

Revízia výdavkov na dotácie

Záverečná správa

február 2023



Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je revízia výdavkov verejnej správy. Tento materiál Ministerstva financií SR je hodnotením verejnej správy a bezpečnosti v zmysle uznesenia vlády SR č. 289/2022, úloha B.2. Hodnotenie pod vedením Martina Haluša pripravili Jaroslav Bukovina, Martina Erdélyiová, Michal Havlát, Martin Krok, Jakub Kurila, Peter Mandžák, Lenka Martišková, Mária Mihoková, Ján Mykhalchuk Hradický, Janka Palkovičová, Dušan Paur, Vladimír Peciar, Barbora Porubská a stážisti Tatiana Bielaková, Jakub Jobus a Marco Majerčák.

PodĎakovanie

Za hodnotné návrhy a pripomienky počas prípravy správy ďakujeme súčasným aj bývalým kolegyniam a kolegom Tomášovi Hellebrandtovi, Petrovi Hrončekovi, Matejovi Kurianovi, Jurajovi Machovi, Gabrielovi Machlicovi, Martinovi Murínovi, Patrikovi Pružinskému a kolegom z Inštitútu finančnej politiky, Inštitútu environmentálnej politiky, Inštitútu hospodárskych analýz, Inštitútu kultúrnej politiky, Inštitútu pôdohospodárskej politiky, Inštitútu vzdelávacej politiky, Inštitútu dopravnej politiky, Inštitútu digitálnych a rozvojových politik a Sekcie rozpočtovej politiky MF SR. Za cenné pripomienky ďakujeme tiež Andrejovi Jurisovi a Michalovi Hudecovi z Úradu pre reguláciu sieťových odvetví a Jánovi Karabovi zo SAPI. Chyby a opomenutia zostávajú zodpovednosťou autorov.

OBSAH

Zhrnutie.....	10
1. Dotácie ako darčeky – potešia, aj keď nie sú užitočné	17
1.1. Čo sú dotácie? Podobne ako pri kráse, záleží, kto sa pozerá.....	17
1.2. Do ktorých oblastí smerujú dotácie?	20
2. Ako nastaviť a hodnotiť dotácie	23
3. Dotácie v energetike	30
3.1. Podpora zelených zdrojov energie a vysokoúčinnnej kombinovanej výroby elektriny a tepla	32
3.2. Podpora výroby elektrickej energie z domáceho uhlia	39
3.3. Kompenzácie podnikom za tarifu za prevádzkovanie systému	41
3.4. Podpora útlmu a likvidácie následkov ťažby v uhoľnom baníctve - uzatváranie ťažobných polí	44
3.5. Podpora energeticky náročným podnikom z ETS povoleniek	46
3.6. Individuálna sadzba tarify za prevádzkovanie systému.....	49
3.7. Individuálna sadzba tarify za systémové služby	51
3.8. Zníženie efektívnej sadzby odvodu do Národného jadrového fondu.....	53
3.9. Zľavy z taríf za rezervovanú kapacitu a prenos elektriny.....	54
3.10. Fakultatívne oslobodenia zo spotrebnej dane	55
3.11. Obligatórne oslobodenia zo spotrebnej dane	58
4. Dotácie v športe	59
4.1. Uzmané športy	65
4.2. Fond na podporu športu	67
4.3. Národné športové projekty	69
4.4. Športové poukazy.....	71
5. Dotácie v pôdohospodárstve	73
5.1. Štátna pomoc v pôdohospodárstve	78
5.2. Národné podpory v pôdohospodárstve	83
Ostatné dotácie v pôdohospodárstve.....	85
5.3. Podpora potravinárov	86
5.4. Doplnkové vnútroštátne platby (dobyčie jednotky)	87
5.5. Správa vojenských lesov	89
6. Dotácie v kultúre	90
6.1. Fond na podporu umenia	93
6.2. Audiovizuálny fond	96
6.3. Fond na podporu kultúry národnostných menšín	99
6.4. Obnovme si svoj dom	101
6.5. Podpora návštevnosti kultúrnych podujatí (Kultúrne poukazy).....	105
6.6. Podpora aktivít Matice slovenskej	106
6.7. Kultúra znevýhodnených skupín obyvateľstva	108
6.8. Znížená DPH na printové médiá	109
7. Dotácie na výskum a vývoj	112
7.1. Všeobecná výzva APVV	117
7.2. Stimuly pre výskum a vývoj pre podnikateľov.....	119
7.3. Ostatné dotácie MŠVVŠ SR na podporu výskumu a vývoja	120
7.4. Výskum a vývoj na podporu obrany štátu.....	121
7.5. Úľava na dani (superodpočet nákladov na VaV).....	122

7.6. Patentbox	125
8. Dotácie v cestovnom ruchu.....	127
8.1. Slovakia Travel	130
8.2. Dotácie organizáciám cestovného ruchu	133
8.3. Rekreačné poukazy	135
8.4. Znížená DPH na ubytovanie.....	140
9. Regionálny rozvoj	142
9.1. Regionálny príspevok pre najmenej rozvinuté okresy	144
9.2. Podpora regionálneho rozvoja.....	147
9.3. Regionálna investičná pomoc.....	149
10. Dotácie v ostatných oblastiach	154
10.1. Podpora mobility formou príspevku na ubytovanie a dopravu	154
10.2. Výnimky zo zdaňovania negatívnych externalít.....	157
10.3. Podpora malých firiem.....	162
10.4. Zvýhodnenie investícií do majetkových podielov	166
10.5. Skrátene doby odpisu pre elektromobily.....	170
10.6. Dotácie z rezervy predsedu vlády, rezervy vlády a dotácie MF SR.....	173
Bibliografia.....	175
Zoznam skratiek	183
Zoznam príloh.....	186

Zoznam grafov

Graf 1: Subvencie verejnej správy podľa poskytovateľa vo funkčnom členení (COFOG), 2015-2019, mil. eur	18
Graf 2: Výdavky na subvencie štátnej správy, % HDP	18
Graf 3: Daňové výdavky v medzinárodnom porovnaní (% HDP, 2020)	18
Graf 4: Transfery VS, daňové výdavky a vybrané oblasti revízie (modrou) (priemer 2019-2021, mil. eur)	19
Graf 5: Výdavky na subvencie, vybrané transfery a daňové výdavky podľa oblastí (mil. eur, 2019 - 2021).....	20
Graf 6: Podiel OZE na spotrebe energie v SR.....	32
Graf 7: Emisná intenzita výroby elektriny (gCO ₂ /kWh)	32
Graf 8: Vývoj doplatkov po jednotlivých rokoch (mil. eur)	33
Graf 9: Vývoj úrovne tarify za prevádzkovanie systému, základná sadzba (€ / MWh)	33
Graf 10: Výška dotácie v priemere na 1 dotovanú MWh elektriny z OZE v EÚ, 2018 a 2019 (eur/MWh)	34
Graf 11: Investičné náklady na elektrárne (€/kW). Body predstavujú jednotlivé zariadenia, čiarky sú priemer.	37
Graf 12: Náklady na výrobu, životný cyklus (€/MWh). Body - jednotlivé zariadenia, čiarky - priemer.	37
Graf 13: Dotácie na podporu výroby elektriny z uhlia (ľavá os, mil. eur), vyrobená energia (pravá os, TWh)	40
Graf 14: Histogram poberateľov kompenzácie TPS podľa výšky kompenzácie (2021).....	42
Graf 15: Vývoj TPS podľa pásiem (v €/MWh).....	42
Graf 16: Tarifa za prevádzkovanie systému (€/MWh), pre rok 2022 bez kompenzácie.....	43
Graf 17: Podpora podnikov z Envirofonde v mil. eur a ako % na príjmoch z aukcií kvót.....	47
Graf 18: Podiel kompenzácií nákladov v 2019 na príjmoch z ETS kvót v % (vyplatené v 2020)	47
Graf 20: Vzťah podielu kompenzácií* a podielu vybraných odvetví na HDP, krajiny EÚ, 2019 (%)	48
Graf 20: Objem zníženia výnosov z TPS v dôsledku zavedenia individuálnej sadzby (v mil. eur)	50
Graf 21: Úrovně TPS (v eur/MWh) podľa ročnej spotreby a individuálna sadzba TPS	50
Graf 22: Objem zníženia výnosov z TSS v dôsledku zavedenia individuálnej sadzby (v mil. eur)	51
Graf 23: Úroveň TSS a úroveň individuálnej sadzby TSS (v eur/MWh)	52
Graf 24: Objem dotácie medzi 2019 a 2021 (v mil. eur)	53
Graf 25: Objem dotácie podľa taríf (v mil. eur)	55
Graf 26: Daňové oslobodenia a emisie v prepočte na efektívnu energiu podľa modelových príkladov	57
Graf 27: Financovanie rekreácie a športu (COFOG 8.1) v 2019, % verejných výdavkov a % HDP	60
Graf 28: Aktéri financovania rekreácie a športu (COFOG 8.1) na Slovensku, 2021, v mil. eur	60
Graf 29: Príspevok uznaným športom (2021, mil. eur) a počet mladých športovcov (logaritmickej osi).....	66
Graf 30: Podpora v sektore poľnohospodárstva (2021, mil. eur).....	74
Graf 31: Poskytnuté dotácie na hektár obhospodarovanej pôdy (2019, eur).....	74
Graf 32: Prijemcovia zelenej nafty podľa počtu všetkých schválených dotačných schém (2021)	76
Graf 33: Tvorba hrubého fixného kapitálu (THFK) v poľnohospodárstve na ha obhospodarovanej pôdy (2020)..	77
Graf 34: Vývoj reálnych príjmov a odpracovaných hodín farmárov – Slovensko a EÚ (index, 2010=100)	77
Graf 35: Hrubá pridaná hodnota na hektár obhospodarovanej pôdy (2021)	77
Graf 36: Podiel dotácií na zisku v sektore poľnohospodárstva (zdroj ŠR+ EÚ, 2020).....	77
Graf 37: Podiel dotácií na výnosoch poľnohospodárskych podnikov (zdroj ŠR + EÚ)	78
Graf 38: Vyplatená štátna pomoc a počet prijímateľov (priemer 2019-2021, mil. eur)	79
Graf 39: Vyplatená štátna pomoc (2018-2022, mil.eur).....	79
Graf 40: Výška dotácie (mil. eur) a počty prijemcov v rokoch 2019-2022	81
Graf 41: Prijemcovia Zelenej nafty podľa výšky dotácie v roku 2021 (v tis. eur)	81
Graf 42: Vyplatené národné podpory a počet prijímateľov (priemer 2019-2021, mil. eur).....	83
Graf 43: Ostatné dotácie v pôdohospodárstve (mil. eur)	85
Graf 44: Hustota dobytčích jednotiek na hektár poľnohospodárskej pôdy v roku 2020 (DJ/ha)	88
Graf 45: Verejné výdavky na kultúru v rokoch 2011 – 2020 (% HDP)	91
Graf 46: Verejné výdavky na kultúru v rokoch 2011 – 2020 (% verejných výdavkov)	91

Graf 47: Objem poskytnutej dotačnej podpory z dotačných mechanizmov v rokoch 2008 – 2021 (mil. eur).....	91
Graf 48: Výdavky FPU (ľavá os, mil. eur) a podiel admin. nákladov na schválenej podpore (pravá os, %)	94
Graf 49: Výdavky Audiovizuálneho fondu (mil. eur).....	97
Graf 50: Výdavky na filmové vratky (mil. eur) a počet podporených filmov	98
Graf 51: Výdavky Fondu na podporu kultúry národnostných menšín (mil. eur).....	99
Graf 52: Výdavky dotačnej schémy – Obnovme si svoj dom (mil. eur).....	103
Graf 53: Transfery zo ŠR (tis. eur, ľavá os) a spolufinancovanie projektov Maticou slovenskou (v %, pravá os)	107
Graf 54: Výdavky dotačnej schémy – Kultúra znevýhodnených skupín obyvateľstva (tis. eur)	108
Graf 55: Cenové indexy pre vybrané tlačené tituly – denníky (10 % DPH) a týždenníky (20 % DPH)	110
Graf 56: Dlhodobý pokles tlačných titulov – denníkov (DPH 10 %) aj týždenníkov (DPH 20 %).....	110
Graf 57: Vývoj predaja elektronických titulov, počtu predplatiteľov	111
Graf 58: Výdavky na VaV ako podiel HDP, 2021	113
Graf 59: Porovnanie výdavkov na VaV s hospodárskou výkonnosťou krajín EÚ, 2021	113
Graf 60: Podiel výdavkov na VaV v pomere ku HDP z hľadiska sektorov, Slovensko	113
Graf 61: Podiel výdavkov na VaV v pomere ku HDP z hľadiska sektorov krajín V4 a EÚ, 2021	113
Graf 62: Atraktivita výskumného systému v porovnaní.....	115
Graf 63: Aktivita v oblasti duševného vlastníctva	115
Graf 64: Poskytnutá podpora APVV podľa jednotlivých výziev / programov, mil. eur.....	118
Graf 65: Výdavky a počet schválených projektov všeobecnej výzvy v rámci jednotlivých sektorov, mil. eur	119
Graf 66: Výdavky na Stimuly pre výskum a vývoj, mil. eur	120
Graf 67: Daňová úspora pre reprezentatívnu firmu (B-index (Warda, 2001).....	123
Graf 68: Medzinárodné porovnanie výdavkov na VaV podliehajúcich superodpočtu (v % HDP, 2019)	123
Graf 69: Objem superodpočtu znižujúci firemnú daň (mil. eur).....	124
Graf 70: Počet firiem v jednotlivých intervaloch čerpania superodpočtu	124
Graf 71: Skutočné výdavky na VaV (mil. eur) a sadzba superodpočtu (%).....	124
Graf 72: Superodpočet na VaV zvyšuje mieru R&D najmä u firiem s nízkou úrovňou R&D.....	124
Graf 73: Počet patentových prihlášok na 1 mld. HDP	126
Graf 74: Patentbox – miera daňovej úľavy v krajinách OECD.....	126
Graf 75: Vládne výdavky na podporu turizmu ako % HDP a odhad pre Slovensko s výdavkami ST, 2018	128
Graf 76: Počet prenocovaní turistami na jedného obyvateľa, 2019.....	128
Graf 77: Podiel zahraničných turistov na celkovom počte prenocovaní všetkých turistov, 2019.....	128
Graf 78: Pomer výdavkov agentúr na podporu turizmu ku podielu sektora CR na HDP, 2018	131
Graf 79: Pomer výdavkov agentúr na podporu turizmu ku HDP.....	131
Graf 80: Výdavky agentúry Slovakia Travel (mil. eur)	131
Graf 81: Štruktúra výdavkov ST a CT.....	131
Graf 82: Zazmluvnené výdavky podľa CRZ medzi rokmi 2021-2022 (mil. eur)	132
Graf 83: Zazmluvnené výdavky ST na spoty v televíziách z pohľadu krajín 2021-2022 (mil. eur)	132
Graf 84: Vzťah medzi počtom turistov a schválenými dotáciami pre OCR za rok 2019, mil. eur*	134
Graf 85: Výška schválených dotácií OCR, mil. eur	134
Graf 86: Štruktúra pridelených dotácií pre najväčšie OCR v rámci podkategórii, priemer 2020-2022	134
Graf 87: Štruktúra pridelených dotácií pre najväčšie OCR + ST v rámci podkategórii, priemer 2020-2022	134
Graf 88: Vybrané sektory ekonomiky kde čerpanie preukazov presiahlo 0,5 mil. eur na sektor (mil. eur, 2019).	136
Graf 89: Využívanie rekreačných poukazov	136
Graf 90: Podiel zamestnávateľov vyplácajúcich rekreačné poukazy (2019).....	136
Graf 91: Sezónne očistený počet prenocovaní (2018m1 = 100, podobné krajiny)	137
Graf 92: Porovnanie počtu prenocovaní: historický trend vs. skutočnosť (neočistené dáta v tis.).....	137
Graf 93: Porovnanie počtu prenocovaní: historický trend vs. skutočnosť (sez. očistené dáta, v tis.)	137
Graf 94: Odhad na základe SCM, počet prenocovaní na obyvateľa (sez. očistené dáta)	138

Graf 95: Efekt opatrení na počet domácich prenocovaní (SCM odhad v mil.).....	138
Graf 96: Vývoj cien ubytovacích služieb, index HICP priemer 2015=100.....	138
Graf 97: Vývoj výnosov a nákladov z hospodárskej činnosti v sektore ubytovania (mil. eur)	138
Graf 98: Dekompozícia nákladov v sektore ubytovania (mil. eur).....	139
Graf 99: Výdavky na regionálny rozvoj podľa zdroja, 2019-2025, mil. eur	142
Graf 100: Vzťah dotácie pre NRO na jedného uchádzača o zamestnanie k nárastu nezamestnanti	146
Graf 101: Regionálne príspevky pre NRO podľa kategórie príjemcu, mil. eur.....	146
Graf 102: Výdavky a počet príjemcov na jednotlivé výzvy, podpora regionálneho rozvoja, 2019-2021, mil. eur	148
Graf 103: Objem a počet investícií podporených štátom (schválené zámery, mld. eur).....	150
Graf 104: Intenzita pomoci pre investičné návrhy schválené v rokoch 2002 - 2022.....	150
Graf 105: Schválená investičná pomoc podľa formy pomoci (mil. eur).....	151
Graf 106: Počet podporených investícií podľa typu investičného zámeru	151
Graf 107: Objem podporených investícií podľa okresov (2002-2022) a sieť diaľnic a rýchlostných ciest (2022)	151
Graf 108: Počet podporených investícií podľa okresov (2002-2022) a sieť diaľnic a rýchlostných ciest (2022)	151
Graf 109: Výška pomoci na vytvorené prac. miesto (v tis. eur) a nezamestnanosť v okrese	152
Graf 110: Výška podporenej investície (v mil. eur) a nezamestnanosť v okrese.....	152
Graf 111: Vývoj rozdielov v priemernej mzde	153
Graf 112: Podiel firiem indikujúcich nedostatok pracovníkov ako bariéru rozvoja (% , sezónne očistené).....	155
Graf 113: Nedostatok pracovníkov v priemysle v krajinách V4 a Nemecku	155
Graf 114: Ročná medziregionálna mobilita obyvateľstva 2015-2018 (% celkového obyvateľstva).....	156
Graf 115: Percento populácie prichádzajúce do regiónu 2015-2018.....	156
Graf 116: Destinácia vnútroštátnej migrácie mladých ľudí 2015-2018 (15-29 rok života)	156
Graf 117: Vývoj vyrobeného množstva šumivého a tichého vína, 2015 – 2021 (v hl)	158
Graf 118: Porovnanie výšky spotrebnej dane z tichého vína v krajinách EÚ, k 1.7.2021 (eur/1 hl).....	158
Graf 119: Množstvá vyskladneného liehu, 2015 – 2021 (akruálny príjem, hl a.)	160
Graf 120: Porovnanie spotreby alkoholu v krajinách EÚ, 2009 (l na 1 dospelého).....	160
Graf 121: Vývoj počtu pestovateľských páleníc na Slovensku, 2018 - 2022	160
Graf 122: Výsledok hospodárenia pre vybrané liehovary	160
Graf 123: Vývoj zdaneného množstva piva veľkých a malých pivovarov, 2015 - 2021 (hl)	162
Graf 124: Výsledok hospodárenia MSP voči ostatným firmám.....	162
Graf 125: Distribúcia firiem podľa výnosov v 2020	164
Graf 126: Distribúcia firiem podľa výnosov v 2021	164
Graf 127: Vývoj tržieb za jednotlivé kategórie podnikov (medziročné zmeny).....	164
Graf 128: Podiel mikrodaňovníkov na celkovom počte firiem v jednotlivých sektoroch (2021).....	164
Graf 129: Rozdelenie firiem podľa výsledku hospodárenia a veľkosti (rok 2021).....	165
Graf 130: Rozdelenie mikrofiriem podľa dĺžky fungovania (rok 2021)	165
Graf 131: Odhad výpadku daní a odvodov z oslobodenia predaja cenných papierov	168
Graf 132: Objem obchodovaných akcií na Burze cenných papierov v Bratislave.....	168
Graf 133: Počet novo-registrovaných batériových vozidiel (BEV) a plug-in hybridov (PHEV) podľa vlastníctva .	171
Graf 134: Vzťah medzi počtom elektrických vozidiel a podporou vo forme regulácií či dotácií	172
Graf 135: Vzťah medzi počtom nabíjajúcich staníc a podporou vo forme regulácií či dotácií	172
Graf 136: Čerpanie rezervy vlády a rezervy predsedu vlády (mil. eur).....	173
Graf 137: Čerpanie dotačného programu MF SR (mil. eur).....	174
Graf 138: Vzťah medzi administratívnymi nákladmi a priemernou výškou podpory	187

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1: Čerpanie fondov EÚ v 3. programovom období (mil. eur)	19
Tabuľka 2: Očakávané dotácie z EÚ fondov, programové obdobie 2021 – 2027 (mil. eur)	20
Tabuľka 3: Prehľad dotačných schém zahrnutých v priebežnej správe (priemer 2019 – 2021, mil. eur)	21
Tabuľka 4: Aspekty dizajnu dotácií	26
Tabuľka 5: Dotačné schémy v energetike, v mil. eur, priemer 2019-2021	30
Tabuľka 6: Prijemcovia dotácií v energetike, kumulatívne nad 2,5 mil. eur ročne (2021 resp. 2020, mil. eur)	31
Tabuľka 7: Prehľad distribúcie doplatkov podľa veľkosti príjemcu (2021)	34
Tabuľka 8: Porovnanie úspor v nákladoch na TPS (kompenzácia 2021* a 2022)	43
Tabuľka 9: Rozpočet dotácie podľa rôznych zdrojov (v mil. eur)	45
Tabuľka 10: Zoznam prijímateľov kompenzácií 2016-2020 (mil. eur)	47
Tabuľka 11: Prehľad možných zliav z taríf za rezervovanú kapacitu a prenos elektriny	54
Tabuľka 12: Fakultatívne oslobodenia spotrebných daní z energií podľa 609/2007 Z. z. (mil. eur, ESA 2010)	55
Tabuľka 13: Obligatórne oslobodenia spotrebných daní z energií podľa 609/2007 Z. z. (v mil. eur, ESA 2010)...	58
Tabuľka 14: Dotačné schémy v športe, v mil. eur, 2019-2021	59
Tabuľka 15: Výdavky zo štátneho rozpočtu na šport (vrátane dotácií, mil. eur)	60
Tabuľka 16: Účely použitia dotácií z jednotlivých schém	62
Tabuľka 17: Príjmy a výdavky Fondu na podporu športu (v mil. eur)	68
Tabuľka 18: Rozdelenie príspevkov z Národných športových projektov (2021)	70
Tabuľka 19: Dotačné schémy v pôdohospodárstve, v mil. eur, 2019-2021	73
Tabuľka 20: Prijemcovia dotácií v poľnohospodárstve (top 10 príjemcov zelenej nafty, 2021, tis. eur)	76
Tabuľka 21: Dotácie štátnym podnikom	84
Tabuľka 22: Priemerné výdavky na dotačné schémy v kultúre, v mil. eur, 2019-2021	90
Tabuľka 23: Vybrané ukazovatele z hlavnej knihy rozpočtu verejnej správy	94
Tabuľka 24: Priemer pridelenej podpory formou dotácie podľa programu (2019-2021)	95
Tabuľka 25: Ukazovatele audiovizuálnej kultúry a priemyslu za roky 2015 až 2021	96
Tabuľka 26: Priemer pridelenej podpory formou dotácie podľa programu (roky 2019-2021)	97
Tabuľka 27: Priemer pridelenej podpory podľa programu (roky 2019-2021)	100
Tabuľka 28: Pomer národnostných menšín v sčítaniach obyvateľstva a alokácia prostriedkov	101
Tabuľka 29: Prijímatelia podľa priemernej alokácie (2020-2022), žiadanej sumy a stavu pamiatok	103
Tabuľka 30: Priemer podpory podľa podprogramu (roky 2020-2022)	103
Tabuľka 31: Priemer podpory podľa podprogramu (roky 2019-2021)	109
Tabuľka 32: Dotačné schémy vo výskume a vývoji, v mil. eur, 2019-2021	112
Tabuľka 33: Ostatné dotačné schémy MŠVVŠ SR zo ŠR (pre podnikateľov a neziskové organizácie)	121
Tabuľka 34: Dotačné schémy vo výskume a vývoji, v mil. eur, 2019-2021	127
Tabuľka 35: Štruktúra dotácií pre OCR a výdavkov Slovakia Travel, priemer 2020-2022, tis. eur	129
Tabuľka 36: Dotačné schémy v regionálnom rozvoji, v mil. eur, 2019-2021	142
Tabuľka 37: Regionálne príspevky pre NRO a príspevky IROP pre jednotlivé okresy do roku 2021	145
Tabuľka 38: Dotačné schémy v podpore mobility (priemer za 2019-2021, v mil. eur)	154
Tabuľka 39: Výnimky zo zdaňovania negatívnych externalít, v mil. eur, 2019-2021	157
Tabuľka 40: Porovnanie efektívneho zaťaženia jednotlivých druhov alkoholu v bežnej dávke	159
Tabuľka 41: Dotačné schémy v podpore malých firiem, v mil. eur, 2019-2021	162
Tabuľka 42: Dotačné schémy v zvýhodnení investícií do majetkových podielov, v mil. eur, 2019-2021	166
Tabuľka 43: Skrátene doba odpisu pre elektromobily, v mil. eur, 2019-2021	170
Tabuľka 44: Využitie prostriedkov z rezervy predsedu vlády SR (2021)	173
Tabuľka 45: Využitie prostriedkov z dotačného programu MF SR (2021)	174
Tabuľka 46: Priemerné administratívne náklady vybraných dotačných schém (2019-2021)	188
Tabuľka 47: Priemerné administratívne náklady nadačných fondov	189

Zoznam boxov

Box 1: Dotácie z EÚ fondov.....	19
Box 2: Metodika vyhodnocovania dotačných schém	29
Box 3: Prehľad foriem podpory obnoviteľných zdrojov energie	35
Box 4: Závisí úroveň kompenzácií od veľkosti priemyslu ohrozeného únikom uhlíka?	48
Box 5: Vplyv kompenzácií z emisných kvót na podniky.....	48
Box 6: Dotácie v oblasti športu – teoretické východiská	61
Box 7: Novela zákona o športe.....	62
Box 8: Stratégie športu a financovanie v iných krajinách	63
Box 9: Financovanie športu v Českej republike.....	68
Box 10: Dotácie v poľnohospodárstve – teoretické východiská.....	75
Box 11: Služby poskytované štátnymi podnikmi.....	85
Box 12: Dotácie na kultúru – teoretické východiská	92
Box 13: Financovanie obnovy pamiatok vo vlastníctve štátu.....	104
Box 14: Kultúrne poukazy v zahraničí	106
Box 15: Dotácie vo výskume a vývoji – teoretické východiská	114
Box 16: Dobrá prax v poskytovaní grantovej podpory výskumu a vývoja.....	117
Box 17: Podpora cestovného ruchu – teoretické východiská	128
Box 18: Dotácie v regionálnom rozvoji	143
Box 19: Konceptia mikrodaňovníka	166
Box 20: Metodika analýzy.....	186
Box 21: Iné ciele a využitie dotácií	191
Box 22: Druhy neefektívnosti dotácií	192

Zhrnutie

Cieľom dotácií je dosiahnuť vyššie spoločenské prínosy realokáciou zdrojov. Dotácie by mali podporovať produkciu tovarov či služieb, ktoré by bez podpory štátu nevznikli (prípadne v menšom množstve), no sú pre spoločnosť prospešné. Príkladom sú dotácie na výrobu zelenej energie, ktoré mohli byť pre firmy v minulosti nenávratné, no majú pozitívne vplyvy na životné prostredie. Časť poskytovaných dotácií vyplýva z členstva v EÚ (napr. Spoločná poľnohospodárska politika), iné boli zavedené vo verejnom záujme ako ciele vlády. Dotácie však môžu narúšať konkurenciu, deformovať cenotvorbu, znižovať racionalizáciu využitia zdrojov, a tým znižovať tlak na efektívnosť. Preto je nutné pravidelne prehodnocovať, či dotácie spĺňajú zamýšľané ciele, prípadne či sú pôvodne deklarované ciele aktuálne.

Revízia výdavkov na dotácie hodnotí výdavky vo výške 1,46 mld. eur ročne (1,5 % HDP; 3,5 % verejných výdavkov). Cieľom revízie výdavkov je identifikovať nefunkčné dotačné schémy za účelom ich zrušenia a zároveň sformulovať opatrenia na zvýšenie efektívnosti opodstatnených schém. Revízia výdavkov považuje za dotácie štátnu pomoc, ktorá v porovnaní s výsledkom voľného trhu buď znižuje ceny výrobkov a služieb, alebo zvyšuje príjmy producentov. Dotácie sú poskytované vo forme verejných výdavkov (876 mil. eur), daňových úľav (471 mil. eur) či znížených poplatkov firmám (116 mil. eur). Revízia neanalyzuje transfery obciam a VÚC (prenesený výkon štátnej správy), jednotlivcom vo forme sociálnych dávok a tiež príspevky z fondov EÚ alebo príspevky do zahraničia (napr. do rozpočtu EÚ). Záverečná správa nad rámec prehľadu a popisu schém z priebežnej správy dopĺňa k jednotlivým schémam ich vyhodnotenie a odporúčania.

Záverečná správa vyhodnocuje existujúce dotačné schémy najmä z pohľadu potreby intervencie zo strany štátu a vhodnosti formy dotácie. Kvôli rozsahu a počtu dotačných schém hodnotí záverečná správa dizajn dotácií a celkovú efektívnosť len vo vybraných prípadoch. Detailné vyhodnotenia navrhuje revízia vykonať pre všetky existujúce dotačné schémy, napríklad analytickými jednotkami jednotlivých ministerstiev.

Jedným zo zistení revízie je, že hodnotenie vplyvov či účinnosti dotačných schém sa na Slovensku systematicky nevykonáva. Vo väčšine prípadov schémy nemajú jasne stanovené ciele, ktoré majú dosiahnuť a merateľné ukazovatele, na základe ktorých by sa účinnosť dala vyhodnotiť. Hoci zásahy zo strany štátu do voľného trhu sú vo väčšine prípadov odôvodnené a podporené ekonomickou teóriou, často nie je jasné, či je zvolená forma podpory najefektívnejšia. Pri zavádzaní schém často nie sú posudzované alternatívne možnosti formy podpory. V kombinácii s nejasnými cieľmi tak nie je jasné, či sú verejné financie vynaložené efektívne tam, kde je to najviac potrebné. Samotné prerozdelenie finančných prostriedkov je často mylne považované za cieľ, aj keď dotácia má byť len nástrojom na jeho dosiahnutie.

Revízia odporúča zrušiť dotačné schémy za 291 mil. eur ročne, z toho 174 mil. eur s vplyvom na štátny rozpočet a 117 mil. eur v cenách elektriny pre spotrebiteľov (priemer 2019-2021). Trhové zlyhania, ktoré naprávali sú už neaktuálne alebo sú schémy málo efektívne pri odstraňovaní zlyhaní. Pri schémach za 80 mil. eur revízia odporúča pozastaviť financovanie a ich prípadné obnovenie podmieniť úpravou alebo detailnejšou analýzou dokazujúcou ich účinnosť. Dotácie v hodnote 358 mil. eur je potrebné upraviť pre zvýšenie ich efektívnosti. V existujúcej podobe navrhuje revízia ponechať podporu vo výške 630 mil. eur.

Výdavkovo najvýznamnejšia časť skúmaných dotácií (809 mil. eur ročne) smeruje do energetiky, z toho schémy za približne 218 mil. eur ročne odporúča revízia zrušiť. Pri schémach podpory výroby elektriny z domáceho uhlia (130 mil. eur) a kompenzáciách podnikom za TPS (40 mil. eur) už neexistujú trhové zlyhania, ktoré ich opodstatňovali. Fakultatívne oslobodenia z energetických daní (61 mil. eur) zas nie sú najefektívnejšou formou napĺňania cieľov. Zo 60 % (505 mil. eur) sa na dotácie skladajú koneční spotrebiteľia v cene elektriny. Ďalších 255 mil. eur tvoria daňové výdavky a znížené poplatky. Len 49 mil. eur je financovaných zo štátneho rozpočtu. Detailné vyhodnotenie schém sťažujú nedefinované ciele a neexistujúce merateľné ukazovatele. Problémom je tiež nedostatočná transparentnosť a neprehľadnosť jednotlivých schém (najmä pri znížených sadzbách). Minimálnym štandardom by malo byť zverejňovanie údajov o objeme, jednotkovej výške a

príjemateľoch podpory. Štát môže v energetike sledovať viaceré, čiastočne protikladné ciele - environmentálne (znižovanie emisií skleníkových plynov a škodlivých látok), ekonomické (ceny energií a podpora podnikov), geopolitické (energetická bezpečnosť), či technologické (podpora nových zdrojov).

Štátna podpora športu dosahuje okolo 110-150 mil. eur ročne. Dotácie do športu na Slovensku plnia vhodne nastavené ciele, problémom môžu byť nie vždy dostatočne stanovené merateľné ukazovatele a jasne definovaný cieľový stav. Fond na podporu športu by mal pred ďalším zhromaždením zdrojov vyčerpať tie súčasné. Hoci sa štrukturálne výdavky Slovenska zo štátneho rozpočtu na šport od roku 2015 zdvojnásobili (z približne 50 mil. eur v roku 2015), Slovensko alokuje na šport nižšie verejné výdavky ako priemer krajín EÚ. Financovanie športu je rozdrobené medzi viacerých aktérov s podobnými cieľmi, čo zvyšuje byrokráciu a komplikuje sledovanie verejného záujmu. Kombinácia výrazne odlišných cieľov (mládež, reprezentácia) však komplikuje diskusiu o ambíciách a dosahovaných výsledkoch. Podľa odbornej literatúry by štát mal podporovať najmä fyzickú aktivitu obyvateľstva, ktorá by sa mala prejavovať na jeho lepšom zdravotnom stave, vrátane duševného zdravia. Podpora reprezentácie Slovenska tiež prináša obyvateľom pocity šťastia a národnej hrdosti.

Dotácie v pôdohospodárstve, okrem eurofondov, dosahujú v priemere 64 mil. eur ročne a tvoria menej ako desatinu celkovej podpory v odvetví. Netransparentnú podporu potravinárov (6 mil. eur) navrhuje revízia zrušiť. Revízia tiež navrhuje pozastaviť schémy za 37 mil. eur (najmä zelená nafta, 25 mil. eur) do vykonania analýzy, ktorá umožní nastaviť jasné ciele a zvýši tlak na efektivitu a produktivitu podpory. Väčšina podpory v pôdohospodárstve je hradená zo zdrojov EÚ prostredníctvom opatrení Spoločnej poľnohospodárskej politiky. Produktivita slovenského poľnohospodárstva je nízka, poľnohospodárstvo je málo konkurencieschopné a je závislé na dotáciách vo väčšej miere ako v iných členských štátoch EÚ. Štátne dotácie majú často formu plošných „kompenzačných schém“, ktoré nedostatočne motivujú k efektívite príjemateľov a zvyšovaniu produktivity sektora. Výsledný efekt intervencií v pôdohospodárstve ostáva otáznym. Dopady poskytnutých dotácií nie sú samostatne vyhodnocované - nie je jasné, aký efekt vynaložené prostriedky priniesli a či splnili ciele, na ktoré boli určené. Dochádza ku koncentrácii podpôr pre veľké farmy, slabšej podpore ekologického hospodárenia, vzniku nadbytočnej administratívy alebo nepriamej pomoci prostredníctvom platieb za vyplňanie dotazníkov namiesto štandardných dotačných výziev.

Dotácie v kultúre sa pohybujú okolo 60 mil. eur ročne, z toho 15 mil. eur je poskytnutých priamo cez dotačný systém Ministerstva kultúry SR a 40 mil. eur cez dotačné fondy. Celkové výdavky na kultúru sú porovnateľné so zahraničím. Dobrou praxou je pri podpore kultúry existencia nezávislých dotačných fondov, v ktorých je rozhodovanie o poskytnutých dotáciách nezávislé od ministerstva. Dotačným schémam však chýbajú najmä jasne stanovené ciele a merateľné ukazovatele. Je potrebné ich nastaviť a vyhodnocovať tak, aby boli zrejmé prínosy podpory kultúry. Často nie sú zverejňované ani základné ukazovatele ako počet návštevníkov podporených podujatí. Zlepšenie zberu dát o podporených projektoch, ktoré odporúča už revízia výdavkov na kultúru (2020), by umožnilo posúdenie výsledkov a celkové vyhodnotenie efektivity podpornej činnosti. Dotácie do kultúry by mali cieľiť najmä podporu oblastí a činností, ktoré prinášajú široké spoločenské prínosy, prispievajú k upevňovaniu národnej identity, a zároveň nie sú komerčne sebestačné (napr. tradičná ľudová kultúra, výskumné a vzdelávacie aktivity). Zážitky z užívania rôznych kultúrnych statkov zlepšujú sociálne správanie občanov, zvyšujú ich otvorenosť, citlivosť a toleranciu a tým prispievajú k lepšiemu fungovaniu spoločnosti.

Dotácie na výskum a vývoj (VaV) zo štátneho rozpočtu dosahujú v priemere 86 mil. eur. Revízia výdavkov odporúča upraviť fungovanie superodpočtu nákladov na VaV (42 mil. eur) tak, aby bol výrazne viac zameraný na malé a stredné podniky. Zároveň navrhuje zrušiť Patentbox, ktorý sa v praxi prakticky nevyužíva. Slovensko dáva na výskum a vývoj výrazne menej ako väčšina krajín EÚ a najmenej zo všetkých krajín V4. Zároveň dosahuje vo výskume a vývoji v porovnaní so zahraničím slabé výsledky. Na zlepšenie nestačí len zefektívnenie systému podpory, dôležité sú reformy navrhnuté v Pláne obnovy a odolnosti ako aj reforma riadenia a manažmentu inštitúcií. Ekonomická teória zdôrazňuje potrebu štátnej podpory najmä základného výskumu, ktorý so sebou nesie najvyššie riziká pre investora, ale pozitívne spillover efekty pre celú ekonomiku. Vládne výdavky do

výskumu a vývoja zároveň stimulujú ku participácii aj súkromný sektor. Najefektívnejšia je podpora malých a stredných firiem, ktoré by výskum bez podpory pravdepodobne nerealizovali. Subvencie na podporu výskumu a vývoja sú prevažne prerozdelené výskumníkom vo verejnom sektore (86 % výdavkov), podpora súkromného sektora je nízka.

Štát podporuje cestovný ruch z rozpočtu v priemere 68 mil. eur ročne. Podpora cestovného ruchu má odpodstatnenie aj kvôli výrazne nižšiemu počtu prenocovaní na ako je priemer EÚ. Viac ako polovicu balíka tvoria daňové výdavky na podporu sektora ako celku, alebo domáceho turizmu. Slovakia travel má v pomere k veľkosti sektora turizmu dva až tri krát vyššie výdavky ako agentúry v zahraničí. Odporúčame znížiť rozpočet agentúry na úroveň porovnateľnú s inými krajinami. Rekreačné poukazy cieľia hlavne na podporu domáceho cestovného ruchu, napriek tomu, že Slovensko zaostáva za priemerom EÚ výraznejšie v počte prenocovaní zahraničnými turistami. Opodstatnenie zníženej DPH závisí do veľkej miery od prístupu okolitých štátov s podobnou politikou a čiastočne nahrádza znížený zisk podnikateľov kvôli príplatkom za prácu počas víkendov. Schémam chýbajú stanovené kľúčové ukazovatele, podľa ktorých by bolo možné spätne vyhodnocovať účinnosť podpory a teda aj jej efektívnosť.

Regionálny rozvoj na Slovensku je podporovaný priemernou sumou 322 mil. eur ročne. Najväčšiu časť tvoria prostriedky z EÚ (204,5 mil. eur a spolufinancovanie v priemere 29,6 mil. eur), zvyšných 88 mil. eur tvoria dotácie zo štátneho rozpočtu. Takmer 75 % priamej investičnej pomoci smerovalo do rozvinutejších okresov s nadpriemernou zamestnanosťou alebo do okolia diaľnic. Odporúčame zvýšiť adresnosť investičnej pomoci so zámerom zvýšiť jej potenciál znižovať regionálne rozdiely a/alebo lákania investícií s vyššou pridanou hodnotou. Dotácie na podporu regionálneho rozvoja sa zameriavajú najmä na postupné odstraňovanie socioekonomických rozdielov medzi rozvinutými a menej rozvinutými regiónmi. Schémam chýbajú jasne stanovené ciele a systematické hodnotenie výsledkov. Nie je tak jasné, či dochádza k reálnemu znižovaniu regionálnych rozdielov. Schémy sa v zámeroch čiastočne prekrývajú s inými oblasťami (napr. podpora výstavby ihrísk s Fondom na podporu športu).

