	jednorazovo s termínom splatnosti do 31.12.2019
PSK	Na financovanie projektovej dokumentácie pre vybudovanie environmentálnej infraštruktúry v okrese Snina v Prešovskom samosprávnom kraji	1 000 000	1 000 000	0	jednorazovo s termínom splatnosti do 30.11.2023
SPOLU		399 951 076	61 222 634	338 728 442	

Zdroj: MF SR, spracovanie NKÚ SR.

Tabuľka 9: Celkové čerpanie POO podľa kapitol (v mil. eur)

Kapitola	Rozpočet 2022	Čerpanie 2022	% 2022	Rozpočet 2023	Čerpanie 2023	% 2023	Rozpočet 2024	Čerpanie 2024*	% 2024
MŽP SR	181,32	3,850	2,12	527,75	193,717	36,71	224,47	4,79	2,13
MV SR	57,38	5,087	8,87	50,61	41,215	81,44	27,14	1,2	4,42
MŠVVaŠ SR	334,21	25,751	7,71	307,21	40,134	13,06	123,60	15,7	12,70
ÚV SR	114,29	3,987	3,49	126,90	26,412	20,81	116,27	2,77	2,38
MS SR	55,81	0,536	0,96	157,70	23,636	14,99	11,29	0,01	0,09
MZ SR	184,55	3,070	1,66	377,43	18,975	5,03	228,57	2,07	0,91
MIRRI SR	66,26	2,529	3,82	119,64	15,281	12,77	175,81	4,91	2,79
MH SR	119,94	0,538	0,45	136,69	5,876	4,30	97,67	0,23	0,24
MPSVaR SR	33,11	0,138	0,42	57,07	5,699	9,99	44,30	9,3	20,99
MK SR	3,49	1,522	43,61	3,20	2,619	81,84	0,00	0	–
MZV SR	0,54	0,000	0,00	0,00	0,000	–	0,00	0	–
ÚVO	0,51	0,029	5,69	0,45	0,200	–	0,44	0,12	27,27
VPS	0,00	1,930	–	0,00	0,067	–	0,00	0,26	–
MO SR	0,00	0,000	–	0,00	0,010	–	0,00	0,14	–
MF SR	0,00	0,000	–	0,00	0,000	–	1,56	0	0,00
MD SR	150,55	0,000	0,00	146,59	0,332	0,23	164,27	2,64	1,61
Spolu	1 301,97	48,966	3,76	2 011,25	374,174	18,60	1 215,40	44,14	3,63

Zdroj: RIS.

*čerpanie je k 30. 4. 2024

BOX 9: Zistenia, odporúčania a dopad činnosti NKÚ SR v roku 2023 v územnej samospráve**1) Porušenia zákona o rozpočtových pravidlách VS (zákon č. 523/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov), územnej samosprávy (zákon č. 583/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov)**

NKÚ SR odstúpil 10 prípadov týkajúcich sa porušenia finančnej disciplíny na Úrad vládneho auditu z nasledovných kontrol/podnetov:

- Poskytovanie pomoci v hmotnej núdzi [\[online\]](#);
- Využívanie Elektronického systému monitoring obvinených a odsúdených osôb [\[online\]](#);
- Systém riadenia, financovania a plnenia vybraných úloh NPPC (sedem oznámení) [\[online\]](#);
- Postúpenie vecí na základe podnetu v obci Vyšný Mirošov z dôvodu identifikovaných správnych deliktov.

2) Zmena legislatívy

Na základe výsledkov kontroly v samosprávach obcí a odporúčaní NKÚ SR, bola prijatá novela zákona o majetku obcí a o obecnom zriadení č. 137/2023 Z. z. V dôsledku nejednoznačnej legislatívy dochádzalo k ľahkovážnemu a nevýhodnému nakladaniu s majetkom obcí, na čo upozorňoval NKÚ SR na základe výsledkov kontroly z roku 2020 (*Prevody nehnuteľného majetku obcí* [\[online\]](#)). Schválená novela zákona sa vo svojej druhej časti týka prevodu vlastníctva majetku obce, ide najmä o novelizáciu ustanovení paragrafov 9, 9a a 9b. Nové ustanovenia stanovujú kritériá pri prevodoch, ako aj nájmoch majetku obce a majú prispieť k jeho efektívnemu nakladaniu. Stanovujú verejne kontrolovateľný proces prevodu a nájmu majetku obce obchodnou verejnou súťažou od jej vyhlásenia až po samotný prevod a nájom majetku. Zásadnou zmenou, ktorú novela prináša, je stanovenie kritéria, ktorým je najvýhodnejšia ponuka obchodnej verejnej súťaže, a to pri prevode majetku obce, ako aj pri jeho prenechaní do nájmu, resp. najvyššia cena pri priamom predaji záujemcovi.