Odporúčania revízie výdavkov

Oblasť	Názov schémy	Odporúčanie	Suma (mil. eur)
Energetika	Podpora OZE a VÚ KVET	Ponechať. V budúcnosti podporovať rozširovanie aukcií s podmienkami, ktoré budú naplňovať princíp hodnoty za peniaze. Aj súčasná forma podpory doplatkom pri nízkych garantovaných výkupných cenách napomáha investorom rozširovať kapacity. Definovať ciele a KPIs.	388,2
	Podpora výroby elektrickej energie z domáceho uhlia	Zrušiť čo najskôr v 2023, v súlade s uznesením vlády. Po zabezpečení stability prenosovej sústavy a dodávky tepla pre okolité obce ďalšie dotovanie elektrárne Nováky nemá opodstatnenie, pričom vyrobená elektrina z elektrárne dodatočne zaťažuje spotrebiteľov nárastom TPS.	116,8
	Kompenzácie podnikom za tarifu za prevádzkovanie systému	Zrušiť v 2023 s ohľadom na zníženie tarifu TPS. Kompenzácia TPS podnikom je odôvodnenou dotáciou, ak je vysoká cena TPS. V roku 2024 je vhodné podporovať len podniky so spotrebou 1 až 100 GWh a znížiť výšku dotácie.	40,0
	Podpora útlmu a likvidácie ťažby v uhoľnom baníctve - uzatváranie ťažobných polí	Ponechať, overiť výšku potrebného financovania a znížiť požiadavky na štátny rozpočet. Štátna podpora uzatvárania baní je potrebnou dotáciou, avšak je potrebné preveriť predpokladanú výšku financovania na základe objektívneho a nezávislého zhodnotenia nákladov. Tiež by bolo vhodné znížiť požiadavky na štátny rozpočet čo najväčším využitím európskych zdrojov, najmä Fondu na spravodlivú transformáciu.	3,7
	Podpora energeticky náročným podnikom z ETS povoleniek	Ponechať, zvýšiť predvídateľnosť. Výška nie je medziročne stabilná, čo znižuje predvídateľnosť a znemožňuje dlhodobé plánovanie na strane firiem.	5,0
	Individuálna sadzba odvodu z TPS	Ponechať v súčasnej podobe, keďže naplňa odôvodnený cieľ – konkurencie-schopnosť podnikov. Po zavedení multipásmovej TPS v roku 2022 je individuálna sadzba istou formou duplicitou. Jej pokračovanie má	81,7

Oblasť	Názov schémy	Odporúčanie	Suma (mil. eur)
		však zmysel v prípade nárastu tretieho pásma TPS alebo zrušenia multipásmového systému. Vhodné by bolo zvýšiť transparentnosť schémy každoročným informovaním o poberateľoch individuálnej tarify.	
	Individuálna sadzba odvodu z TSS	Ponechať v súčasnej podobe , keďže napĺňa odôvodnený cieľ – konkurencieschopnosť podnikov a má aj technické odôvodnenie. Vhodné by bolo zvýšiť transparentnosť schémy každoročným informovaním o poberateľoch individuálnej tarify.	21,1
	Zníženie efektívnej sadzby odvodu do Národného jadrového fondu	Ponechať v súčasnej podobe . Vhodné by bolo tiež zverejňovať informáciu o ušľých príjmoch NJF z dôvodu zníženia efektívnej sadzby odvodu.	7,3
	Zľavy z taríf za rezervovanú kapacitu a prenos elektriny	Ponechať . Ďalšia existencia zľavy je odôvodnená, keďže je udeľovaná na nediskriminačnom základe a zvyšuje konkurencieschopnosť podnikov. Je potrebné definovať ciele.	6,3
	Fakultatívne oslobodenia zo spotrebnej dane	Zrušiť a nahradiť efektívnejšími metódami naplnenia cieľov (sociálne transfery, nárast výkupných cien).	60,8
Šport	Uznané športy	Ponechať , stanoviť jasné ciele a pre KPIs stanoviť cieľové hodnoty pre jednotlivé ciele. Zosúladiť vzorec vyplácania naprieč športami (legislatíva je už v príprave, MPK).	56,8
	Fond na podporu športu	Pozastaviť príspevky, ich ďalšie vyplácanie podmieniť vyčerpaním nahromadených rezerv . Rozsah činnosti fondu nastaviť tak, aby sa neprekryvala s inými dotačnými schémami. Ciele a systém výberu podporených podujatí nastaviť tak, aby boli transparentné a súťažilo sa kvalitou.	33,9
	Národné športové projekty (Top tím)	Ponechať, stanoviť jasné ciele a KPIs . Nastaviť merateľné ciele a ich vyhodnocovanie, tak aby bol zrejмый prínos schémy. Sledovať a zverejňovať merateľné ukazovatele.	14,1
	Športové poukazy	Zrušiť . Príspevok nie je systematickou podporou športovania detí a mládeže, nie je zrejмый či plní želaný účel, nakoľko štát nesleduje kto úľavu čerpá, v akej výške a ktorá skupina obyvateľov z neho benefituje. Po eventuálnom zavedení krúžkovného stráca na zmysluplnosti.	2,4
Pôdohospodárstvo	Štátna pomoc (zelená nafta)	Pozastaviť . Pokračovanie financovania podmieniť úpravou podmienok schémy s cieľom zvýšiť produktivitu v poľnohospodárstve. Zohľadniť v súčasnosti nedostatočné podmienenie podpory k snahe o efektívnejšie správanie prijímateľov, súlad s podporovanými plodinami a zvieratami v SPP, vysokú koncentráciu podpory. Potrebné je stanoviť výsledkové ukazovatele a pravidelne vyhodnocovať dopady podpory.	24,9
	Štátna pomoc (poisťné)	Ponechať a upraviť . Potrebné je pravidelne a systematicky sledovať a vyhodnocovať dopady podpory. Pri zabezpečení podpory z EÚ zdrojov postupne znižovať / zrušiť financovanie zo štátneho rozpočtu. Zvážiť vytvorenie systémových nástrojov riešenia rizík v poľnohospodárstve, odporúčaných viacerými strategickými dokumentami (Zelená správa, Revízia výdavkov na pôdohospodárstvo).	5,0
	Národné podpory (podpora štátnych podnikov)	Pozastaviť . Pokračovanie financovania podmieniť úpravou podmienok vyplácania na základe analýzy zameranej na rozsah a opodstatnenosť služieb poskytovaných štátnymi podnikmi, možnosti generovať vlastné príjmy, možnosti zjednodušenia administratívy, nastavenie indikátorov umožňujúcich sledovať dopad podpory. Podniky je tiež potrebné podrobiť auditom, odporúčaným už predchádzajúcimi revíziami výdavkov.	5,7
	Podpora potravinárov	Zrušiť s ohľadom na netransparentnosť, formu vyplácania (odmena za vyplňanie dotazníkov), nejasný cieľ a KPIs. Alternatívou k zrušeniu by bolo stransparentnenie schémy - pre zaradenie medzi oficiálne podporné schémy MPRV SR je potrebné schválenie Európskou komisiou (notifikácia).	5,8
	Doplnkové vnútroštátne platby (dobyťcie jednotky)	Pozastaviť . Pokračovanie financovania podmieniť úpravou podmienok vyplácania, na základe analýzy zameranej na vyhodnotenie dopadov	3,8

Oblasť	Názov schémy	Odporúčanie	Suma (mil. eur)
		schémy a transakčné náklady, koncentráciu platieb, adresnosť a environmentálny dopad podpory. Financovanie postupne znižovať v súlade s legislatívou EÚ, predĺžiť maximálne do roku 2027. Nerozširovať o dodatočné formy podpory (podpora na plochu, chmeľ a platbu na zvieratá).	
	Správa vojenských lesov	Pozastaviť. Pokračovanie financovania podmieniť úpravou podmienok vyplácania na základe analýzy, zameranej na možnosť získavania iných zdrojov financovania po vzore obdobných štátnych podnikov v zahraničí, možnosti zjednodušenia administratívy, nastavenie indikátorov umožňujúcich sledovať dopad podpory. Podnik je tiež potrebné podrobiť auditom, odporúčaným už revíziou výdavkov na mzdy.	3,0
Kultúra	Fond na podporu umenia	Ponechať a upraviť. Nastaviť merateľné ciele a ich vyhodnocovanie, tak aby bol zrejmý prínos fondu. Sledovať a zverejňovať minimálne počet návštevníkov podporených podujatí a iné základné ukazovatele.	20,2
	Audiovizuálny fond	Ponechať a upraviť. Nastaviť merateľné ciele a ich vyhodnocovanie, tak aby bol zrejmý prínos fondu. Vylepšiť sledované KPIs.	12,5
	Fond na podporu kultúry národnostných menšín	Ponechať a upraviť. Nastaviť merateľné ciele a ich vyhodnocovanie. Zaviesť transparentný systém prerozdelenia príspevkov medzi menšiny odpovedajúci ich zastúpeniu v populácii. Zvážiť zlúčenie podporných administratívnych činností s Fondom na podporu umenia.	7,6
	Obnovme si svoj dom	Ponechať a upraviť. Implementovať opatrenia Revízie výdavkov na kultúru týkajúce sa priamo dotačnej schémy aj ochrany pamiatkového fondu. Stanoviť špecifickejší cieľ a jeho vyhodnocovanie tak, aby bol zrejmý prínos schémy.	11,9
	Podpora návštevnosti kultúrnych podujatí (Kultúrne poukazy)	Ponechať a upraviť. Implementovať opatrenia Revízie výdavkov na kultúru zamerané na zníženie prevádzkových nákladov schémy, umožnenie zhodnotenia jej efektivity a zrušenie povinnosti opätovnej registrácie škôl.	2,0
	Podpora aktivít Matice slovenskej	Pozastaviť. Pokračovanie financovania podmieniť vypracovaním analýzy. Preskúmať, ktoré úlohy zverené Matici zo zákona by mohli vykonávať iné inštitúcie, resp. pri ktorých úlohách by sa Matica mohla pokúsiť uchádzať o súťaživé dotácie napr. z FPU, čo by prispelo k zvýšeniu kvality jej výstupov.	1,6
	Kultúra znevýhodnených skupín obyvateľstva	Ponechať a upraviť. Nastaviť merateľné ciele a ich vyhodnocovanie tak, aby bol zrejmý prínos schémy.	0,9
Výskum a Vývoj	Všeobecná výzva APVV	Ponechať, zverejňovať viac údajov o podporených projektoch priamo na stránkach APVV. Slovenská podpora VaV je v porovnaní so zahraničnými krajinami značne podfinancovaná. Schéma je súťaživá a žiadatelia sú transparentne vyhodnotení. Podporené projekty sa spätne vyhodnocujú. Podrobné informácie však nie sú zverejňované na stránkach APVV tak, aby sa v nich dalo jednoducho vyhľadávať a získať všetky dostupné informácie.	35,7
	Stimuly pre výskum a vývoj	Ponechať. Slovenské výdavky do výskumu a vývoja zo súkromného sektora patria k najnižším v EÚ. Schéma podporuje práve tento sektor, čím prispieva k ich rastu.	5,2
	Úľava na dani (superodpočet nákladov na VaV)	Ponechať a upraviť. S cieľom zvýšenia verejných a súkromných výdavkov na VaV v súlade s Plánom obnovy (komponent 9) sa navrhuje superodpočet ponechať, ale zároveň upraviť jeho fungovanie, aby bol výrazne viac zameraný na SMEs.	41,9
	Patentbox	Zrušiť. Patentbox sa v praxi prakticky nevyužíva. Každoročne ho využíva okolo 10 domácich firiem prevažne z IT sektora v objeme približne 1,2 mil. eur.	1,2
Cestovný ruch	Slovakia Travel	Ponechať a upraviť. Znížiť rozpočet agentúry na úroveň porovnateľnú s inými krajinami. Zvážiť čiastočné prevzatie marketingových a propagačných úloh oblastných organizácií cestovného ruchu (úspory z rozsahu).	19,0
	Dotácie organizáciám cestovného ruchu	Ponechať a upraviť. Prehodnotiť výšku dotácií, keďže novovzniknutá agentúra Slovakia Travel čiastočne prevzala úlohy oblastných organizácií	7,3

Oblasť	Názov schémy	Odporúčanie	Suma (mil. eur)
		v rámci propagácie a marketingu. Rovnako sa viac zamerať na tie oblasťné organizácie ktoré nemajú vysoko rozvinutú turistickú infraštruktúru.	
	Rekreačné poukazy	Ponechanie s pevným termínom ukončenia. V kontexte pokrízovej podpory najviac zasiahnutých sektorov je možné zvážiť ponechanie v platnosti pokiaľ sa turizmus nevráti na svoje predpandemické úrovne. Ponechanie platnosti poukazov sa rovná sektorovej pomoci.	23,9
	Znížená DPH na ubytovanie	Dočasne ponechať a opätovne vyhodniť vplyv na sektor. Zníženie DPH a jej prenos do konečných cien je v ekonomickej literatúre otázný, nevedie spravidla k zníženiu ceny. Riešenie nízkej produktivity sektora a jeho konkurencieschopnosti odporúčame riešiť cez ciele odvodovo-odpočítateľné položky, ktoré môžu znížiť náklady práce (hlavná nákladová položka sektora ubytovania).	17,7
Regionálny rozvoj	Podpora najmenej rozvinutých okresov	Ponechať a upraviť. Uprednostňovať projekty a subjekty, ktoré majú potenciál vytvoriť alebo udržať prac. miesta, príkladom môžu byť obecné podniky. Prehodnotiť od akej výšky má podpora projektov zásadnejší vplyv na zvýšenie zamestnanosti. Odstrániť presah projektov pre rozvoj turizmu alebo kultúry, ktoré by mali prejsť pod schémy na to určené. Sledovať a vyhodnocovať napĺňanie cieľov.	15,9
	Podpora regionálneho rozvoja	Pozastaviť. Pokračovanie financovania podmieniť podrobnejším preskúmaním. Regionálny rozvoj je z veľkej miery možné financovať z EÚ zdrojov – prioritou by preto mala byť podpora väčšieho čerpania eurofondov (IROP pre RR). Je potrebné preskúmať na koľko schéma dopĺňa iné výzvy (napr. EÚ zdroje).	7,4
	Regionálna investičná pomoc	Ponechať a upraviť. Odporúčame zvýšiť adresnosť investičnej pomoci. Napríklad cez úpravu kritérií hodnotiaceho modelu v rámci žiadosti o investičný stimul so zámerom zvýšiť jej potenciál znižovať regionálne rozdiely a/alebo lákania investícií s vyššou pridanou hodnotou. Zároveň, nepriamo tento nástroj čiastočne prispieva ku udržaniu konkurencieschopnosti (voči iným krajinám a daňovým systémom).	64,7
Ostatné	Podpora mobility formou príspevku na ubytovanie a dopravu	Ponechať a upraviť. Dostupnosť kvalifikovanej pracovnej sily je kľúčová pre slovenskú ekonomiku a preto podpora pracovnej mobility je opodstatnená. Schéma by mala nastaviť KPIs na určenie jej efektívnosti.	61,7
	Daň z vína - znížená sadzba (0 EUR)	Zrušiť. Zo zdravotného pohľadu sa javí ako najvhodnejšie zdanenie podľa obsahu alkoholu, ktoré by zároveň bolo indexované rastom cenovej hladiny a zabránilo tak výraznejším rozdielom medzi rôznymi druhmi alkoholických nápojov. Dodatočným argumentom je odstránenie nerovného zdanenia naprieč rôznymi druhmi alkoholu.	36,9
	Daň z liehu - znížená sadzba pre pestovateľské pálenie	Ponechať. Potreba intervencie je čiastočne opodstatnená, keďže znížená sadzba motivuje domácnosti, aby nevyužívali domáce čierne pálenie, čo má nezanedbateľné zdravotné riziká.	13,3
	Daň z piva - znížená sadzba pre malé pivovary	Ponechať a upraviť. Prehodnotiť či je nutné cez spotrebné dane pomáhať špecificky sektoru v oblasti výroby piva. Jedná sa o plošnú sektorovú pomoc, ktorá nie je vyhodnocovaná. Nie je jasné, prečo práve sektor malých výrobcov piva má dostávať pomoc, resp. či je to hodnota za peniaze.	1,5
	Zníženie daňovej sadzby DPPO z 21 % na 15 %	Ponechať a prehodnotiť účelnosť opatrenia. Nie všetci mikrodaňovníci môžu opatrenie využiť, nakoľko je potrebné dosiahnuť zdaniteľný zisk. V roku 2021 tak využilo zníženú sadzbu iba 37 % mikrodaňovníkov (65-tisíc). Zníženú sadzbu využívajú aj podniky, ktorým poklesli v danom období tržby, čo mohlo viesť aj k dotovaniu neefektívnych firiem.	21,3
	Ostatné daňové úľavy pre mikrodaňovníkov	Ponechať a upraviť. Odporúčame prehodnotiť koncept mikrodaňovníka. Aktuálne sa pri mikrodaňovníkovi posudzujú iba tržby. V rámci zlepšenia definície je možné prihliadať aj na iné faktory, ako je počet zamestnancov alebo súvahu.	10,3
	Oslobodenie kapitálových príjmov z predaja cenných	Ponechať a upraviť. Opatrenie odporúčame prehodnotiť najmä v kontexte jeho potenciálu zatriktívniť investovanie prípadne zvýšenia potenciálu pre dôchodkové úspory. V rámci prehodnocovania opatrenia je vhodné	5,0

Oblasť	Názov schémy	Odporúčanie	Suma (mil. eur)
	papierov na regulovanom trhu	zohľadniť aj dostupnosť ponuky sporiacich a investičných produktov, finančnej gramotnosti a možných rizík pre investora/sporiteľa. Rovnako je vhodné vyhodnotiť aj minimálnu dobu držania cenných papierov, nakoľko aktuálne doba 1 rok nevytvára silné motivácie pre dlhodobé investície.	
	Oslobodenie kapitálových príjmov z predaja obchodného podielu	Ponechať a upraviť. Odporúčame zlepšiť vykazovanie údajov o predaji obchodného podielu, ktoré by následne umožnili vyhodnotiť deklarované ciele.	21,0
	Skrátenie doby odpisu pre elektromobily	Ponechať a upraviť. Odpisy sú dostupné iba podnikateľom a firmám a benefit plyní primárne zo zníženia ich daňovej povinnosti.	4,1

1. Dotácie ako darčeky – potešia, aj keď nie sú užitočné

- Cieľom dotácií je realokácia zdrojov tak, aby v porovnaní s voľným trhom dosiahli lepšie výsledky verejného blahobytu. Príkladom sú dotácie na výrobu zelenej energie, ktoré mohli byť pre firmy v minulosti nenávratné, no majú pozitívne vplyvy na životné prostredie. Dotácie však môžu narúšať konkurenciu, deformovať cenotvorbu, znižovať racionalizáciu využitia zdrojov, a tým znižovať tlak na efektivitu, preto je nutné ich pravidelne prehodnocovať.
- Revízia výdavkov považuje za dotácie štátnu pomoc, ktorá v porovnaní s výsledkom voľného trhu buď znižuje ceny výrobkov a služieb, alebo zvyšuje príjmy producentov (Schwartz a Clements, 1999). Vyhodnotené boli dotácie poskytované vo forme verejných výdavkov (subvencií a iných transferov, 876 mil. eur), daňových úľav (daňové výdavky, 471 mil. eur), či znížených poplatkov (116 mil. eur).
- Revízia výdavkov na dotácie hodnotí výdavky vo výške 1,46 mld. eur ročne (1,5 % HDP; 3,5 % verejných výdavkov) v ôsmich vecných oblastiach.
- Revízia výdavkov nehodnotí výdavky z fondov EÚ, sociálne transfery a transfery obciam a VÚC (prenesený výkon štátnej správy).

Cieľom dotácií je realokácia zdrojov tak, aby v porovnaní s voľným trhom dosiahli lepšie výsledky z pohľadu verejného blahobytu. Najčastejším argumentom v prospech dotácií je zlyhanie trhu, ktoré spôsobuje, že rozhodnutia týkajúce sa produkcie a alokácie zdrojov, ktoré sú optimálne z pohľadu jednotlivých firiem, sú suboptimálne z pohľadu celej spoločnosti (Schwartz a Clements, 1999, Wilson a Pomfret, 2009)¹. Príkladom sú dotácie na výrobu zelenej energie, ktoré môžu byť pre firmy nenávratné, no majú vysoké spoločenské prínosy.

Dotácie v realite často nedosahujú požadované výsledky, sú spoločensky nákladné a sú vnímané ako nespravodlivé. Dotácie môžu narúšať konkurenciu, deformovať cenotvorbu, znižovať racionalizáciu využitia zdrojov, a tým znižovať tlak na efektivitu (Diaz Arias a van Beers, 2013). Dotácie tak vytvárajú nielen priame finančné náklady, ale aj nepriame náklady. Z týchto dôvodov je nutné zavedenie dotačných schém dôkladne obhájiť a pravidelne prehodnocovať ich dosahované výsledky a efektivitu.

1.1. Čo sú dotácie? Podobne ako pri kráse, záleží, kto sa pozerá.

Revízia výdavkov na dotácie hodnotí výdavky vo výške 1,46 mld. eur ročne (1,5 % HDP; 3,5 % verejných výdavkov). V literatúre neexistuje jednoznačná definícia dotácií. Revízia výdavkov považuje za dotácie štátnu pomoc, ktorá v porovnaní s výsledkom voľného trhu buď znižuje ceny výrobkov a služieb, alebo zvyšuje príjmy producentov (Schwartz a Clements, 1999). Dotácie² môžu byť poskytované vo forme:

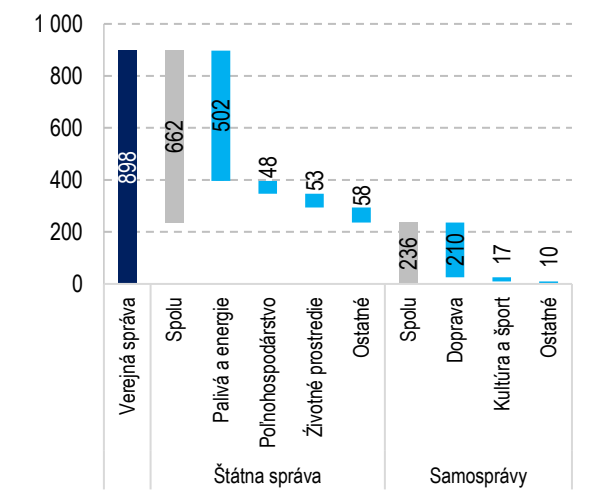
- verejných výdavkov (subvencií a iných transferov) – 876 mil.eur,
- daňových úľav (daňové výdavky) – 471 mil. eur,
- znížených poplatkov – 116 mil. eur.

Verejná správa poskytla v rokoch 2015 – 2019 ročne dotácie vo forme priamych výdavkov za 1 mld. eur. Z toho 900 mil. eur tvorili subvencie (podľa metodiky ESA2010) a 0,1 mld. eur iné sťaživé transfery tretiemu sektoru. Podiel subvencií bol v roku 2019 na Slovensku nižší (1 % HDP) ako je priemer krajín V3 (1,4 % HDP) či krajín EU27 (1,2 % HDP). Nárast v roku 2020 bol spôsobený najmä jednorazovými výdavkami súvisiacimi s pandémiou COVID-19 a znížením celkového HDP.

¹ V prílohe sú uvedené všetky zásadné zlyhania trhu a jeho negatívne spoločenské dôsledky prevzaté od Weimera a Vininga (2017).

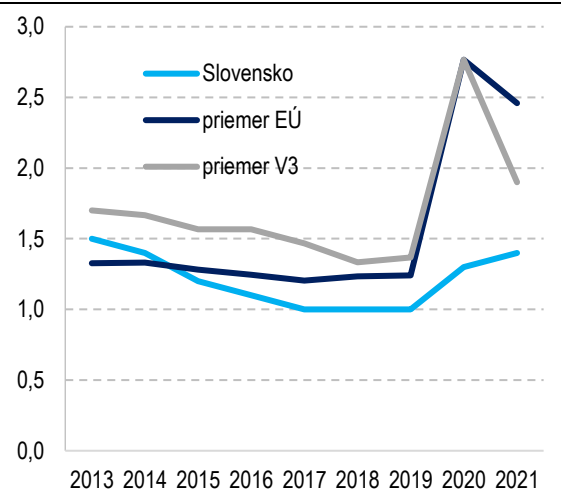
² Dotácie identifikované revíziou výdavkov pokrývajú širší záber vládnych aktivít než poskytuje pohľad cez definíciu v zákone či v národnom účtovníctve. Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy rozoznáva ako dotácie priame hotovostné platby vlády výrobcovi, prípadne spotrebiteľom. Dotácie vo svojej vecnej pôsobnosti môže poskytovať správca kapitoly, pričom sa poskytujú len na základe osobitného zákona. Definícia podľa národných účtov (metodika ESA 2010) používa pojem subvencie, ktorý zahŕňa aj platby poskytované ostatnými subjektami verejnej správy, ako aj implicitné platby súkromného sektora v dôsledku vládnej regulácie (napr. tarifa za prevádzkovanie systému).

Graf 1: Subvencie verejnej správy podľa poskytovateľa vo funkčnom členení (COFOG), 2015-2019, mil. eur



Zdroj: spracovanie ÚHP podľa údajov Eurostatu

Graf 2: Výdavky na subvencie štátnej správy, % HDP

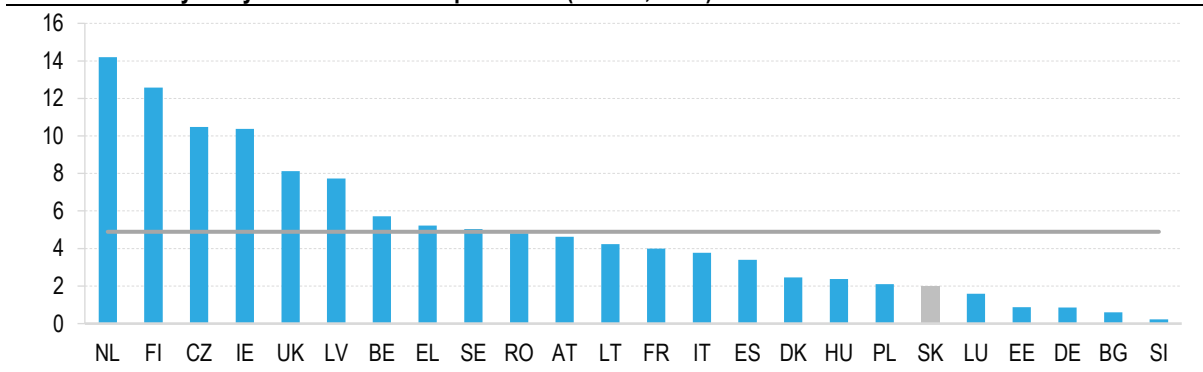


Zdroj: spracovanie ÚHP podľa údajov Eurostatu

Rovnaké ciele verejnej politiky aké sledujú dotácie je možné dosahovať aj cez selektívne daňové zvýhodnenia, ktoré znižujú potenciálne daňové príjmy (tzv. daňové výdavky). Časť vládnych výdavkov sa tak „ukrýva“ v daňových zákonoch vo forme rôznych zvýhodnení či oslobodení, o ktorých finančnej veľkosti existujú len strohé informácie a v slovenskom prípade slabé mechanizmy prehodnocovania (Rahim et al., 2022). V oboch prípadoch ich vplyv na saldo verejnej správy môže byť rovnaký (IFP, 2014). Daňové výdavky komplikujú daňový systém a ich efektívnosť sa posudzuje zložitejšie ako pri priamych výdavkoch³. Eliminovanie daňových výnimiek vo všeobecnosti vedie k vyššej efektívnosti daňového systému a potenciálna úspora môže poslúžiť na zníženie celkového daňového zaťaženia. Rovnako ich zrušenie možno využiť na dosiahnutie rastovo orientovanej fiškálnej konsolidácie (IFP, 2014).

Z celkových daňových výdavkov sa revízia zameriava na tie, ktoré sú určené najmä na podporu súkromného sektora a majú podobné ciele ako subvencie. Slovensko poskytuje relatívne menšie daňové výdavky (2 % HDP) v porovnaní s vybranými krajinami EÚ (4,9 % HDP). Podľa IMF nie sú celkové daňové výdavky výrazné čo sa týka veľkosti, ale ich nastavenie by malo byť podrobené pravidelnému vyhodnocovaniu (Rahim et al., 2022).

Graf 3: Daňové výdavky v medzinárodnom porovnaní (% HDP, 2020)



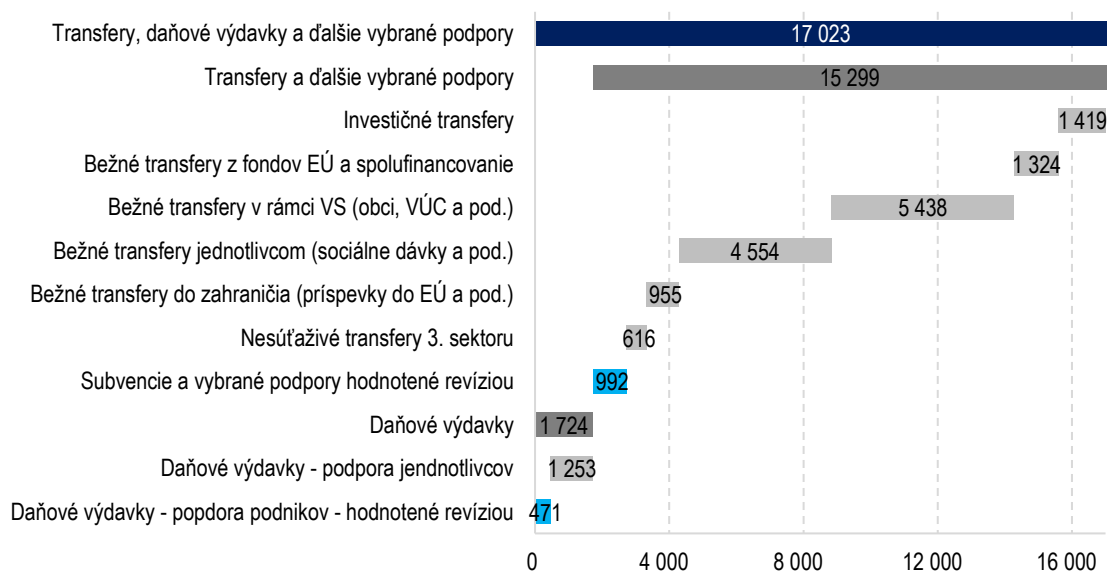
Zdroj: GTED

³ Podľa OECD by cieľom daňového systému by mal byť efektívny výber daní so širokou základňou a malým počtom odôvodnených daňových výnimiek, ktoré zamedzujú špekuláciám (OECD, 2010). Z hľadiska efektivity, jednoduchosti a spravodlivosti by daňový systém nemal prioritne riešiť sociálnu alebo hospodársku politiku. V praxi je zložité vyhodnotiť efektívnosť daňových výdavkov voči napr. politikám na strane výdavkov (OECD, 2010), keďže sú spravované vo všeobecnosti finančnou správou, ktorej hlavným cieľom je výber daní a nie hodnotenie ich dopadov.

V energetike existuje dodatočná podpora podnikov formou znížených sadzieb taríf a poplatkov v konečných cenách elektriny. Cieľom zníženia sadzieb a poplatkov je maximalizácia celospoločenského úžitku a ovplyvňovanie správania ekonomických subjektov. Európska komisia považuje znižovanie sadzieb za štátnu pomoc, aj keď prostriedky neprechádzajú cez štátny rozpočet, ale sú stanovené vládou.⁴

Revízia výdavkov nehodnotí transfery domácnostiam (napr. sociálne dávky), výdavky na mimoriadne opatrenia súvisiace s pandemiou COVID-19, príspevky z fondov EÚ alebo do zahraničia (napr. do rozpočtu EÚ) a tiež transfery obciam a VÚC (prenesený výkon štátnej správy). Revízia nehodnotí ani také transfery tretiemu sektoru, ktoré sú poskytované ako doplnok financovania pre verejné subjekty – napr. normatívy na žiakov v cirkevných a súkromných školách či príspevky pre neštátne zariadenia sociálnych služieb.

Graf 4: Transfery VS, daňové výdavky a vybrané oblasti revízie (modrou) (priemer 2019-2021, mil. eur)



Zdroj: RIS MF SR, Hlavná kniha, MF SR

Box 1: Dotácie z EÚ fondov

Revízia nehodnotí dotácie z fondov EÚ z dôvodu končiaceho programového obdobia. Väčšina dotácií z 3. programového obdobia je už vyčerpaná alebo zazmluvnená, a teda existuje minimálny priestor na intervencie. O budúcom programovom období zatiaľ nie je dostatok informácií. Z tretieho programového obdobia sa do roku 2021 na dotácie vyčerpano 5,2 mld. eur, ďalších 1,4 mld. eur je rozpočtovaných na roky 2022-2024. Dotácie z EÚ fondov smerujú najmä do poľnohospodárstva (90 %), najviac na spoločnú poľnohospodársku politiku (vyčerpané 3,4 mld. eur; do roku 2024 rozpočtovaných 0,5 mld. eur) a rozvoj vidieka (vyčerpané 0,9 mld. eur; do roku 2024 rozpočtovaných 0,9 mld. eur).

Tabuľka 1: Čerpanie fondov EÚ v 3. programovom období (mil. eur)

	2014-2018 S	2019-2021 S	2022-2024 N	Spolu
SPOLU	6 231	7 748	7 634	21 614
Dotácie	2 748	2 479	1 433	6 659
1. pilier Spoločná poľnohospodárska politika	2 086	1 368	489	3 943
Rozvoj vidieka SR 2014 - 2020	506	412	934	1 851
OP Výskum a inovácie a Integrovaná infraštruktúra	75	470	10	555
Iné	81	229	0	310
Ostatné transfery	690	1 473	478	2 641
Kompenzácie zamestnancov	230	517	0	748
Tovary a služby (vrátane záloh na projekty EÚ)	229	400	2 790	3 420

⁴ Tento princíp bol potvrdený aj v bode 25 pri notifikácii štátnej pomoci SA.50877 (2018/N). Relevantné právne precedensy sú rozsudky z 11.12. 2014, Rakúsko/Komisia, T-251/11, EU:T:2014:1060, bod 112; a z 10.5.2016, Nemecko/Komisia, T-47/15, EU:T:2016:281, bod 55.

Kapitálové výdavky	2 334	2 879	2 933	8 146
---------------------------	-------	-------	-------	-------

Zdroj: RIS, MF SR

V nasledujúcom programovom období bude na dotácie (okrem spoločnej poľnohospodárskej politiky) alokovaných približne 1,4 mld. eur. Ide o hrubý odhad na základe dostupných údajov. Výdavky budú smerovať najmä do vedy, výskumu a inovácií (0,6 mld. eur), na zlepšenie energetickej efektívnosti a dekarbonizáciu (0,4 mld. eur) a do životného prostredia (0,3 mld. eur). Na spoločnú poľnohospodársku politiku bude alokovaných 3,3 mld. eur. Na základe dostupných údajov nie je momentálne možné schémy detailne analyzovať.

Tabuľka 2: Očakávané dotácie z EÚ fondov, programové obdobie 2021 – 2027 (mil. eur)

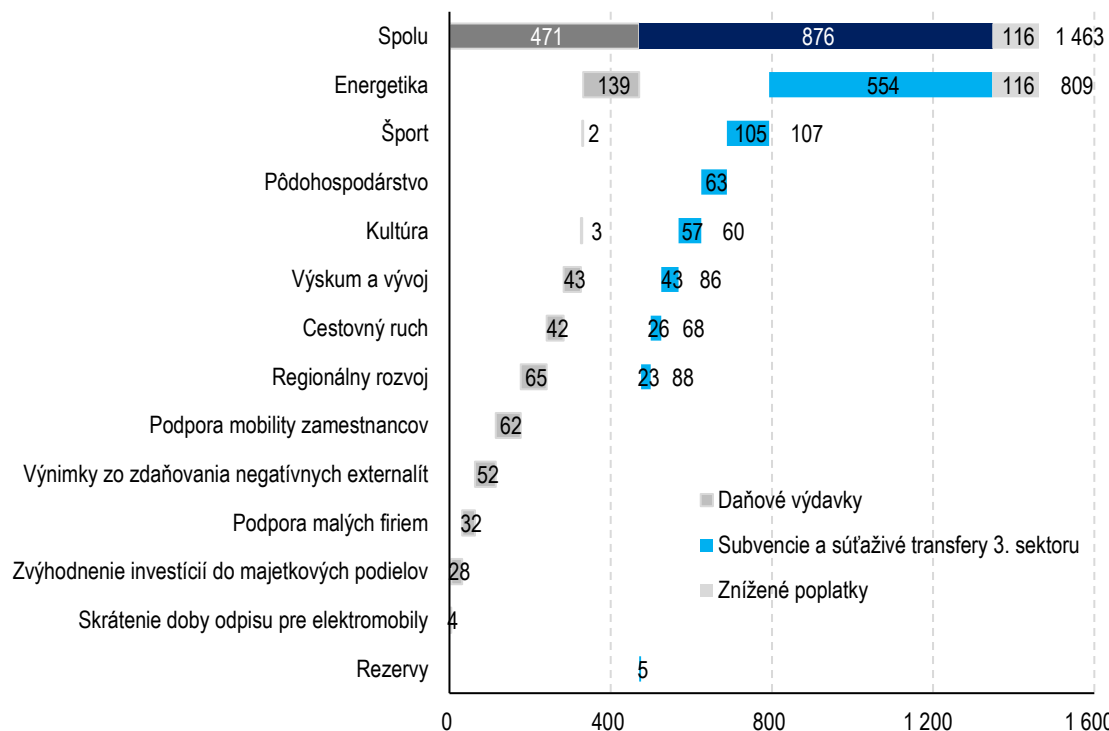
Priority	Alokácia
Výskum, veda a inovácie	611
Energetická efektívnosť a dekarbonizácia	352
Životné prostredie	288
Zručnosti pre lepšiu adaptabilitu a inklúziu	105
Adaptabilný a prístupný trh práce	11
Fond spravodlivej transformácie	N/A
SPOLU	1 370

Zdroj: Partnerská dohoda, spracovanie ÚHP

1.2. Do ktorých oblastí smerujú dotácie?

Dotačné schémy revízia člení do 8 vecných oblastí, bez ohľadu na to, v akej forme sú poskytované. Bližšie analyzovaných je viac ako 50 schém (Tabuľka 3). Výdavky smerujú najmä do oblastí energetiky (809 mil. eur), športu (107 mil. eur), regionálneho rozvoja (88 mil. eur), výskumu a vývoja (86 mil. eur), cestovného ruchu (68 mil. eur) a pôdohospodárstva (63 mil. eur) a niekoľkých ďalších oblastí, ktorým sú venované samostatné kapitoly.

Graf 5: Výdavky na subvencie, vybrané transfery a daňové výdavky podľa oblastí (mil. eur, 2019 - 2021)



Zdroj: Rozpočet VS, spracovanie ÚHP

Tabuľka 3: Prehľad dotačných schém zahrnutých v priebežnej správe (priemer 2019 – 2021, mil. eur)

Forma	Kapitola	Názov schémy	Výdavky
Energetika spolu			808,9
Subvencia	3.1	Podpora OZE a VÚ KVET	388,2
Subvencia	3.2	Podpora výroby elektrickej energie z domáceho uhlia	116,8
Subvencia	3.3	Kompenzácie podnikom za tarifu za prevádzkovanie systému	40,0
Subvencia	3.4	Podpora útlmu a likvidácie následkov ťažby v uhoľnom baníctve - uzatváranie ťažobných polí	3,7
Subvencia	3.5	Podpora energeticky náročným podnikom z ETS povoleniek	5,0
Znížený poplatok	3.6	Individuálna sadzba odvodu z TPS	81,7
Znížený poplatok	3.7	Individuálna sadzba odvodu z TSS	21,1
Znížený poplatok	3.8	Zníženie efektívnej sadzby odvodu do Národného jadrového fondu	7,3
Znížený poplatok	3.9	Zľavy z taríf za rezervovanú kapacitu a prenos elektriny	6,3
Daňový výdavok	3.10	Fakultatívne oslobodenia zo spotrebnej dane	60,8
Daňový výdavok	3.11	Obligatórne oslobodenia zo spotrebnej dane*	78,0
Šport spolu			107,2
Subvencia	4.1	Uznané športy	56,8
Subvencia	4.2	Fond na podporu športu	33,9
Subvencia	4.3	Národné športové projekty	14,1
Daňový výdavok	4.4	Športové poukazy	2,4
Pôdohospodárstvo spolu			63,4
Subvencia	5.1	Štátna pomoc	43,3
Subvencia	5.2	Národné podpory	7,5
Subvencia	5.3	Podpora potravinárov	5,8
Subvencia	5.4	Doplnkové vnútroštátne platby (dobyčie jednotky)	3,8
Subvencia	5.5	Správa vojenských lesov	3,0
Kultúra spolu			60,0
Subvencia	6.1	Fond na podporu umenia	20,2
Subvencia	6.2	Audiovizuálny fond	12,5
Subvencia	6.3	Fond na podporu kultúry národnostných menšín	7,6
Subvencia	6.4	Obnovme si svoj dom	11,9
Subvencia	6.5	Podpora návštevnosti kultúrnych podujatí (Kultúrne poukazy)	2,0
Subvencia	6.6	Podpora aktivít Matice slovenskej	1,6
Subvencia	6.7	Kultúra znevýhodnených skupín obyvateľstva	0,9
Daňový výdavok	6.8	Znížená DPH na printové médiá	3,3
Výskum a vývoj spolu			85,7
Subvencia	7.1	Všeobecná výzva (APVV)	35,7
Subvencia	7.2	Stimuly pre výskum a vývoj (MŠVVŠ SR)	5,2
Subvencia	7.3	Ostatné dotácie MŠVVŠ SR	0,8
Subvencia	7.4	Výskum a vývoj na podporu obrany štátu	0,9
Daňový výdavok	7.5	Úľava na dani (superodpočet nákladov na VaV)	41,9
Daňový výdavok	7.6	Patentbox	1,2
Cestovný ruch spolu			67,9
Podpora	8.1	Slovakia Travel	19,0
Subvencia	8.2	Dotácie organizáciám cestovného ruchu	7,3
Daňový výdavok	8.3	Rekreačné poukazy	23,9
Daňový výdavok	8.4	Znížená DPH na ubytovanie	17,7
Regionálny rozvoj spolu			88,0
Subvencia	9.1	Regionálny príspevok pre NRO	15,9
Subvencia	9.2	Podpora regionálneho rozvoja	7,4
Daňový výdavok	9.3	Regionálna investičná pomoc	64,7
Ostatné spolu			180,2
Podpora mobility zamestnancov spolu			61,7
Daňový výdavok	10.1	Podpora mobility práce	33,6
Daňový výdavok	10.1	Nepeňažne príjmy (ubytovanie)	15,6
Daňový výdavok	10.1	Nepeňažne príjmy (doprava)	12,5
Výnimky zo zdaňovania negatívnych externalít spolu			51,7
Daňový výdavok	10.2.1	Daň z vína - znížená sadzba (0 EUR)	36,9
Daňový výdavok	10.2.2	Daň z liehu - znížená sadzba pre pestovateľské pálenie	13,3
Daňový výdavok	10.2.3	Daň z piva - znížená sadzba pre malé pivovary	1,5
Podpora malých firiem spolu			31,6
Daňový výdavok	10.3.1	Zníženie daňovej sadzby DPPO z 21 % na 15 %	21,3
Daňový výdavok	10.3.2	Lubovofná doba odpisu majetku	4,7

Forma	Kapitola	Názov schémy	Výdavky
Daňový výdavok	10.3.2	Odpočet daňovej straty	4,5
Daňový výdavok	10.3.2	Tvorba opravných položiek	1,1
Zvýhodnenie investícií do majetkových podielov			26,0
Daňový výdavok	10.4.1	Oslobodenie kapitálových príjmov z predaja cenných papierov na regulovanom trhu	5,0
Daňový výdavok	10.4.2	Oslobodenie kapitálových príjmov z predaja obchodného podielu	21,0
Skrátenie doby odpisu pre elektromobily spolu			4,1
Daňový výdavok	10.5	Skrátenie doby odpisu pre elektromobily	4,1
Rezervy spolu			5,1
Subvencia	10.6	Dotácie z rezervy predsedu vlády, rezervy vlády a dotácie MF SR	5,1

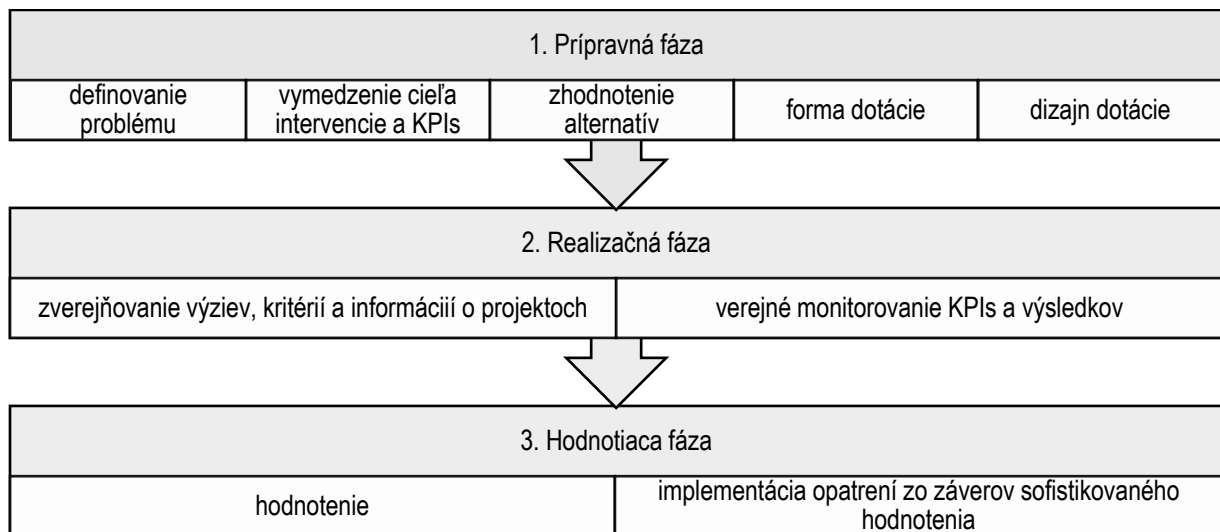
2. Ako nastaviť a hodnotiť dotácie

Existenciu dotačných schém je nevyhnutné dôkladne obhájiť a pravidelne prehodnocovať ich efektívnosť. Môžu predstavovať pomerne nákladný výdavkový nástroj, ktorý môže byť politicky náročné obmedziť,⁵ aj keď v realite často nedosahujú požadované výsledky, sú spoločensky nákladné a vnímané ako nespravodlivé. Môžu narúšať konkurenciu, deformovať cenotvorbu, znižovať racionalizáciu využitia zdrojov a tým znižovať tlak na efektívnosť (Diaz Arias a van Beers, 2013).

Záverečná správa ponúka návrh postupu, ako preveriť vhodnosť dotácie a stanoviť jej najlepšiu formu a dizajn. Postup pozostáva z krokov a otázok slúžiacich na vyhodnotenie vhodnosti a efektívnosti dotácie, ktoré sú využiteľné pred aj po jej zavedení. Zoznam otázok nemožno považovať za definitívny, pri príprave a realizácii osobitých dotácií je možné otázky bližšie špecifikovať.

Dotácie by mali byť primárne využívané ako nástroj štátu na riešenie zlyhaní voľného trhu, a aj to iba v prípadoch, keď je to najefektívnejšia forma intervencie. Proces zdôvodnenia a zavedenia dotačnej schémy by mal obsahovať niekoľko krokov:

1. V prípravnej fáze je potrebná najmä identifikácia zlyhania trhu (definovanie problému), vymedzenie cieľa intervencie a požadovaného výsledného stavu, stanovenie očakávaných efektov intervencie a kľúčových indikátorov výkonnosti. Potrebné je aj vyhodnotiť alternatívne riešenia problému, ich náklady, očakávané dopady a konečný dizajn dotácie.
2. Realizačná fáza pokrýva transparentný priebeh poskytovania dotácie, monitoring KPIs a formálne zhodnotenie
3. Hodnotiacia fáza komplexne vyhodnocuje dosiahnuté efekty intervencie a na základe zistení navrhuje opatrenia na zlepšenie.



1. Prípravná fáza

Prípravná fáza je predovšetkým o uvažovaní nad najlepším možným riešením konkrétneho problému v ekonomike. Rieši otázku intervencie štátu a politiky, akou štát chce želaný stav dosiahnuť. V rozhodovacom procese predkladá

⁵ Existujú historické prípady, kedy boli dotácie natoľko nákladné a ich obmedzenie politicky takmer nemožné, že ohrozovali fiškálnu stabilitu krajiny. Varian (2009, s. 310) uvádza príklad Iraku z roku 2005, v ktorom vláda dotovala ceny potravín a pohonných hmôt. Napriek tomu, že dotácie boli fiškálne neudržateľné (tvorili približne tretinu výdavkov vlády), iracká vláda ich neobmedzila, pretože sa obávala spoločenských nepokojov.

viacero možných alternatív riešenia, z ktorých je potrebné si zvoliť tú najefektívnejšiu, príp. kombináciu viacerých, vždy podľa osobitosti daného problému.

a. Definovanie problému – potreba intervencie

Pri vyhodnocovaní potreby intervencie je na začiatku dôležitá najmä jasná definícia problému resp. konkrétneho zlyhania trhu alebo iného relevantného dôvodu, z ktorého na základe ekonomickej teórie môže vyplývať potreba intervencie. Nie každú potrebu intervencie zo strany štátu je vhodné riešiť formou dotácie (viac v časť c. Zhodnotenie alternatív).

Otázky:

- Aký je súčasný stav a v čom je problematický?
- Existuje zlyhanie trhu, ktoré je potrebné riešiť? Prípadne existuje iný relevantný dôvod, kvôli ktorému je potrebné dotáciu zaviesť (napr. sociálne motivovaný) ?
- Ak existuje trhové zlyhanie, je potrebná intervencia zo strany štátu na jeho odstránenie?

Príklad vhodnej dotácie: Podpora výroby elektriny z obnoviteľných zdrojov energie (OZE)

Schéma vznikla v roku 2009, keď trhové mechanizmy neboli schopné zvýšiť podiel OZE na konečnej energetickej spotrebe. Z komerčného hľadiska predstavoval tento spôsob výroby elektriny oveľa vyššie náklady a nedokázal cenovo konkurovať alternatívam. Oproti výrobe elektriny z fosílnych palív, ktoré majú negatívne externality v podobe produkcie emisií, výroba elektriny z OZE má výrazne nižšie negatívne vplyvy na životné prostredie. Intervencia štátu bola v tom čase opodstatnená, štát garantoval výkupnú cenu elektriny na 15 rokov formou doplatku.

b. Vymedzenie cieľov intervencie a merateľných ukazovateľov

Po definovaní problému je dôležité určiť si cieľ a časový horizont, v ktorom ho je reálne dosiahnuť. V ďalších fázach procesu budú merať posun k želanému stavu merateľné ukazovatele. Absencia cieľa a merateľných indikátorov nemotivuje k efektívnemu riešeniu zlyhania, ani k vyhodnocovaniu úspešnosti. Bez jasne stanoveného cieľa nie je možné určiť, či sa opatreniu podarilo dostatočne zlepšiť súčasný stav. Môže sa stať, že za cieľ sa bude mylne považovať len samotné prerozdelenie finančných prostriedkov. Kritériá na stanovenie relevantného ukazovateľa sú medzinárodne definované skratkou SMART⁶ (Specific, Measurable, Achievable, Responsible a Time-bound). Počet ukazovateľov by nemal byť vysoký, menej ukazovateľov zväčša motivuje k skutočnému sledovaniu výsledkov. Monitorovanie a zverejňovanie ukazovateľov počas trvania štátnej intervencie informuje o úspešnosti plnenia cieľov a podporuje verejnú diskusiu. Väčšina schém posudzovaných v revízii má široko zadaný cieľ, nedefinované alebo príliš vágne merateľné ukazovatele, ktoré neinformujú o úspešnosti dotácie.

Otázky:

- Aké ciele má intervencia dosiahnuť? Dokedy?
- Akými ukazovateľmi sa bude merať priblíženie k cieľu?

Príklad dotácie: Uznané športy

Cieľom schémy je predovšetkým zvyšovať počet aktívnych mladých športovcov vo veku do 23 rokov. Ďalšími cieľmi je zlepšovať pozíciu Slovenska vo všetkých športoch a zvyšovať počet medailí z medzinárodných podujatí. Na tieto ciele sú naviazané aj ukazovatele (počet registrovaných športovcov do 23 rokov, počet medailí a pod.), v ktorých sa definuje „Plán“ pre najbližšie roky, ktoré sa priebežne vyhodnocujú. Vhodnými ukazovateľmi sú aj verejné prieskumy športovania medzi skupinami obyvateľstva v rôznych krajinách, ktoré slúžia na porovnanie.

⁶ V preklade špecifický, merateľný, dosiahnuteľný, zodpovedný a časovo orámcovaný.

c. Zhodnotenie alternatív

Ak sa v tomto bode zdá byť štátna intervencia oprávnená, je potrebné si zvoliť najlepšie riešenie z ponúkaných alternatív ekonomickej teórie (Weimer a Vining, 2017). Tá ponúka okrem dotácií ako ďalšie možné riešenia aj priame poskytnutie služby štátom, reguláciu (legislatíva), poistenie a ochranu, resp. uvoľnenie alebo simuláciu trhu. Zároveň aj dotácie môžu mať viaceré formy: priama platba, daňové úľavy, zvýhodnené pôžičky a podobne. Možným riešením je aj kombinácia viacerých prístupov a rôznych formát, ktorému sa ďalej v procese venujú body Forma a Dizajn. Výber z alternatív by mal zohľadňovať účinnosť a efektívnosť dotácií, kedy sa želané účinky dosahujú pri minimálnych možných nákladoch. Kvantitatívne porovnanie nákladov (nielen administratívnych nákladov verejnej správy, ale aj súkromných nákladov poberateľa dotácie) medzi možnosťami dotácie prispieva k výberu najvhodnejšej alternatívy. Účelom dotácií môže byť aj zvýšenie dostupnosť tovaru alebo služby nad úroveň, ktorú vie poskytnúť voľný trh. Pri výbere alternatív je dôležité brať do úvahy aj tento aspekt.

Otázky:

- Je podľa ekonomickej teórie dotácia najvhodnejší nástroj podpory resp. riešenia konkrétneho zlyhania trhu? Nie je vhodnejšie riešiť zlyhanie trhu napr. reguláciou (legislatívou) so zachovaním podobných cieľov alebo priamym poskytovaním služieb?
- Má vybraná alternatíva najlepší pomer efektu k nákladom?
- Zmení dotácia zásadne dostupnosť tovaru/služby želaným smerom?

Príklad dotácie v poľnohospodárstve: Štátna pomoc - poistné

Poľnohospodárstvo je odvetvím náchylným na riziko nepriaznivého počasia a choroby poľnohospodárskych zvierat. Poľnohospodári pri svojom podnikaní berú na seba zvýšené riziko poklesu produkcie a rastu nákladov, čo môže byť najmä v spojení s vyššími cenami poistného považované za zlyhanie trhu. Intervencia štátu môže byť opodstatnená a možných alternatív je viacero. Najčastejším riešením sú finančné kompenzácie pre farmárov postihnutých škodlivým vplyvom počasia, ktoré sú však rozpočtovo nepredvídateľné. Efektívnejšou, no implementačne náročnejšou alternatívou je podpora preventívnych opatrení – napríklad pestovanie plodín prispôbivejších klimatickým zmenám, investovanie do zavlažovacej infraštruktúry alebo nastavenie sietí proti krupobitiu. Ekonomická teória uvádza ako riešenie cenovo dostupné poistenie, ktoré je vhodnou formou riadenia rizík. Poistenie je zabezpečované prostredníctvom komerčných poistení, podpora štátu farmárov motivuje sa poistiť.

d. Forma dotácie

V prípade, že dotácia je vhodnou alternatívou riešenia trhového zlyhania je potrebné definovať jej konkrétnu formu. Rozšírenými formami sú priama peňažná podpora, zľavy z poplatkov, daňové úľavy (daňové výdavky) alebo zvýhodnené pôžičky. Dôležité je, aby pre daný problém bola zvolená najefektívnejšia forma dotácie v súlade s princípom hodnoty za peniaze. Podobne dôležitou ako je vyargumentovanie potreby dotácie tak, aby nespôsovovala pokrivenie trhu a hospodárskej súťaže, je aj jej forma. Tá do veľkej miery určuje, ktoré subjekty budú mať z danej podpory úžitok.

Otázky:

- Nespôsobí dotácia pokrivenie hospodárskej súťaže (trhu) / plynú prínosy z dotácie pre celú spoločnosť?
- Neexistuje riziko, že dotácia je až príliš široko nastavená a dostanú ju aj subjekty, ktoré ju nepotrebujú?
- Prevažujú prínosy dotácie jej náklady?

Príklad dotácie: Individuálna sadza tarify za prevádzkovanie systému (TPS)

Individuálna sadzba TPS je nepriama dotácia formou zníženého poplatku pri odbere elektriny pre niektoré firmy. Individuálnu sadzbu dostanú podniky, ktoré spĺňajú tri podmienky: spotrebujú elektrinu v objeme aspoň 1 GWh ročne, majú vysokú elektroenergetickú náročnosť výroby a spadajú do špecificky definovaného odvetvia

hospodárstva. Dotácia formou zníženého poplatku je najvhodnejšou alternatívou, oproti peňažným dotáciám alebo vratkám je výhoda najmä v nižších administratívnych nákladoch a nižšej miere byrokracie.

e. Dizajn dotácie

Dizajn dotácie čiastočne súvisí s formou dotácie, viac ju špecifikuje a stanovuje jej praktické náležitosti. Ide predovšetkým o stanovenie časového rámca dotácie, jasných podmienok a adekvátnych kritérií, ktoré musia príjemcovia spĺňať. Takisto je dôležité určiť účel dotácie – či má pomôcť s pokrytím prevádzky a režijných nákladov alebo skôr motivovať k investíciám. Podľa cieľa a rozsahu podpory, aký chce štát intervenciou dosiahnuť, sa určí plošnosť dotácie.

Plošná dotácia je určená pre celú potenciálnu skupinu prijímateľov, nárokovateľná zas pre všetkých potenciálnych žiadateľov bez ohľadu na kvalitu projektu (výstupu). Súťaživé dotácie zas podporujú len kvalitné projekty, ktoré prešli vyhodnotením. Nedôsledne nastavené podmienky umožnia poberať podporu aj subjektom, ktoré sú relatívne zdravé a konkurencieschopné, prípadne podporovať projekty, ktoré by sa uskutočnili aj bez štátnej podpory. Naopak, pri prísnom stanovení podmienok existuje riziko, že subjekt, ktorý dotáciu potrebuje ju nedostane.

Otázky:

- Aký silný legislatívny rámec zvolíť (zákon, vyhláška a pod.)?
- Na aký dlhý čas má byť dotácia poskytovaná? Obmedzená doba alebo neobmedzená?
- Je vhodnejšie podporovať investície alebo prevádzkové náklady subjektu?
- Má byť dotácia súťaživá, nárokovateľná alebo plošná? – Je cieľom podporiť najkvalitnejšie projekty alebo podporiť všetkých, ktorí splnia isté kritériá?
- Sú nastavené jasné a dostatočne prísne kritériá pridelovania?
- Je zapojený dostatočný podiel súkromných zdrojov? V akom veľkom pomere je dotované súkromné podnikanie tak, aby sa zabránilo morálnemu hazardu zo strany prijímateľa?

Tabuľka 4: Aspekty dizajnu dotácií

Aspekty	Alternatívy	Pozitívne aspekty	Negatívne aspekty
Legislatívny rámec	Zákon	väčšia legislatívna sila, vhodné uvádzať základné pravidlá dotácií v zákone	zložitejší legislatívny proces, riziko pozmeňujúcich návrhov, pre zrušenie potrebná zmena zákona
	Vyhláška	ak sú základné parametre definované v zákone, detaily dotácií sa jednoduchšie a rýchlejšie uvádzajú do praxe cez vyhlášku, nie je potrebný dlhý legislatívny proces, možné jednoduchšie meniť	legislatívny predpis s nižšou právnou silou
Časový úsek	Obmedzene	stabilnejšie pre strategické plánovanie podnikov, väčší tlak na vyhodnocovanie KPIs na konci dotácie	dodržanie zmluvných záväzkov voči podnikateľom aj napriek spätnej neefektívnosti
	Neobmedzene	možné štátom zrušiť v prípade neefektivity alebo konsolidačných opatrení, predvídateľnosť	zložité pre finančnú stratégiu podnikov, ak môže byť jednostranne zrušené, riziko závislosti podnikov, ktoré dotáciu vnímajú ako status quo a v prípade zrušenia dotácie majú problém, nízka motivácia pre hodnotenie KPIs kvôli neurčitému termínu ukončenia
Charakter finančnej podpory	Prevádzka	zvyčajne menší, no každoročný vplyv na rozpočet, dlhodobá stabilita firiem	vytváranie dlhodobých záväzkov štátneho rozpočtu, pri plánovanom zrušení riziko lobovania záujmových skupín proti

Aspekty	Alternatívy	Pozitívne aspekty	Negatívne aspekty
	Investície	predvídateľnosť a kontrola využívania zdrojov, pre súkromný sektor menšia potreba dlhodobých pôžičiek	zvyčajne vysoká jednorazová požiadavka na rozpočet, riziko straty štátnych peňazí v prípade krachu
Nárokovateľnosť	Plošná	podpora všetkých subjektov, ktoré spĺňajú podmienky	vnímané ako nespravodlivé, riziko čerpania financií aj subjektami, ktoré ich nepotrebujú
	Súťaživá	podpora kvalitných projektov, podpora konkurencie	náchylné na odbornosť vyhodnotenia, pri malom objeme dotácie nemusia byť podporené ani kvalitné projekty
Spolufinancovanie subjektov	Vysoké	racionálne využitie štátnych zdrojov	menšie subjekty nemusia mať prostriedky na spolufinancovanie
	Nízke	nižšie bariéry čerpania dotácie	projekt financuje do veľkej miery štát s neistými prínosmi pre celú spoločnosť

Zdroj: Vlastné spracovanie

Príklad dotácie: Všeobecná výzva APVV:

Všeobecná výzva Agentúry na podporu výskumu a vývoja (APVV) poskytuje granty na podporu výskumu a vývoja predovšetkým pre verejný (univerzity a SAV), ale aj súkromný sektor. Slúži na podporu špičkového základného a aplikovaného výskumu a vývoja vo všetkých odboroch vedy a techniky. Jej postavenie a úlohy ustanovuje zákon, vďaka ktorému má agentúra silné postavenie medzi organizáciami MŠVVŠ SR. Dotácia konkrétneho projektu je časovo obmedzená, vedecké inštitúcie to motivuje k efektívnemu čerpaniu dotácie a vytvára sa tlak na dosiahnutie výsledku. Granty financujú 100 % nákladov pri základnom výskume, kedy ide najmä o nepodnikateľské subjekty, ktorých hlavným cieľom výskumu nie je profit. Pri iných typoch výskumu je už aj istá miera spolufinancovania, čo zamedzí morálnemu hazardu so štátnymi financiami. Agentúra podporuje investičné aj prevádzkové náklady, rozdelenie záleží od konkrétneho projektu. Schéma je súťaživá, čím dochádza k zvyšovaniu kvality projektov. Žiadatelia sú transparentne vyhodnotení, rovnako sa spätne vyhodnocujú podporené projekty.

2. Realizačná fáza

Realizačná fáza vymedzuje najmä praktické detaily poberania dotácie, prehľadné zverejňovanie výziev, podmienok a pravidelné sledovanie posunu k želanému stavu prostredníctvom KPIs.

a. Informovanosť a prehľadná žiadosť o dotáciu

O dotácií by mali byť možní uchádzači informovaní v dostatočnom predstihu. Dostupná by mala byť aj pomoc a dodatočné informácie zo strany poskytovateľa dotácie pre uchádzačov. Zvyčajne je potrebné o plošnú dotáciu žiadať každý rok cez formulár uvedený na webovom sídle danej organizácie. Nutnosť každoročne žiadať o dotáciu by sa v mnohých prípadoch dala nahradiť vedením zoznamu príjemcov. Zbytočná byrokracia a zložitnosť podávania žiadostí zvyšuje celkové administratívne náklady, ktoré môžu v niektorých prípadoch prevýšiť benefity dotácie.

b. Zverejňovanie výziev, kritérií výberu a informácií o podporených a nepodporených projektoch

Poskytovanie dotačnej schémy závisí často aj od prehľadnosti výziev a postupu, akým je potrebné o dotáciu požiadať. Transparentné podmienky zaručia spravodlivosť rozdelenia finančných prostriedkov. Cieľom nie je rozdať vyčlenené financie za každú cenu, ale transparentne vybrať úspešných príjemcov a posúdiť výšku dotácie, o ktorú žiadajú. Práve na to by mala dohliadať metodika hodnotenia a výberu žiadostí, ktorou sa riadia hodnotitelia. Hodnotitelia by mali byť odborní a nezaujatí voči žiadateľom. Výber najlepších žiadostí zohľadňuje relevantnosť projektu, dopad na trh a skupinu ovplyvnených subjektov. Verejné zoznamy podporených a nepodporených projektov zvyšujú verejný dohľad bez vynakladania nadbytočných prostriedkov. Zoznam by mal byť prehľadný, mal by obsahovať hodnotenie a dôvod, prečo subjekt bol alebo nebol podporený. Dostupný by mal byť export vybraného zoznamu do strojovo čitateľného formátu. Dôležité je taktiež zoznamy pravidelne aktualizovať.

Príklad: Audiovizuálny fond

Audiovizuálny fond má na svojom webovom sídle dostupný predbežný harmonogram otvárania výziev, podmienky pre podanie žiadostí, maximálne aj minimálne sumy dotácie. Vede registračný zoznam žiadateľov, v ktorom sú uvedené informácie o všetkých žiadateľoch od roku 2010. Základnými kategóriami žiadateľov je meno, IČO, adresa a typ žiadateľa, počet podporených a registrovaných žiadostí. Druhým zoznamom Audiovizuálneho fondu je zoznam všetkých žiadostí od roku 2010. Okrem údajov o žiadateľovi uvádza bližšie informácie o žiadosti – program, názov a popis projektu, informácie o nákladoch a schválenom príspevku a o povinnom spolufinancovaní. Je možný export údajov do formátu csv. Poradnými orgánmi fondu sú odborné hodnotiace komisie, ktoré posudzujú žiadosti odborne, transparentne a nezávisle. Komisie nesú odbornú zodpovednosť za posúdenie, výšku a formu poskytnutia dotácie.

c. Monitorovanie dosahovaných výsledkov, KPIs a ich zverejňovanie

Systémové monitorovanie a zverejňovanie napĺňania cieľov prostredníctvom merateľných ukazovateľov chýba vo väčšine dotačných schém. Často nie sú ciele a merateľné ukazovatele ani stanovené. Dôležité je realizovať monitoring v pravidelných periódach v závislosti od dizajnu dotácie. Prehodnocovanie prostredníctvom vývoja indikátorov určí posun a mieru napĺňania cieľa, ktorý si dotácia stanovila. Okrem toho hodnotenie identifikuje aj možnú neefektívnosť, prípadne pomôže prehodnotiť formu a dizajn dotácie, ak sa na základe ukazovateľov javí ako nedostatočná.

3. Hodnotiaca fáza

Hlavným argumentom zavedenia dotácie je potreba riešiť zlyhanie trhu. Dotácie predstavujú výdavok, ktorý je na obmedzenie prípadne zrušenie politicky citlivý. Aj kvôli tomu je dôležité efekty dotácie pravidelne monitorovať a po určitom čase pristúpiť aj k sofistikovanejšej kontrole dotácie. Tá môže navrhnúť pre dotáciu zmeny, ktoré zlepšia jej kvalitu. Ak komplexná kontrola vyhodnotí, že dotácia splnila svoj účel a zrušením dotácie sa želaný stav nezmení, je možné pristúpiť k jej zrušeniu.

a. Hodnotenie

Systém hodnotenia začína už v prípravnej fáze, ktorá stanovuje želaný stav a merateľné indikátory. Tie je potrebné zbierať počas celého životného cyklu dotácie. Kontrola dotácie vyžaduje aj dáta z realizačnej fázy, počet podporených subjektov a vynaložené financie. Raz za rok by malo prebehnúť **základné hodnotenie dotácie**. To pokrýva predovšetkým formálne aspekty dotácie, monitorovanie KPIs, počet podporených subjektov a financie, ktoré im boli pridelené. Základné hodnotenie slúži aj na informovanosť verejnosti a kontrolu zákonného čerpania dotácií. **Sofistikované hodnotenie** by malo nasledovať po dlhšom trvaní dotácie (aspoň niekoľko rokov), po ktorom sú už pozorovateľné výsledky vplyvu dotácie. Kontrola je založená na dôkazoch, ktoré hodnotia ekonomické a sociálne účinky politiky dotácií. Hodnotenie by malo smerovať k identifikácii neefektívnosti a návrhu opatrení na zlepšenie, či už pre formu, dizajn alebo iný charakter dotácie.

Otázky:

- Aké sú výsledky dotácie? Dosiahli sme dotáciou želaný stav/cieľ alebo k nemu aspoň smerujeme?
- Udrží sa želaný stav aj bez dotácie alebo je dotácia ešte stále potrebná?

b. Implementácia opatrení zo záverov sofistikovaného hodnotenia

Výsledkom sofistikovaného hodnotenia je identifikácia opatrení, ktoré zvýšia hodnotu za peniaze verejných financií vynaložených na dotačné schémy. Implementácia opatrení je nadväzujúcou fázou hodnotenia, opatrenia by mali byť udržateľné a podľa implementačného plánu by ich mal rezort odpočtovať.

Box 2: Metodika vyhodnocovania dotačných schém

Záverečná správa vyhodnocuje existujúce dotačné schémy na úrovni prípravnej fázy: z pohľadu potreby resp. opodstatnenosti intervencie, stanovených cieľov a čiastočne aj formy dotácie. Kvôli rozsahu a počtu dotačných schém, záverečná správa hodnotí dizajn dotácií (realizačnú fázu) a celkovú efektívnosť (hodnotiaci fáza) len v niektorých prípadoch. Detailné vyhodnotenie efektívnosti, pre všetky existujúce dotačné schémy, je vhodné najlepšie spracovať na jednotlivých ministerstvách.

Revízia kvalitatívne vyhodnocuje dotácia úroveň troch aspektov prípravnej fázy:

- vymedzenie cieľov intervencie a merateľných ukazovateľov – „Ciele a KPI“,
- definovanie problému – potreba intervencie – „Potreba intervencie“ a
- zhodnotenie alternatív resp. forma dotácie – „Forma podpory“

Vyhodnotenie každého z aspektov pozostáva zo zodpovedania viacerých doplňujúcich pod-otázok a následnému sumárnemu vyhodnoteniu.

Úroveň	Doplňujúce otázky	Ponechať	Ponechať a upraviť / Pozastaviť financovanie, pokračovanie podmieniť	Zrušiť
Ciele a KPI	<ul style="list-style-type: none"> • Sú nastavené SMART ciele? • Je cieľ relevantný • Sú nastavené KPIs? 	dobře definovaný, špecifický cieľ	cieľ je veľmi široko definovaný (napr. podpora sektora), cieľ nie je jasne definovaný ale implicitný cieľ je vhodný	cieľ nie je definovaný/zjavný, prípadne je stanovený zlý cieľ
Potreba intervencie	<ul style="list-style-type: none"> • Prispieva dotácia ku napĺňaniu cieľov? • Vie trh poskytnúť daný tovar/službu? • Má dotácia vplyv na dostupnosť tovaru? • Zmenila by sa bez dotácie zásadne dostupnosť statku? • Existuje zlyhanie trhu ktoré je potrebné riešiť? • Je daná oblasť podporovaná v zahraničí? • Spôsobujú dotácie pokrytie hospodárskej súťaže (trhu)? 	intervencia štátu je odôvodnená	existujú dôvody pre intervenciu štátu (nie je možné úplne vylúčiť, že existujú dôvody intervencie)	nie je zjavná potreba štátnej intervencie, nedochádza k zlyhaniu trhu
Forma podpory	<ul style="list-style-type: none"> • Je vhodnejšie riešiť problém iným nástrojom pri zachovaní podobných výsledkov? • Ak je peňažná podpora (dotácia) najvhodnejšia, tak aká jej forma (priama dotácia, daňový výdavok, pôžičky a pod.)? • V zahraničí dotácia alebo iná forma? 	forma/alternatíva a výška podpory je zvolená správne	dotácia naplňuje cieľ (resp. s vysokou pravdepodobnosťou), ale existuje aj vhodnejšia forma prípadne nižšia výška podpory	forma podpory nevedie k napĺňaniu cieľa, existuje efektívnejšia alternatíva

3. Dotácie v energetike

- Dotácie v energetike presahujú 800 mil. eur ročne, čo predstavuje viac ako polovicu z výdavkov hodnotených revíziou. Zo 60 % (505 mil. eur) sa na dotácie skladajú koneční spotrebitelia v cene elektriny. Ďalších 255 mil. eur tvoria daňové výdavky a znížené poplatky. Len 49 mil. eur je financovaných zo štátneho rozpočtu.
- Štát môže v energetike sledovať viaceré, čiastočne protikladné ciele - environmentálne (znižovanie emisií skleníkových plynov a škodlivých látok), ekonomické (ceny energií a podpora podnikov), geopolitické (energetická bezpečnosť), či technologické (podpora nových zdrojov).
- Revízia odporúča zrušiť dotačné schémy za približne 218 mil. eur (z toho 101 mil. eur je zo štátneho rozpočtu). Pri schémach kompenzácie podnikom za TPS a podpory výroby elektriny z domáceho uhlia už neexistujú trhové zlyhania, ktoré ich opodstatňovali. Fakultatívne oslobodenia z energetických daní zas nie sú najefektívnejšou formou napĺňania cieľov.
- Detailné vyhodnotenie schém sťažujú nedefinované ciele a neexistujúce merateľné ukazovatele. Problémom je tiež nedostatočná transparentnosť a neprehľadnosť jednotlivých schém (najmä pri znížených sadzbách). Minimálnym štandardom by malo byť zverejňovanie údajov o objeme, jednotkovej výške a prijímateľoch podpory.

Tabuľka 5: Dotačné schémy v energetike, v mil. eur, priemer 2019-2021

Forma	Kapitola	Názov schémy	Suma
Subvencia	3.1	Podpora OZE a VÚ KVET	388,2
Subvencia	3.2	Podpora výroby elektrickej energie z domáceho uhlia	116,8
Subvencia	3.3	Kompenzácie podnikom za tarifu za prevádzkovanie systému	40,0
Subvencia	3.4	Podpora útlmu a likvidácie ťažby v uhoľnom baníctve - uzatváranie ťažobných polí	3,7
Subvencia	3.5	Podpora energeticky náročným podnikom z ETS povoleniek	5,0
Znížený poplatok	3.6	Individuálna sadzba odvodu z TPS	81,7
Znížený poplatok	3.7	Individuálna sadzba odvodu z TSS	21,1
Znížený poplatok	3.8	Zníženie efektívnej sadzby odvodu do Národného jadrového fondu	7,3
Znížený poplatok	3.9	Zľavy z taríf za rezervovanú kapacitu a prenos elektriny	6,3
Daň. výdavok	3.10	Fakultatívne oslobodenia zo spotrebnej dane	60,8
Daň. výdavok	3.11	Obligatórne oslobodenia zo spotrebnej dane*	78,0
Spolu			808,9

* neanalyzované dotácie

Zdroj: ÚHP

Kapitola o energetike hodnotí dotácie najmä medzi rokmi 2019 a 2021. Nezohľadňuje teda novoprijaté dotácie v reakcii na dôsledky energetickej krízy súvisiacej s ruskou agresiou na Ukrajinu. Energetická kríza prejavujúca sa vysokými cenami a cenovou volatilitou zásadne ovplyvňuje analyzované dotácie, napríklad zvyšuje náklady podnikov na energie (podkapitoly 3.2 a 3.5-3.11). Aj bez zohľadnenia krízy je revízia dotácií v energetike relevantná, keďže prvýkrát v ucelenej a prehľadnej forme informuje o dotáciách a odporúča opatrenia pre ich zlepšenie aj za súčasných trhových podmienok.

Niektorí príjemcovia benefitujú aj z niekoľkých dotačných schém naraz. Napríklad Slovalco, a.s. benefitovalo z piatich schém (Tabuľka 6). Väčšina schém slúži na pokles konečných cien elektriny pred podniky, každá z nich však slúži na inú zložku konečných cien. V tomto zmysle tak nedochádza k priamemu prekryvu. Výnimkou sú schémy 3.3 a 3.6, keďže cieľom oboch je pokles tarify za prevádzkovanie systému. Jedna firma však nemôže benefitovať z oboch schém, čo vyplýva z príslušnej legislatívy.⁷ Najväčším poberateľom dotácií sú Slovenské elektrárne, a.s. kvôli výrobe elektriny v elektrárni Nováky. Táto dotácia však nie je dobrovoľná, keďže Slovenským elektrárnam, a.s. je uložená povinnosť vyrábať elektrinu v rámci všeobecného hospodárskeho záujmu.

⁷ Kompenzáciu TPS nemôžu poberať firmy, ktoré majú určenú individuálnu sadzbu z TPS (podľa zákona č. 309/2009 Z.z. § 6a ods. 1d).

Tabuľka 6: Prijemcovia dotácií v energetike, kumulatívne nad 2,5 mil. eur ročne (2021 resp. 2020, mil. eur)

Podkapitola	3.1	3.2	3.3	3.4	35	3.6	3.7	3.8	3.9	Spolu
Schéma	Podpora OZE a VÚ KVET (2021)	Podpora elektriny z uhlia (2021)	Kompenzácia TPS podnikom (2021)	Podpora útlmu baní (2021)	Kompenzácie z emisných kvót (2020)	Individuálna sadzba TPS (2021)	Individuálna sadzba TSS (2021)	Efektívna sadzba odvodu do NJF (2021)	Tarifa za kapacitu a prenos elektriny (2021)	
Slovenské elektrárne, a.s.	0,6	124,8								125,4
Slovalco, a.s.					5,0	47,4	11,9	4,8	5,9	75,0
OFZ, a.s.					1,0	11,7	3,0	1,4		17,1
U.S.Steel Košice, s.r.o.			10,1		0,3			1,1		11,6
FORTISCHEM a. s.						8,4	2,1			10,5
Slovnaft, a.s.	0,3		6,7		1,3			0,7		9,0
Homonitrianske bane Prievidza, a.s.		<i>nepriamo*</i>		7,3						7,3*
Mondi SCP, a.s.	0,9		3,1		1,0					5,0
Duslo, a.s.			2,0		1,6		1,4			5,0
MH Teplárenský holding, a.s.	4,9									4,9
SSE-Solar, s.r.o.	3,7									3,7
Ferroenergy s.r.o. (100 % dcéra USSK)	3,4									3,4
Veolia Utilities Žiar nad Hronom, a.s.	3,2									3,2
ECOSTART, a.s.	3,1									3,1
BUKÓZA ENERGO, a.s.	3,1									3,1
Energy Edge ZC s. r. o.	3,0									3,0
Železiarne Podbrezová, a.s.	0,9		1,7		0,3					2,9
BUKOCEL, a.s.	2,8									2,8
TEPLÁREŇ Pov. Bystrica, s.r.o.	2,7									2,7
Teho Topoľčany, s.r.o.	2,5									2,5
Spolu (aj nezahrnuté subjekty)	262,8	124,8	40,0	7,3	11,0	67,5	18,4	8,0	5,9	545,7

Pozn.: Daňové výdavky (podkapitoly 3.10 a 3.11) v ročnej výške 139 mil. eur (2019-2021) nie sú zahrnuté z dôvodu daňového tajomstva. Niektoré firmy ich môžu poberať popri iných dotáciách. Homonitrianske bane Prievidza, a.s. je nepriamym príjemcom dotácie podpory výroby elektriny z domáceho uhlia v elektrárni Nováky, keďže je jediným výrobcom uhlia, ktoré sa v tejto elektrárni spaľuje (bližšie vysvetlenie v podkapitole 3.3).

Zdroj: ÚHP na základe údajov ÚRSO, IHA, MH SR, MŽP SR

Súčet dotácií v tabuľke 5 je rozdielny oproti súčtu dotácií v tabuľke 4 z dôvodu rôznych časových horizontov (tabuľka 4 obsahuje priemer za tri roky).

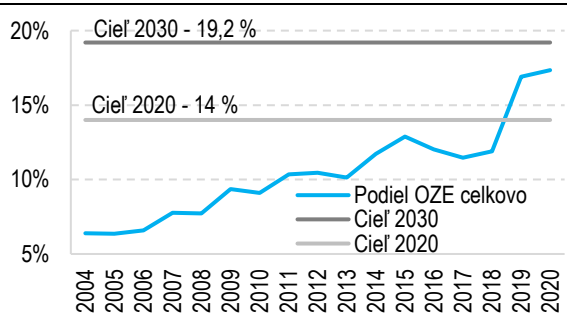
3.1. Podpora zelených zdrojov energie a vysokoúčinnnej kombinovanej výroby elektriny a tepla

<p>Výrobcovia elektriny z obnoviteľných zdrojov energie (OZE) a vysokoúčinnnej výroby elektriny a tepla (VÚ KVET) získavajú pri prvom uvedení zariadenia do prevádzky garantované výkupné ceny elektriny na 15 rokov. Garantovaná výkupná cena je určená rozhodnutím ÚRSO v roku uvedenia inštalácie do prevádzky. Doplatočok sa rovná rozdielu medzi výkupnou cenou a cenou na dennom trhu na Slovensku. Očakávané výsledky schémy z pohľadu prínosu k zeleným cieľom nie sú stanovené. Dopad schémy je pritom značný, je ňou dotovaných takmer 17 % vyrobenej elektrickej energie na Slovensku.</p>		
Cieľ a KPI	Cieľ schémy nie je priamo definovaný. KPIs nie sú stanovené. Schéma prispieva k európskym cieľom nárastu podielu OZE na Slovensku (implicitný cieľ).	
Potreba intervencie	Potreba je odôvodnená nekompetitívnosťou niektorých OZE a KVET technológií za súčasných trhových podmienok. Trh nedokáže zabezpečiť rozšírenie menej kompetitívnych OZE a KVET. Štátny zásah je odôvodnený aj pre potrebu splnenia klimatických cieľov.	
Forma podpory	Garantovaná výkupná cena elektriny na 15 rokov má nevýhody kvôli vytváraniu dlhodobých záväzkov na verejné výdavky. Avšak v prípade relatívne nízko nastavených výkupných cien (tak ako v súčasnosti) môže ísť o vhodný spôsob.	
Odporúčanie	Ponechať. V budúcnosti podporovať rozširovanie aukcií s podmienkami, ktoré budú napĺňať princíp hodnoty za peniaze. Aj súčasná forma podpory doplatkom pri nízkych garantovaných výkupných cenách napomáha investorom rozširovať kapacity. Definovať ciele a KPIs.	

Od roku 2009 výrobcovia elektriny z OZE a VÚ KVET získavajú pri uvedení zariadenia do prevádzky garantované výkupné ceny elektriny na 15 rokov. Tieto ceny sú určené rozhodnutím ÚRSO v roku uvedenia inštalácie do prevádzky. Ak je stanovená garantovaná výkupná cena vyššia ako cena na dennom trhu na Slovensku, výrobcovia získavajú doplatok, ktorý sa rovná rozdielu medzi výkupnou cenou a cenou na dennom trhu⁸. Ak je cena na dennom trhu vyššia než garantovaná výkupná cena, doplatok sa rovná nule.

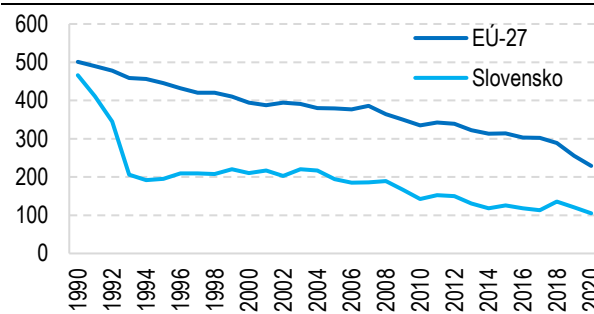
Cieľ dotácie nie je stanovený, no implicitne je schéma určená na zvýšenie podielu OZE na konečnej energetickej spotrebe,⁹ čo je jedným z európskych environmentálnych cieľov. Slovensko bolo už v roku 2020 blízko k dosiahnutiu cieľa na rok 2030 (Graf 6). Dôvodom je skokový nárast o päť percentuálnych bodov vďaka zmene metodiky a započítaniu malých zdrojov vykurovania domácností z biomasy medzi rokmi 2018 a 2019. Dekarbonizácia ekonomiky si bude vyžadovať elektrifikáciu priemyselných odvetví a dopravy, čo zvýši dopyt po elektrine (ÚHP, IEP, BCG, 2022). Tento rast je žiaduce vykryť aspoň čiastočne z OZE a udržať nízko emisný mix výroby elektriny (Graf 7), ktorý je dnes výsledkom najmä vysokého podielu výroby elektriny z jadra. Vhodným KPI by bol podiel OZE na konečnej spotrebe elektriny alebo na výrobe elektriny.

Graf 6: Podiel OZE na spotrebe energie v SR



Zdroj: Eurostat

Graf 7: Emisná intenzita výroby elektriny (gCO₂/kWh)



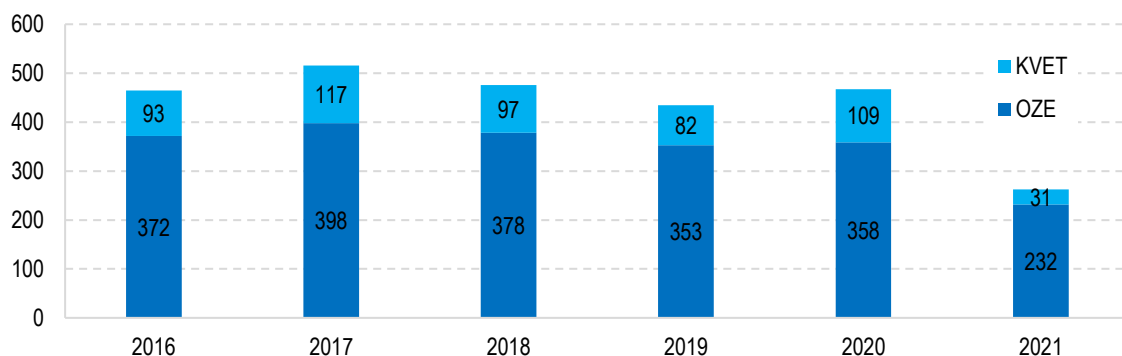
Zdroj: EEA

⁸ Dotačná schéma vplýva zo zákona č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnnej kombinovanej výroby.

⁹ Zákon č. 321/2014 Z. z. o energetickej efektívnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 2, ods. c).

Výška podpory je variabilná, v roku 2021 dosiahla 263 mil. eur, čo bol výrazný pokles oproti predchádzajúcemu obdobiu (Graf 8). Pokles medzi rokmi 2020 a 2021 bol spôsobený rastúcou cenou elektrickej energie na trhu. Očakáva sa ďalší pokles ročného objemu podpory kvôli predĺženiu podpory prevažne fotovoltaických elektrární. V rámci nej bola predĺžená doba podpory u značnej časti solárnych elektrární o 5 rokov, avšak s nižšou jednotkovou garantovanou cenou. Tento krok rozložil podporu na dlhšie obdobie s nižšou ročnou výškou podpory.

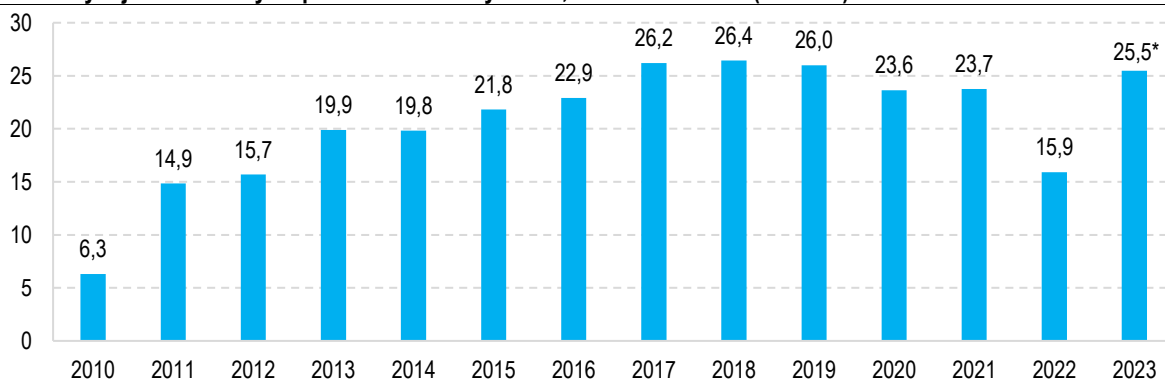
Graf 8: Vývoj doplatkov po jednotlivých rokoch (mil. eur)



Zdroj: ÚHP na základe údajov ÚRSO (nedatované)

S úrovňou doplatkov priamo súvisí úroveň TPS. Doplatky na OZE a KVET sú financované z TPS, ktorú platia spotrebiteľia v konečných cenách elektrickej energie. Medzi rokmi 2010 a 2017 dochádzalo ku kontinuálnemu rastu jednotkovej výšky TPS (Graf 9) z dôvodu postupného zohľadňovania nákladov na doplatok pre zariadenia uvedené do prevádzky pred rokom 2013 a poklesu cien elektriny na trhu. Je to tiež dôsledok vysokých dotácií pre inštalácie uvedené po roku 2009 za nedostatočne transparentných a súťaživých podmienok¹⁰. Výsledkom týchto faktorov bol výrazný nárast nákladov konečných spotrebiteľov elektriny a zavedenie kompenzácie TPS (podkapitola 3.2). Po roku 2019 dochádza k poklesu TPS, spočiatku z dôvodu rastúcich cien elektrickej energie, v roku 2022 aj kvôli prolongácii podpory fotovoltaiky a vyplateniu jednorazovej dotácie zo štátneho rozpočtu (podkapitola 3.2). TPS výrazne vzrástla v roku 2023 v dôsledku premietnutia časti nákladov na nákup podporných služieb do TPS (ÚRSO, 2022) a nevyplateniu dotácie zo štátneho rozpočtu ako v roku 2022 (bližšie informácie v kapitole 3.2).

Graf 9: Vývoj úrovne tarify za prevádzkovanie systému, základná sadzba (€ / MWh)



* V roku 2023 zostala tarifa pre regulovaných odberateľov na úrovni 2022. Časť TSS nákladov bola prenesená do TPS. Pozn.: Od roku 2022 je TPS viacpásmová podľa spotreby. Detaily sú dostupné v podkapitole 3.3.