3) Výsledky kontrol NKÚ SR realizovaných v roku 2023*Rozhodnutia obcí a miest v elektronickej podobe* [\[online\]](#), [\[online\]](#)

Kontrola bola zameraná na správu elektronických úradných dokumentov (rozhodnutí) obcami a mestami. Vyhodnotené boli procesy správy elektronických úradných dokumentov – od podania občana, cez vyhotovenie rozhodnutia, jeho autorizáciu, doručenie a archivovanie a to v rámci vlastných aj prenesených kompetencií. Elektronizácia samospráv neuláhčila vydávanie rozhodnutí, nepriniesla zrýchlenie procesov a pre obce zatiaľ znamená zvýšené finančné náklady. Žiaden z kontrolovaných subjektov nedodržiaval pravidlá o elektronickom vládnutí počas celého kontrolovaného obdobia a po šiestich rokoch od účinnosti zákona o e-Governmente je jeho dodržiavanie skôr výnimkou ako udržateľným pravidlom.

NKÚ SR odporúčal Výboru NR SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj zaviesť MIRRI SR, aby komplexne vyhodnotilo doterajší proces informatizácie samosprávy a navrhol systémové opatrenia na riešenie dlhodobopretrvávajúcich problémov.

Zelená infraštruktúra v mestách a obciach [\[online\]](#), [\[online\]](#)

Kontrola bola zameraná na poskytnutý NFP na základe výzvy na predkladanie žiadosti z 31. 3. 2017, v rámci OP IROP na roky 2014 až 2020, prioritnej osi 4 Zlepšenie kvality života v regiónoch s dôrazom na životné prostredie. Špecifickým cieľom OP bolo okrem iného zlepšenie environmentálnych aspektov v mestách a mestských oblastiach prostredníctvom budovania prvkov zelenej infraštruktúry. Podiel verejnej zelene v mestách a obciach sa podarilo zvýšiť, ale stále jej máme málo. Kým odhad na rok 2023 hovoril o náraste na 3,1 %, kontrolované obce sa dostali len na úroveň 1 %. Prispel k tomu aj zdĺhavý proces od podania žiadosti o poskytnutie NFP na zelené projekty až po uzavretie zmluvy. Problém pre obce predstavuje aj nedostatok vlastných finančných zdrojov na realizáciu a udržiavanie projektov zelenej infraštruktúry. Kontrola poukázala aj na nedostatočné monitorovanie udržateľnosti projektov zo strany MPRV SR, neskôr MIRRI SR a VÚC ako poskytovateľov NFP, keďže fyzické kontroly na mieste nere realizovali a monitorovanie prebehlo len cez následné monitorovacie správy.

NKÚ SR odporúčal Výboru NR SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj, aby zaviazal MIRRI SR vydať metodické postupy a usmernenia pre nositeľov agendy s dôrazom na vykonávanie vnútornej kontroly a kontroly na mieste v rámci vybranej vzorky projektov. Problémom sa javia aj merateľné ukazovatele, ktoré boli len kvantitatívne. Chýbal však kvalitatívny aspekt, nebolo tak možné vyhodnotiť, na akej úrovni sa zlepšilo životné prostredie.

Poplatok za rozvoj v samospráve [\[online\]](#), [\[online\]](#)

Predmetom kontroly bolo zavedenie poplatku za rozvoj, jeho vyrubovanie a vyberanie, ako aj dodržanie podmienok účelového použitia takto získaných finančných prostriedkov. Z kontroly vyplynulo, že zavedenie poplatku za rozvoj bolo pre obce na Slovensku prínosné – zavedenie poplatkov za rozvoj plní účel, je ďalším

zdrojom financovania stavieb pre občiansku vybavenosť a služby obcí a po navrhovaných úpravách legislatívy sa ešte zvýši pozitívny vplyv na príjmy rozpočtov obcí. Kontrola poukázala na nesúlad niektorých všeobecne záväzných nariadení obcí so zákonmi a nedodržiavanie zákonných podmienok pri vyrubovaní poplatku aj pre rozdielne definované pojmy v legislatíve. Ďalší problém sa týkal vyčísľovania údajov o výmerách jednotlivých plôch podľa účelu využitia, a to najmä pri viacúčelových stavbách pozostávajúcich z viacerých stavebných objektov.

NKÚ SR odporúča Výboru NR SR pre financie a rozpočet iniciovať MF SR ako gestora zákona o poplatku, aby vypracovalo jeho novelizáciu, predmetom ktorej bude zmena sadzieb poplatku za rozvoj, úprava definícií pojmov v oblasti základu poplatku za rozvoj, jeho výpočtu, ako aj spresnenie možností použitia poplatku za rozvoj v § 11 aj na obstaranie nehnuteľností.