Zdroj: ÚHP na základe údajov ÚRSO

Schéma je nesúťaživé, dotácie sú určené pre všetky elektrárne s podporovanou technológiou, ktoré boli vybudované počas trvania schémy. Za rok 2021 získalo dotáciu 1 847 príjemcov za 2 338 elektrární. Väčšinu zdrojov získavajú veľkí príjemcovia. Vyše 95 % z prostriedkov získava 28 % príjemcov. Najväčším príjemcom je štátny MH Teplárenský holding, a.s. (4,9 mil. eur). Priemerná dotácia na príjemcu je 142-tisíc eur.

¹⁰ Privysoko nastavené doplatky boli opakovane kritizované, napr. v štúdií Najlepší z možných svetov (Filko, Kišš, Ódor, 2016: 52-54).

Tabuľka 7: Prehľad distribúcie doplatkov podľa veľkosti príjemcu (2021)

Kategória podľa objemu dotácie	Súčet dotácií (mil. eur)	Priemerná výška dotácie (eur)	Počet príjemcov
0 až 10 000 €	2,3	2 250	1 024
10 001 až 100 000 €	9,9	32 661	303
100 001 až 500 000 €	136,0	307 927	442
500 001 až 1 000 000 €	20,7	767 967	27
Nad 1 000 001 €	93,7	1 837 520	51
Spolu	262,8	142 259	1 847

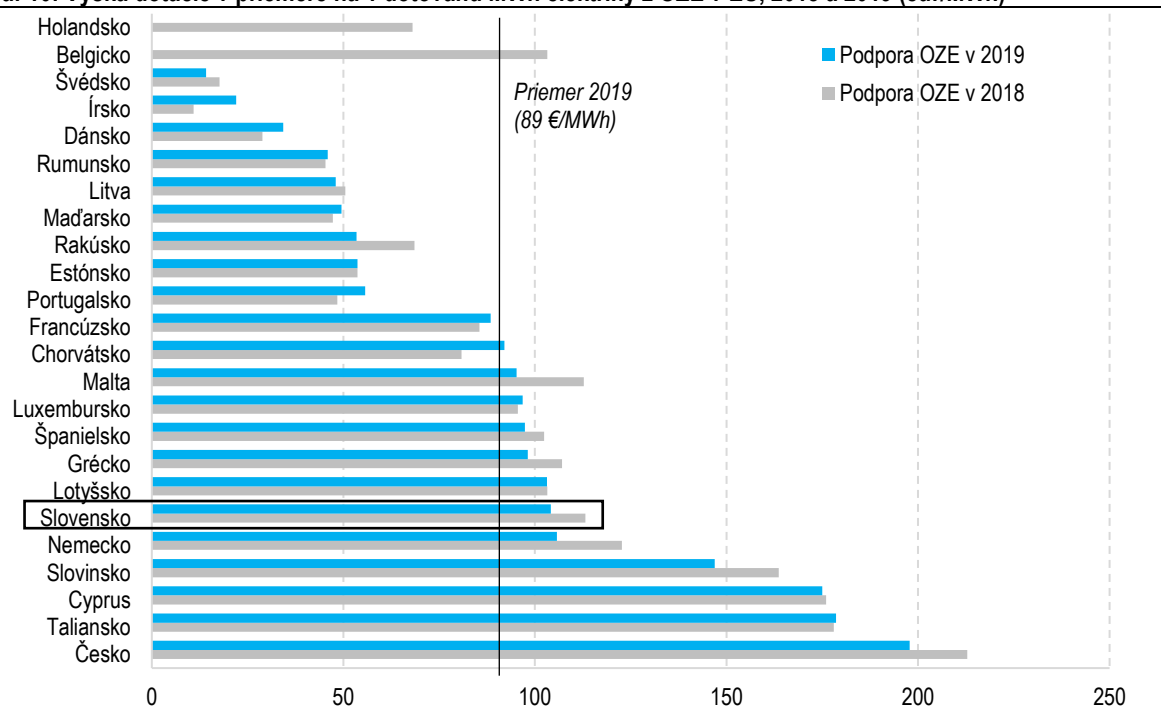
Zdroj: ÚHP na základe údajov ÚRSO (nedatované)

Podporované sú aj fosílna palivá, ktoré produkujú emisie, ale znižujú spotrebu primárnej energie. V roku 2021 bolo takmer 15 % z objemu schémy (Graf 8) určených pre zdroje KVET (kombinovaná výroba elektriny a tepla), z ktorých väčšina používala fosílna palivá (výlučne alebo v kombinácii s iným palivom). Išlo najmä o čierne uhlie a zemný plyn v systémoch centrálného vykurovania. Podpora týchto zdrojov je čiastočne proti environmentálnym cieľom SR, keďže podporuje výstavbu a prevádzku zariadení využívajúcich fosílna zdroje. Na druhej strane majú tieto technológie vysokú energetickú účinnosť (čo znižuje spotrebu primárnej energie, čo je tiež cieľom SR) a znižuje náklady spotrebiteľom pripojených na centrálnu zásobovanie teplom. Táto podpora nie je výnimkou ani v zahraničí, napríklad v Poľsku, kde však bolo v roku 2019 zavedené pravidlo, ktoré priznáva podporu iba menej emisným fosílnym zdrojom. Napr. zemnému plynu v zariadeniach s vysokou účinnosťou (IEA, 2022: 140).

Zrušenie garantovaných výkupných cien by pravdepodobne viedli k súdnym sporom s príjemcami dotácií. Súčasná výška dotácií vychádza z minulých cenových rozhodnutí ÚRSO. Teoreticky je dotáciu možné zrušiť zmenou legislatívy. Keďže sa štát zaviazal k plateniu garantovaných cien na 15 rokov, zrušenie doplatkov by pravdepodobne viedlo k súdnym sporom s príjemcami dotácií. Zrušiť dotácie bez tohto rizika je možné iba pre ešte neexistujúce elektrárne. Tie však budú dostávať nižšiu podporu v porovnaní s už existujúcimi elektrárnami.

Jednotkové dotácie pre výrobu elektriny z OZE je na Slovensku nad priemerom EÚ (Graf 10). V rámci nášho regiónu sa výška podpory výrazne líši. Česko poskytlo najvyššiu podporu spomedzi všetkých krajín, a naopak, dotácia Rakúska a Maďarska bola polovičná oproti priemeru. Jednotková výška podpory na Slovensku bude v roku 2022 pravdepodobne výrazne nižšia, čo je spôsobené predĺžením podpory fotovoltaiky a vysokými cenami elektriny na svetových trhoch (tie však rovnako znižujú výšku podpory aj v iných krajinách).

Graf 10: Výška dotácie v priemere na 1 dotovanú MWh elektriny z OZE v EÚ, 2018 a 2019 (eur/MWh)



Nedostupné informácie o podpore v Bulharsku, Fínsku a Poľsku

Zdroj: CEER, 2021

Okrem výšky podpory je potrebné brať do úvahy aj podiel OZE a geografické podmienky. V krajinách EÚ s vyššou jednotkovou dotáciou je podiel OZE na výrobe elektriny v priemere nižší, než v krajinách EÚ s nižšou dotáciou. To je možné vysvetliť tým, že krajiny s už dnes vysokým podielom alternatívnych zdrojov ich nemusia výrazne dotovať a/alebo ich geografické podmienky napomáhajú ich rozšíreniu. Dotačná politika na Slovensku (podiel OZE na výrobe elektriny 23 %) je efektívnejšia než v Česku (14 % podiel OZE pri výrazne vyšších jednotkových dotáciách), ale pravdepodobne menej efektívna než v Estónsku, ktoré má rovnaký podiel OZE (najmä biomasa) ako Slovensko s polovičnými dotáciami (Eurostat, 2019). Pri príprave podporných schém je teda potrebné vhodne zvoliť typ podpornej schémy.

Podpora obnoviteľných zdrojov energie je príkladom oblasti, kde sú dotácie vhodné. Potreba dotácie vyplýva z nízkej konkurencieschopnosti niektorých zelených zdrojov energie a potrebe ich rozširovania v záujme znižovania emisií skleníkových plynov a zvyšovania energetickej sebestačnosti. Dotácia umožní novým technológiám preniknúť na trh, následne je dotáciu potrebné znižovať s nárastom ich konkurencieschopnosti. Napríklad ceny fotovoltaických elektrární klesli od roku 2010 o 90 % (Lazard, 2021), čo viedlo k tomu, že garantované výkupné ceny pre niektoré ich typy prestali byť potrebné a boli zrušené aj na Slovensku.

Podpora výroby elektriny z OZE a KVET doplatkom je relevantným zámerom štátnych dotácií. Bez dotácií by bol podiel vyrobenej elektriny z OZE výrazne nižší. Súčasná situácia na trhu s elektrinou vytvára tlak na pokles tarify a výšky podpory, čo umožní znížiť konečné ceny elektrickej energie a prepracovať systém podpory.

Box 3: Prehľad foriem podpory obnoviteľných zdrojov energie

Existuje niekoľko systémov dotovania obnoviteľných zdrojov energie, najdôležitejšími z nich sú systémy výkupných cien, prémieovej tarify, zelených certifikátov a dotácie výkonu (Newbery, 2021: 6).

1) Systém výkupných cien (z angl. *Feed-in Tariffs* alebo *FiTs*), resp. doplatku funguje na princípe povinného výkupu elektriny vyrobenej z OZE za vopred definovanú cenu počas stanoveného garantovaného obdobia, obvyčajne 10 až 30 rokov (ÚRSO, 2016: 8). Výkupné ceny môžu byť fixné alebo dynamické (v závislosti od dňa a času dodávky elektriny). Systém výkupných cien je najčastejšou formou podpory OZE v EÚ. V roku 2019 ju používalo 19 členských štátov EÚ vrátane Slovenska (CEER, 2021: 15). Výhodou tohto systému sú takmer nulové vstupné náklady pre verejný sektor a ochrana výrobcov od trhovej volatility. Garancia výkupu elektriny zo strany štátu tiež poskytuje investorom dlhodobú investičnú istotu a stabilitu výnosov, čo zlepšuje ich pozíciu na bankovom trhu. Nevýhodou je dlhodobá viazanosť vykupovať elektrickú energiu. To môže byť problémom najmä v prípade, že trhové ceny energie sú nízke a/alebo výkupné ceny sú nastavené príliš vysoko, čo vytvára dlhodobé a vysoké záväzky pre spotrebiteľov, resp. pre rozpočet verejnej správy.

2) V rámci prémieovej tarify (*premium FiTs*) je výrobcom hradený príplatok nad rámec trhovej ceny. Príplatok môže byť fixný alebo dynamický. V Spojenom kráľovstve bola zavedená prémieová tarifa so systémom rozdielovej zmluvy (*contract for difference*). V prípade nárastu trhovej ceny nad určitú hranicu musia výrobcovia zapojení do systému prémieovej tarify časť zo svojich výnosov vracať naspäť do systému podpory (Newbery, 2021: 6). Výhodou tohto systému je menší risk pre verejný sektor, keďže výška dotácie je konštantná aj pri dlhodobu nízkych cenách elektrickej energie. Nevýhodou je prenesenie väčšieho rizika na výrobcov energie, čo môže spôsobovať nevýhodnejšie podmienky financovania zo strany bánk a tým menšie rozšírenie podporovaných technológií, resp. vyššiu cenu vo výsledku aukcie.

3) Podpora prostredníctvom zelených certifikátov je založená na systéme ich udeľovania výrobcom OZE za vyrobenú elektrinu z obnoviteľných zdrojov. Firmy, ktoré elektrinu dodávajú konečným spotrebiteľom, sú povinné nakúpiť od výrobcov určité množstvo týchto certifikátov ako percento z ich predaja elektriny. Výhodou systému je, že funguje na trhovom princípe a vytvára konkurenciu na strane výrobcov elektrickej energie, ktorí sú motivovaní ponúkať certifikáty čo najlacnejšie. Nevýhodou systému je možná volatility v cenách zelených certifikátov, ktorá nevyhovuje ani dodávateľom ani investorom do OZE (Hustveit, Frogner, Fleten, 2017).

4a) Systém dotácie výkonu funguje na princípe dotácie pre investora za inštalovaný výkon, nie za

vyrobenú energiu. Dotácia môže mať rôzne formy, ako napr. jednorazová investičná pomoc alebo každoročná nižšia dotácia. Výhodou systému dotácie výkonu je stimulácia rozšírenia technológie a súvisiace pozitívne externality znižujúcich sa nákladov plynúce z úspor z rozsahu výroby (napr. výroby slnečných panelov). Odborné štúdie vo väčšine tvrdia, že táto pozitívna externalita plynie z inštalovaného výkonu a nie produkovanej energie (Meus et al., 2020: 2; Newbery et al., 2018; Özdemir et al., 2019: 28), je teda efektívnejšie dotovať výkon. Výraznou nevýhodou dotácie výkonu je motivácia výrobcov inštalovať čo najlacnejšie zariadenia s čo najvyšším výkonom. V prípade Indie a Holandska podobná schéma viedla k inštalovaniu nízko kvalitných zariadení, ktoré vyrábajú málo elektriny - veterné turbíny s vysokým deklarovaným výkonom, ale nedostatočným rozmerom lopatiek (Meus et al., 2020: 2).

4b) Ako podtyp systému dotácie výkonu možno uviesť systém investičných dotácií a zvýhodnených daňových sadzieb, ktoré definovali Meus et al. (2020: 2). Štát výrobcovi energie uhradí stanovené percento z investičných nákladov na výstavbu inštalácie a zároveň zníži sadzbu DPH. V praxi má tento systém zatiaľ obmedzené využitie, rizikom sú však privysoké daňové úľavy, ktoré môžu viesť k preferencii lacných a nespoľahlivých zariadení, ako napr. v Kalifornii (Newbery et al., 2018: 9).

Pre výber vhodného modelu pre Slovensko je prvým nutným krokom stanovenie cieľa. Slovensko sa zaviazalo k cieľu nárastu konečnej spotreby energie z OZE. Vhodná dotácia by teda mala mať formu podpory vyrobenej energie (t.j. systém výkupných cien alebo prémiovej tarify) a nie inštalovaného výkonu (dotácia výkonu). V tomto zmysle je súčasná forma podpory výkupnými cenami vhodným nástrojom, i keď je možné zvýšiť jej efektivitu, napríklad aukciami. V iných krajinách EÚ bolo v minulosti (okolo roku 2000) cieľom dotácií zvyšovať celkový inštalovaný výkon OZE za účelom vytvárať pozitívne externality - zlacňovať ďalšie inštalácie. Pre tento cieľ boli najlepšou formou dotácie podpory výkonu.

Rozdiel medzi podporou výkonu a výrobou energie môže mať ďalekosiahle dôsledky. Özdemir et al. (2019: 21) modelujú fiktívny celoeurópsky cieľ nárastu spotreby elektriny z OZE o 18 percentuálnych bodov do roku 2030 v porovnaní s referenčným scenárom. Ak štáty budú dotovať výkon, náklady na dosiahnutie tohto cieľa budú až o 58 % vyššie v porovnaní s dotáciou vyrobenej energie. Inými slovami, ak je cieľ (vyrobená energia) v nesúlade so schémou podpory (výkon), náklady na dosiahnutie cieľa budú výrazne vyššie. Özdemir et al. (2019: 26) tiež argumentujú, že nastavenie cieľov pre jednotlivé typy OZE technológií namiesto technologicky neutrálneho prístupu výrazne navyšuje náklady na verejnú podporu. Technologicky neutrálny prístup by mal byť teda preferovaný v záujme efektívneho využitia prostriedkov.

Bez ohľadu na stanovený systém by miera podpory mala byť určená súťažnou aukciou, v rámci ktorej je možné určiť najnižšiu trhovú cenu, za ktorú je možné zrealizovať investíciu do OZE v stanovenom rozsahu. Aukcie je možné uskutočniť nie len na investičné náklady, ale aj na úroveň výkupnej ceny, či prémiovej tarify. V záujme hodnoty za peniaze by podporná schéma mala byť technologicky neutrálna, z čoho vyplýva nutnosť nestanovovať čiastkové ciele pre jednotlivé technológie OZE na Slovensku.

Okrem výkonu a objemu výroby by do prípravy vhodnej dotačnej schémy mohli vstupovať aj iné faktory. Po prvé, mala by existovať motivácia stavať elektrárne na miestach, ktoré si nebudú vyžadovať významné dodatočné investície do prenosovej infraštruktúry, i keď niektoré zdroje môžu byť silne závislé od lokality (napr. geotermálna energia). Po druhé, zvýhodnené by mali byť zdroje, ktoré umožňujú reguláciu výkonu a tým zlepšujú stabilitu prenosovej sústavy (vodné, geotermálne elektrárne a elektrárne na biomasu). Zvýhodnenie je možné dosiahnuť stanovením dynamického príplatku (či už v rámci výkupných cien alebo prémiovej tarify), ktorý by rástol v čase najväčšieho dopytu. Po tretie, dotácie by mali mať formu rozdielovej zmluvy, ktorá povedie k platbe výrobcov elektriny správcovi systému v prípade vysokých trhových cien elektriny. Pozitívnym výsledkom takéhoto mechanizmu je tiež zmiernenie rastu cien pre koncových odberateľov v prípade vysokých trhových cien. Po štvrté, je nutné brať do úvahy aj kritériá dlhodobej udržateľnosti, najmä pri biomase.

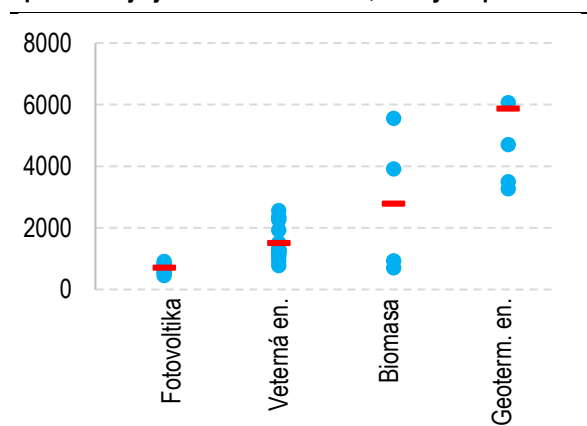
3.1.1. Nové formy podpory zelených zdrojov elektriny

Aukčné schémy sú na Slovensku novou formou podpory OZE. Vo februári 2020 vyhlásilo MH SR výzvu na predkladanie ponúk formou aukcie, v rámci ktorej sa súťažilo o podporu výkonu vo výške 30 MW. Uchádzači v jednokolovej aukcii ponúkali výkupnú cenu za MWh vyrobenej elektriny na obdobie 15 rokov. Išlo o obdobie existujúcej podpory z TPS s rozdielom toho, že výkupná cena nebola daná, ale uchádzači cenu ponúkali v aukcii. Obmedzenie objemu podpory na 30 MW viedlo k motivácii uchádzačov ponúknuť čo najnižšiu cenu.

Schéma bola technologicky neutrálna a aukcia prebiehala na základe jediného kritéria – ponúknutá cena za MWh vyrobenej elektrickej energie. Rozdiel medzi jednotlivými typmi zdrojov predstavoval maximálny a minimálny výkon (100 kW až 2 MW pre solárne a 500 kW až 10 MW pre iné zdroje) a maximálna ponúknutá výška (84,98 EUR/MWh pre slnečné a veterné zdroje, 106,8 EUR/MWh pre iné zdroje). Výzva bola zrušená koncom marca 2020 z dôvodu epidemiologickej situácie, úspešní uchádzači teda neboli vybraní (MH SR, 2020). Schému je napriek tomu možné zhodnotiť z pohľadu stanovených kritérií a ich vhodnosti.

Dizajn dotácie by pravdepodobne viedol k podpore najmä veterných a solárnych elektrární, čo je výsledkom nákladovej efektívnosti týchto zdrojov. Medzinárodná energetická agentúra pravidelne zverejňuje informácie o nákladoch na stavbu rôznych typov elektrární (Graf 11) a na náklady výroby počas životného cyklu, ktorý zahŕňa kapitálové náklady, údržbu a likvidáciu (Graf 12). Odhady vyplývajú zo skutočne zrealizovaných projektov v rôznych krajinách sveta. Graf 12 potvrdzuje, že náklady na veterné a solárne elektrárne sú v priemere výrazne nižšie než pri iných obnoviteľných zdrojoch (a aj v porovnaní s fosílnymi a nukleárnymi elektrárnami¹¹). V dizajne dotačnej schémy MH SR sú tieto zdroje čiastočne znevýhodnené nižšou maximálnou úrovňou dotačnej ceny, dá sa však očakávať, že reálne ponuky by boli rádovo nižšie, než bola maximálna hodnota.

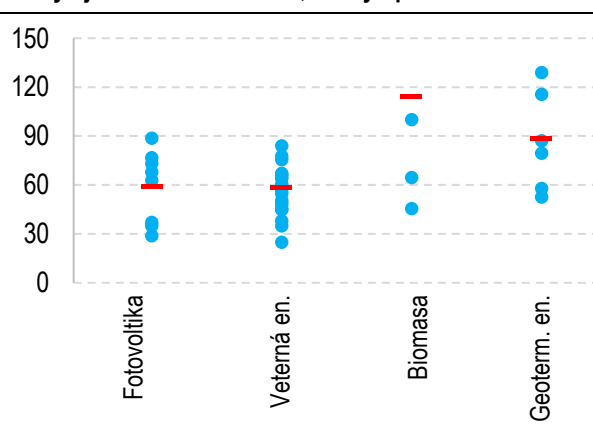
Graf 11: Investičné náklady na elektrárne (€/kW). Body predstavujú jednotlivé zariadenia, čiarky sú priemer.



Hodnoty nad 8000 € neuvedené.

Zdroj: IEA, 2020

Graf 12: Náklady na výrobu, životný cyklus (€/MWh). Body - jednotlivé zariadenia, čiarky - priemer.



Pri 7 % diskontnej sadzbe.

Hodnoty nad 150 €/MWh neuvedené.

Zdroj: IEA, 2020

V máji 2022 zverejnilo MH SR novú dotačnú schému z prostriedkov Plánu obnovy a odolnosti SR. Ide o pilotnú aukčnú schému vo výške 39 mil. eur, pričom celková alokácia na výstavbu OZE z POO SR je 122 mil. eur. Podporované sú zariadenia s výkonom od 0,5 do 50 MW. Podpora má formu nenávratného príspevku, pričom hlavným kritériom výberu je nákladová efektívnosť na výrobu 1 MWh elektriny po dobu 15 rokov. V prvej schéme MH SR bolo v pláne vyplácanie prostriedkov postupne z TPS po dobu 15 rokov na základe objemu reálne vyrobenej elektriny v danom roku. Keďže schéma z POO je vyplatená formou jednorazového nenávratného príspevku pred začatím výroby, je potrebné odhadnúť aký objem elektriny sa v zariadení vyrobí v nasledujúcich 15 rokoch. Vo vyhlásení schémy sa používa referenčný scenár, ktorým sa vyráta tento odhad.

¹¹ Tieto náklady sú v EÚ podľa IEA (2022: 269) výrazne nižšie aj po zarátaní sekundárnych nákladov na manažment variabilných zdrojov, tzv. metrika VALCOE – *value-adjusted levelized costs of energy*.

Schéma je čiastočne technologicky neutrálne. Nákladová efektívnosť má váhu 85 % hodnotenia, pričom niektoré typy technológií¹² získavajú dodatočných 15 %. Úroveň nákladovej efektívnosti vyplýva z referenčného scenára. Ten určuje očakávané prevádzkové hodiny podľa typu zariadenia za rok - počet hodín do roka, počas ktorých bude elektrárňou vyrábať na plný výkon a určuje teda očakávaný objem vyrobenej elektriny. Z tejto hodnoty sa dá odvodiť kapacitný faktor (percentuálny podiel, koľko hodín do roka bude elektrárňou vyrábať elektrinu v plnom výkone). Kapacitný faktor je použitý bez ohľadu na konkrétny projekt a plne závisí od technológie¹³.

Referenčný scenár znižuje administratívnu náročnosť, no má aj svoje nevýhody. Kapacitný faktor závisí od konkrétnej inštalácie – pri fotovoltike sa v rámci Slovenska môže značne líšiť (14,1 % na juhu; 11,6 % na severe).¹⁴ Podobne je to pri vetre, kde má zásadný vplyv lokalita a typ turbíny. Určenie kapacitných faktorov bez ohľadu na reálne inštalácie tak znižuje motiváciu výrobcov hľadať najlepšie lokality. Výsledkom podobných schém v zahraničí bola inštalácia nekvalitných zariadení s vysokým deklarovaným výkonom (Meus et al., 2020: 2). Referenčný scenár tiež nezvýhodňuje sledovacie nosné konštrukcie zvyšujúce kapacitný faktor otáčaním panelov k Slnku. Na druhej strane referenčný scenár výrazne znižuje administratívnu náročnosť pre podnikateľov aj ministerstvo.

Aukčné schémy by mali pokračovať. Aukcie majú v porovnaní s existujúcim systémom doplatkov niekoľko plusov, keďže nevytvárajú dlhodobé nároky na financovanie z verejných zdrojov a motivujú výrobcov k ponúknutiu čo najnižšieho doplatku. Identifikovanie nedostatkov v predchádzajúcom odseku môže napomôcť ich riešeniu pri vyhlásení ďalších kôl tejto akčnej schémy – vyhlásená schéma bola iba prvou z niekoľkých (objem 39 mil. eur z 103 mil. eur v rámci POO). Podpora OZE je plánovaná aj z prostriedkov Modernizačného fondu¹⁵.

¹² Strešná fotovoltika, veterná energia alebo kombinovaná výroba elektriny a tepla.

¹³ V referenčnom scenári to je 12,6 % pri fotovoltike; 22,8 % pri vetre; 51,4 % pri biomase a 74,2 % pri geotermálnej energii a bioplyne.

¹⁴ Vážený priemer fotovoltických elektrární podporovaných TPS doplatkom bol v roku 2021 takmer 13,1 %.

¹⁵ Ďalším novým typom podpory OZE je financovanie geologických prieskumov a vrtov, keďže prieskum je jedným z najviac rizikových štádií investovania do geotermálnej energie. Financovanie je plánované z Programu Slovensko (2021-2027).

3.2. Podpora výroby elektrickej energie z domáceho uhlia

<p>Slovenské elektrárne, a.s. je povinná vyrábať elektrickú energiu z domáceho uhlia v elektrárni Nováky. Táto povinnosť vyplýva zo všeobecného hospodárskeho záujmu, ktorý schválila vláda s cieľom zabezpečiť stabilitu dodávok elektriny v regióne. Výroba elektriny týmto spôsobom je nerentabilná, čo vytvára potrebu dotácií, ktoré sú hradené z tarify za prevádzkovanie systému (TPS). Nepriamym príjmom dotácie sú Hornonitranske bane Prievidza, a.s., od ktorých Slovenské elektrárne nakupujú na Slovensku vyťažené hnedé uhlie. Vláda sa zaviazala k ukončeniu dotácií v roku 2023.</p>	
Cieľ a KPI	Relevantným cieľom dotácie je zabezpečenie stability dodávok elektriny v regióne. KPIs nie sú definované.
Potreba intervencie	Potreba vyplýva z nutnosti zabezpečiť stabilitu prenosovej sústavy. Bez intervencie by nemohla byť zabezpečená funkčnosť elektrárne Nováky, ktorá ako jediná môže garantovať v danom mieste stabilitu prenosovej sústavy. Bez štátneho zásahu by statok nebol dostupný, štátny zásah je odôvodnený. Elektrárne tiež zabezpečuje dodávku tepla pre okolité obce.
Forma podpory	Doplatok za vyrobenú elektrickú energiu je vhodnou formou podpory. Vhodnejším riešením bolo v minulosti zlepšiť priepustnosť prenosovej sústavy a uzavrieť elektrárne ešte pred rokom 2023. Opatrenia potrebné na odstavenie elektrárne (investície do prenosovej sústavy a dodávok tepla pre okolité obce) už prebiehajú.
Odporúčanie	Zrušiť čo najskôr v 2023, v súlade s uznesením vlády. Po zabezpečení stability prenosovej sústavy a dodávky tepla pre okolité obce ďalšie dotovanie elektrárne Nováky nemá opodstatnenie, pričom vyrobená elektrina z elektrárne dodatočne zaťažuje spotrebiteľov nárastom TPS.

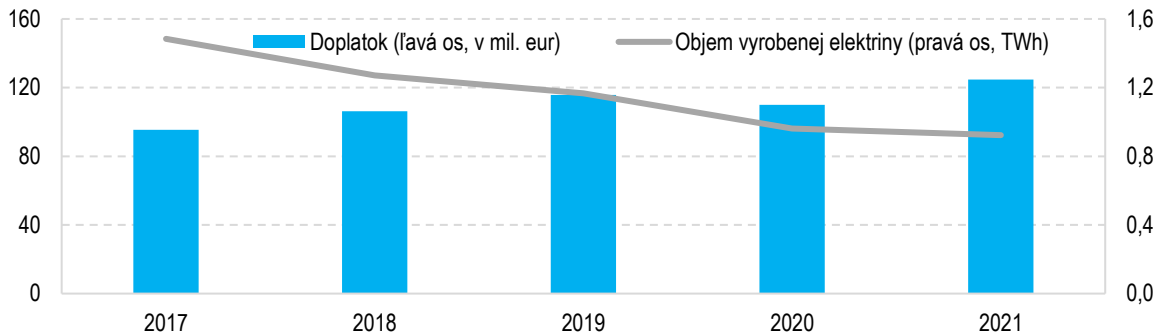
Slovenské elektrárne sú povinné vyrábať elektrickú energiu z domáceho uhlia v elektrárni Nováky. Táto povinnosť vyplýva zo všeobecného hospodárskeho záujmu, ktorý schválila vláda¹⁶. Výroba elektriny týmto spôsobom je nerentabilná, čo vytvára potrebu dotácií, ktoré sú hradené z TPS. Nepriamym príjmom dotácie sú HBP, od ktorých SE nakupujú na Slovensku vyťažené hnedé uhlie.

Deklarovaným cieľom dotácie je zabezpečenie stability elektrizačnej sústavy v regióne. Prenosová sústava, ktorá vedie do regiónu, závisí od kapacity elektrickej stanice Bystričany. V prípade výpadku tejto stanice by sústava v oblasti nemala dostatočnú kapacitu a došlo by k ohrozeniu priemyselných podnikov citlivých na dodávky elektriny (Slovalco, a.s., Fortischem, a.s.). Krátkodobým riešením je prevádzka elektrárne Nováky, ktorá zvyšuje stabilitu sústavy tým, že vyrába elektrickú energiu priamo v oblasti. Dlhodobým riešením je investícia do zvýšenia výkonu elektrizačnej sústavy.

Objem dotácie rastie, v roku 2021 dosiahol takmer 125 mil. eur. Výška závisí od úrovne doplatku, ktorú pravidelne určuje ÚRSO na každú MWh vyrobenej elektriny v elektrárni Nováky a od objemu vyrobenej elektrickej energie. Objem vyrobenej energie za posledné roky klesal (z 1,3 TWh v roku 2018 na 0,9 TWh v roku 2021) pri rastúcom doplatku (64 €/MWh na 135 €/MWh za rovnaké obdobie).

¹⁶ V súlade s uznesením vlády č. 580/2018

Graf 13: Dotácie na podporu výroby elektriny z uhlia (ľavá os, mil. eur), vyrobená energia (pravá os, TWh)



Zdroj: Inštitút hospodárskych analýz, SE

Dotácia je príkladom alokačnej neefektivity, vláda sa ju zaviazala zrušiť. Podpora výroby elektriny z uhlia spôsobuje niekoľko negatívnych externalít naraz – zvyšuje náklady koncovým odberateľom elektriny, znečisťuje životné prostredie¹⁷ a produkuje skleníkové plyny. Z tohto vyplýva potreba čo najskoršieho ukončenia danej dotácie, to je však podmienené zvýšením priepustnosti prenosovej sústavy a vytvorením alternatívneho zdroja na vykurovanie okolitých obcí (Nováky, Prievidza, Zemianske Kostoľany). Ako KPI je možné stanoviť termín ukončenia dotačnej schémy. Závazok uzatvorenia bol prijatý v uznesení vlády¹⁸ v roku 2018, s termínom najneskôr do konca roku 2023. K tomuto míľniku sa Slovensko zaviazalo aj v rámci Plánu obnovy a odolnosti (komponent 4, reforma 1). Do konca roku 2023 bude zvýšený výkon elektrizačnej sústavy a pripravený alternatívny zdroj vykurovania.

Od roku 2007 bola podľa OECD výroba elektriny z uhlia podporená sumou vyše 1,2 mld. eur¹⁹. Na vysoké dotácie upozorňoval Inštitút finančnej politiky ešte v roku 2011 (IFP, 2011). Vláda neehospodárnosť dotácie nebrala do úvahy a v roku 2015 prijala uznesenie, ktoré zaviazalo ministra hospodárstva podporovať výrobu elektriny z domáceho uhlia až do roku 2030²⁰. Situácia sa zmenila v roku 2018. Vláda predchádzajúce uznesenia zrušila a zaviazala ministra hospodárstva ukončiť podporu najneskôr v roku 2023. MH SR vyhlásilo, že skoršie ukončenie dotovania než v roku 2023 je „absolútne nereálne“ kvôli stabilite prenosovej sústavy (MH SR, 2018).

Neskoré zrušenie dotácie je premárnenou príležitosťou. Výroba v Novákoch bola nerentabilná dlhodobou a postupný nárast cien emisií v rámci systému ETS zvyšoval tlak na ich uzavretie. V tomto kontexte sa pôvodne definovaný plán pokračovať s dotáciami až do roku 2030 (resp. 2035) javí byť nereálny a nevhodný. Skoršie rozhodnutie o ukončení dotácií (pred 2018) mohlo viesť k skoršej výstavbe alternatívneho zdroja tepla a investícií do prenosovej sústavy, čo by umožnilo ukončiť dotáciu skôr, ušetriť prostriedky platiteľov TPS a znížiť emisie skleníkových plynov a iných znečisťujúcich látok o niekoľko rokov skôr.

Súčasná situácia na trhu s elektrickou energiou zníži potrebu dotácií. Nárast trhovými cenami elektriny od druhej polovice roku 2021 zníži výšku jednotkovej dotácie, keďže náklady na výrobu elektriny z hnedého uhlia budú bližšie trhovým cenám. Prípadný pokles cien elektrickej energie by opätovne viedol k nárastu jednotkovej dotácie.

Dotáciu navrhujeme zachovať a elektrárňu uzavrieť čo najskôr v roku 2023. Po zabezpečení stability prenosovej sústavy a dodávky tepla pre okolité obce ďalšie dotovanie elektrárne Nováky nemá opodstatnenie, pričom vyrobená elektrina z elektrárne dodatočne zaťažuje spotrebiteľov nárastom TPS. Rozhodnutie z roku 2018 uzavrieť elektrárňu prišlo neskoro, neefektívna elektrárňami a nerentabilnosť výroby bola všeobecne známa takmer desaťročie.

¹⁷ Inštitút environmentálnej politiky v Revízií výdavkov na životné prostredie z júla 2017 odhadol ročné zdravotné benefity z ukončenia výroby elektriny z uhlia na úrovni 500 mil. eur.

¹⁸ Uznesenie vlády č. 580/2018

¹⁹ Rátajúc iba podporu z TPS. Iné formy podpory ako priame platby zo štátneho rozpočtu a oslobodenia od spotrebnej dane nie sú zarátané (IFP, 2011).

²⁰ Bod B.5. uznesenia 140/2015. V uznesení 47/2010 vláda hovorila o ťažbe až do roku 2035.

3.3. Kompenzácie podnikom za tarifu za prevádzkovanie systému

<p>Veľkí spotrebitelia elektrickej energie dostávajú kompenzácie za tarifu za prevádzkovanie systému (TPS), ktorá je jedným z dôvodov nadpriemerných koncových cien elektrickej energie na Slovensku. Účelom TPS je podpora obnoviteľných zdrojov energie, kombinovanej výroby elektriny a tepla a výroba elektriny z domáceho uhlia. Kompenzácie majú formu priamej platby od MH SR podnikom so spotrebou nad 1 GWh elektriny ročne. Kompenzácie sú vyplácané každoročne od roku 2019, vždy v úhrnej výške 40 mil. eur za predchádzajúci rok.</p>		
Cieľ a KPI	Cieľom je podpora konkurencieschopnosti firiem. KPIs nie sú definované.	
Potreba intervencie	Štátny zásah je zdôvodnený riešením negatívnych externalít zavedenia systému TPS. Vysoká platba podnikov za TPS v období pred 2022 zvyšovala konečné ceny elektriny a znižovala medzinárodnú konkurencieschopnosť podnikov. TPS však v roku 2022 výrazne klesla pre všetky firmy. Medzi rokmi 2022 a 2023 TPS o niečo vzrástla, ale je stále veľmi nízka pre najväčšie podniky (spotreba nad 100 GWh ročne). Intervencia v roku 2023 teda nie je potrebná, v roku 2024 bude potrebná iba pre stredné podniky (spotreba do 100 GWh ročne).	
Forma podpory	Priama dotácia (vratka) za vyplatenú TPS môže byť vhodnou formou pri vysokých cenách TPS. Vhodnejšou formou je však novozavedená multipásmová TPS.	
Dodatočné informácie	Od 2022 je zavedený multipásmový systém TPS čo znamená, že väčší odberatelia majú nižšiu úroveň tarify. Vďaka tomuto opatreniu nie je potrebná kompenzácia pre akékoľvek firmy v roku 2023 a v roku 2024 môže objem dotácie klesnúť na menej ako pätinu.	
Odporúčanie	Zrušiť v 2023 s ohľadom na zníženie tarify TPS. Kompenzácia TPS podnikom je odôvodnenou dotáciou, ak je vysoká cena TPS. V roku 2024 je vhodné podporovať len podniky so spotrebou 1 až 100 GWh a znížiť výšku dotácie.	

Tarifa za prevádzkovanie systému je pre veľké podniky čiastočne dotovaná. Kompenzácie majú formu priamej platby od MH SR väčšine podnikov so spotrebou nad 1 GWh elektriny ročne za predchádzajúci kalendárny rok²¹. Medzi rokmi 2019 a 2022 sa medzi firmy každoročne prerozdeleno 40 mil. eur. V roku 2022 bolo uhradených dodatočných 40 mil. eur priamo do systému TPS, s cieľom znížiť konečné ceny elektriny pre všetkých odberateľov. Výška kompenzácie je určená rozhodnutím MH SR pri vyhlásení výzvy a nevyplýva zo zákona.

Cieľom dotácie je podpora konkurencieschopnosti. Cieľ bol relevantný, keďže vysoká úroveň TPS viedla k významnému nárastu konečných cien elektriny, čo znižovalo konkurencieschopnosť energeticky náročných podnikov. KPIs dotácie nie sú stanovené. Možným KPI by bolo udržanie konečnej hodnoty TPS pre podniky pod dlhodobou stanovenou hranicou, napríklad 15 €/MWh. Dotácia je vhodným nástrojom, keďže rieši negatívne dôsledky iných štátnych politík. Otázna je adekvátnosť výšky podpory.

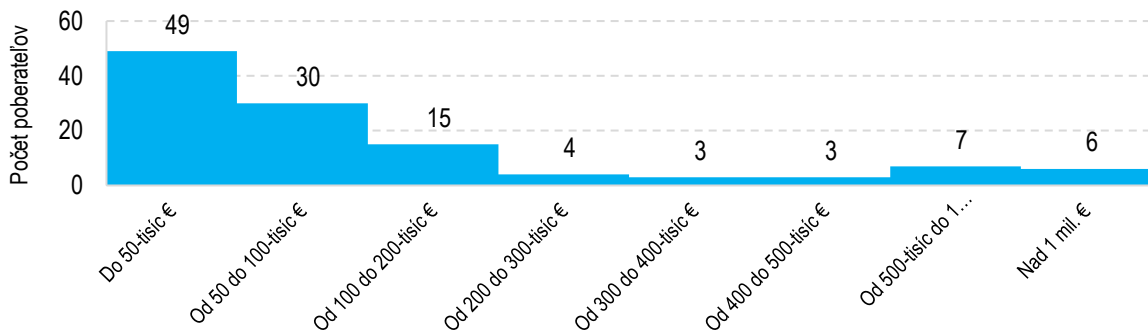
Schéma je nesúťaživá. Dotáciu získa každý prihlásený podnik, ktorý produkuje aspoň 50 % hrubej pridanej hodnoty v podporovaných odvetviach²² a spotrebuje min. 1 GWh elektriny za rok²³. Objem dotácie sa podľa spotreby pomerne rozdelí pre všetkých žiadateľov. V roku 2021 (117 žiadateľov) bola priemerná dotácia 0,3 mil. eur, pričom najväčších šesť príjemcov (Tabuľka 8) získalo viac než polovicu alokácie (26 mil. eur). Viac než polovica poberateľov získala menej než 100-tisíc eur (Graf 14). Negatívom podpory je, že nerozlišuje zdroj elektrickej energie (obnoviteľný, neobnoviteľný) a tým znižuje inovácie vo využívaní alternatívnych zdrojov (Dias Arias a van Ceers, 2013).

²¹ Legislatívnym rámcem je zákon č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie.

²² Ide o široké spektrum priemyselných a ťažobných odvetví, detailný zoznam je v prílohe č.2 k vyhláske č. 106/2019 Z. z.

²³ Výnimkou sú firmy Fortischem, a.s., OFZ, a.s. a Slovalco, a.s., ktoré majú určenú individuálnu sadzbu z TPS vo výške 95 % zo základnej hodnoty (podľa zákona č. 2009/309 Z.z. § 6a ods. 1d). Túto sadzbu bližšie analyzuje v podkapitole 3.6.

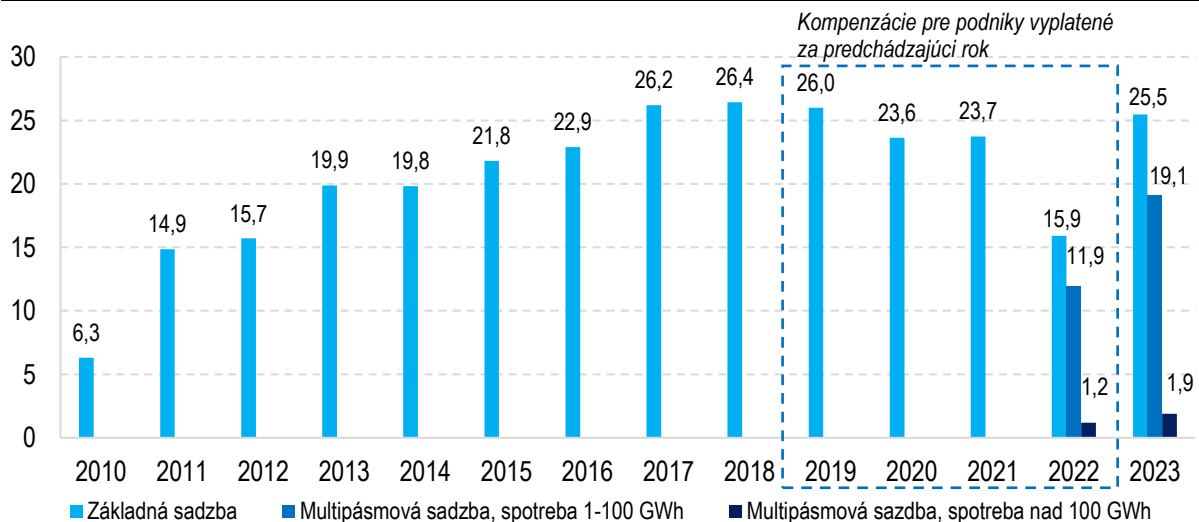
Graf 14: Histogram poberateľov kompenzácie TPS podľa výšky kompenzácie (2021)



Zdroj: ÚHP na základe dát MH SR

Od roku 2022 je zavedená multipásmová TPS, ktorá zvýhodňuje veľkých odberateľov. Úroveň TPS bola dovtedy konštantná pre všetky podniky a domácnosti. Od roku 2022 platia najväčší odberatelia (spotreba nad 100 GWh) jednotkovú tarifu o 92 % nižšiu v porovnaní s malými odberateľmi. Veľké firmy (nad 1 GWh) platia tarifu nižšiu o 25 % (Graf 15).

Graf 15: Vývoj TPS podľa pásiem (v €/MWh).



Pozn.: Časť výdavkov na TSS bola v roku 2023 premietnutá do TPS.

Zdroj: ÚHP na základe údajov ÚRSO

Úroveň TPS klesla v roku 2022 aj kvôli priamej dotácii zo štátneho rozpočtu²⁴. Po prvýkrát štát v roku 2022 uhradil dodatočnú platbu vo výške 40 mil. eur do systému TPS. TPS klesla všetkým konečným užívateľom pomerne, odhadom o 13 %. Ak by táto kompenzácia nebola vyplatená do systému, úroveň TPS by bola odhadom 18,3 €/MWh pre malých odberateľov, 13,7 €/MWh pre veľké podniky a 1,4 €/MWh pre najväčšie podniky.

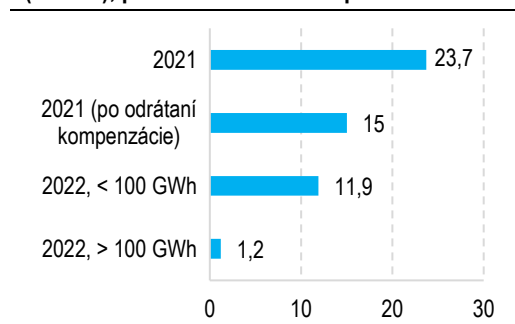
Priame dotácie do systému TPS (2022) majú menší pozitívny vplyv na firmy než priame kompenzácie a domácnosti ovplyvňujú iba minimálne. Zo zníženia jednotkovej TPS o 2,4 €/MWh ako dôsledok priamej dotácie TPS systému vo výške 40 mil. eur ročne (2022) ušetrí priemerná domácnosť ročne približne 6 €. Dotácie za účelom zníženia cien elektriny pre domácnosti majú v súčasnej situácii zmysel, mali by však byť adresné pre najzraniteľnejších odberateľov ohrozených energetickou chudobou.

Úspora firiem z multipásmovej tarify v roku 2022 viac než nahradila kompenzáciu. Toto sa dá ilustrovať na príklade roku 2021 (Graf 16). Kým v roku 2021 bola úroveň TPS 23,7 €/MWh, po odrátaní kompenzácie to bolo už len 15 €/MWh. Po zavedení multipásmového systému v roku 2022 bola tarifa 11,9 €/MWh pre veľké firmy (spotreba

²⁴ Ďalšími dôvodmi boli rastúce ceny elektriny a predĺžená podpora fotovoltaických elektrární (kapitola 3.1).

nad 1 GWh) a pre najväčšie firmy 1,2 €/MWh (spotreba nad 100 GWh). Výrazná úspora s novým systémom je zobrazená aj v Tabuľka 8. Z nej vyplýva, že úspora plynúca z nízkej TPS výrazne prevyšuje získanú kompenzáciu v roku 2021, pre najväčšie firmy takmer trojnásobne.²⁵

Graf 16: Tarifa za prevádzkovanie systému (€/MWh), pre rok 2022 bez kompenzácie.



Zdroj: ÚHP

Tabuľka 8: Porovnanie úspor v nákladoch na TPS (kompenzácia 2021* a 2022).

(v mil. eur)	Dotácia 2021	Úspora 2022, odhad
U.S. Steel Košice	10,1	29
Slovnaft	6,7	19
Mondi SCP	3,1	9
CRH (Slovensko)	2,3	7
Duslo	2,0	6
Železiarne Podbrezová	1,7	5
Ostatné podniky (111)	14,1	23
Spolu	40,0	97

* Vyplatená za rok 2020.

Zdroj: ÚHP

Kompenzácia TPS podnikom je odôvodnenou dotáciou iba pri vysokých cenách TPS, pri poklese tarify ako v roku 2022 je ju vhodné úplne zrušiť nevyhlásením výzvy v nasledujúcom roku²⁶. Tarifa je pre veľké firmy nízka aj v roku 2023, potreba kompenzácií sa tak vzťahuje iba na firmy so spotrebou od 1 do 100 GWh. Kompenzovať ich tarifu na úroveň 15 €/MWh (ako to bolo v roku 2021, Graf 16) pri rovnakej spotrebe elektriny ako v roku 2022 by stálo približne 6 mil. eur (15 % z pôvodnej sumy). V súčasnej energetickej kríze je otázka podpory zasiahnutých podnikov v dôsledku vysokých cien energií relevantná. Kompenzácia TPS však nie je vhodným nástrojom minimálne v roku 2023 v dôsledku relatívne nízkej hodnoty TPS a legislatívnych limitov, ktoré by za súčasných okolností znemožnili vyčerpať celú výšku dotácie. V prípade rozhodnutia o potrebe ďalšieho dofinancovania by bolo vhodné presunúť finančné prostriedky do schém podpory prostredníctvom dočasného krízového rámca (najmä tzv. schémy 2.4). Výhodou tejto schémy je aj väčšia adresnosť podpory, keďže jednou z jej podmienok je aj pokles EBITDA a cieľ teda na podniky najviac zasiahnuté energeticou krízou.

²⁵ Aj v prípade nevyplatenia priamej dotácie zo štátneho rozpočtu by úspory firiem boli porovnateľne vysoké (93 mil. eur).

²⁶ Prípadná dotácia by v roku 2023 nebola vyčerpaná. Dôvodom je zákon 2009/309 Z.z., § 6a, ods. 3, ktorý určuje, že kompenzácia nemôže presiahnuť 85 % zaplatenej tarify za prevádzkovanie systému v predchádzajúcom roku. Keďže tarifa výrazne klesla, pri predpoklade rovnakej spotreby ako v roku 2021 by mohlo byť vyčerpaných iba približne 19 mil. eur.

3.4. Podpora útlmu a likvidácie následkov ťažby v uhoľnom baníctve - uzatváranie ťažobných polí

Štát hradí spoločnosti Hornonitrianske bane Prievidza, a. s. časť nákladov na zatváranie ťažobných polí Handlová a Nováky, rekultiváciu územia a odstúpné baníkom. HBP, a.s. nemá dostatočnú finančnú rezervu na uzatváranie a likvidáciu ťažobných polí. Dôvodom je dlhá história banskej činnosti, ktorá prebiehala v oblasti desaťročia pred vznikom HBP, a.s. Nutná je priama dotácia konkrétnej firmy, keďže tá vlastní dané banské objekty.		
Cieľ a KPI	Cieľom je bezpečné uzatvorenie polí a rekultivácia povrchových častí prevádzky, na základe stanoveného plánu uzatvárania.	
Potreba intervencie	HBP, a.s. nemá dostatočnú finančnú rezervu na uzatvorenie ťažobných polí. Nedostatočné uzavretie môže spôsobiť veľké environmentálne a spoločenské škody. Trhový mechanizmus by nemohol zabezpečiť uzavretie, bez ktorého hrozia významné riziká, štátny zásah je teda odôvodnený.	
Forma podpory	Priama dotácia HBP, a.s. je jedinou možnosťou, keďže objekty sú v ich vlastníctve. Výšku dotácie by bolo vhodné prehodnotiť nezávislým auditom, ktorý by identifikoval reálnu potrebu dotácie a prípadný priestor na zníženie dotácie. Zároveň by bolo vhodné znížiť požiadavky na štátny rozpočet financovaním niektorých činností zo zdrojov EÚ.	
Odporúčanie	Ponechať, overiť výšku potrebného financovania a znížiť požiadavky na štátny rozpočet. Štátna podpora uzatvárania baní je potrebnou dotáciou, avšak je potrebné preveriť predpokladanú výšku financovania na základe objektívneho a nezávislého zhodnotenia nákladov. Tiež by bolo vhodné znížiť požiadavky na štátny rozpočet čo najväčším využitím európskych zdrojov, najmä Fondu na spravodlivú transformáciu.	

Dotácia je určená na uzatváranie uhoľných ťažobných polí Nováky a Handlová spoločnosti Hornonitrianske bane Prievidza, a. s. (HBP, a.s.). Prostriedky sú poukazované na samostatný účet v rámci HBP, a.s. a neslúžia na financovanie bežnej výroby prevádzky, iba na náklady spojené s uzatváraním baní²⁷. Štátna pomoc bola schválená Rozhodnutím Komisie zo dňa 28. 11. 2019²⁸ a jej hlavným cieľom je pomoc na pokrytie mimoriadnych nákladov na zatvorenie uhoľných baní neschopných konkurencie.

Cieľom je uzatvorenie ťažobných polí Handlová a Nováky patriacich HBP, a.s., súvisiaca asanácia ťažobných lokalít, rekultivácia a financovanie odstúpného pre pracovníkov, ktorí prišli alebo prichádzajú o svoje zamestnanie. KPIs nie sú stanovené, možno za ne považovať plnenie časového harmonogramu na likvidáciu a uzatváranie jednotlivých ťažobných polí. Harmonogram je stanovený v dokumente Aktualizácia Akčného plánu transformácie uhoľného regiónu horná Nitra, (2022)²⁹, jeho dodržanie sa sleduje nedostatočne. Podľa dostupných informácií meškali uzatváracie práce na prvých dvoch objektoch - baňa Cígeľ o štyri mesiace a východná šachta bane Handlová o niekoľko mesiacov, čo zvyšuje riziko presunu rozpočtových prostriedkov na neskoršie roky³⁰.

HBP, a.s. je zo zákona povinná tvoriť rezervu na uzatváranie a likvidáciu ťažobných polí, ktorá dosahuje celkovo 17 mil. eur nad rámec dotácie. Tieto prostriedky však nie sú dostatočné na krytie nákladov, a to aj z dôvodu dlhšej histórie a rozsahu banskej činnosti³¹. Potrebné je dofinancovanie zo štátneho rozpočtu. Dotácia vychádza z verejného záujmu naplňujúceho teoretické kritéria použitia dotácií (kapitola 2). Uzavretie ťažobných polí je v súlade

²⁷ Legislatívnym rámcom sú uznesenia vlády č. 580/2018 a 19/2022.

²⁸ SA.55038 (2019/N) – Pomoc na pokrytie mimoriadnych nákladov spoločnosti Hornonitrianske bane Prievidza (HBP) v súvislosti s ukončením ťažby.

²⁹ Schválený vládou uznesením č. 19/2022.

³⁰ Zatváranie bane Cígeľ malo prebiehať v rokoch 2018 a 2019, k zatvoreniu došlo koncom apríla 2020. Východná šachta mala byť uzavretá v júni 2021, avšak nebola ukončená minimálne do augusta 2021. Bližšie informácie nie sú k dispozícii, aktualizácie Akčného plánu dodržiavanie harmonogramu nesleduje.

³¹ Ťažba začala už v roku 1909.

s environmentálnymi záväzkami Slovenskej republiky. Nedostatočné uzavretie môže spôsobiť veľké environmentálne a spoločenské škody.

Akčný plán a notifikácia štátnej pomoci³² stanovili výšku štátneho financovania na úrovni 92,6 mil. eur medzi rokmi 2019 a 2027, v roku 2020 došlo k poklesu. Na základe rokovaní medzirezortnej komisie a aktualizácie nákladov zo strany HBP, a.s. v roku 2020 došlo k poklesu z 92,6 mil. eur o vyše 40 % na 53,1 mil. eur za celé obdobie (skrátene na 2019-2025). Aktualizácia nákladov v tejto výške vyplynula z interných rozhodovacích procesov v HBP, a.s. a nie je jasné, či by nebolo možné ďalšie znižovanie výdavkov.

Tabuľka 9: Rozpočet dotácie podľa rôznych zdrojov (v mil. eur)

	Akčný plán	Nový plán	Čerpanie	Štátny rozpočet
2019	3,4	0	0	
2020	8,8	3,4	3,7	
2021	14,6	7,3	7,5	
2022	17,1	11,8	12,0	
2023	12,2	14,7		17,3
2024	17,6	11,9		12,4
2025	8,5	4,1		17,8
2026	6,6	0		
2027	3,7	0		
Spolu	92,6	53,1	23,1	47,5

Zdroj: RIS, Akčný plán, MH SR

Fond na spravodlivú transformáciu by mohol znížiť potrebu financovania zo štátneho rozpočtu. Cieľom fondu je „umožňovať regiónom a ľuďom riešiť sociálne, zamestnanecké, hospodárske a environmentálne dôsledky prechodu na dosiahnutie klimatických cieľov Únie“ (MIRRI SR, 2021: 3). Oprávneným územím na Slovensku je aj región hornej Nitry, pričom financovanie zmeny účelu a opätovného využitia opustených priemyselných území je v Pláne spravodlivej transformácie stanovené ako aktivita s vysokou prioritou (MIRRI, 2022: 33).

Prostriedky z Fondu by mohli pokryť až 60 % činností súvisiacich s uzatváraním. Fond je určený na špecifické činnosti a v rámci uzatvárania baní HBP, a.s. by nemohol byť využitý na financovanie bezpečnostných prác v podzemí a odstúpeného pre baníkov. Pravdepodobne by však mohol byť využitý na asanáciu objektov na povrchu a rekultivácie, ktoré tvoria väčšinu potrebných výdavkov, vyše 32 mil. eur z 53-miliónového rozpočtu (60 %). Spolučasť fondu je pre región hornej Nitry vo výške 50 %.

Dotáciu odporúčame zachovať a preveriť možnosti zníženia jej objemu a financovania zo zdrojov mimo rozpočtu. Bez spolufinancovania zo strany štátu by HBP, a.s. nedokázalo uzavrieť banské objekty, čo by mohlo viesť k vzniku environmentálnych záťaží. Štátna podpora uzatvárania baní je teda odôvodnenou dotáciou. Je však potrebné preveriť potrebnú výšku financovania, keďže už došlo k výraznej zmene odhadu nákladov. Ďalšia potenciálna úspora vyplýva z financovania niektorých činností z európskych zdrojov, najmä z Fondu na spravodlivú transformáciu, prípadne z Programu Slovensko.

³² Notifikácia štátnej pomoci SA.55038 (2019/N).

3.5. Podpora energeticky náročným podnikom z ETS povoleniek

<p>Cieľom schémy je čiastočne kompenzovať náklady na elektrinu energeticky náročným podnikom tak, aby sa výroba nepresúvala do krajín s nižšími environmentálnymi požiadavkami (únik uhlíka). Riziko presunu podnikov a úniku uhlíka je spôsobené rastúcimi cenami elektrickej energie kvôli rastúcim cenám emisných povoleniek. Výška podpory je málo predvídateľná a arbitrárna, za posledné roky v rozpätí 0-11 mil. eur ročne. Výšku dotácie každoročne určuje MŽP SR. Prijemcov je desať, najväčšími sú Slovalco, a.s., Duslo, a.s. a Slovnaft, a.s. (spolu vyše 70 % alokácie).</p>		
Cieľ a KPI	Cieľom schémy je čiastočne kompenzovať náklady na elektrinu energeticky náročným podnikom tak, aby sa výroba nepresúvala do krajín s nižšími environmentálnymi požiadavkami (únik uhlíka). KPIs nie sú definované.	
Potreba intervencie	Náklady na emisné kvóty zvyšujú ceny elektrickej energie, čo predražuje výrobu elektroenergeticky náročným podnikom (negatívna externalita), pričom tieto podniky nemajú priamy vplyv na spôsob výroby energie. Hrozí strata konkurencieschopnosti a presun výroby do zahraničia, kde sú nižšie environmentálne štandardy. Štátny zásah je zdôvodnený riešením negatívnych externalít a neželaných výsledkov systému ETS.	
Forma podpory	Priama dotácia je pred zavedením európskeho uhlíkového cla jedinou možnou formou podpory. Vhodné by bolo zvýšiť predvídateľnosť a stabilitu dotácie, aby mohli podniky dlhodobo plánovať s objemom dotácie.	
Odporúčanie	Ponechať, zvýšiť predvídateľnosť. Výška nie je medziročne stabilná, čo znižuje predvídateľnosť a znemožňuje dlhodobé plánovanie na strane firiem.	

Cieľom schémy je čiastočne kompenzovať náklady na elektrinu energeticky náročným podnikom tak, aby sa výroba nepresúvala do krajín s nižšími environmentálnymi požiadavkami (únik uhlíka). Riziko presunu podnikov a úniku uhlíka je spôsobené rastúcimi cenami elektrickej energie kvôli rastúcim cenám emisných kvót. To zvyšuje príjmy štátov z predaja kvót, ale zároveň vytvára potrebu kompenzovať energeticky náročný priemysel, ktorému rastú náklady na elektrinu³³. Obdobné systémy podpory fungovali v roku 2020 v ďalších 12 členských štátoch EÚ (v roku 2021 už 14). KPIs nie sú definované. Možným KPI by bolo udržanie stabilnej úrovne kompenzácií v strednodobom horizonte.

Celková výška dotácie je priemerne 6,8 mil. eur ročne (2016-2021), ale je značne variabilná medzi jednotlivými rokmi a chýba jej predvídateľnosť. Z výnosov z emisných kvót³⁴ sa každoročne určí použiteľný podiel, ktorý je výsledkom dohody MF SR a MŽP SR, podľa zákona ide o najmenej 30 %. MŽP SR následne použiteľný podiel rozdelí medzi jednotlivé oblasti definované zákonom³⁵. Podľa zákona by z použiteľného podielu (min. 30 %) malo ísť na kompenzácie 25 % (čo je 7,5 % z celého výnosu z predaja kvót), MŽP SR však môže toto percento jednostranne meniť³⁶. Podniky z tohto dôvodu nevedia plánovať výšku kompenzácií. Za rok 2021 neboli vyplatené žiadne kompenzácie.

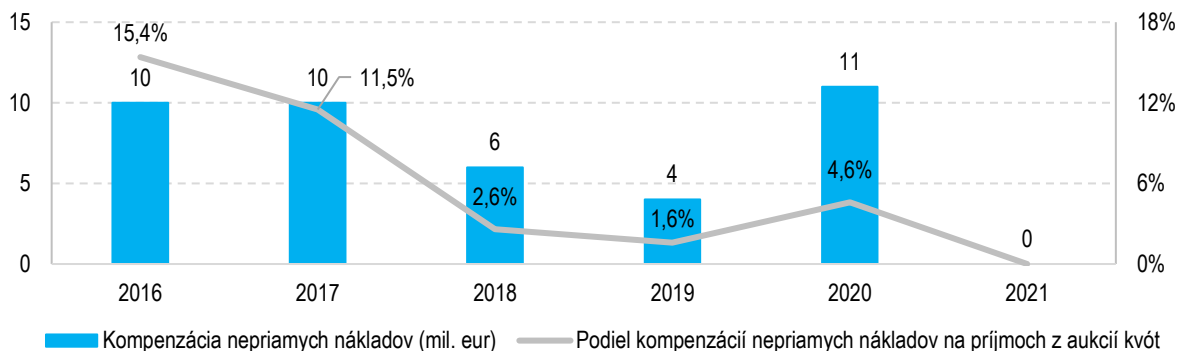
³³ Vhodným riešením tejto situácie, resp. alternatívou kompenzácií je zavedenie tzv. uhlíkového cla na úrovni celej EÚ (tzv. CBAM). V pláne je jeho postupné zavádzanie po roku 2023.

³⁴ Výnosy z predaja emisných kvót v rámci systému ETS sú príjmom Environmentálneho fondu, spadajúceho pod MŽP SR.

³⁵ N základe zákona č. 414/2012 Z. z. o obchodovaní s emisnými kvótami, § 18, ods. 4.

³⁶ MŽP SR navrhovalo systém zmeniť začiatkom roku 2020 zvýšením podielu použiteľného výnosu na 50 %, znížením podielu kompenzácií na 12,5 % a vypustením možnosti MŽP SR ľubovoľne meniť alokáciu.

Graf 17: Podpora podnikov z Envirofondeu v mil. eur a ako % na príjmoch z aukcií kvót



Zdroj: Envirofond

Kompenzácie sú vyplácané 10 podnikom, najväčším prijímateľom je Slovalco, a.s., ktoré poberá každoročne 45 % alokovanej sumy, Duslo, a.s. 15 % a Slovnaft, a.s. 12 % (Tabuľka 10). Oprávnenými žiadateľmi sú podniky v špecifických odvetviach, napríklad výroba hliníka a iných kovov, priemyselných hnojív a produkcia papierových výrobkov. Schéma je nesúťaživá, suma sa prerozdelená medzi všetkých oprávnených žiadateľov na základe vzorca stanoveného Európskou komisiou. Systém motivuje firmy k úsporám elektriny – kompenzácia neklesá so zníženou spotrebou elektrickej energie v dôsledku efektívnejšej výrobných technológií.

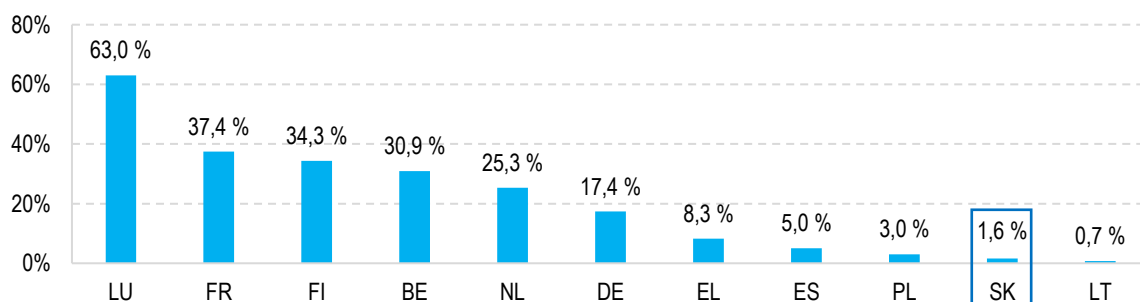
Tabuľka 10: Zoznam prijímateľov kompenzácií 2016-2020 (mil. eur)

Podnik	2016	2017	2018	2019	2020	Spolu
Slovalco	6,22	5,39	2,75	1,81	4,98	21,15
SLOVNAFT	1,68	1,46	0,74	0,49	1,35	5,72
OFZ	1,29	1,13	0,58	0,38	1,05	4,43
Duslo	-	-	0,90	0,59	1,63	3,12
Mondi SCP	-	1,10	0,56	0,37	1,02	3,04
U. S. Steel Košice	0,43	0,37	0,19	0,13	0,34	1,46
Železiarne Podbrezová	0,39	0,33	0,17	0,11	0,31	1,31
Metsa Tissue Slovakia	-	0,22	0,11	0,07	0,20	0,61
SHP Harmanec	-	-	-	0,03	0,09	0,12
SHP SLAVOŠOVCE	-	-	-	0,01	0,03	0,05
Spolu	10	10	6	4	11	41

Zdroj: Envirofond

Miera kompenzácií energeticky náročným podnikom z prostriedkov ETS sa v rámci EÚ značne líši. V roku 2020 vyplatilo 12 členských štátov kompenzáciu (za rok 2019), ďalších 15 štátov nevyplatilo žiadne dotácie. Slovensko vyplatilo 4 mil. eur, čo predstavovalo 1,6 % z výnosov z aukcií. Ide o druhé najnižšie percento spomedzi dotujúcich krajín. Dotácia napĺňa teoretické východiská, keďže zabraňuje negatívnym externalitám štátnych politík (možnosť úniku uhlíka a súvisiace negatívne vplyvy na životné prostredie).

Graf 18: Podiel kompenzácií nákladov v 2019 na príjmoch z ETS kvót v % (vyplatené v 2020)



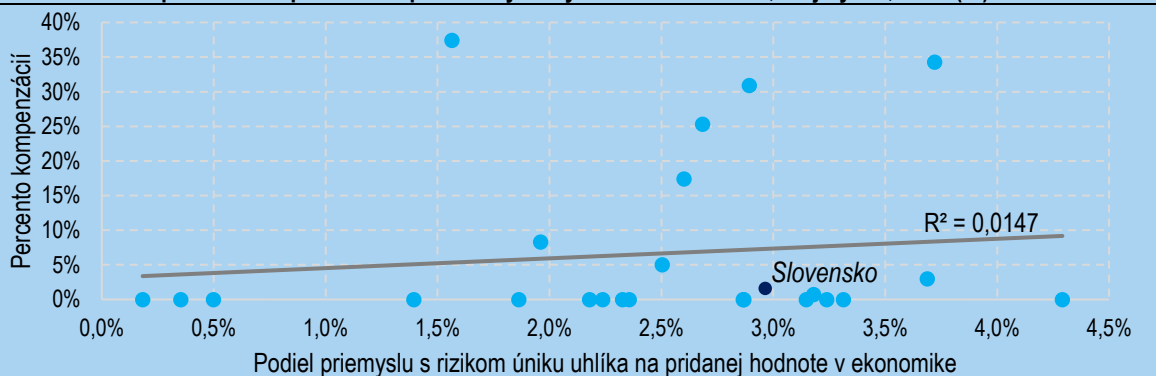
Kompenzácie poskytl aj Rumunsko, ktoré nezaslalo informácie EK.

Zdroj: EK, 2021

Box 4: Závisí úroveň kompenzácií od veľkosti priemyslu ohrozeného únikom uhlíka?

Percento kompenzácií koreluje s podielom priemyslu ohrozeného únikom uhlíka v krajinách EÚ iba veľmi slabo. Graf 19 naznačuje, že Slovensko poskytuje menej kompenzácií vzhľadom k veľkosti ohrozeného priemyslu v porovnaní s krajinami EÚ. Korelácia medzi kompenzáciami a veľkosťou ohrozeného priemyslu je však veľmi slabá – zahrnutie jedinej extrémnej hodnoty (Luxembursko) by trend otočilo (kompenzácie by klesali s rastúcim množstvom predmetného priemyslu). Podobne sme v dátach za posledné tri roky našli opačnú spojitosť medzi kompenzáciami a cenami elektriny, než naznačuje odborná literatúra (Ferrara & Giua, 2022). Štáty, ktoré vyplácajú kompenzácie teda majú v priemere nižšie ceny elektriny než krajiny, ktoré ich nevyplácajú.

Graf 19: Vzťah podielu kompenzácií* a podielu vybraných odvetví na HDP, krajiny EÚ, 2019 (%)



Graf nezahrňuje Luxembursko, ktoré je extrémnou hodnotou (0,6 %; 63 %).

Zdroj: EK, Eurostat

*podiel kompenzácií nákladov na príjmoch z ETS kvót

Kompenzácie nevyriešia súčasné problémy energeticky náročných podnikov s vysokými cenami elektrickej energie. Nárast cien je výrazne väčší, než aký dokáže pokryť Envirofond kompenzáciami. Napríklad v prípade Slovalco, a.s. pri náraste ceny silovej elektriny o 1 €/MWh klesne hospodársky výsledok spoločnosti o 2,4 mil. eur (Rojko, 2021). V roku 2022 spotové ceny vzrástli o stovky eur za MWh v porovnaní s priemerom. Celý príjem Envirofondu z predaja emisných kvót v roku 2021 bol 276 mil. eur, pričom sú z neho financované aj iné aktivity (napr. zateplovanie, vodovody). Ďalším argumentom je, že dotácia je určená na kompenzácie nárastu cien elektrickej energie v dôsledku vysokých cien emisných kvót. Súčasnú cenu sú spôsobené cenami zemného plynu, nie kvótami, ktoré tvoria malú časť ceny³⁷.

Prípadné navýšenie úrovne kompenzácií je politickou otázkou, bez ohľadu na ich úroveň je však nutné zvýšiť ich predvídateľnosť. V súčasnej situácii podniky zistia úroveň kompenzácie až rok po využití elektriny (keďže kompenzácia sa vypláca vždy za predchádzajúci rok) a je opakovane sprevádzaná neistotou vyplývajúcou z politického rozhodovania a rokovaní medzi MF SR a MŽP SR. Závery odbornej literatúry ohľadom efektivity poskytovaných kompenzácií sú nejednoznačné aj vzhľadom na zmeny EÚ ETS v posledných rokoch (Box 5).

Box 5: Vplyv kompenzácií z emisných kvót na podniky

V ekonomickej odbornej literatúre neexistuje jednoznačný dôkaz, že kompenzácie znižujú únik uhlíka. Samotný koncept úniku uhlíka v kontexte EÚ ETS nie je odbornou komunitou plne akceptovaný. Napr. Naegele a Zaklan (2017) vo svojej štúdií 25 priemyselných odvetví nenašli empirický dôkaz o priamom (v dôsledku nákupu emisných kvót) alebo nepriamom (v dôsledku nárastu cien elektrickej energie) úniku uhlíka. K podobným záverom došli vo svojom prehľade literatúry aj Dechezleprêtre a Sato (2017). Jedným z deklarovaných dôvodov je to, že bariéry firiem na presun výroby vyplývajúce z cla a nákladov na dopravu sú vyššie, než priame alebo nepriame náklady na emisné kvóty (Naegele a Zaklan, 2017: 24).

³⁷ Pri predpoklade, že elektrina zo zemného plynu udáva zúčtovaciu cenu sa náklady na emisné kvóty premietajú do konečnej ceny elektriny vo výške 23-50 €/MWh (pri energetickej efektívnosti 30-70 %). Podľa Electricity Maps (2022) to je pri priemernej slovenskej elektrárni na plyn 37,4 €/MWh. Prepočty rátajú s cenou kvóty na úrovni 80 €/tCO₂.

Pozitívny efekt kompenzácií na firmy je neistý. Ferrara a Giua (2022) porovnávali firmy v 12 krajinách EÚ, z ktorých polovica kompenzovala zvýšené náklady na elektrickú energiu podnikom. Podľa štúdie kompenzácie nemali pozitívny vplyv na konkurencieschopnosť firiem (merané metrikou obratu a aktív na zamestnanca). Paradoxne, podporované firmy mali *horšie* výsledky v uvedených metrikách a v počte zamestnancov. Autorky to vysvetľujú v priemere vyššími cenami elektriny v krajinách, ktoré poskytovali kompenzácie (ako vysvetľuje box 6, tento vzťah sa nepodarilo potvrdiť). Na druhú stranu, pri porovnaní krajín, ktoré dotácie poskytujú, firmy s vyššími dotáciami vykazujú lepšie výsledky.

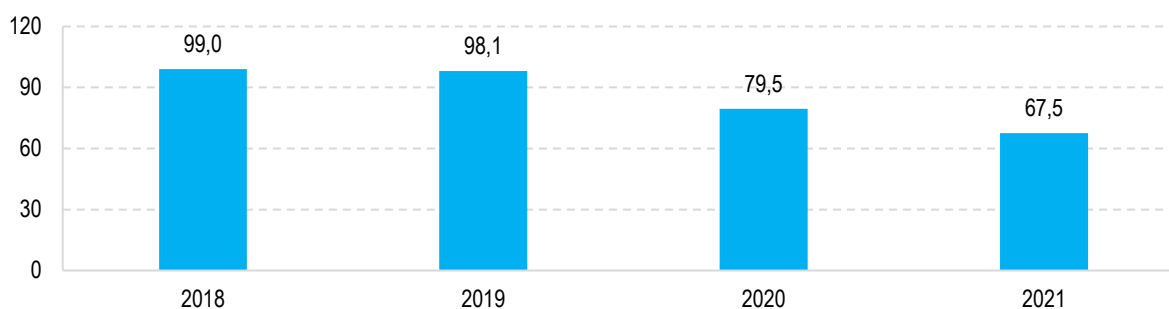
EÚ ETS prechádza zmenami, ktoré môžu spochybníť platnosť existujúcich štúdií. Väčšina z existujúcich empirických štúdií skúmala vplyvy EÚ ETS vo fázach 2 a 3 (2012-2020), ktoré boli charakterizované vysokou úrovňou voľnej alokácie kvót pre podniky. Táto alokácia sa postupne znižuje. Výrazne taktiež vzrástli ceny kvót, za posledných päť rokov asi desaťnásobne, čo vytvára dodatočný tlak na únik uhlíka. Nemožno teda jednoznačne povedať či a do akej miery kompenzácie naplňajú svoj cieľ.

3.6. Individuálna sadzba tarify za prevádzkovanie systému

Tri elektroenergeticky náročné podniky platia výrazne nižšiu tarifu za prevádzkovanie systému (TPS), iba približne 5-8 % zo základnej sadzby. Zľava sa aplikuje na podniky spĺňajúce tri podmienky: ročná spotreba nad 1 GWh, elektroenergetická náročnosť podniku (podiel výdavkov na energie a hrubej pridanej hodnoty) musí dosiahnuť minimálne 100 % a podnik musí spadať do jedného zo štyroch odvetví (výroba hnojív a dusíkatých zlúčenín; výroba primárnych plastov; výroba železa, ocele a ferózliatin; výroba hliníka). Výber sektorov nie je explicitne odôvodnený.		
Cieľ a KPI	Cieľom je podpora konkurencieschopnosti firiem, KPIs nie sú definované.	
Potreba intervencie	Elektroenergeticky náročné podniky majú vysokú platbu za TPS, čo znižuje ich konkurencieschopnosť voči zahraničiu. Štátny zásah je zdôvodnený riešením negatívnych externalít a neželaných výsledkov systému TPS.	
Forma podpory	Dotácia formou zníženého poplatku je vhodnou formou a pomáha naplneniu cieľa. Alternatívne formy (vratky) by neboli vhodnejšie a pravdepodobne by priniesli dodatočné administratívne náklady.	
Odporúčanie	Ponechať v súčasnej podobe , keďže naplňa odôvodnený cieľ – konkurencieschopnosť podnikov. Po zavedení multipásmovej TPS v roku 2022 je individuálna sadzba istou formou duplicitu. Jej pokračovanie má však zmysel v prípade nárastu tretieho pásma TPS alebo zrušenia multipásmového systému. Vhodné by bolo zvýšiť transparentnosť schémy každoročným informovaním o poberateľoch individuálnej tarify.	

Individuálna sadzba TPS je nepriama dotácia formou zníženého poplatku pri odbere elektriny pre niektoré firmy. Podľa dôvodovej správy (NR SR, 2018) je cieľom podpora konkurencieschopnosti podnikov. Dotácia napomáha plneniu cieľa. KPIs nie sú stanovené. Objem dotácie medzi rokmi 2018 a 2021 klesol z takmer 100 mil. eur na 67,5 mil. eur (Graf 20). V roku 2022 objem klesne na nulu v dôsledku rovnakej úrovne TPS pre veľké firmy v rámci a mimo systému individuálnej sadzby (v dôsledku zavedenia multipásmového systému).

Graf 20: Objem zníženia výnosov z TPS v dôsledku zavedenia individuálnej sadzby (v mil. eur)



Pozn.: Odhad, môže sa líšiť od reálnej spotreby.

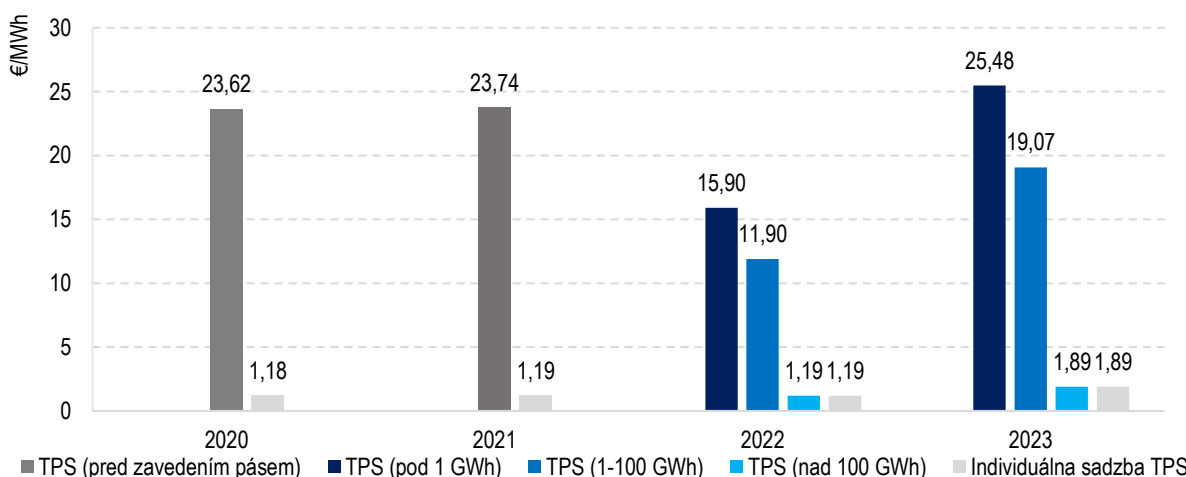
Zdroj: IHA

Za dotácie v tejto revízií považujeme aj znížené sadzby poplatkov, ktoré poberajú firmy poskytujúce istú službu pre jej poskytovateľa³⁸. Tieto sa bežne nepovažujú za dotácie, boli však zahrnuté v záujme vytvorenia čo najkompletnejšieho zoznamu štátnych opatrení v energetike.

Dotácia vyplýva zo zákona, významnú právomoc pri jej implementácii má ÚRSO. Zákon 250/2012 o energetike určuje, že individuálnu sadzbu dostanú podniky, ktoré spĺňajú tri podmienky: spotrebujú elektrinu v objeme aspoň 1 GWh ročne, majú vysokú elektroenergetickú náročnosť výroby a spadajú do odvetvia vybraných podnikov podľa NACE kódov. Prvú podmienku špecifikuje priamo zákon, dve ďalšie podmienky určuje ÚRSO vo vlastnej vyhláške. Vyhláška ÚRSO 18/2017 určuje, že elektroenergetická náročnosť podniku musí dosiahnuť minimálne 100 % v roku 2020³⁹ a podnik musí spadať do jedného zo štyroch odvetví (výroba hnojív a dusíkatých zlúčenín; výroba primárnych plastov; výroba železa, ocele a ferózliatin; výroba hliníka)⁴⁰. Dôvod výberu práve týchto priemyselných odvetví nie je známy. Podľa dostupných informácií v roku 2019 sadzbu získali štyri firmy – Slovalco, a.s., OFZ, a.s., Fortischem, a.s a Duslo, a.s. (Energoklub, 2019). Od roku 2021 jej súčasťou nie je Duslo.

Individuálna sadzba predstavuje 92-95 % zľavu zo základnej sadzby TPS. V rokoch 2020 a 2021 znamenala výraznú úsporu oproti základnej sadzbe. To sa zmenilo zavedením multipásmového systému v roku 2022 (bližšie informácie v kapitole 3.2), ktorá znížila platbu TPS pre najväčšie firmy (spotreba nad 100 GWh) na úroveň individuálnej sadzby (Graf 21). Maximálna hodnota zľavy, ktorú môže stanoviť ÚRSO je 95 %.

Graf 21: Úrovně TPS (v eur/MWh) podľa ročnej spotreby a individuálna sadzba TPS



Zdroj: ÚHP na základe údajov ÚRSO

³⁸ Ide najmä o kapitoly 3.7. Individuálnu sadzbu tarify za systémové služby a 3.9. Zľavy z taríf za rezervovanú kapacitu a prenos elektriny.

³⁹ Pre ďalšie roky sa hranica zvyšuje v prípade nárastu cien elektrickej energie. Náročnosť sa vyráta ako podiel násobku spotreby a ceny elektriny (v čitateli) a hrubej pridanej hodnoty (v menovateli). Hrubá pridaná hodnota je súčtom tržieb, aktivácie investičného majetku, ostatných prevádzkových výnosov a zmeny stavu zásob, mínus náklady na nákup tovaru, materiálu, energie a služieb a clá a dane. Detailná metodika výpočtu je uvedená v §12a, vyhlášky 18/2017 Z.z.

⁴⁰ NACE kódy 2015, 2016, 2410, 2442. Príloha č. 8 k vyhláške č. 18/2017 Z. z.

Pred rokom 2022 dotácia spôsobovala ušlé príjmy systému TPS, ktoré sú kompenzované inými platiteľmi tarify. Pri výpočte platby TPS sa berie do úvahy aj objem odberateľov s individuálnou tarifou. Keďže tí platia nižšiu tarifu, objem potrebných prostriedkov (ktorý je konštantný bez ohľadu na počet platiteľov) sa rozpočíta medzi menší počet odberateľov. To znamená, že ak by firmy v systéme individuálnej sadzby platili plnú tarifu, TPS pre domácnosti a iné firmy by bola nižšia (v roku 2021 o vyše 10 %). Avšak neexistencia individuálnej sadzby by mohla spôsobiť uzatvorenie týchto energeticky náročných firiem a súvisiaci pokles spotreby elektriny. Výsledkom by bol ešte vyšší poplatok TPS pre iných spotrebiteľov, keďže za tento odber by sa neplatilo ani časť z predmetnej tarify⁴¹.

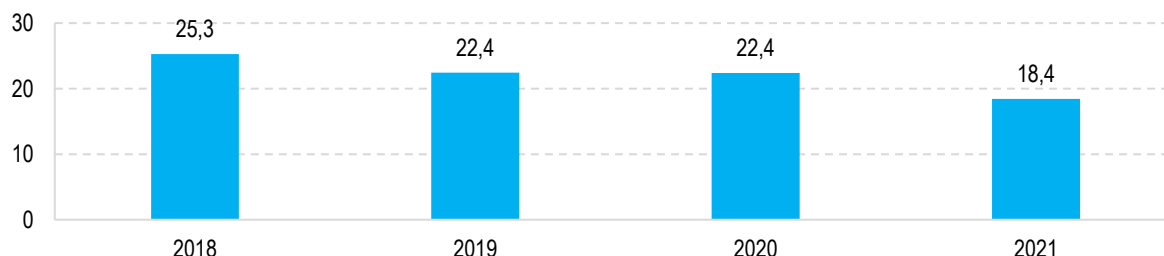
Dotáciu je vhodné zachovať, keďže naplňa deklarovaný cieľ. Po zavedení multipásmovej TPS v roku 2022 je individuálna sadzba rovnako výhodná ako pásmo TPS pre najväčšie firmy a je istou formou duplicity. Napriek tomu má jej pokračovanie zmysel v prípade nárastu tretieho pásma TPS alebo zrušenia multipásmového systému, ktorý je v praxi iba dva roky. Vhodné by bolo zvýšiť transparentnosť schémy každoročným informovaním o výške individuálnej sadzby, jej poberateľoch a objeme elektriny, ktorá podlieha zvýhodnenej tarife⁴².

3.7. Individuálna sadzba tarify za systémové služby

Štyri priemyselné podniky s priamym pripojením do elektroenergetickej sústavy, nízkym odchýlkami odberu a častým využitím maximálneho odberu platia výrazne nižšiu tarifu za systémové služby (TSS), iba 10 % zo základnej sadzby.		
Cieľ a KPI	Cieľ ani KPIs nie sú definované, implicitným cieľom je podpora konkurencieschopnosti.	
Potreba intervencie	Elektroenergeticky náročné podniky majú vysokú platbu za TSS, čo znižuje ich konkurencieschopnosť voči zahraničiu. Platba súvisí s prenosovou sieťou, čo je prirodzený monopol riadený štátom, zásah štátu je teda odôvodnený.	
Forma podpory	Znížený poplatok je vhodnou formou podpory, keďže naplňa cieľ a má aj technické odôvodnenie (podporené podniky predstavujú nižšie náklady na systémové služby).	
Odporúčanie	Ponechať v súčasnej podobe , keďže naplňa odôvodnený cieľ – konkurencieschopnosť podnikov a má aj technické odôvodnenie. Vhodné by bolo zvýšiť transparentnosť schémy každoročným informovaním o poberateľoch individuálnej tarify.	

Firmy so stabilným odberom majú zľavu zo systémových služieb. Dotácia⁴³ nemá stanovený cieľ, ani KPIs⁴⁴. Dá sa však odvodiť, že cieľom je zvýšenie konkurencieschopnosti. Alternatívnym cieľom môže byť motivovanie podnikov udržať nízke odchýlky, čo pomáha zabezpečovať stabilitu prenosovej sústavy a znižuje náklady SEPS, a.s. na systémové služby. Dotácia pomáha napĺňaniu oboch týchto cieľov. Jej objem postupne klesá, v roku 2021 bol 18,4 mil. eur.