Účinnosť zavedenia objektívnej zodpovednosti a efektívnosť jej fungovania (KA-029/2023), [online], [online]

Kontrola bola zameraná na preverenie dopadu inštitútu objektívnej zodpovednosti na bezpečnosť cestnej premávky, dodržiavanie pravidiel cestnej premávky vodičmi a systém fungovania pri jej využívaní PZ SR a obcou. Zavedenie inštitútu objektívnej zodpovednosti v podmienkach SR neprinieslo očakávané zvýšenie bezpečnosti každého účastníka cestnej premávky. V súčasnosti využívaný systém nie je z pohľadu NKÚ SR efektívny a ani po jedenástich rokoch nie je plne automatizovaný, čo má za dôsledok jeho nedostatočnú účinnosť.

NKÚ SR odporúča Výboru NR SR pre obranu a bezpečnosť zaviazat' ministra vnútra, aby predložili informáciu o možných opatreniach na zvýšenie efektívnosti využívania objektívnej zodpovednosti, ktoré by výrazne prispeli k vyššej bezpečnosti cestnej prevádzky, k edukácii jej účastníkov a využíval sa ako významný protikorupčný nástroj.

Zdravotnícke zariadenia – nemocnice zverené do správy VÚC (KA-030/2023), [online], [online]

Kontrola bola zameraná na hospodárenie s majetkom VÚC (delimitovaný majetok na plnenie preneseného výkonu štátnej správy v oblasti zdravotníctva). Kľúčovým nedostatkom je, že štát neriešil, ako si kraje plnia svoje povinnosti, ako zhodnocovali zverený majetok a či doň dostatočne investovali. MZ SR do týchto rozhodnutí nezasahovalo a ani neposkytlo žiadne finančné prostriedky na podporu investícií, pritom naďalej zostáva nositeľom a zodpovedným inštitútom výkonu prenesenej správy v oblasti zdravotníctva. Štát nenastavil systém financovania týchto ZZ dostatočne. Vzhľadom na rozdielne poskytovanie zdravotnej starostlivosti zo strany VÚC, NKÚ SR upozorňuje na opätovnú potrebu komplexne riešiť prenesený výkon štátnej správy v oblasti zdravotníctva, na ktorom sa samosprávne kraje podieľajú. NKÚ SR poukazuje aj na potrebu hľadať riešenia, aby sa zabránilo možným rizikám pri nestabilite poskytovania regionálnej zdravotnej starostlivosti v prípade ukončenia nájomných vzťahov. Zároveň tiež odporúča v zákone o majetku VÚC komplexne riešiť problematiku prevodu alebo prenájmu majetku VÚC z dôvodu hodného osobitného zreteľa, najmä aby bol jasný a nespochybniteľný proces prevodu, a aby cena zodpovedala kritériám a podmienkam verejného záujmu.

NKÚ SR odporúča Výboru NR SR pre zdravotníctvo, aby zaviazal MZ SR k predloženiu koncepcie rozvoja a udržateľnosti siete nemocníc na úrovni VÚC a samospráv v kontexte zabezpečenia ústavnej zdravotníckej starostlivosti pre občanov.

Vybrané položky príjmov obcí (KA-046/2023), [online] – v procese, neuzavretá

Kontrola bola zameraná na analýzu dosiahnutých príjmov obcí a na vybrané procesy, ktoré mestá realizovali v súvislosti so zabezpečením príjmov z dane z nehnuteľností a príjmov z prenájmu vlastných nehnuteľností. Pravidelný nárast sadzieb daní je pri súčasnom nastavení výpočtu daní z nehnuteľností hlavný spôsob ochrany týchto príjmov pred ich znehodnocovaním vplyvom inflácie. Proces vyrubovania daní z nehnuteľností je nastavený jednotne vo všetkých kontrolovaných mestách v súlade so zákonom o správe daní. Správne nastavenie a praktické fungovanie bolo preukázané nielen nízkym počtom podaných odvolaní, ale aj malou početnosťou kontrolných zistení NKÚ SR. Opakovane však bolo preukázané, že proces vymáhania nedoplatkov z miestnych daní je komplikovaný a málo efektívny z dôvodu vysokého počtu nedoplatkov s nízkou nominálnou hodnotou.

NKÚ SR odporúča Výboru NR SR pre financie a rozpočet uložiť MF SR zváženie možnosti legislatívnej úpravy zákona o správe daní, cieľom ktorej bude zjednodušenie zániku nedoplatkov s nízkou nominálnou hodnotou a Výboru Národnej rady SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj uložiť MV SR, aby v rámci legislatívnej úpravy zákona o obecnom zriadení doplnilo kompetenciu obecného zastupiteľstva prerokovať a vziať na vedomie zostavenú a auditorom overenú účtovnú závierku obce a konsolidovanú účtovnú závierku obce, ak sa zostavuje.