Graf 22: Objem zníženia výnosov z TSS v dôsledku zavedenia individuálnej sadzby (v mil. eur)



Pozn.: Odhad, môže sa líšiť od reálnej výšky.

Zdroj: IHA

⁴¹ Tento kontrafaktuálny scenár očakáva zvýšený export elektrickej energie v dôsledku uzatvorenia energeticky náročných podnikov s individuálnou sadzbou. Exportovaná elektrina zo SR spotrebovaná v zahraničí nepodlieha platbe TPS.

⁴² Vo vyhláške 18/2017 Z.z., § 18 ide o premennú s označením QPvdtsp.

⁴³ Individuálna sadzba TSS sa zvyčajne nepovažuje za dotáciu, keďže ju poberajú iba firmy predstavujúce nižšie náklady na systémové služby pre poskytovateľa služby (SEPS, a.s.). V revízií toto opatrenie však definujeme ako dotáciu, keďže znížená sadzba je výsledkom prijatej štátnej legislatívy a cieľom revízie je tiež vytvorenie čo najkompletnejšieho prehľadu štátnych opatrení v energetike.

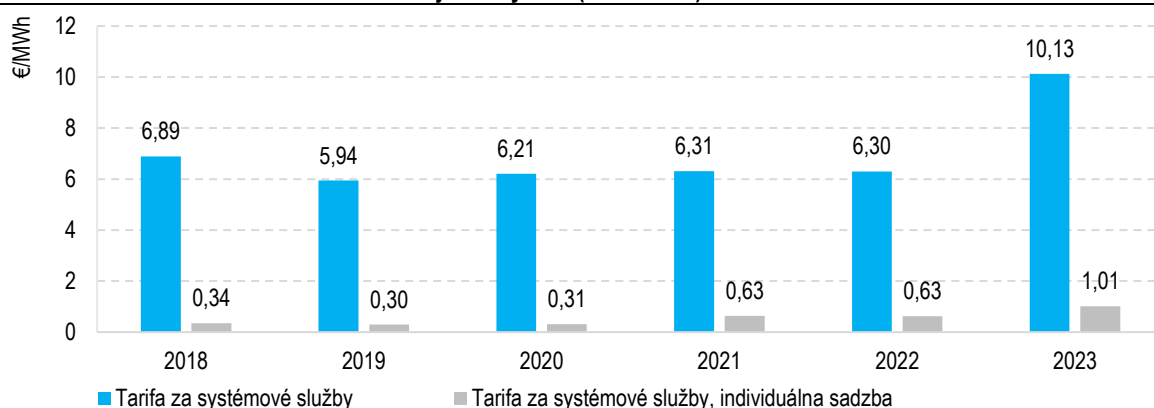
⁴⁴ Ciele ani KPIs nedefinuje ani dôvodová správa (NR SR, 2012).

Dotácia vyplýva zo zákona 250/2012 Z.z. o energetike. Podmienkami získania individuálnej sadzby je, že firmy musia byť priamo pripojené do prenosovej sústavy, mať nízke odchýlky a plne využiť rezervovanú kapacitu až 6800 hodín v roku (vyše tri štvrtiny času). Zníženú tarifu dostávajú podobné podniky ako v prípade individuálnej tarify za TPS – Slovalco, a.s., OFZ, a.s., Fortischem, a.s. a Duslo, a.s. (ÚRSO, 2020).

Nižšia platba pre týchto odberateľov má aj technické odôvodnenie. Odberatelia s individuálnou sadzbou predstavujú menšie náklady na systémové služby. Tarifa za systémové služby slúži na pokrytie nákladov štátnej SEPS, a.s. v súvislosti s podpornými službami, ktoré zabezpečujú dodržanie kvality dodávky elektriny a prevádzkovú spoľahlivosť elektrizačnej sústavy SR. Stabilite sústavy napomáha veľmi nízka odchýlka odberu, ktorá je podmienkou získania individuálnej sadzby a je typická pre veľké priemyselné podniky využívajúce elektrickú energiu v priemyselných procesoch.

Pred rokom 2021 predstavovala individuálna sadzba zľavu 95 %, po roku 2021 je to 90 %. Výšku zľavy určuje ÚRSO. Aj po znížení zľavy je individuálna tarifa lacnejšia o takmer 9 €/MWh (Graf 23).

Graf 23: Úroveň TSS a úroveň individuálnej sadzby TSS (v eur/MWh)



Zdroj: ÚHP na základe údajov ÚRSO

Podobne ako pri individuálnej sadzbe TPS, dotácia spôsobuje ušlé príjmy v rámci TSS. Pri výpočte platby TSS sa berie do úvahy aj objem odberateľov s individuálnou tarifou. Keďže tí platia nižšiu tarifu, náklady na systémové služby (ktorá sú konštantné bez ohľadu na počet platiteľov) sa rozpočítajú medzi menší počet odberateľov. To znamená, že ak by firmy v systéme individuálnej sadzby platili plnú tarifu, TSS pre domácnosti a iné firmy by bola nižšia. Avšak podobne ako pri TPS, neexistencia individuálnej sadzby TSS by mohla spôsobiť uzatvorenie týchto energeticky náročných firiem a súvisiaci pokles spotreby elektriny. Výsledkom by bol ešte vyšší poplatok TSS pre iných spotrebiteľov, keďže za daný odber by nebolo uhradených ani 10 % z predmetnej tarify.⁴⁵

Dotáciu je vhodné zachovať, keďže napĺňa deklarované ciele a má praktické opodstatnenie. Individuálna sadzba TSS predstavuje výhodu pre zapojené podniky, pričom ich odber elektriny objektívne predstavuje menšie náklady na systémové služby v porovnaní s inými odberateľmi. Vhodné by bolo explicitne definovať ciele a KPIs a zvýšiť transparentnosť schémy každoročným informovaním o poberateľoch individuálnej tarify a objemom elektriny, ktorá podlieha zvýhodnenej tarife⁴⁶.

⁴⁵ V tomto kontrafaktuálnom scenári sa dá očakávať zvýšený export elektrickej energie v dôsledku uzatvorenia energeticky náročných podnikov s individuálnou sadzbou. Exportovaná elektrina zo SR spotrebovaná v zahraničí nepodlieha platbe TSS.

⁴⁶ Vo vyhláške 18/2017 Z.z., § 23 ide o premennú s označením QPvdts.

3.8. Zníženie efektívnej sadzby odvodu do Národného jadrového fondu

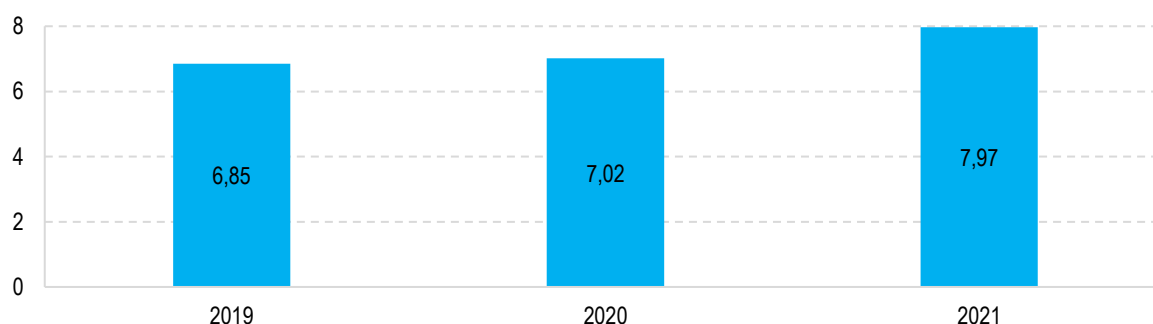
Štyri elektroenergeticky náročné podniky platia výrazne nižší odvod do Národného jadrového fondu (NJF) - podľa ich energetickej náročnosti je zľava 30 % alebo 75 %. Efektívna sadzba odvodu v základnej výške 3,27 €/MWh tvorí časť konečných cien elektriny a je určený na úhradu historického dlhu (vyraďovanie jadrových zariadení).		
Cieľ a KPI	Cieľom je podpora konkurencieschopnosti firiem, KPIs nie sú definované.	
Potreba intervencie	Energeticky náročné podniky s vysokou intenzitou zahraničného obchodu majú vysoký odvod do NJF, čo znižuje ich konkurencieschopnosť. Štátny zásah je zdôvodnený riešením negatívnych externalít a neželaných výsledkov platby odvodov do NJF.	
Forma podpory	Dotácia formou zníženého poplatku je vhodnou formou a pomáha napĺňaniu cieľa. Alternatívne formy (napr. vratky) by neboli vhodnejšie a pravdepodobne by priniesli dodatočné administratívne náklady. Platba súvisí s prenosovou sieťou, čo je prirodzený monopol riadený štátom, zásah štátu je teda odôvodnený.	
Odporúčanie	Ponechať v súčasnej podobe. Vhodné by bolo tiež zverejňovať informáciu o ušľých príjmoch NJF z dôvodu zníženia efektívnej sadzby odvodu.	

Štyri elektroenergeticky náročné podniky majú priznanú zľavu z odvodu do NJF. Efektívna sadzba odvodu vo výške 3,27 €/MWh tvorí časť konečných cien elektriny a je určený na úhradu historického dlhu (vyraďovanie jadrových zariadení). Cieľ dotácie je stanovený v notifikácii štátnej pomoci⁴⁷ ako podpora konkurencieschopnosti. KPIs nie sú stanovené.

Dotácia vyplýva z nariadenia vlády č. 21/2019 Z. z. Podmienkou získania dotácie pre podniky je tvoriť aspoň 50 % hrubej pridanej hodnoty v jednom z troch odvetví – výroba rafinovaných ropných produktov; výroba surového železa ocele a ferozliatín alebo výroba hliníka⁴⁸, výber je zdôvodnený vysokou energetickou náročnosťou a intenzitou obchodu v týchto odvetviach. Podniky s energetickou náročnosťou nad 60 % majú 75 % zľavu z odvodu, ostatné podniky 30 % zľavu. Od existencie tejto formy dotácie v roku 2019 sú každoročne oprávnenými subjektmi štyri podniky: Slovalco, a.s., OFZ, a.s. (obe 75 % zľava) a U. S. Steel Košice, s.r.o. a Slovnaft, a.s. (obe 30 % zľava).

Dotácia za posledné tri roky narástla až na takmer 8 mil. eur ročne (Graf 24). V dôsledku poklesu spotreby (najmä Slovalco, a.s. a OFZ, a.s.) sa očakáva výrazný pokles objemu dotácie v roku 2022 a ďalších rokoch.

Graf 24: Objem dotácie medzi 2019 a 2021 (v mil. eur)



Zdroj: MH SR

Dotáciu je vhodné ponechať. Dotácia napĺňa ciele nárastu konkurencieschopnosti zasiahnutých podnikov. Pozitívom schémy je každoročné zverejňovanie informácie o poberateľoch⁴⁹. Vhodné by bolo tiež zverejňovať informáciu o ušľých príjmoch NJF z dôvodu zníženia efektívnej sadzby odvodu.

⁴⁷ Štátna pomoc SA.50877 (2018/N).

⁴⁸ NACE kódy 1920, 2410 a 2442.

⁴⁹ Táto povinnosť vyplýva z 21/2019 Z. z. § 2 ods. 6.

3.9. Zľavy z taríf za rezervovanú kapacitu a prenos elektriny

Podniky priamo pripojené na prenosovú sústavu s vysokou rezervovanou kapacitou a spotrebou platia menšiu tarifu za rezervovanú kapacitu a tarifu za prenos. Zľavy sú definované v troch kategóriách (30, 50 a 70 %) podľa veľkosti odberu. Jedinou firmou spĺňajúcou podmienky je podľa informácií ÚHP Slovalco, a.s. s 50 % zľavou.	
Cieľ a KPI	Dotácia nemá stanovené ciele ani KPIs, dá sa však odvodiť, že cieľom je nárast konkurencieschopnosti elektroenergeticky najnáročnejších firiem. Existencia schémy môže motivovať elektrifikáciu ťažkého priemyslu a príchod elektroenergeticky náročných podnikov (výroba batérií), čo môže napomáhať plneniu environmentálnych cieľov.
Potreba intervencie	Elektroenergeticky náročným podnikom klesá konkurencieschopnosť v dôsledku dodatočných taríf. Platba súvisí s prenosovou sieťou, čo je prirodzený monopol riadený štátom, zásah štátu je teda odôvodnený.
Forma podpory	Dotácia formou zníženého poplatku je vhodnou formou a pomáha napĺňaniu cieľa. Alternatívne formy by neboli vhodnejšie a pravdepodobne by priniesli dodatočné administratívne náklady. Platba súvisí s prenosovou sieťou, čo je prirodzený monopol riadený štátom, zásah štátu je teda odôvodnený.
Odporúčanie	Ponechať. Ďalšia existencia zľavy je odôvodnená, keďže je udeľovaná na nediskriminačnom základe a zvyšuje konkurencieschopnosť podnikov. Je potrebné definovať ciele.

Najväčší spotrebiteľ elektrickej energie Slovalco, a.s. získava zľavu z taríf za rezervovanú kapacitu a prenos elektriny. Prijemcom týchto taríf je SEPS, a.s. Dotácia⁵⁰ nemá stanovené ciele ani KPIs, dá sa však odvodiť, že cieľom je nárast konkurencieschopnosti elektroenergeticky najnáročnejších firiem. Dotácia pomáha naplneniu týchto cieľov.

Dotácia vyplýva z vyhlášky ÚRSO č. 18/2017. Zľava je určená pre akúkoľvek firmu pripojenú priamo do prenosovej sústavy, ktorá má rezervovanú kapacitu (v roku t-2) a prenos elektriny (v roku t) nad určenou hranicou. Zľava je odstupňovaná v závislosti od veľkosti daných kritérií (Tabuľka 11). Podľa informácií ÚHP v praxi neexistuje žiadna iná firma okrem Slovalco, a.s., ktorej prináleží alebo prináležala nejaká z týchto zliav.

Tabuľka 11: Prehľad možných zliav z taríf za rezervovanú kapacitu a prenos elektriny⁵¹

	Min. rezervovaná kapacita v roku t-2	Min. prenos elektriny v roku t	Zľava z taríf	Počet podnikov
1. kategória (§ 20, ods. 5 a)	200 MW	1 TWh	30 %	0
2. kategória (§ 20, ods. 5 b)	250 MW	2 TWh	50 %	1
3. kategória (§ 20, ods. 5 c)	350 MW	2,5 TWh	70 %	0

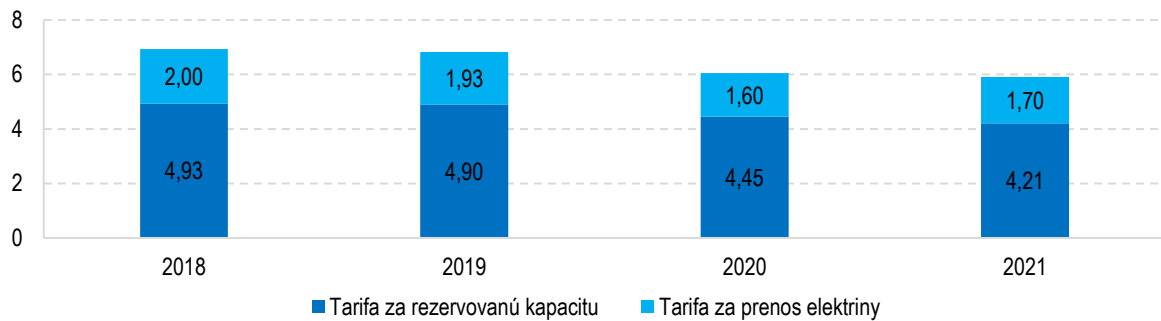
Zdroj: Vyhláška ÚRSO č. 18/2017 (§ 20, ods. 5)

Objem dotácie predstavuje približne 6 mil. eur, v posledných rokoch pozvoľne klesá (Graf 25). Očakáva sa výrazný pokles v rokoch 2022 a 2023 v dôsledku znižovania výroby v Slovalcu, a.s. Z rovnakého dôvodu môže byť ohrozené aj čerpanie zľavy v roku 2025, z dôvodu pravidla t-2 rokov pri rezervovanej kapacite.

⁵⁰ Zľavy z taríf za rezervovanú kapacitu a prenesenú energiu sa zvyčajne nepovažujú za dotáciu, keďže ju poberajú iba firmy predstavujúce nižšie náklady pre poskytovateľa služby (SEPS, a.s.). V revízií tieto opatrenia však definujeme ako dotáciu, keďže znížená sadzba je výsledkom prijatej štátnej legislatívy a cieľom revízie je tiež vytvorenie čo najkompletnejšieho prehľadu štátnych opatrení v energetike.

⁵¹ V roku 2021 bola tarifa za prenos 1,46 €/MWh. Tarifu za rezervovanú kapacitu nemožno prerátať na €/MWh, keďže sa udáva v €/MW/rok. Pri rezervovanej kapacite 250 MW a spotrebe 2 TWh za rok (t.j. plný odber 8000 hodín do roka) by išlo o 3,85 €/MWh (MF SR, 2021).

Graf 25: Objem dotácie podľa taríf (v mil. eur)



Zdroj: IHA

Dotáciu odporúčame ponechať. Motivuje elektrifikáciu priemyselných procesov a môže byť pozitívnym impulzom pre vznik perspektívnych a vysoko elektroenergeticky náročných priemyselných odvetví, ako je napr. výroba batérií. Výhodou je tiež nediskriminačné udeľovanie dotácie založené iba na objektívnych ukazovateľoch objemu využitia elektrickej energie. Odporúčame explicitne definovať ciele a KPIs a zvýšiť transparentnosť schémy každoročným informovaním o poberateľoch zliav a objeme prostriedkov, ktoré sú ušľým príjmom SEPS, a.s. v dôsledku zliav.

3.10. Fakultatívne oslobodenia zo spotrebnej dane

Niektoré špecifické použitia (v domácnostiach, pre kombinovanú výrobu elektriny a tepla a pod.) energetických zdrojov (zemný plyn, uhlie alebo elektrina) sú oslobodené od spotrebnej dane (1,32 €/MWh v prípade elektriny a plynu a 10,62 €/t pri uhlí). Nadpolovičnú väčšinu tvoria úľavy pre domácnosti. Ďalších takmer 40 % tvoria oslobodenia pre kombinovanú výrobu elektriny a uhlia (KVET), desatinu tvoria oslobodenia pre elektrinu vyrobenú z OZE. Oslobodenia vyplývajú z legislatívy SR.

Cieľ a KPI	Ciele sú definované (plnenie environmentálnych záväzkov) iba pri oslobodení OZE a KVET, ktoré tvoria asi polovicu objemu dotácie. Predpokladaným cieľom pre iné oslobodenia je napr. sociálna podpora domácností. KPIs nie sú definované.	
Potreba intervencie	Pri OZE a čiastočne KVET dochádza k pozitívnym externalitám (pokles cien technológií z dlhodobého hľadiska), z čoho vyplýva potreba intervencie. Pri ostatných oslobodeniach nie je potreba intervencie zdôvodnená.	
Forma podpory	Alternatívne formy podpory by ciele (plnenie environmentálnych záväzkov, sociálna podpora domácností a pod.) naplnili efektívnejšie.	
Odporúčanie	Zrušiť a nahradiť efektívnejšími metódami naplnenia cieľov (sociálne transfery, nárast výkupných cien).	

Fakultatívne oslobodenia majú ročný objem približne 60 mil. eur, ciele sú definované iba pri niektorých z nich. Cieľom oslobodení OZE a KVET je zvýšenie podielu výroby elektriny z týchto zdrojov pre splnenie environmentálnych cieľov Slovenska⁵². Ostatné oslobodenia nemajú definované ciele, dajú sa však odvodiť. Ide napr. o sociálnu pomoc pri oslobodeniach pre domácnosti. Všetky tieto ciele je možné naplniť efektívnejšie inými intervenciami (definované nižšie). Zrušenie oslobodení by zjednodušilo daňový systém a odstránilo súvisiace neefektívnosti. Žiadne oslobodenie nemá definované KPIs. Prehľad oslobodení je dostupný v Tabuľka 12.

Tabuľka 12: Fakultatívne oslobodenia spotrebných daní z energií podľa 609/2007 Z. z. (mil. eur, ESA 2010)

	2018	2019	2020	2021
Zemný plyn	25,7	31,1	26,9	29,9
1. § 31 ods.1 f) používaný koncovým odberateľom v domácnosti	20,0	24,8	19,4	22,4
2. § 31 ods.1 d) používaný na KVET	5,7	6,3	7,5	7,5
3. § 31 ods.1 h) na prepravu v železničnej doprave	0,03	0,03	0,02	0,02

⁵² Štátna pomoc SA.25172 (NN63/2009), bod 4.

		2018	2019	2020	2021
	Uhlie	26,7	21,7	16,2	16,0
4.	§ 19 d) <i>používané na KVET</i>	25,5	20,7	15,4	15,1
5.	§ 19 h) <i>používané koncovým odberateľom v domácnosti</i>	1,1	1,0	0,8	0,9
	Elektrina	15,0	13,1	12,7	14,8
6.	§ 7 ods.1 j) <i>používaná koncovým odberateľom v domácnosti</i>	7,3	7,5	7,7	8,2
7.	§ 7 ods.1 e) <i>vyrobená z OZE</i>	7,2	5,2	4,7	6,3
8.	§ 7 ods.1 h) <i>používaná na prepravu vlakom, električkou a pod.</i>	0,2	0,2	0,1	0,2
9.	§ 7 ods.1 g) <i>používaná na KVET</i>	0,2	0,2	0,2	0,1
10.	§ 7 ods.1 f) <i>vyrobená KVET, dodaná konečnému spotrebiteľovi elektriny</i>	0,13	0,01	0,02	0,01
	Spolu	67,4	65,9	55,8	60,7
	<i>z toho oslobodenia pre domácnosti</i>	28,4	33,3	27,9	31,5
	<i>z toho oslobodenia pre kombinovanú výrobu elektriny a tepla</i>	31,4	27,2	23,1	22,7
	<i>z toho oslobodenia pre elektrinu z OZE</i>	7,2	5,2	4,7	6,3
	<i>z toho iné oslobodenia</i>	0,36	0,24	0,14	0,23

Oslobodenia s priemerným ročným objemom nižším ako 10 000 eur nie sú v zozname - § 7 ods. 1 i); § 19 g) a e).

Zdroj: IFP

Oslobodenia pre domácnosti

Domácnosti sú príjemcom väčšiny objemu dotácie, fakultatívne oslobodenia zvyhodňujú fosílna palivá.

Fakultatívne oslobodenia pre domácnosti (v Tabuľka 12 ide o oslobodenia 1, 5 a 6) tvoria vyše 50 % z objemu oslobodení ročne. Oslobodenia krivia trh, podporujú spotrebu fosílnych palív a idú proti environmentálnym cieľom. Spotrebná daň, od ktorej je elektrina a plyn oslobodená, je rovnaká pre obe komodity – 1,32 €/MWh. Avšak plynové vykurovanie a ohrev vody spotrebujú na výrobu konštantného množstva tepla viac MWh komodity, než elektrické kúrenie. Dôvodom je vyššia účinnosť elektrických ohrievačov a tepelných čerpadiel oproti plynovým zdrojom⁵³. Oslobodenia teda zvyhodňujú viac emisný zdroj (plyn), než čistejší zdroj (elektrina)⁵⁴. Podobná situácia je s uhlím. Spotrebná daň sa vzťahuje na hmotnostné jednotky (tony), a teda neberie do úvahy výhrevnosť. Výsledkom je, že fakultatívne oslobodenie zvyhodňuje menej efektívne typy uhlia (napr. lignit) s nižšou výhrevnosťou a vyššími emisiami.

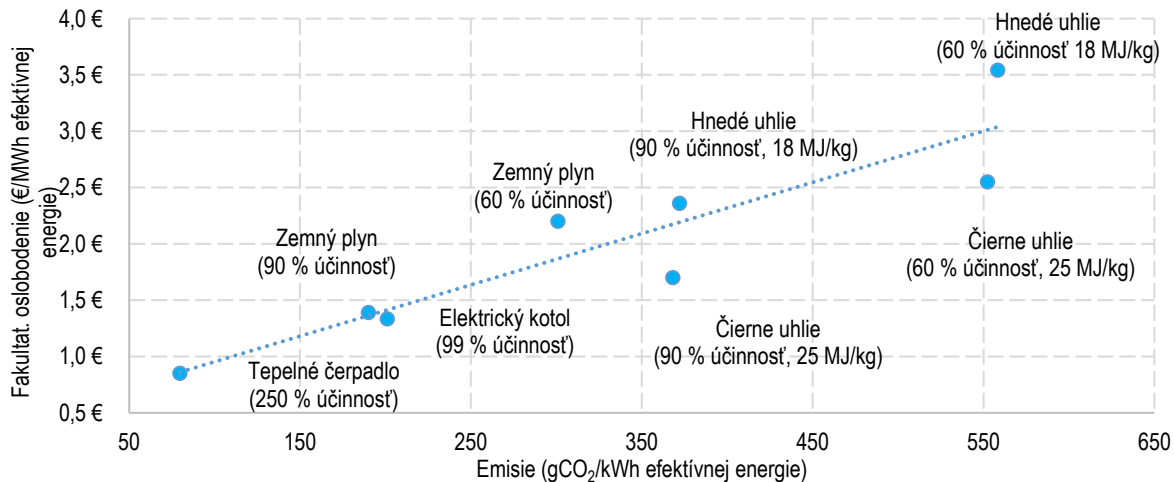
Zrušenie fakultatívnych oslobodení by zvyhodnilo ekologickejšie zdroje energie a malo minimálne sociálne vplyvy. Graf 26 ukazuje, že fakultatívne daňové oslobodenia zvyhodňujú špinavšie palivá - s rastúcimi emisiami rastie výška oslobodenia. Zrušenie fakultatívnych dotácií by iba minimálne zvýšilo náklady domácnostiam na energie, vrátane chudobou najohrozenejších domácností. Po zrušení fakultatívnych oslobodení elektriny by sa domácnostiam v prvom príjmovom decile disponibilný príjem znížil o približne 0,04 %. Pre priemernú domácnosť by sa faktúra na elektrinu zvýšila o 30 eurocentov mesačne. V prípade domácnosti v prvom decile, ktorá používa plyn na všetky účely (vykurovanie, ohrev vody a varenie) by klesol disponibilný príjem v dôsledku zrušenia oslobodenia o 0,29 %⁵⁵. Zvýšené výnosy zo spotrebnej dane by následne mohli byť použité na cielenejšiu podporu domácností ohrozených energetickou chudobou.

⁵³ Efektívnosť vykurovacích zariadení na elektrinu je blízka 100 %. V prípade zemného plynu to je zvyčajne výrazne menej, v závislosti od veku spotrebiča 55-98 % (energy.gov, nedatované).

⁵⁴ Plynové kotle s veľmi vysokou 90 % účinnosťou v roku 2021 produkovali o niečo menej emisií skleníkových plynov než elektrické kotle berúc do úvahy sekundárne emisie z výroby elektriny, ako ukazuje Graf 26. Táto situácia sa však zmení po roku 2023 v dôsledku poklesu emisnej intenzity výroby elektriny v SR. Berúc do úvahy životný cyklus spotrebiča, elektrické kotle sú významne menej emisné. Navyiac, na rozdiel od elektriny, plynové kotle produkujú znečistenie (častice PM) v mieste inštalácie.

⁵⁵ Prepočty vyplývajú z extrapolácie analýz sociálnych vplyvov materiálov UV-44521/2022 pre elektrinu a UV-47137/2022 pre plyn, ktoré boli predložené na rokovanie vlády.

Graf 26: Daňové oslobodenia a emisie v prepočte na efektívnu energiu podľa modelových príkladov



Pri elektrine sú zarátané sekundárne emisie výroby v SR za rok 2021.

Zdroj: ÚHP, EIA, IEA, Electricity Maps

Oslobodenia pre kombinovanú výrobu elektriny a tepla

Pre plynovú a uhoľnú KVET sú určené oslobodenia v objeme 22,6 mil. eur ročne a nezohľadňuje úroveň cien komodít na trhu. Uhoľná a plynová KVET získava dotácie dvoma spôsobmi – cez podporu KVET formou doplatku (podkapitola 3.1) a prostredníctvom fakultatívneho oslobodenia od platby dane za spotrebované komodity (oslobodenia 2 a 4). Výrazne väčší podiel podpory je prerozdelený formou doplatku. Podpora prostredníctvom fakultatívneho oslobodenia má nevýhodu v tom, že neberie do úvahy úroveň cien elektrickej energie na trhu. Podporuje teda výrobu aj v prípade, keď sú trhové ceny viac než dostatočné na primeraný zisk a náklady výrobcu (aj v prípade úhrady spotrebnej dane).

Oslobodenia pre plynovú a uhoľnú KVET je vhodné zrušiť a nahradiť zvýšením doplatku z TPS. Po zrušení fakultatívneho oslobodenia by ÚRSO mohol začať s novými cenovými konaniami, ktoré by brali do úvahy nárast nákladov a zvýšiť úroveň jednotkového doplatku z TPS pre relevantných výrobcov z KVET. Toto opatrenie by zároveň vytvorilo fiškálny priestor, keďže podpora by bola hradená z TPS. Alternatívnym riešením je zrušiť fakultatívne oslobodenia bez náhrady, čo by však nepriamo viedlo k nárastu cien tepla pre konečných spotrebiteľov.

Oslobodenie pre elektrinu z OZE

Elektrina z OZE je oslobodená od spotrebnej dane v objeme 5 až 6 mil. eur ročne (oslobodenie 7). Ide o elektrinu vyrobenú z fotovoltiky, vody, biomasy, vetra a geotermálnej energie. Podmienkou oslobodenia je potvrdenie o pôvode. Subjekt, ktorý si uplatní oslobodenie teda musí kúpiť aj elektrinu, ku ktorej sa viaže potvrdenie o pôvode. Veľká väčšina výrobcov elektriny vyrobenej z daných zdrojov využíva toto fakultatívne oslobodenie.

Daňové oslobodenie elektriny sa používa aj v časoch vysokých cien a predstavuje administratívnu záťaž. Podobne ako v prípade fakultatívneho oslobodenia KVET sa oslobodenie aplikuje bez ohľadu na trhovú cenu elektrickej energie. To znamená, že štát má daňové výdavky aj v období, keď sú trhové ceny dostatočne vysoké na pokrytie nákladov výrobcov a dosiahnutie primeraného zisku. Existencia fakultatívneho oslobodenia je najviac sprevádzaná dodatočnou administratívou, keďže si vyžaduje vystavenie a kontrolu záruk pôvodu.

Oslobodenie pre elektrinu z OZE je vhodné zrušiť a nahradiť zvýšením doplatku z TPS o konštantnú hodnotu 1,32 €/MWh (úroveň dane) pre tieto zdroje. To by navýšilo ich konkurencieschopnosť o rovnakú úroveň ako zavedené oslobodenia, znížilo administratívnu záťaž a zmenšilo neefektívnu vyplývajúcu z výnimiek v daňovom systéme. Tiež by bol vytvorený fiškálny priestor, keďže podpora by bola hradená z TPS. Nevýhodou je, že táto náhrada by nepokryla výrobcov elektriny z OZE, ktorí nedostávajú doplatok z TPS, ide však o menšinu výrobcov (asi pätina objemu oslobodenia). V ich prípade by bola vhodnou alternatívou jednorazová podpora po dohode s predstaviteľmi zasiahnutých firiem. Alternatívnym riešením je zrušiť fakultatívne oslobodenia bez náhrady, čo by malo relatívne obmedzený negatívny vplyv pre výrobcov, avšak mohlo by poškodiť investičné prostredie do OZE.

Iné oslobodenia

Ostatné oslobodenia (oslobodenia 3, 8, 9, 10) vo výške 0,3 mil. eur odporúčame zrušiť. Ide o pomerne malé oslobodenia pre špecifické činnosti s minimálnymi praktickými vplyvmi. Odporúčame ich zrušiť bez náhrady za účelom zjednodušenia daňového systému a odstránenia výnimiek.

3.11. Obligatórne oslobodenia zo spotrebnej dane

Obligatórne (povinné) oslobodenia sú určené na konkrétne typy použitia energetických nosičov (zemný plyn, uhlie alebo elektrina) v priemysle (napr. na chemickú redukciiu, elektrolytické procesy, výrobu koksu, v mineralogických procesoch a pod.). Vyplývajú z európskej legislatívy a SR ich nemôže jednostranne meniť. Z tohto dôvodu nie sú bližšie analyzované.

Okrem fakultatívnych daňových oslobodení existujú aj obligatórne (povinné) oslobodenia, vyplývajúce z európskej legislatívy⁵⁶. Ich ročný objem v roku 2021 presiahol 85 mil. eur. Keďže samotné oslobodenia ani podmienky ich vyplácania Slovensko nemôže meniť bez reformy na úrovni EÚ, tieto oslobodenia bližšie neanalyzujeme. Prehľad ich objemu je dostupný v Tabuľka 13.

Tabuľka 13: Obligatórne oslobodenia spotrebných daní z energií podľa 609/2007 Z. z. (v mil. eur, ESA 2010).

Paragraf	Paragrafové znenie	2018	2019	2020	2021
Uhlie		46,7	39,3	33,6	46,4
§ 19 a)	na duálne použitie (chemická redukciiu, elektrolytické procesy)	23,8	19,0	16,6	23,0
§ 19 f)	na výrobu koksu a polokoksu	21,9	19,3	16,2	22,4
§ 19 b)	v mineralogických procesoch	0,3	0,5	0,5	0,6
§ 19 c)	na iný účel ako pohonná látka alebo ako palivo na výrobu tepla	0,7	0,5	0,4	0,4
§ 19 i)	na prevádzkové a technologické účely na ťažbu a spracovanie uhlia	0,0	0,0	0,0	0,0
Zemný plyn		29,3	30,6	30,3	32,7
§ 31 ods.1 g)	na prevádzkové a technologické účely v plynár. podniku vrátane strát	10,9	11,4	10,1	9,8
§ 31 ods.1 a)	na duálne použitie	11,4	9,3	9,6	10,4
§ 31 ods.1 e)	na výrobu elektriny	1,9	4,9	6,0	7,5
§ 31 ods.1 c)	na iný účel ako pohonná látka alebo ako palivo na výrobu tepla	2,7	2,6	2,6	2,9
§ 31 ods.1 b)	v mineralogických procesoch	2,5	2,2	2,0	2,1
Elektrina		6,5	6,3	7,1	7,7
§ 7 ods.1 a)	na chemickú redukciiu, elektrolytické a metalurgické procesy	3,6	3,3	3,7	4,5
§ 7 ods.1 d)	na výrobu elektriny vrátane strát	1,8	1,8	2,2	2,1
§ 7 ods.1 b)	v mineralogických procesoch	1,1	1,1	1,0	1,1
§ 7 ods.1 c)	na výrobu energeticky náročných výrobkov	0,1	0,1	0,1	0,1
Spolu		82,6	76,1	71,0	86,8

Zdroj: IFP

⁵⁶ Tieto oslobodenia sú zakotvené v smernici 2003/96/ES.

4. Dotácie v športe

- Štát podporuje šport sumou približne 110 - 150 mil. eur ročne. Približne tretina smeruje športovým zväzom. Financovanie športu je rozdrobené medzi viacerých aktérov s podobnými cieľmi, čo zvyšuje byrokráciu a komplikuje sledovanie verejného záujmu.
- Slovensko alokuje na šport nižšie verejné výdavky ako priemer krajín EÚ 27. Výdavky sa však od roku 2015 viac ako zdvojnásobili (z približne 50 mil. eur),.
- Dotácie by mali cieľiť najmä zvýšenie fyzickej aktivity obyvateľstva, ktoré by sa malo prejavovať na jeho lepšom fyzickom i duševnom zdravotnom stave. Podpora mládeže cieľi na rozvíjanie talentov bez ohľadu na pôvod či sociálnu situáciu.
- Štát môže motivovať obyvateľov ku športovaniu napríklad výstavbou či údržbou primerane hustej siete verejne dostupných športovísk, či podporou a prioritizáciou bezpečnej cyklo dopravy, čo sa čiastočne naplňa aj na Slovensku. Športovanie širších mas dospelých obyvateľov však nie je podporované priamo výdavkami zo štátneho rozpočtu.
- Dotácie do športu na Slovensku plnia vhodne nastavené ciele, problémom môžu byť nie vždy dostatočne stanovené merateľné ukazovatele a jasne definovaný cieľový stav. Fond na podporu športu by mal pred ďalším zhromaždením zdrojov vyčerpať tie súčasné.

Tabuľka 14: Dotačné schémy v športe, v mil. eur, 2019-2021

Forma	Podkapitola	Názov schémy	Výdavky
Subvencia	4.1	Uznané športy	56,8
Subvencia	4.2	Fond na podporu športu	33,9*
Subvencia	4.3	Národné športové projekty	14,1
Daňový výdavok	4.4	Športové poukazy	2,4**
Spolu			107,2

* Priemer dotácie štátu pre Fond za roky 2020-2021, v roku 2019 fond nemal výdavky. Bez COVID výdavkov. Zdroj: ÚHP na základe

** Odhad, výdavky na športové poukazy sa nesledujú osobitne v daňových priznaniach. údajov MF SR

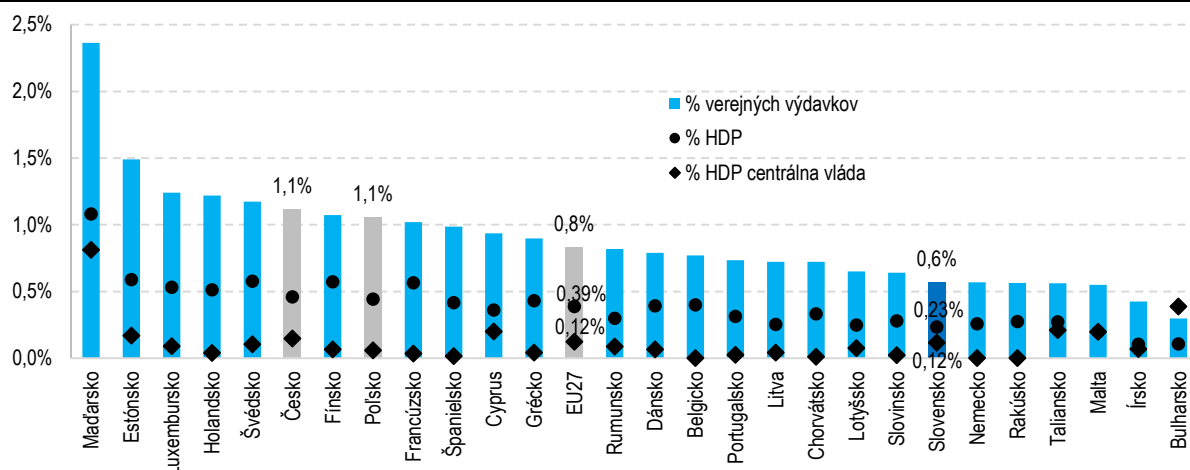
Verejné výdavky na podporu športu

Hoci sa výdavky Slovenska na šport od roku 2015 viac ako zdvojnásobili (z približne 50 mil. eur v roku 2015 na približne 110 mil. eur v rozpočtoch na roky 2023-2025), Slovensko alokuje na šport⁵⁷ nižšie verejné výdavky v pomere k HDP (0,2 % vs. 0,4 %) aj k celkovým verejným výdavkom (0,6 % vs. 0,8 %) ako krajiny EÚ 27 (2019⁵⁸). V porovnaní s Českom a Poľskom sú približne polovičné. Podstatná časť prostriedkov (40-60 mil. eur) v daných rokoch sa minula na kapitálové výdavky (napríklad Národný futbalový štadón). Na roky 2023-2025 sa zatiaľ s investíciami do infraštruktúry počíta iba v minimálnej miere, rozpočtované štátne zdroje na roky 2023-2025 preto dosahujú ročne cca 110 mil. eur.

⁵⁷ Podľa medzinárodnej klasifikácie verejných výdavkov COFOG, skupina 8.1 Rekreácia a šport.

⁵⁸ Výdavky od roku 2020 boli ovplyvnené pandémiou COVID-19.

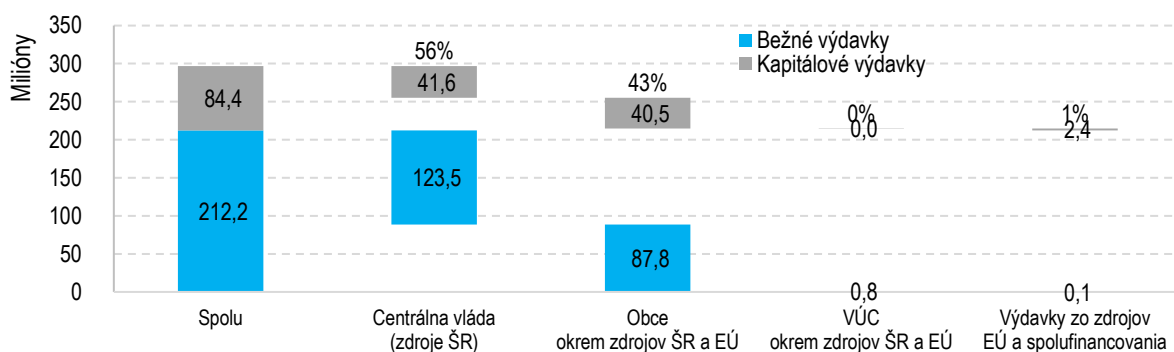
Graf 27: Financovanie rekreácie a športu (COFOG 8.1) v 2019, % verejných výdavkov a % HDP



Zdroj: Eurostat, prepočty ÚHP

Niečo viac ako polovicu z celkových verejných zdrojov do rekreácie a športu na Slovensku investuje centrálna vláda zo zdrojov ŠR, v roku 2021 to bolo 56 %. Takmer celý zvyšok výdavkov plynul zo zdrojov obcí. Dáta naznačujú, že v krajinách EÚ je šport **vyšším dielom financovaný prostredníctvom samospráv**. Napríklad podiel centrálnej vlády v ČR je približne 30 %, čo zhruba zodpovedá priemeru krajín EÚ 27, a podiel centrálnej vlády v Poľsku je iba 13 %. Slovenská centrálna vláda alokuje v podiele na HDP približne priemernú hodnotu (0,12 % HDP) ako v krajinách EÚ, ktoré tieto dáta zvereňujú.

Graf 28: Aktéri financovania rekreácie a športu (COFOG 8.1) na Slovensku, 2021, v mil. eur



Zdroj: RIS MF SR

Približne polovica bežných výdavkov na šport (55-60 mil. eur ročne) plynie cez príspevky športovým zväzom uznaných športov, menšia suma (cca 15 mil. eur) cez národné športové projekty. Približne milión eur ročne štát alokuje na podporu školského a univerzitného športu. Koncom roku 2019 bol zriadený **Fond na podporu športu (FnPŠ)** s ročným príspevkom zo ŠR najmenej **20 mil. eur**. Ten zatiaľ najmä **kumuluje prostriedky**.

Tabuľka 15: Výdavky zo štátneho rozpočtu na šport (vrátane dotácií, mil. eur)

	2015S	2017S	2019S	2020S	2021S	2022S	2023R	2024R	2025R
SPOLU	50,2	118,5	151,3	171,0	163,5	141,6	112,0	109,9	108,4
Bežné výdavky	41,9	61,1	91,8	120,0	122,8	124,5	111,1	108,3	107,6
Z toho dotácie	31,4	47,8	75,8	100,3	101,8	101,4	91,9	88,9	88,9
MŠVVaŠ SR	33,8	51,9	73,2	104,0	105,6	98,4	95,8	92,8	92,8
Uznané športy	21,6	35,6	55,5	55,2	55,2	58,3	57,4	55,0	55,0
Národné športové projekty	7,7	10,0	12,9	14,4	14,6	13,0	13,1	12,8	12,8
do Fondu na podporu športu				30,0	29,5	20,0	20,0	20,0	20,0
Iné	4,5	6,2	4,8	4,4	6,2	7,1	5,3	5,1	5,1
MO SR a MV SR	7,0	8,8	12,8	15,5	15,2	16,9	15,4	15,5	14,8
VPS	1,2	0,4	5,8	0,5	2,0	9,2			

	2015S	2017S	2019S	2020S	2021S	2022S	2023R	2024R	2025R
Kapitálové výdavky	8,3	57,4	59,5	51,1	40,7	17,2	0,8	1,7	0,8
MŠVVaŠ SR	5,7	54,6	26,6	8,9	31,9	13,6	0,8	0,8	0,8
priamo	5,7	54,6	26,6	6,9	6,2	6,1	0,8	0,8	0,8
do Fondu na podporu športu				2,0	25,7	7,5			
VPS	1,3	2,6	32,4	34,0	0,7	0,8			
MO SR a MV SR	1,2	0,1	0,5	8,1	8,0	2,8	0,0	0,9	

Zdroj: RIS SR

Box 6: Dotácie v oblasti športu – teoretické východiská

Šport patrí medzi oblasti, ktoré sú z verejných zdrojov podporované prakticky v každej krajine. Fyzická aktivita obyvateľstva prináša ľuďom mnohé zdravotné prínosy⁵⁹, z ktorých ťaží prostredníctvom znížených výdavkov na zdravotníctvo celá spoločnosť⁶⁰. Podpora všetkých aktivít súvisiacich so športom má preto priniesť najmä fyzicky aktívnejšie a zdravšie obyvateľstvo, vrátane pozitívnych vplyvov na psychický stav obyvateľov. Nad rámec zdravotných benefitov sa v menšej miere spomínajú tiež priame ekonomické benefity z turizmu, keď ľudia cestujú za aktívnym aj pasívnym športovým vyžitím (Mirehie et al. 2021) a environmentálne benefity pokiaľ väčšia časť populácie využíva na prepravu chôdzu či bicykel a nespája fosílnu palivá (Hiselius a Svensson, 2017).

Verejné zdroje určené na šport by teda mali primárne smerovať do oblastí, ktoré ponúkajú za investované euro čo najviac športujúcich obyvateľov (Rolfe, 2019). Takéto podmienky spĺňa napríklad výstavba či údržba primerane hustej siete verejne dostupných športovísk – napríklad aj prostredníctvom využívania školských športovísk v popoludňajších hodinách – či podpora a prioritizácia bezpečnej cyklo dopravy. Takéto aktivity budú podporované aspoň čiastočne – športová infraštruktúra by mala byť hlavným prijímateľom prostriedkov Fondu na podporu športu od roku 2022 a zdroje budú do športovej infraštruktúry smerovať aj z fondov EÚ.

Osobitnú pozornosť si zaslúži podpora športovania mládeže. Vhodne nastavená politika by mala umožniť mladým zo všetkých sociálnych vrstiev športovať rekreačne, ale aj rozvíjať ich prípadný talent, so špecifickým zameraním na skupiny, ktoré zvyčajne na športe participujú menej (Reis et al. 2016, Holton, 2022). Podľa odporúčaní o fyzickej aktivite amerického Ministerstva zdravotníctva by deti a mládež mali mať približne 60 minút fyzickej aktivity denne ([U.S. Department of Health and Human Services, 2018](#), [Janssen a LeBlanc, 2010](#)). Slovensko štatistiky o fyzickej aktivite mládeže nevyhodnocuje. Podobne ako v oblasti vzdelávania, aj v oblasti zdravého životného štýlu sa zdroje investované v skoršom veku vráti násobne viac ako zdroje investované v dospelosti (Bailey et al. 2013, Heckman, 2011). Podiel mládeže venujúcej sa danému športu je jedným z kritérií pri prerozdeľovaní prostriedkov Uznávaným športom.

Štúdie nepreukázali efekt inšpirácie obyvateľstva k športovaniu prostredníctvom podpory vrcholového športu, podpory najlepších športovcov alebo podpory organizovania vrcholových podujatí (Grix a Carmichael, 2012). Metaanalýza akademických článkov o vplyve slávnych športovcov na športovanie populácie konštatuje, že väčšina programov, ktoré chceli prostredníctvom „role models“ propagovať zdravý životný štýl, neboli dostatočne dôsledne vyhodnocované (Payne et al. 2003). Pri tých, ktoré efekt vyhodnocovali, mali úspech tie programy, ktoré dokázali okrem celebrít zapojiť aj učiteľov či rodičov. Tí sú podľa štúdií napríklad pre dievčatá dôležitejší ako celebrity. Samotná existencia slávnych a úspešných športovcov alebo tímov sa nezdá byť dostatočne efektívna. Prípadný úspech skôr pôsobí na presun už aktívnych obyvateľov k novému aktuálne populárnemu športu a posilňuje participáciu tých, ktorí sa športu venovali už predtým (Mutter a Pawlowski, 2013).

Podpora vrcholových športovcov, ktorí dosahujú medzinárodné úspechy, môže v prípade ich kvalitných výsledkov posilniť pocit spolupatričnosti či národnej hrdosti a prispieť tiež k zvýšenému pocitu šťastia obyvateľov. Štúdie naznačujú, že športové úspechy môžu v obyvateľoch navodiť pocit národnej hrdosti či

⁵⁹ Jedná sa napríklad o predchádzanie chorobám srdca, cukrovke či nadváhe aj prevencia duševných chorôb (Lee et al. 2012).

⁶⁰ WHO (2018) vo svojom Akčnom pláne fyzickej aktivity na roky 2018-2030 konštatuje, že v stredne a vysokoprijímových krajinách približne 1-3 % výdavkov na zdravotníctvo (pre Slovensko 60-180 mil. eur ročne) môže byť pripísaných fyzickej neaktivite, pričom tieto odhady sú považované za konzervatívne.

subjektívny pocit šťastia (Hallmann et al., 2013). Takéto pocity však pravdepodobne nie sú dlhodobé (Elling et al., 2012) a napríklad štúdia v Británii konštatovala, že iba 16 % účastníkov označilo úspechy športovcov ako zdroj ich národnej hrdosti, pričom aj úspech športovcov na OH v Londýne krátkodobo tento podiel zvýšil iba na cca 30 % (Shibli et al., 2021). Je preto možné, že vplyv úspechov športovcov na národnú hrdosť a pocity šťastia je pre obyvateľov rôznych krajín veľmi odlišný a situáciu na Slovensku nie je možné posúdiť bez výskumu.

Posledným argumentom podpory vrcholového športu je, že robí reklamu krajine a podporuje turistický ruch. Tento argument nie je špecifický pre šport, týka sa rovnako kultúrnych či iných podujatí. V prípade dotácií s takýmito cieľmi by bolo ideálne osobitne vyhodnotiť efekt na konkrétnom prípade.

Financovanie športu zo štátneho rozpočtu je rozdrobené a nekoordinované (NKÚ, 2021⁶¹). Okrem MŠVVaŠ SR financujú vlastné športové kluby aj MO SR a MV SR. Časť peňazí do športu by mala plynúť cez Fond na podporu športu, avšak nie je zjavné, ako sa líši od financovania cez kapitolu MŠVVaŠ SR – aktivity sa prekrývajú najmä s Národnými športovými projektami.

Tabuľka 16: Účely použitia dotácií z jednotlivých schém

	Uznané športy	FnPŠ	FnPŠ po novele	Národné športové projekty	Ad hoc podpory (rezervy vlády, MF SR)
Činnosť športových zväzov a klubov	x				x
Športovanie mládeže	x	x			x
Príprava reprezentantov	x	x		x	
Organizácia súťaží		x	x	x	x
Účasť na súťažiach		x		x	
Výstavba a údržba infraštruktúry		x	x	x	x
Školský a univerzitný šport				x	x
Turistické a cyklotur. chodníky a infraštruktúra				x	x
Pandemická pomoc		x			

Zdroj: ÚHP

Peniaze na šport plynú aj z rôznych rezerv (vlády či predsedu vlády), niektoré sú alokované v kapitole Všeobecná pokladničná správa. Tieto prostriedky sú rozpočtované aj čerpané mimo Národného programu rozvoja športu, čo komplikuje sledovanie celkových výdavkov na šport. Časť týchto prostriedkov tiež nie je pridelovaná na základe transparentnej výzvy, do ktorej by sa dalo prihlásiť so žiadosťou a súťažou s podobnými projektami. Napríklad dotácie z dotačného programu MF SR sa pridelovali na základe všeobecnej výzvy, do ktorej sa mohol prihlásiť takmer ľubovoľný subjekt a súťažili medzi sebou rôzne účely od protipovodňovej ochrany cez domovy sociálnych služieb až po športové kluby. Zároveň spôsob výberu subjektov, ktoré dotáciu dostanú, nie je zverejnený. **Výzvou bude v prípade opätovného zavedenia krúžkovného jeho integrácia do tohto systému a identifikácia duplicitnej podpory rovnakých aktivít v už existujúcom systéme či prípadná konsolidácia rôznych podpôr.**

Box 7: Novela zákona o športe

Po **novele zákona o Fonde na podporu športu**, ktorá zúžila jeho pôsobnosť na financovanie športovej infraštruktúry a organizácie vrcholných športových podujatí, je v legislatívnom procese aj **novela zákona o športe**. Tá, v navrhnutom znení, **reorganizuje financovanie športu od základov**. Prostriedky zo štátneho rozpočtu určené na šport sa budú poskytovať vo forme

- príspevku národnému športovému zväzu ,
- príspevku národnej športovej organizácii,
- príspevku top športovcovi,
- dotácie,

⁶¹ https://www.nku.gov.sk/aktuality/-/asset_publisher/9A3u/content/peniaze-na-podporu-sportu-z-rezervy-vlady-ci-premiera-boli-pridelovane-netransparentne

e) príspevku na plnenie úloh verejného záujmu v športe.

Príspevok národnému športovému zväzu je inovovaný *Príspevok uznanému športu*, ktorý sa bude po novom vzťahovať aj na futbal a hokej, ale tiež na športy, ktoré neboli v zozname uznaných športov a dostávali príspevok cez Národné športové projekty. Vzorec ostáva rovnaký, ale pribudla k nemu fixná časť príspevku pre každý šport.

Príspevok národnej športovej organizácii – najmä olympijskému či paralympijskému výboru – je pre olympijský výbor nastavený rovnako ako v súčasnosti, pre paralympijský výbor však oddeľuje činnosť výboru od prípravy športovcov. To sa zdá byť krok správnym smerom.

Príspevky pre top tím oddelia top tím zdravých športovcov od príspevkov na prípravu zdravotne znevýhodnených športovcov, podelí sa aj alokácia prostriedkov pre nich. Pravidlá pre zaradenie do Top tímu bude naďalej zverejňovať MŠVVaŠ SR.

Ministerstvo alokuje 2 % prostriedkov na školský a univerzitný šport a necháva si 3,5 % rozpočtovaných prostriedkov na plnenie úloh MŠVVS v oblasti športu. MŠVVaŠ SR môže tiež vypísať výzvu a rozdeliť prostriedky na dotácie, ktoré sú však v zákone zatiaľ vymedzené iba minimálne – prostriedky sa majú použiť na podporu a rozvoj športu, alebo zmiernenie následkov mimoriadnej situácie. Podobne vágne je v zákone ošetrená aj oblasť úloh verejného záujmu v športe – príspevok poskytuje MŠVVaŠ SR, prípadne vláda, príspevok sa poskytuje na základe zmluvy. Presnejšie pravidlá zákon nešpecifikuje.

Ukazovatele a meranie výsledkov

Štátna podpora športu by mala sledovať najmä športovanie širšej verejnosti a mládeže, v menšom meradle úspechy profesionálnych športovcov. Mala by preto najmä merať, ako často obyvatelia rôznych vekových skupín športujú. Ukazovatele v programovom rozpočte však v súčasnosti merajú viac úspechy športovcov na vrcholových podujatiach.

MŠVVaŠ SR v posledných rokoch zlepšilo ukazovatele v programovom rozpočte a snaží sa miesto počtu podporených súťaží či počtu osôb zaregistrovaných v Informačnom systéme športu merať podiel obyvateľov zapojených do pravidelných pohybových aktivít a športu či podiel študentov zapojených do školských športových súťaží. Plán je zvýšiť podiel športujúceho obyvateľstva do roku 2025 na 26 % a podiel športujúcich študentov na 20 %. Skutočné hodnoty za posledné roky sa však nevyhodnocujú, nie je preto možné posúdiť, nakoľko je plán ambiciózny či realistický.

V programovom rozpočte však stále ostávajú aj ukazovatele ako počet získaných medailí na ME, MS, OH, PH a DH, ktoré sú aspoň do istej miery náhodné. Na zváženie je preto merať medzinárodné úspechy slovenských športovcov spôsobom, ktorý spravodlivo zohľadní aj nižšie, pričom stále vynikajúce umiestnenia, ako aj zložitosť získania umiestnenia v tom-ktorom športe, podobne ako sa o to snaží vzorec pre výpočet Podielu uznaného športu.

Sledovanie verejného záujmu v športe napríklad formou sledovania podielu obnovených turistických a cykloturistických trás či ich značenia sa momentálne nedeje, niektoré z nich navrhujú sledovať aj Koncepcia športu či Akčný plán pohybovej aktivity. Jediným cieľom MŠVVaŠ SR pre Fond na podporu športu je zabezpečenie poskytovania prostriedkov pre Fond.

Box 8: Stratégie športu a financovanie v iných krajinách

Šport patrí medzi oblasti, ktorým sa v rámci verejných politík venuje pozornosť takmer v každej krajine. Štáty sa snažia motivovať obyvateľov k aktívnemu životnému štýlu, aby sa zlepšilo ich fyzické aj mentálne zdravie. Snažia sa tiež podporovať športový priemysel, ktorý stále rastie a stáva sa dôležitou súčasťou ekonomiky, ale tiež podporovať vrcholový šport a budovať tým národné povedomie svojich obyvateľov.

Írska stratégia športu na roky 2018-2027 sa zamerala ako na participáciu širokej verejnosti tak aj na vrcholový šport. Odhadujú, že neaktivita je príčinou vyše 14 % úmrtí. Írsko si preto stanovilo konkrétne ciele – zvýšiť podiel športujúcich dospelých zo 43 na 50 %, ale aj odstrániť rozdiely medzi participáciou mužov a žien. Konkrétne ciele si stanovili aj v oblasti profesionálneho športu, napríklad dostať sa medzi TOP 50 krajín na OH a top 20 na PH. Slovensko vo svojej koncepcii športu síce uvádza merateľné ukazovatele, avšak ich súčasné hodnoty a ciele do budúcnosti dokument neobsahuje. Nebude preto možné vyhodnotiť, nakoľko sa ciele darí napĺňať.

Írsko vo svojej stratégii predstavilo 57 konkrétnych krokov, ktoré majú viesť k naplneniu cieľov. Jedným z nich bola aj revízia výdavkov na šport, ktorú Írsko uverejnilo v roku 2021. V oblasti financovania si okrem iných dali za cieľ pritiahnúť iné ako verejné zdroje.

Nový Zéland má oddelené agentúry, jedna rieši športovanie širokej verejnosti, iná vrcholový šport. Stratégia „Every body active“ sa sústreďí najmä na mládež a znevýhodnené skupiny, veľký dôraz kladie na odstránenie poklesu fyzickej aktivity mladých dospelých, najmä dievčat. Podobne ako Írsko, aj Nový Zéland si stanovil konkrétne cieľové hodnoty ukazovateľov, bude preto vedieť vyhodnotiť, či sa stratégiu darí napĺňať. Financovanie jednotlivých športov už nie je primárne určené popularitou a participáciou všeobecne, ako bolo v minulosti a ako je tomu na Slovensku, ale je zamerané na schopnosť jednotlivých športov zamerať sa na konkrétne skupiny obyvateľov. Nový Zéland tiež prišiel s iniciatívou „Balance is Better“, ktorá sa snaží znižovať príliš skorú špecializáciu detí. V oblasti profesionálneho športu sa Nový Zéland snaží podporiť športovcov tak, aby maximalizoval šancu na úspech.

Hlavným cieľom Veľkej Británie je zvýšiť podiel fyzicky aktívnej populácie. Zameriava sa aj na zvýšenie počtu detí, ktoré vedia plávať a bicyklovať, či celkovo na zvýšenie podielu tých, ktorí majú pozitívny vzťah ku športu a aktívnemu životu. Cieľom je priniesť tieto výsledky pre ľudí rôznych charakteristík, aj pre tých, ktorí sú tradične pod-reprezentovaní – ženy, sociálne slabšie skupiny, zdravotne znevýhodnených či starších občanov. Materiál⁶² sa explicitne venuje meraniu ako východiskovej pozície, tak aj ukazovateľom počas implementácie stratégie. V oblasti financovania je podobne ako v Írsku jedným z cieľov pritiahnúť do športu aj iné ako verejné zdroje.

⁶² https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/486622/Sporting_Future_ACCESSIBLE.pdf

4.1. Uzané športy

<p>Najväčšou schémou podporujúcou šport zo štátneho rozpočtu je príspevok uznaným športom, od roku 2019 je naň alokovaných vyše 55 mil. eur ročne. Schéma prostredníctvom prerozdelenia vzorca kombinuje dosahovanie viacerých cieľov – aktívne športovanie (najmä) mládeže, ale tiež dosahovanie úspechov v súťažiach, pričom väčšiu váhu majú úspechy v populárnych športoch. Zväzy majú následne povinnosť časť príspevku vynaložiť na mládež, talenty a reprezentáciu. Nová legislatíva plánuje integráciu futbalu, hokeja a iných športov do vzorca. Legislatíva je momentálne po MPK.</p>		
Cieľ a KPI	Ciele a KPIs implicitne vyplývajú najmä zo vzorca na rozdelenie prostriedkov - podpora športu mládeže, talentov a reprezentácie cez športové zväzy, s dôrazom na populárnejšie športy. Nie je stanovené, čo je považované za optimálne splnenie cieľa (napr. aký podiel športujúcej mládeže je ideálny).	
Potreba intervencie	Intervencia je bežná aj v iných krajinách. Zabezpečuje jednak rovnosť príležitostí - teda možnosť športovať aj pre chudobnejších - a tiež lepší zdravotný stav obyvateľstva, ktorý šetrí prostriedky v zdravotníctve.	
Forma podpory	Forma podpory prostredníctvom dotácií je štandardom aj v zahraničí. Na Slovensku sa pre mládež chystala podpora cez "vouchery" (krúžkovne), čo je ale iba iný mechanizmus rozdeľovania prostriedkov. Niektoré aspekty športu by šlo viac podporovať cez sponzorstvo a teda daňové výdavky, ide však len o tie oblasti, kde by bol o sponzorstvo záujem zo strany podnikov.	
Odporúčanie	Ponechať , stanoviť jasné ciele a pre KPIs stanoviť cieľové hodnoty pre jednotlivé ciele. Zosúladiť vzorec vyplácania naprieč športami (legislatíva je už v príprave, MPK).	

Najväčšou schémou podporujúcou šport zo štátneho rozpočtu je príspevok uznaným športom, od roku 2019 je naň alokovaných vyše 55 mil. eur ročne. Ide o dotáciu pre športové zväzy, ktorej výška je určená na základe popularity športu⁶³, úspechov mladých aj dospelých športovcov v medzinárodných súťažiach a tiež počtu mladých do 23 rokov, ktorí sa danému športu aktívne venujú. Pre tieto ciele sú v rámci programového rozpočtu kapitoly MŠVVaŠ SR stanovené merateľné ukazovatele aj s cieľovými hodnotami na najbližšie roky. Otázny je výsledný vplyv na zvýšenie fyzickej aktivity obyvateľstva, keďže výsledky z odborných štúdií sú v tomto ohľade nejednoznačné.

Rozdeľovanie peňazí je súťaživé, založené na mechanickej aplikácii vzorca, ktorý je súčasťou Zákona o športe. Podkladové údaje (počty športovcov, jednotlivé úspechy) spolu s prepočtami sú zverejňované na stránke MŠVVaŠ SR⁶⁴. V roku 2021 dostalo príspevok 74 športových zväzov, najnižšia výška bola približne 30-tis. eur, mediánová 139-tis. eur, priemerná 766-tis. eur. Najviac, viac ako 12 mil. eur, dostal na svoju činnosť futbalový zväz, pre ktorý sa spolu s hokejovým príspevok nepočíta podľa všeobecného vzorca, ale podiel má určený priamo zákonom⁶⁵. MŠVVaŠ SR však navrhuje financovanie všetkých športov zjednotiť⁶⁶, zmena je už v medzirezortnom pripomienkovom konaní.

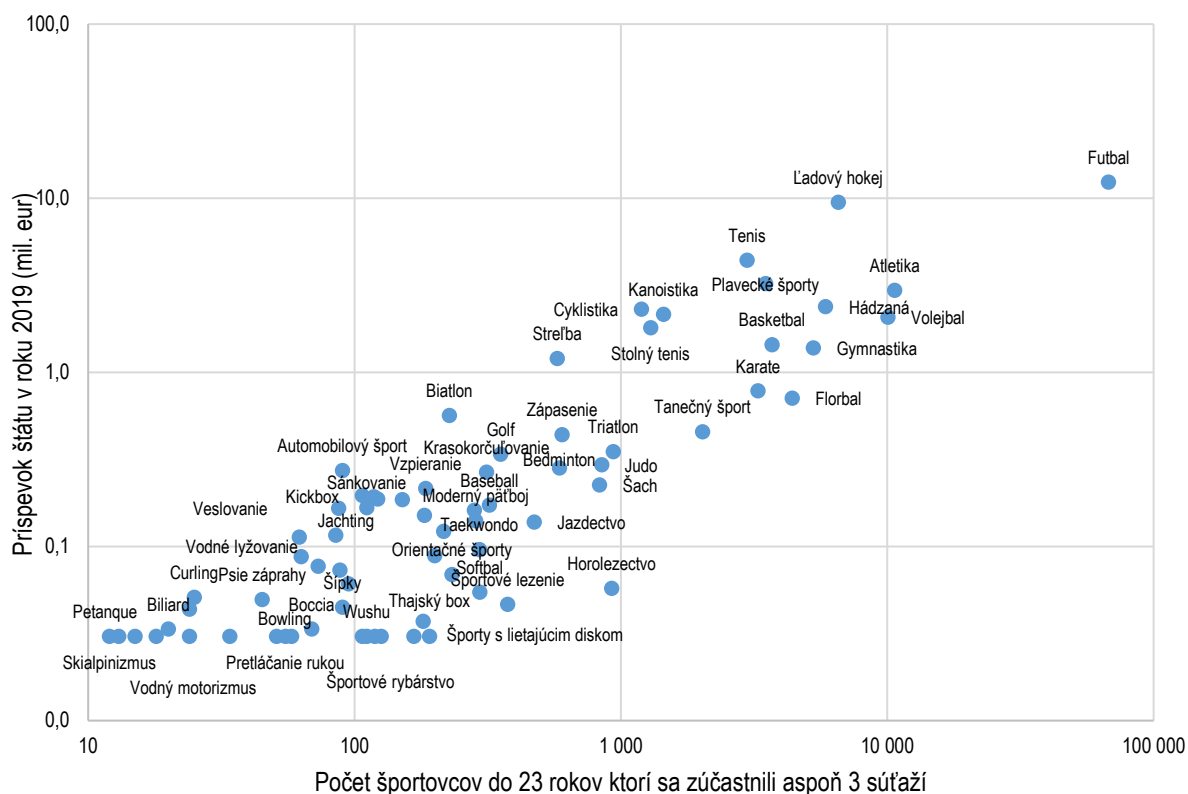
⁶³ Záujem o šport je pre Slovensko vypočítaný na základe prieskumov verejnej mienky, medzinárodne na základe prieskumov sledovanosti v masovokomunikačných prostriedkoch v zahraničí. Oba aktualizuje a zverejňuje každé dva roky MŠVVaŠ SR.

⁶⁴ Pre roky 2021 a 2022 sa kvôli pandémie COVID-19 podiely jednotlivých športových zväzov neprepočítavali, preto je na tieto roky zverejnená iba výsledná suma pre jednotlivé športové zväzy.

⁶⁵ Zmena bola navrhnutá pozmeňovacím poslancekým návrhom.

⁶⁶ Zjednotenie financovania je tiež ukotvené v Programovom vyhlásení vlády (Vláda SR, 2021).

Graf 29: Príspevok uznaným športom (2021, mil. eur) a počet mladých športovcov (logaritmické osi)



Zdroj: MŠVVaŠ SR

Zväzy majú následne povinnosť časť príspevku vynaložiť na vopred definované účely (15 % na mládež a to klubom podľa počtu členov, 20 % na rozvoj talentov, 25 % na reprezentáciu), čo do značnej miery napĺňa atribúty vhodnej podpory športu uvedené vyššie. To by malo zabezpečiť, že budú aspoň v minimálnej určenej miere podporované všetky ciele daného príspevku, a teda sa napríklad neminie celý iba na reprezentáciu. Napríklad podobne ako v oblasti vzdelávania, aj v oblasti zdravého životného štýlu sa zdroje investované v skoršom veku vrátia násobne viac ako zdroje investované v dospelosti, a preto je podpora športovania mládeže kľúčová. Podľa správy NKÚ (NKÚ, 2021, s. 8-9) sa táto povinnosť dodržiava.

4.2. Fond na podporu športu

Fond bol založený koncom roku 2019, jeho pôvodný účel sa donedávna vo veľkej miere prekrýval s Národnými športovými projektami. Počas pandémie najmä kumuloval prostriedky. Napriek tomu bolo financovanie v rokoch 2020 aj 2021 navýšené oproti zákonom požadovanej sume. V roku 2022 očakával Fond na konci roka prebytok vyše 70 mil. eur.		
Cieľ a KPI	Pôvodným cieľom bola len širokostonovená podpora športu. Po úprave z 06/2022 je už činnosť vymedzená najmä na infraštruktúru a podporu organizácie podujatí. Ukazovatele však nie sú stanovené a preto sa úspešnosť nedá zmerať.	
Potreba intervencie	Podpora infraštruktúry a organizácie podujatí je zo strany štátu potrebná a je podporovaná aj v iných krajinách. Trhové riešenie by neposkytovalo služby v dostatočnej miere.	
Forma podpory	Podpora formou dotácií je jedným z vhodných riešení (zahraničná prax). Časť výstavby infraštruktúry by bolo možné podporovať aj formou daňových úľav.	
Odporúčanie	Pozastaviť príspevky, ich ďalšie vyplácanie podmieniť vyčerpaním nahromadených rezerv. Rozsah činnosti fondu nastaviť tak, aby sa neprekrývala s inými dotačnými schémami. Ciele a systém výberu podporených podujatí nastaviť tak, aby boli transparentné a súťažilo sa kvalitou.	

Časť podpory pre šport by mala byť administrovaná prostredníctvom Fondu na podporu športu, zatiaľ však hľadá svoje miesto v systéme. Pri zriadení Fondu nebola jeho činnosť dostatočne odlišená od činnosti samotného MŠVVaŠ SR, ktoré poskytuje prostriedky na podobné účely prostredníctvom podprogramu Národné športové projekty. Aj pre vysoké zostatky prichádzali často nové plány na nové oblasti, ktoré by mal Fond podporovať – pandemickú pomoc alebo voľnočasové poukazy pre študentov.

Od roku 2022 je už činnosť Fondu zúžená na podporu výstavby či rekonštrukcie športovej infraštruktúry, a to národného významu, ale aj na menšie projekty. Ako druhý cieľ Fond bude podporovať organizáciu významných súťaží na Slovensku, ktorá má svoje opodstatnenie hlavne z hľadiska rozvoja športového turizmu (Mirehie et al. 2021). Takéto usporiadanie by mohlo priniesť jasnejšie oddelenie toho, ktoré aktivity financuje ktorá organizácia. Najnovšie výzvy na podporu výstavby, rekonštrukcie či modernizácie infraštruktúry sa zameriavajú na športové organizácie, obce a VÚC, pričom podporená infraštruktúra má byť využívaná širšou verejnosťou. Na druhej strane, financovanie významných súťaží sa má diať bez výziev na základe návrhu MŠVVaŠ SR, čo znižuje transparentnosť rozdeľovania zdrojov.

Fond mal počas rokov 2020-2022 veľmi široko definované ciele („podpora športu mládeže, vrcholového športu, reprezentácie, športu pre všetkých a športu zdravotne postihnutých“), **ich napĺňanie však nemeral žiadnymi ukazovateľmi.** Od júna 2022 bola činnosť fondu zúžená na podporu výstavby a rekonštrukcie športovej infraštruktúry a podporu organizácie medzinárodných športových podujatí v SR. Ciele by však bolo vhodné kvantifikovať (napríklad aká hustá sieť športovej infraštruktúry a v akej štruktúre je optimálna, či koľko podujatí ročne by Slovensko malo organizovať) a ich napĺňanie merať tak, aby bolo zrejmé, či rozsah činnosti Fondu zodpovedá žiadaným výsledkom.

Fond by mal od roku 2020 rozdeľovať najmenej 20 mil. eur ročne, ktoré mu na základe Zákona o FnPŠ poskytuje MŠVVaŠ SR. Počas rokov 2020 a 2021 bola štátom poskytnutá čiastka dokonca navýšená, a to napriek tomu, že fond prostriedky vo veľkej miere iba kumuloval. Rok 2021 ukončil Fond s prebytkom vyše 70 mil. eur a v roku 2022 očakáva opäť na konci roka prebytok vyše 70 mil. eur. Počas pandémie COVID-19 Fond rozdelil približne 15 mil. eur na pandemickú pomoc v oblasti športu.

Tabuľka 17: Príjmy a výdavky Fondu na podporu športu (v mil. eur)

	2020S	2021S	2022 OS	2023N	2024N
Príjmy spolu	32,0	86,8	99,0	96,7	NA
Dotácia podľa zákona	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Dotácia nad rámec zákona – bežná	10,0	9,5			
Dotácia nad rámec zákona – kapitálová	2,0	25,7	7,5		
Zostatok z minulých rokov		31,6	71,5	76,7	NA
Výdavky spolu	0,4	15,4	22,3	30,9	NA
Mzdy a poistné	0,1	0,2	0,5	0,5	0,5
Tovary a služby	0,3	0,3	0,6	0,6	0,6
Bežné transfery, z toho	0,0	14,8			
<i>Mimoriadna podpora pre profesionálne športové kluby II.</i>		9,9			
<i>Mimoriadna podpora pre profesionálne športové kluby I.</i>		3,4			
<i>Mimoriadna podpora pre amatérske športové kluby a organizácie</i>		1,6			
Kapitálové výdavky		0,0	21,3	13,9	19,5
<i>Výstavba, rekonštrukcia a modernizácia športovej infraštruktúry</i>			19,3	13,9	19,5
<i>Modernizácie, rekonštrukcia a budovanie športovej infraštruktúry národného významu</i>			2,0		
<i>Iné</i>		0,0			
<i>Ďalšie plánované výzvy na roky 2023 a 2024</i>				NA	NA
Zostatok	31,6	71,5	76,7	NA	NA

Zdroj: FNPS

Box 9: Financovanie športu v Českej republike

Česká republika v roku 2019 zriadila organizáciu Národní sportovní agentura, tá postupne prevzala celú agendu financovania športu. Organizačne ide o kapitolu štátneho rozpočtu, ktorá je nezávislá od kapitoly Ministerstva školstva, mládeže a telovýchovy. Na tom postupne odbor športu zanikol.

Agentúra rozdeľuje rozpočtové zdroje v mnohých výzvach. Zameriava sa ako na financovanie klubov, tak aj na významné akcie, reprezentáciu či infraštruktúru. Ročne tak vyhlasuje mnoho výziev – posledná otvorená výzva roku 2022 má číslo 33. Špecifické výzvy vypisuje pre kluby, reprezentáciu, podporu organizácie podujatí, paraolympijských športovcov, prípravu na olympijské hry či univerzitný šport.

Agentúra zamestnávala k 31.12.2021 spolu 52 zamestnancov, výdavky na činnosť samotnej agentúry tvorili v roku 2021 iba 2,2 % jej celkových výdavkov (136 mil. Kč z celkových výdavkov takmer 6,2 mld. Kč). Na rozdiel od Fondu na podporu športu, ktorý má minimálnu výšku dotácie určenú legislatívne, Národní sportovní agentura takéto ustanovenie v zákone nemá. Musí sa preto spoľahnúť na to, že peniaze na šport budú alokované pri vyjednávaní o rozpočte.

V ČR tiež chýba jednoznačné prepojenie odvodu z lotériových hier a výdavkov na šport. Kým na Slovensku tvorí odvod asi polovicu výdavkov na šport⁶⁷, v ČR sa delí medzi obce a štátny rozpočet, avšak jeho použitie nie je legislatívne určené. Napriek tomu dáva ČR na šport viac prostriedkov ako SR. V roku 2021 išlo na šport cca 6 mld. Kč (vyše 240 mil. eur), výdavky celého verejného sektora za rok 2020 boli vo výške cca 1 mld eur, čo je približne dvojnásobok toho, čo na šport minul verejný sektor v SR.

⁶⁷ Odvod tvorí dolnú hranicu výdavkov, do športu nesmeruje priamo ale cez rozpočet MŠVVaŠ SR.

4.3. Národné športové projekty

<p>Niekoľko dotačných schém združených v rozpočtovom podprograme Národné športové projekty zahŕňa financovanie rôznych aktivít – od príspevkov pre športovcov Top tímu cez príspevky na organizáciu športových podujatí až po značenie turistických chodníkov či organizáciu univerzitných športových súťaží. Rôznorodosť príspevkov nie je reflektovaná pri stanovovaní cieľov, ktoré sa zameriavajú iba na úspechy športovcov na olympijských, paralympijských a deaflympijských hrách. Nie je preto zrejmé, aké sú ciele ostatných príspevkov a či sa ich darí naplňať.</p> <p>Hodnotená je schéma Top tím, podpora vrcholových športovcov, ktorí dosiahli úspech najmä v športoch, ktoré sú zaradené na olympijské hry, paralympijské hry a deaflympijské hry. V roku 2021 išlo o 231 športovcov či družstiev. Peniaze sú určené na prípravu športovca, materiálne vybavenie, sústredenia, zdravotnú starostlivosť či účasť na prípravných súťažiach.</p>	
Cieľ a KPI	Cieľom je pripraviť vrcholových športovcov na súťaže - otáznе stanovenie miery podpory reprezentácie. Merateľné ukazovatele nie sú stanovené. Programový rozpočet sleduje počty medailí z vrcholových podujatí a stanovuje konkrétne ciele.
Potreba intervencie	Menšia časť športovcov by sa pripravila aj bez pomoci štátu ale mnohí určite nie. Dotácia je vhodná pri podpore reprezentantov v rôznych odvetviach, aj menej atraktívnych pre sponzorov. Podpora vrcholových športovcov, ktorí dosahujú medzinárodné úspechy, môže v prípade ich kvalitných výsledkov posilniť pocit spolupatričnosti či národnej hrdosti a prispieť tiež k zvýšenému pocitu šťastia obyvateľov.
Forma podpory	Finančná podpora je vhodný nástroj podpory. Prípadnou zmenou by mohlo byť aj formálne zavedenie spolufinancovania samotných športovcov, čím by sa ušetrila časť zdrojov. To by ale muselo byť následne sprevádzané podporou tých, ktorí by si také spolu-financovanie nevedeli dovoliť.
Odporúčanie	Ponechať, stanoviť jasné ciele a KPIs. Nastaviť merateľné ciele a ich vyhodnocovanie, tak aby bol zrejmý prínos schémy. Sledovať a zverejňovať merateľné ukazovatele.

MŠVVaŠ rozdeľuje približne 15 mil. eur ročne prostredníctvom podprogramu Národné športové projekty, alokácia závisí aj od olympijského cyklu, nakoľko časť z nej slúži na prípravu na olympijské či paralympijské hry a odmeny za výsledky na nich. Podprogram kombinuje niekoľko samostatných dotačných schém, súťažných aj nesúťažných. Zákon o športe pre niektoré zo zahrnutých schém stanovuje minimálne čiastky.

Ciele podprogramu prezentované v rozpočtovej dokumentácii súvisia s financovanými aktivitami iba čiastočne. Hlavným cieľom podprogramu je úspešná reprezentácia na olympijských, paralympijských a deaflympijských hrách (OH, PH a DH), tento cieľ je reflektovaný v ukazovateľoch, ktorými sú počty medailí z OH, PH a DH. Avšak veľká časť prostriedkov je alokovaná na aktivity nesúvisiace priamo s reprezentáciou, napríklad na organizáciu športových podujatí, účasť na iných podujatiach ako OH, PH a DH, alebo plnenie verejného záujmu v športe.

Vyššie 6 mil. eur bolo v roku 2021 alokovaných na súťažné schémy s jasnými kritériami a transparentným zverejnením výsledkov (príspevok športovcom Top tímu na prípravu na vrcholové podujatia, odmeny za úspešnú účasť na Olympijských a Paralympijských hrách a príspevky neuznaným športom). Medzi nesúťažné aktivity financované v rámci Národných športových projektov patrí aj financovanie strešných organizácií - Slovenský olympijský a športový výbor (cca 1,5 mil. eur) a Slovenský paralympijský výbor (cca 2,5 mil. eur, avšak vrátane príspevku na prípravu zdravotne postihnutých športovcov) – ktorých výška je zakotvená v Zákone o športe⁶⁸.

⁶⁸ Na činnosť SOŠV najmenej vo výške 2 % a na prípravu zdravotne postihnutých športovcov a plnenie úloh SPV najmenej vo výške 3,5 % z rozpočtovaných príspevkov definovaných v §77 Zákona o športe.

MŠVVaŠ SR prostredníctvom Národných športových projektov prispieva aj na značenie turistických a cykloturistických trás.

Tabuľka 18: Rozdelenie príspevkov z Národných športových projektov (2021)

Príspevok	Výška príspevku
Príspevok športovcom Top tímu (231 športovcov / tímov)	4 632 520
Organizácia významnej súťaže alebo príprava a účasť na významnej súťaži (17 aktivít)	4 002 908
Príprava zdravotne postihnutých športovcov a plnenie úloh Slovenského paralympijského výboru	2 542 745
Zabezpečenie plnenia úloh Slovenského olympijského a športového výboru	1 452 997
Rozvoj športov, ktoré nie sú uznanými (16 zväzov)	923 330
Plnenie úloh verejného záujmu v športe (17 organizácií)	802 503
Odmeny športových reprezentantov a členov realizačného tímu za výsledky na OH a PH	656 115
Značenie turistických trás	139 500
Značenie cykloturistických trás	110 500
SPOLU	15 263 118

Zdroj: MŠVVaŠ SR

Najväčšia oblasť podporená prostredníctvom Národných športových projektov sú športovci TOP tímu, v roku 2021 išlo o 231 športovcov či družstiev, najväčšiu čiastku (124-tis. eur) dostal štvorkajak, približne polovičnú potom družstvo zjazdových lyžiarov či paralympijskí lyžiari spolu s ich navádzačmi. V roku 2022 dostalo podporu 244 športovcov či družstiev, najviac Zuzana Reháková Štefečeková (104-tis. eur). Najnižšia podpora bola v oboch rokoch vo výške cca 5 000 eur.

Kritériá na členstvo v TOP tíme zverejňuje MŠVVaŠ SR na svoje webstránke, ide najmä o športovcov, ktorí dosiahli úspech v športoch, ktoré sú zaradené na OH, PH a DH, avšak menší príspevok je možné dostať aj za úspechy v neolympijských športoch. Peniaze sú určené na prípravu športovca, materiálne vybavenie, sústredenia, zdravotnú starostlivosť či účasť na prípravných súťažiach, nie však účasť na samotnom vrcholnom podujatí. Plán prípravy športovca oponuje komisia zložená najmä z bývalých športovcov a zmluvy so športovými zväzmi sú zverejnené prostredníctvom CRZ.

Pod národné športové projekty však spadajú aj ad hoc príspevky na plnenie verejného záujmu v športe (napríklad Slovenskej asociácii univerzitného športu na zabezpečenie univerzitných športových súťaží, či na súťaž Olympijský odznak všestrannosti), a tiež na organizáciu vrcholových podujatí (napríklad ME v hádzanej v roku 2022), pri ktorých je zoznam prijímateľov zverejnený, ale mechanizmus výberu nie je dostatočne transparentný.

Štúdie nepreukazujú jednoznačný vplyv organizácie veľkých športových podujatí na zvýšenie telesnej aktivity nešportujúcich ľudí, hoci nejaké efekty môžu dosahovať. Napríklad Kokolakis a Lera Lopez (2020) našli pozitívny vplyv na počet nových participantov pre vybrané športové odvetvia (napríklad bojové športy), ale nie pre iné (ako atletika či plávanie) po OH v Londýne. Pozitívny efekt organizácie vrcholových podujatí je možné očakávať v oblasti cestovného ruchu.

Z hľadiska účelnosti sa zdá, že najväčší verejný záujem plnia práve aktivity ako značenie turistických a cykloturistických trás či časť príspevkov na plnenie verejného záujmu v športe. Príspevky členom Top tímu potom môžu, pokiaľ prinesú športové úspechy, priniesť obyvateľom pocit národnej hrdosti alebo šťastia, avšak veľkosť tohto efektu nie je z literatúry zrejmá. Minimálna výška príspevkov členom Top tímu je v súčasnosti stanovená v Zákone o športe.

4.4. Športové poukazy

Od roku 2020 vznikol daňový nástroj na podporu športovania dieťaťa (tzv. športové poukazy). Zamestnávateľia poskytujú dobrovoľný príspevok na športovú činnosť dieťaťa vo výške 55 % oprávnených výdavkov (maximálne 275 eur za kalendárny rok na všetky deti zamestnanca). Výška podpory bola pôvodne odhadnutá na 2,4 mil. eur a vychádzala z dostupných údajov športového registra MŠVVaŠ SR doplneného údajmi za rodičov, ktorí spĺňajú podmienky na uplatnenie. Jedná sa o odhad, nakoľko o skutočných nákladoch schémy alebo jej účinnosti nie sú dostupné žiadne informácie. Pôvodne schválený príspevok na voľnočasové aktivity dieťaťa, tzv. „krúžkovné“, mal byť využitý aj na podporu športu, v prípade jeho opätovného schválenia by vznikla duplicita pri financovaní športovania detí a mládeže. Niektoré športové krúžky sú zároveň zahrnuté aj medzi účelmi, na ktoré sa dajú použiť v súčasnosti existujúce vzdelávacie poukazy.

Cieľ a KPI	Cieľom nástroja je podpora športu detí a mládeže a zvýšenie počtu pravidelne športujúcich detí. Forma úľavy je nastavená podľa vzoru rekreačných poukazov, s tým rozdielom, že ide o dobrovoľný príspevok zamestnávateľov, ktorým pomerne prispievajú na športovú činnosť detí zamestnancov. Schéma nemá nastavené KPIs.	
Potreba intervencie	Potreba intervencie je v súlade s ekonomickou teóriou, keďže zabezpečuje jednak rovnosť príležitostí - teda možnosť športovať aj pre chudobnejších - a tiež lepší zdravotný stav obyvateľstva, ktorý šetrí prostriedky v zdravotníctve.	
Forma podpory	Financovanie na základe dobrovoľných príspevkov zamestnávateľov nie je systémovým riešením, pretože nejde o príspevok pre všetky deti. Systém poskytovania finančných prostriedkov na športové aktivity detí sa využíva aj v iných krajinách, podpora športu cez poukazy je však v zahraničí štandardne financovaná z verejných zdrojov. Financovanie na základe dobrovoľných príspevkov zamestnávateľov nie je systémovým riešením, pretože nejde o príspevok pre všetky deti.	
Odporúčanie	Zrušiť. Príspevok nie je systematickou podporou športovania detí a mládeže, nie je zrejmé či plní želaný účel, nakoľko štát nesleduje kto úľavu čerpá, v akej výške a ktorá skupina obyvateľov z neho benefituje. Po eventuálnom zavedení krúžkovného stráca na zmysluplnosti.	

Od roku 2020 vznikol daňový nástroj na podporu športovania dieťaťa (tzv. športové poukazy). Zamestnávateľia poskytujú dobrovoľný príspevok na športovú činnosť dieťaťa⁶⁹ vo výške 55 % oprávnených výdavkov (maximálne 275 eur za kalendárny rok na všetky deti zamestnanca). Zamestnanec musí spĺňať zákonom stanovené podmienky po vzore rekreačných poukazov⁷⁰. Takto poskytnutý príspevok je oslobodený od dane z príjmu a odvodov zamestnanca a zamestnávateľa (ide o tzv. daňový výdavok).

Cieľom nástroja je podpora športu detí a mládeže a zvýšenie počtu pravidelne športujúcich detí. Forma úľavy je nastavená podľa vzoru rekreačných poukazov, s tým rozdielom, že ide o dobrovoľný príspevok zamestnávateľov, ktorým pomerne prispievajú na športovú činnosť detí zamestnancov. Príspevok je primárne smerovaný na pohybové aktivity detí do 18 roku života v športových organizáciách, nie na profesionálnych športovcov.

Výška podpory bola pôvodne odhadnutá na 2,4 mil. eur a vychádzala z dostupných údajov športového registra MŠ doplneného údajmi za rodičov, ktorí spĺňajú podmienky na uplatnenie. Skutočné plnenie nie je k dispozícii, pretože zamestnávateľia/zamestnanci nevykazujú tento údaj v žiadnych dostupných zdrojoch (napríklad v daňových priznaniach ako rekreačné poukazy).

⁶⁹ Mladšieho ako 18 rokov, ktoré je členom športovej organizácie minimálne 6 mesiacov.

⁷⁰ Zamestnanec pracujúci v trvalom pracovnom pomere najmenej 24 mesiacov.

Financovanie na základe dobrovoľných príspevkov zamestnávateľov nie je systémovým riešením, pretože nejde o príspevok pre všetky deti. Systém poskytovania finančných prostriedkov na športové aktivity detí sa využíva aj v iných krajinách, podpora športu cez poukazy je však v zahraničí štandardne financovaná z verejných zdrojov. Napr. v prípade Austrálie sa jedná o jednorazový príspevok na vybranú športovú aktivitu, poskytovaný samosprávou⁷¹. V praxi sa nejedná o prevládajúci spôsob financovania cez poukazy, častejšou praxou sú tzv. poukazy na starostlivosť o dieťa. V zahraničí je dôraz kladený na kvalitnú športovú infraštruktúru (cez stranu ponuky športovísk) a nie cielene na zvýšenie dostupnosti organizovanej športovej činnosti ako v prípade športových poukazov. Na Slovensku sa dajú na čiastočné financovanie niektorých športových krúžkov v rámci škôl využiť vzdelávacie poukazy, ktoré dostáva vo výške 32 eur ročne každý žiak školy v ktorej sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie.

Deklarovaným cieľom športových poukazov bolo zvýšiť počet pravidelne športujúcich detí. Z tohto dôvodu nie je vhodné, aby bol nárok viazaný na pracovný status rodičov, teda požiadavku byť zamestnancom a mať minimálne 2 roky odpracované. Príspevok nie je systematickou podporou športovania detí a mládeže a nie je zrejmé či plní želaný účel, nakoľko štát nesleduje kto úľavu čerpá, v akej výške a ktorá skupina obyvateľov z neho benefituje.

⁷¹ Austrália: <https://www.service.nsw.gov.au/transaction/apply-active-kids-voucher>

5. Dotácie v pôdohospodárstve

- Dotácie v pôdohospodárstve poskytované zo štátneho rozpočtu dosahujú v priemere 64 mil. eur ročne (2019-2021) a tvoria menej ako desatinu celkovej podpory. Väčšina podpory je zabezpečená zo zdrojov EÚ (580 mil. eur, vrátane spolufinancovania), prostredníctvom opatrení Spoločnej poľnohospodárskej politiky.
- Priemerná hektárová podpora bola v roku 2019 porovnateľná s krajinami EÚ. Výška dotácií dosahovala 376 eur na hektár, čo predstavuje 94 % mediánu EÚ. Produktivita slovenského poľnohospodárstva je však napriek porovnateľnej výške podpory v EÚ nízka. Slovenské poľnohospodárstvo je málo konkurencieschopné a závislé na dotáciách vo väčšej miere ako v iných členských štátoch EÚ. Podpora investícií v sektore je najnižšia v EÚ.
- Poľnohospodárske dotácie zvyšujú ziskovosť sektora a stabilizujú príjmy poľnohospodárov. Ich opodstatnenie závisí do veľkej miery od prístupu okolitých štátov k dotačnej politike a výsledných konkurenčných tlakov na domácich poľnohospodárov. Podobne ako priame platby zo zdrojov EÚ, aj dotácie poskytované zo štátneho rozpočtu sú prevažne orientované na podporu príjmov poľnohospodárov, nie na adresnejšie projekty podporujúce produktivitu.
- Dochádza ku koncentrácii podpôr pre veľké farmy, slabej podpore ekologického hospodárenia, vzniku nadbytočnej administratívy alebo nepriamej pomoci prostredníctvom vyplňania dotazníkov namiesto štandardných dotačných výziev. Vplyvy poskytnutých dotácií nie sú samostatne vyhodnocované. Nie je jasné, aký efekt vynaložené prostriedky priniesli a či splnili ciele, na ktoré boli určené.
- Kvôli netransparentnosti navrhuje revízia zrušiť približne desatinu dotácií zo štátneho rozpočtu. Odstránenie slovenských dotácií by nemalo žiadny, alebo len nízky efekt na cenu poľnohospodárskych statkov, keďže tú určuje hlavne medzinárodný trh.

Tabuľka 19: Dotačné schémy v pôdohospodárstve, v mil. eur, 2019-2021

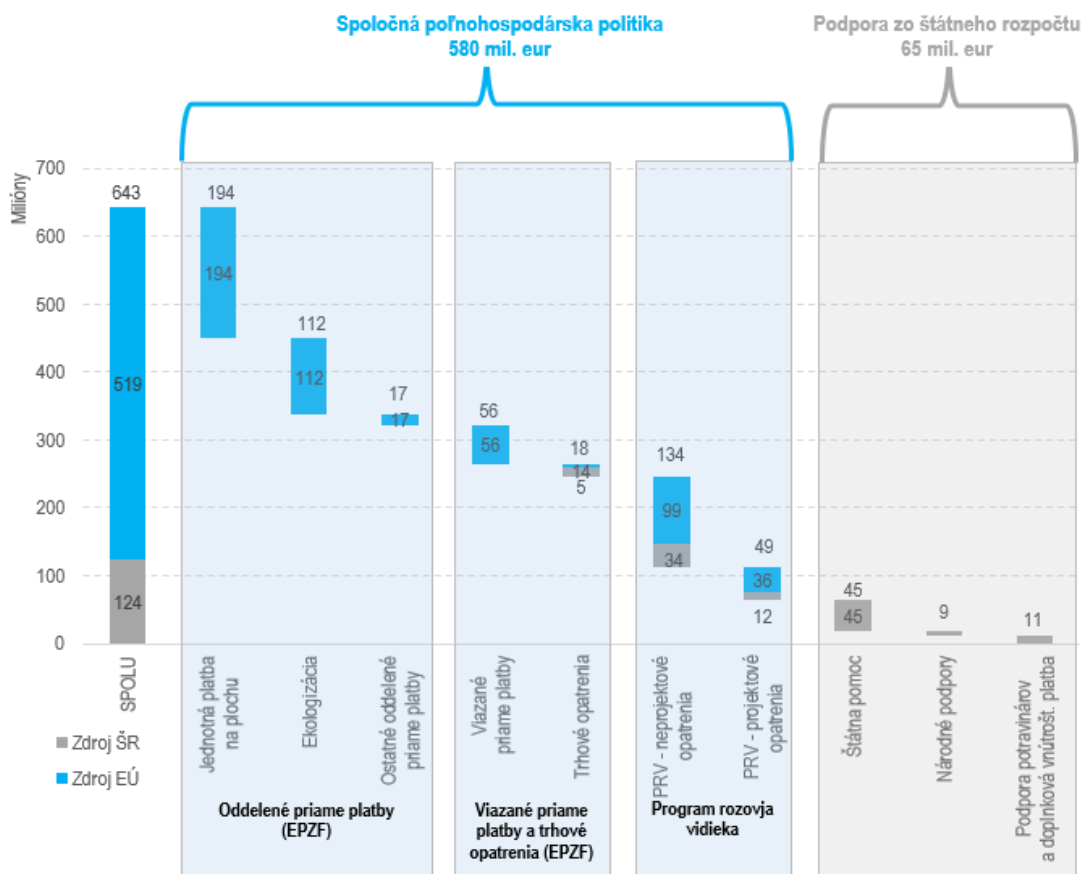
Forma	Podkapitola	Názov schémy	Výdavky
Subvencia	5.1	Štátna pomoc	43,3
Subvencia	5.2	Národné podpory	7,5
Subvencia	5.3	Podpora potravinárov	5,8
Subvencia	5.4	Doplnkové vnútroštátne platby (dobyčie jednotky)	3,8
Subvencia	5.5	Správa vojenských lesov	3,0
Spolu			63,4

Zdroj: ÚHP na základe údajov MF SR

Verejné výdavky na pôdohospodárstvo

Slovenskí poľnohospodári a ostatní výrobcovia v pôdohospodárskom sektore boli v roku 2021 podporení dotáciami spolu vo výške 643 mil. eur, z toho dotácie zo štátneho rozpočtu predstavovali len desatinu. Väčšina podpory bola zabezpečená prostredníctvom opatrení Spoločnej poľnohospodárskej politiky (Príloha 4: Opatrenia Spoločnej poľnohospodárskej politiky) - zo zdrojov EÚ môžu poľnohospodári získať podporu prostredníctvom priamych platieb, opatrení programu rozvoja vidieka a trhových opatrení. Štátny rozpočet zabezpečuje okrem spolufinancovania zdrojov EÚ aj ďalšie možnosti podpory - schémy štátnej pomoci, národné podpory, vnútroštátne platby a podporu potravinárov.

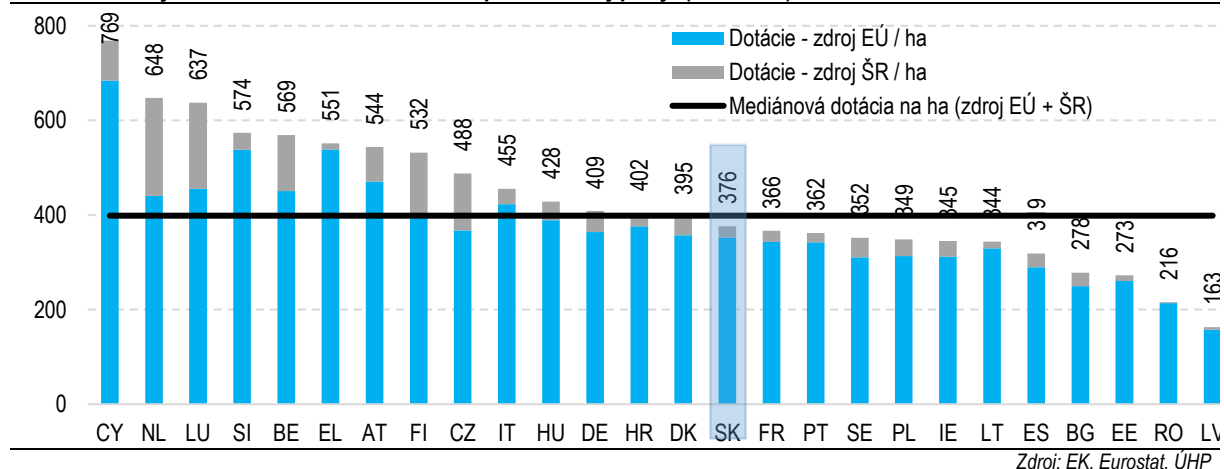
Graf 30: Podpora v sektore poľnohospodárstva (2021, mil. eur)



Zdroj: PPA, MPRV SR, ÚHP

Priemerná výška dotácií bola v roku 2019 na Slovensku 376 eur na hektár, čo predstavuje 94 % mediánu EÚ. Zhodnotiť a porovnať skutočnú výšku podpory medzi krajinami EÚ je náročné. Pred zavedením nových opatrení sú krajiny povinné dať ich schváliť Európskou Komisiou (tzv. notifikácia), no nie všetky formy podpory aj notifikované v skutočnosti sú. Príkladom je podpora potravinárov na Slovensku vyplácaná za vyplňanie dotazníkov. Farmár, ktorý dostáva podporu od štátu, získava výhodu oproti svojim konkurentom. EÚ preto vo všeobecnosti zakazuje štátnu podporu, pokiaľ nie je odôvodnená hospodárskym rozvojom.

Graf 31: Poskytnuté dotácie na hektár obhospodarovanej pôdy (2019, eur)



Zdroj: EK, Eurostat, ÚHP

Opodstatnenie podpory poľnohospodárstva závisí do veľkej miery od prístupu okolitých štátov k dotačnej politike a výsledných konkurenčných tlakov na domácich poľnohospodárov. Efekt podpory vo všeobecnosti však zostáva často otáznym. Hoci dotácie stabilizujú príjem poľnohospodárov, spôsobujú aj zníženie efektívnosti.

Patrí k nim koncentrácia platieb príjemcom, znížená motivácia inovovať, znižovať náklady a diverzifikovať využívanie pôdy. Nastavenie dotácií by ideálne zohľadňovalo napríklad hospodárenie s dôrazom na zmierňovanie zmeny klímy alebo zachovanie biodiverzity (Scown, Brady a Nicholas, 2020).

Box 10: Dotácie v poľnohospodárstve – teoretické východiská

Odstránenie slovenských dotácií by nemalo žiadny, alebo len nízky efekt na cenu poľnohospodárskych statkov. Väčšina vyspelých krajín dotuje poľnohospodárskych výrobcov. Často sa však sťažujú na dotácie v iných krajinách, ktoré ich vlastných výrobcov poškodzujú (Edwards, 2018). Poľnohospodársky sektor je často považovaný za trh blízky dokonalej konkurencii (Mansfield a Yohe, 2004) s vysokým počtom firiem bez vplyvu na cenu, nízkymi prekážkami vstupu na trh a homogénnosťou poľnohospodárskych statkov (Dever, 2008). Keďže ponuka väčšiny poľnohospodárskych statkov je globálna a ich cenu určuje medzinárodný trh (Babcock, 2007), odstránenie slovenských dotácií by na cenu nemalo žiadny, alebo len nízky efekt.

Ekonomovia obhajujúci potrebu intervencií štátu v sektore poľnohospodárstva argumentujú nízkou ziskovosťou, nízkymi a nestabilnými príjmami farmárov a potrebou podpory rozvoja vidieka (Gardner 1992). Medzi ďalšie dôvody patrí stabilizácia trhov s poľnohospodárskymi komoditami, zvyšovanie nízkej návratnosti investícií do poľnohospodárskych podnikov, zaistenie potravinovej bezpečnosti a kompenzácia poľnohospodárskej podpory poskytovanej inými krajinami (Johnson 1991; Wright 1995). Najčastejšie formy podpory sú priame platby farmárom, vládne nákupy, regulácie minimálnych cien, dotácie na riadenie rizík a ďalšie intervencie v oblasti importu a exportu.

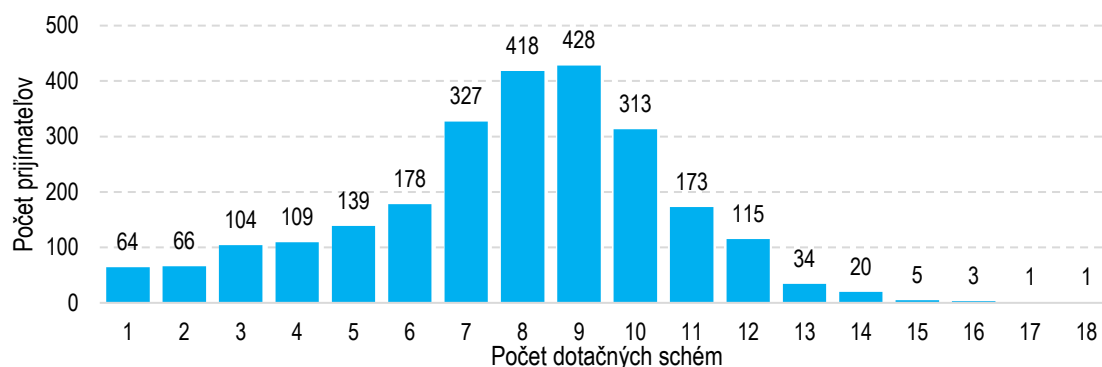
Kritika poľnohospodárskych dotácií poukazuje na narúšanie otvoreného medzinárodného obchodu (Sykes, 2005), odrádzanie poľnohospodárov od inovácií, znižovanie nákladov, diverzifikáciu využívania pôdy a iných opatrení podporujúcich konkurencieschopnosť v hospodárstve (Edwards, 2018). Dotácie sú často vyplácané subjektom, ktoré by boli dobre situované aj bez podpory (napr. podpora príjmu vo vysoko produktívnych poľnohospodárskych regiónoch). Na druhej strane sú subjekty, ktoré vytvárajú pozitívne externality prostredníctvom hospodárenia s dôrazom na zmierňovanie zmeny klímy alebo zachovanie biodiverzity za poskytovanie týchto služieb nedostatočne odmeňované (Scown, Brady, Nicholas, 2020).

Výsledný efekt intervencií často ostáva otázný. Štúdia skúmajúca dotácie talianskym farmárom konštatuje pozitívny vplyv priamych platieb na stabilizáciu príjmov, ale zároveň naznačuje priestor na zvýšenie efektívnosti (Severini et al., 2016). Ďalšie výskumy zmieňujú znižovanie nerovností v príjmoch medzi farmármi, ale zároveň spomínajú regionálne rozdiely a vysokú koncentráciu platieb (Benni and Finger, 2013; Ciliberti and Frascarelli, 2018).

Zaujímavým príkladom farmárov prosperujúcich bez dotácií je Nový Zéland. V roku 1984 krajina ukončila štátnu pomoc, napriek vysokej závislosti od pôdohospodárstva (štyrikrát vyššia ako v USA). Zmeny sa spočiatku stretli s odporom, ale produktivita fariem na Novom Zélande, príjem a výstupy v rokoch po reforme vzrástli. Novozélandskí farmári znížili náklady, diverzifikovali využívanie pôdy, hľadali nepoľnohospodárske príjmy a rozvíjali špecializované trhy, ako napríklad trh s kiwi (Edwards, 2018).

Poľnohospodári môžu benefitovať z viacerých dotačných schém naraz. Príkladom sú príjemcovia Zelenej nafty, najväčšej dotačnej schémy financovanej zo štátneho rozpočtu. Až 80 % príjemcov zelenej nafty dostalo v roku 2021 podporu z viac ako 5 dotačných schém. Viac ako 10 podpôr dostalo 14 % príjemcov (Graf 32).

Graf 32: Prijemcovia zelenej nafty podľa počtu všetkých schválených dotačných schém (2021)



Zdroj: PPA, MPRV SR, ÚHP

Desiati najväčší prijímatelia zelenej nafty dostali v roku 2021 aj podporu z ďalších 12 dotačných schém. Celkovo dostali 13,8 mil. eur, zelená nafta tvorila štvrtinu (Tabuľka 20). U viacerých prijímateľov predstavovala len doplnok k financovaniu zo zdrojov EÚ.

Tabuľka 20: Prijemcovia dotácií v poľnohospodárstve (top 10 prijemcov zelenej nafty, 2021, tis. eur)

Prijemca	Dotácie zo ŠR			Dotácie zo zdrojov EÚ							Spolu	Podiel zelenej nafty
	Zelená nafta	Poistné	Podpora potravinárov	Zvierat	Živočné podnikienky	Jednotná platba na plochu	Produkcia mlieka	Ekologizácia	Cukrová repa	Hovädzi dobytok		
Dan-Slovakia Agrar, a.s.	957	219	0	1455	468	0	281	0	0	18	3 397	28 %
PIGAGRO, s.r.o.	601	158	0	338	116	0	67	0	0	64	1 343	45 %
AGROVÝKRM, a.s.	293	43	0	554	0	0	0	0	0	0	890	33 %
FARMA MAJČICHOV, a.s.	270	7	15	399	522	841	314	0	1	52	2 421	11 %
FirstFarms Agra M s. r. o.	265	51	0	325	328	709	195	173	0	81	2 127	12 %
FirstFarms Gabčíkovo, s.r.o.	244	54	0	268	181	0	106	0	0	7	860	28 %
PAVEX s.r.o.	215	0	0	0	0	0	0	0	0	0	215	100 %
Polnohospodárske družstvo DEVIO Nové Sady	196	20	0	179	503	251	302	158	66	49	1 724	11 %
Rybárova farma	185	5	0	51	0	56	0	0	110	0	407	46 %
ProOvo, a.s.	160	54	38	225	0	0	0	0	0	0	476	34 %
SPOLU	3 385	611	53	3 791	2 118	1 857	1 265	331	177	274	13 860	24 %

* Refundácia, Bielkovinové plodiny, Prírodné obmedzenia, Redistributívna platba

Zdroj: PPA, MPRV SR, ÚHP

Efektívnosť dotácií

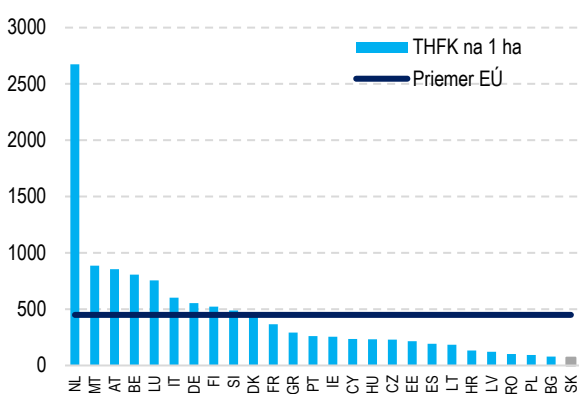
Produktivita slovenského poľnohospodárskeho sektora je napriek porovnateľnej výške podpory v EÚ nízka. Zatiaľ čo výška hektárovej podpory je na úrovni mediánu krajín EÚ, hrubá pridaná hodnota na hektár patrí medzi najnižšie (Graf 33). Nízka pridaná hodnota je dôsledkom štruktúry výroby, relatívnych úrod a predajných cien poľnohospodárskych produktov v SR v porovnaní s inými štátmi. Na Slovensku dominujú obilniny a priemyselné plodiny (hlavne olejiny), zatiaľ čo v EÚ zohrávajú menšiu rolu. Naopak, za EÚ zaostávame v produkcii s vyššou pridanou hodnotou, hlavne v pestovaní zeleniny, ovocia a v živočíšnej výrobe⁷².

Slovensko zaostáva v poľnohospodárskej produktivite aj kvôli nízkej podpore investícií. Dotácie poskytované zo štátneho rozpočtu sú pritom podobne ako priame platby zo zdrojov EÚ primárne zamerané na podporu príjmov poľnohospodárov, nie na adresnejšie projekty. Európska investičná banka identifikovala Slovensko ako krajinu s najnižšou podporou investícií v poľnohospodárskom sektore v rámci EÚ⁷⁴. Investície do

⁷² Priebežná správa revízie výdavkov na pôdohospodárstvo, 2018

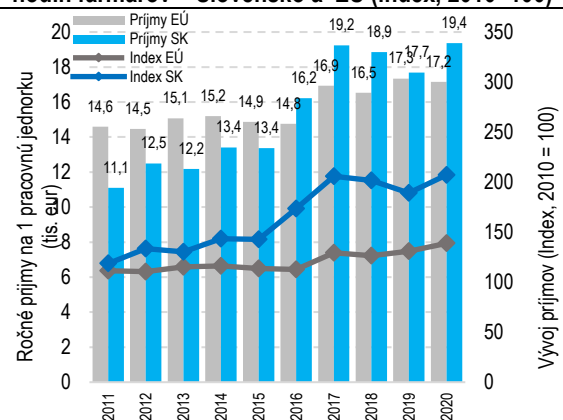
budov, strojov a technického vybavenia pritom zvyšujú produktivitu a vedú k rastu a ziskovosti celého sektora. Dotácie poskytované zo štátneho rozpočtu sú podobne ako priame platby zo zdrojov EÚ primárne zamerané na podporu príjmov poľnohospodárov, nie na adresnejšie projekty (napríklad podpora klimaticky šetrnej zavlažovacej infraštruktúry, technológií zvyšujúcich produktivitu alebo obnoviteľných zdrojov energie, podporované programom rozvoja vidieka PRV). Reálne príjmy slovenských poľnohospodárov sa pritom za posledných 10 rokov takmer zdvojnásobil. Výrazne rýchlejšie rástli tiež v porovnaní s EÚ aj (Graf 34). Slovensko ako jeden z mála členských štátov presunulo v období 2014-2020 časť EÚ prostriedkov určených na PRV do priamych platieb, čím čiastočne oslabilo stimul poľnohospodárov investovať do inovácií. V programovom období 2023 – 2027 plánuje vyššiu podporu PRV a zároveň doň presúva časť prostriedkov určených na priame platby.

Graf 33: Tvorba hrubého fixného kapitálu (THFK) v poľnohospodárstve na ha obhospodarovanej pôdy (2020)



Zdroj: EK, Eurostat, ÚHP

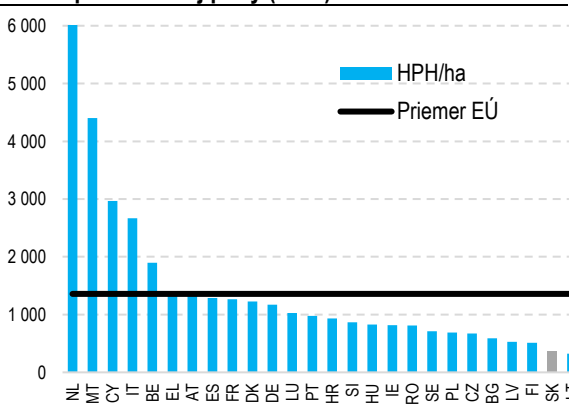
Graf 34: Vývoj reálnych príjmov a odpracovaných hodín farmárov – Slovensko a EÚ (index, 2010=100)



Zdroj: EK, Eurostat, ÚHP

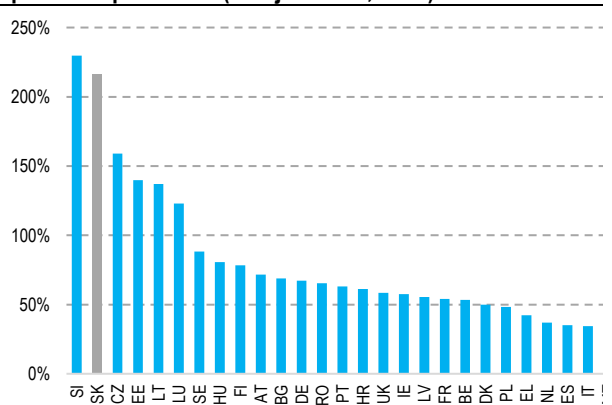
Slovenské poľnohospodárstvo je málo konkurencieschopné a závislé na dotáciách vo väčšej miere ako poľnohospodárstva iných členských štátov EÚ⁷³. Podiel dotácií na zisku bol v roku 2020 na Slovensku 2. najvyšší z pomedzi krajín EÚ. Podiel bol väčší ako 100 %, čo znamená, že bez dotácií by slovenské farmy vytvárali stratu, podobne ako v 5 ďalších krajinách EÚ. Farmy v ostatných členských štátoch sú schopné produkovať zisk aj bez dotácií (Graf 36).

Graf 35: Hrubá pridaná hodnota na hektár obhospodarovanej pôdy (2021)



Zdroj: EK, Eurostat, ÚHP

Graf 36: Podiel dotácií na zisku v sektore poľnohospodárstva (zdroj ŠR+ EÚ, 2020)



Zdroj: EK, Eurostat, ÚHP

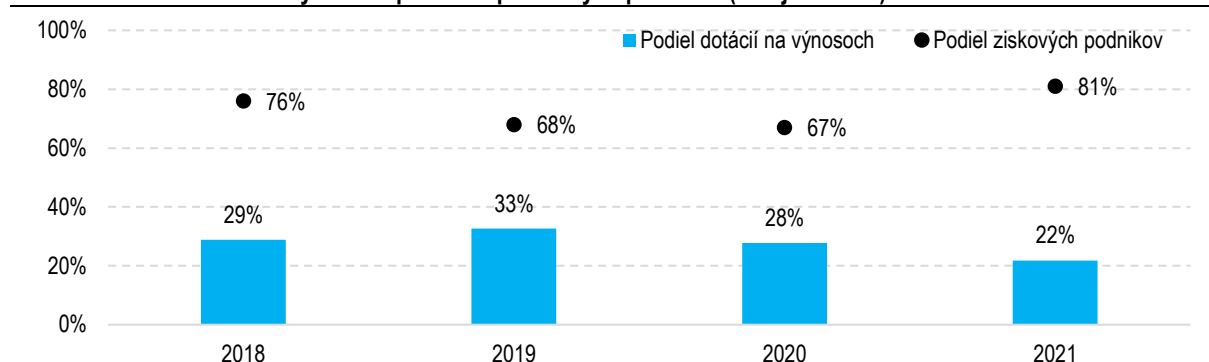
Väčšina poľnohospodárskych podnikov by bola podľa MPRV SR v roku 2021 bez podpory stratová. V roku 2021 mali rozhodujúcu úlohu v ekonomike poľnohospodárskych podnikov podpory, bez ktorých by bola väčšina podnikov stratová. Podiel celkových podpôr na výnosoch v rámci poľnohospodárstva dosiahol 22 %⁷⁴. V roku 2021

⁷³ Priebežná správa revízie výdavkov na pôdohospodárstvo, 2018

⁷⁴ Zelená správa, 2022

bolo 81 % poľnohospodárskych podnikov ziskových. V poľnohospodárstve neplatia rovnaké pravidlá ako v sektoroch voľného trhu. Ziskovosť farmárov závisí často aj na schopnosti administrovať dotácie, zatiaľ čo na voľnom trhu závisí od schopnosti uspokojiť zákazníka.

Graf 37: Podiel dotácií na výnosoch poľnohospodárskych podnikov (zdroj ŠR + EÚ)



Zdroj: Zelená správa, ÚHP

Finančná podpora zo štátneho rozpočtu pre slovenských poľnohospodárov stúpa, jej výsledky sú však nejasné. Výsledky slovenského poľnohospodárstva a potravinárstva sú každoročne vyhodnocované v Zelenej správe⁷⁵, na posúdenie výkonnosti Spoločnej poľnohospodárskej politiky bol vytvorený hodnotiaci a monitorovací rámec⁷⁶. Dopady poskytnutých dotácií zo štátneho rozpočtu však nie sú samostatne vyhodnocované - nie je jasné, aký efekt vynaložené prostriedky priniesli a či splnili ciele, na ktoré boli určené. Vysoké podiely dotácií na ziskoch a nízka produktivita v porovnaní so zahraničím však naznačujú, že požadované výsledky sa nedarí naplniť.

Príjemcovia sú podporovaní bez ohľadu na produktivnosť, hospodárenie šetrné k životnému prostrediu alebo proaktivitu a inovácie v sektore. Dotácie sú zväčša poskytované plošne, výška pomoci závisí na veľkosti produkcie alebo množstve obhospodarovaných jednotiek.

5.1. Štátna pomoc v pôdohospodárstve

Štátna pomoc podporuje poľnohospodársku prvovýrobu, potravinárstvo, lesné a rybné hospodárstvo prostredníctvom 15 schém. Ide o najväčšiu podporu s priemernými výdavkami 43 mil. eur ročne. Nie je jasné, aké výsledky sú prostredníctvom podpory dosahované. Chýba jasne stanovený merateľný cieľ, kľúčové ukazovatele a ich systematické hodnotenie. Príjemcovia sú podporovaní bez ohľadu na produktivnosť, hospodárenie šetrné k životnému prostrediu alebo inovácie v sektore. Časť podpory je prerozdeľovaná na základe veľkosti produkcie alebo obhospodarovanej plochy, bez posúdenia potreby dané podniky podporovať.

Štátna pomoc slúži na podporu poľnohospodárskej prvovýroby, potravinárstva, lesného a rybného hospodárstva. Pozostáva z 15 schém s rôznym zameraním. Príkladom je zelená nafta podporujúca poľnohospodársku výrobu alebo schémy pokrývajúce riziká v poľnohospodárstve. Podpora je doplnkom k I. a II. pilieru Spoločnej poľnohospodárskej politiky. Účely a podmienky na poskytnutie upravujú normy Európskej komisie.

Nie je jasné, aké výsledky sú prostredníctvom štátnej pomoci dosahované. Chýba jasne stanovený cieľ, kľúčové merateľné ukazovatele a ich systematické hodnotenie. Ukazovatele a ciele sledované v súčasnosti prostredníctvom programového rozpočtu⁷⁹ nestačia na vyhodnotenie efektivity.

Štátna pomoc s priemernými výdavkami 43 mil. eur ročne (2019-2021) je najväčšou dotačnou schémou v pôdohospodárstve. Najviac prostriedkov smeruje na zelenú naftu (57 % výdavkov), náhradu škôd spôsobených nepriaznivou poveternostnou situáciou⁷⁷ (12 % výdavkov) a poisťné v poľnohospodárskej prvovýrobe (11,5 %

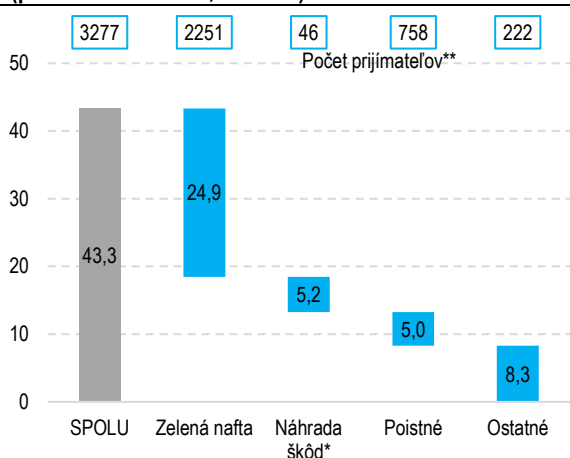
⁷⁵ Dostupné online: <https://www.mpsr.sk/polnohospodarstvo-a-potravinarstvo/122>

⁷⁶ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef_sk

⁷⁷ Schéma sa realizuje nepravidelne, naposledy bola vyplatená v roku 2019.

výdavkov). V roku 2022 sa objem pomoci viac ako zdvojnásobil, najmä kvôli náhradám za škody spôsobené suchom.

Graf 38: Vyplatená štátna pomoc a počet prijímateľov (priemer 2019-2021, mil. eur)

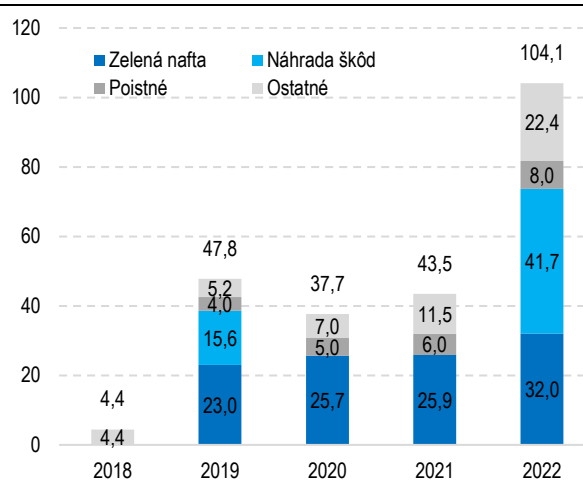


Zdroj: Monitorovacie správy MPRV SR, Prehľad dotácií poskytovaných v rámci štátnej a minimálnej pomoci

* Náhrada bola v sledovanom období vyplatená jednorazovo vo výške 15,5 mil. eur v 2019.

** Celkový počet prijímateľov je potenciálne nižší, vzhľadom na skutočnosť, že jeden prijímateľ mohol v rámci štátnej pomoci poberať viacero výziev.

Graf 39: Vyplatená štátna pomoc (2018-2022, mil.eur)



Zdroj: MPRV SR

Podporovaných je priemerne 3-tisíc prijímateľov ročne, priemerná dotácia na príjemcu je 13-tisíc eur ročne. Výrobcovia v poľnohospodárstve sú podporovaní bez ohľadu na produktivnosť, hospodárenie šetrné k životnému prostrediu alebo inovácie v sektore.

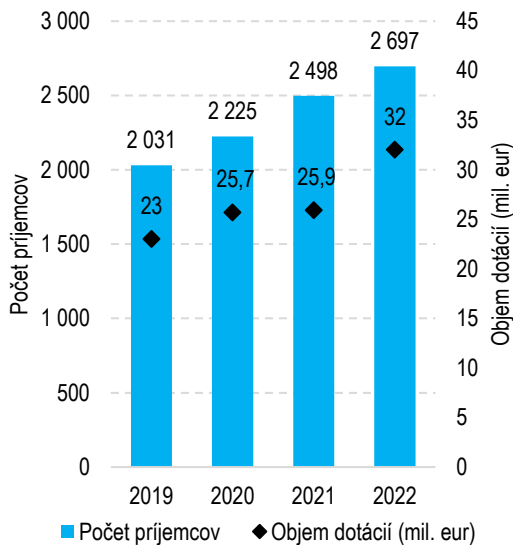
<p>Zelená nafta je najväčšou schémou štátnej pomoci. Slúži na podporu poľnohospodárskej výroby formou dotovania časti spotrebnej dane z minerálnych olejov. Pozitívom je, že schéma podporuje konkrétne poľnohospodárske činnosti – špeciálnu rastlinnú a živočíšnu výrobu v súlade s cieľmi slovenskej poľnohospodárskej politiky. Podpora farmárom zabezpečuje príjem bez ohľadu na ich snahu znižovať náklady, motiváciu inovovať, hospodárenie šetrné k životnému prostrediu, snahu diverzifikovať využívanie pôdy alebo k správaniu sa podporujúcemu konkurencieschopnosť v poľnohospodárstve. Dopady podpory nie sú sledované, dochádza tiež ku koncentrácii pomoci pre veľké firmy v zahraničnom vlastníctve.</p>		
Cieľ a KPI	Cieľ je široko definovaný ako podpora poľnohospodárskej výroby. Pozitívom však je, že schéma podporuje konkrétne poľnohospodárske činnosti – špeciálnu rastlinnú a živočíšnu výrobu v súlade s cieľmi slovenskej poľnohospodárskej politiky. KPIs nie sú stanovené. Nie je vyhodnocované, ako schéma prispieva k naplneniu cieľa.	
Potreba intervencie	Bez podpory by pravdepodobne došlo k zníženiu medzinárodnej konkurencieschopnosti producentov. Opodstatnenie podpory závisí do veľkej miery od prístupu okolitých štátov k dotačnej politike a výsledných konkurenčných tlakov na domácich poľnohospodárov. Pre spotrebiteľov by odstránenie dotácie nemalo žiadny, alebo minimálny vplyv (ceny produktov by zostali nezmenené). Podpora farmárom zabezpečuje príjem bez ohľadu na ich snahu znižovať náklady, motiváciu inovovať, diverzifikovať využívanie pôdy alebo k správaniu sa podporujúcemu konkurencieschopnosť v poľnohospodárstve.	
Forma podpory	Poľnohospodársky sektor je prostredníctvom priamych dotácií štandardne podporovaný aj v zahraničí. Sektor je intenzívne podporovaný najmä zo zdrojov EÚ prostredníctvom nástrojov SPP. Zelená nafta tvorí len minimálny podiel v porovnaní s podporou EÚ (4 % celkovej podpory v roku 2021). Vhodná je tiež pomoc v podobe štátom zaručených bankových úverov, alebo zvýhodnené úvery. Prijemcovia tak majú vyššiu motiváciu na zabezpečenie efektivity a návratnosti hospodárenia.	
Odporúčanie	Pozastaviť. Pokračovanie financovania podmienit' úpravou podmienok schémy s cieľom zvýšiť produktivitu v poľnohospodárstve. Zohľadniť v súčasnosti nedostatočné podmienenie podpory k snahe o efektívnejšie správanie prijímateľov, súlad s podporovanými plodinami a zvieratami v SPP, vysokú koncentráciu podpory. Potrebné je stanoviť výsledkové ukazovatele a pravidelne vyhodnocovať dopady podpory.	

Zelená nafta je najväčšou schémou štátnej pomoci, s priemernou výškou 25 mil. eur ročne (2019 - 2021).

Slúži na podporu poľnohospodárskej výroby formou dotovania časti spotrebnej dane z minerálnych olejov. Výška podpory je určená na základe štandardizovanej spotreby pohonných hmôt na 1 hektár konkrétnej poľnohospodárskej plodiny a 1 dobytčiu jednotku hospodárskych zvierat. Schéma podporuje špeciálnu rastlinnú a živočíšnu výrobu prostredníctvom dotácie vstupov. V súlade s cieľmi slovenskej poľnohospodárskej politiky nepodporuje napríklad produkciu obilnín a olejní, ktoré sú viac ziskové.

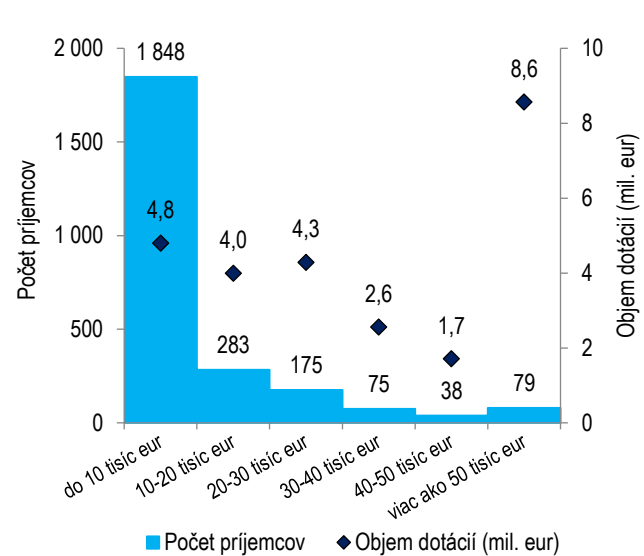
Obdobná podpora je poskytovaná aj v okolitých štátoch a bez nej by pravdepodobne došlo k zníženiu medzinárodnej konkurencieschopnosti producentov. Poľsko, Česko, Maďarsko podporujú poľnohospodárov prostredníctvom vrátenia spotrebnej dane z minerálnych olejov. Zelená nafta v Rakúsku zabezpečuje farmárom daňovú úľavu v závislosti od toho, akú pôdu poľnohospodár obhospodaruje.

Graf 40: Výška dotácie (mil. eur) a počty príjemcov v rokoch 2019-2022



Zdroj: MPRV SR

Graf 41: Príjemcovia Zelenej nafty podľa výšky dotácie v roku 2021 (v tis. eur)



Zdroj: *Prehľad dotácií* poskytovaných v rámci štátnej pomoci

Napriek tomu, že zelená nafta podporuje klesajúcu produkciu živočíšnej a špeciálnej rastlinnej výroby, ktoré majú pozitívne ekonomické, sociálne a environmentálne prínosy (napr. zamestnanosť na vidieku), schéma má viacero negatív:

- **Podpora farmárom zabezpečuje príjem bez ohľadu na ich snahu znižovať náklady**, motiváciu inovovať, hospodárenie šetrné k životnému prostrediu, snahu diverzifikovať využívanie pôdy alebo k správaniu sa podporujúcemu konkurencieschopnosť v poľnohospodárstve. Schéma slúži na podporu príjmu poľnohospodárov. Podpora príjmu len málo zlepšuje konkurencieschopnosť a produktivitu v sektore poľnohospodárstva.
- **Analýza prijímateľov naznačuje koncentráciu pomoci pre veľké podniky, najväčšími poberateľmi sú firmy v zahraničnom vlastníctve.** Dánske firmy na chov ošípaných poberali v období 2020-2021 ročne 1,5 mil. eur, čo predstavovalo 7 % celkovej dotácie. Priemerná výška dotácie v rámci 10 najväčších prijímateľov predstavovala 340-tisíc eur, zvyšní poberatelia dostali 9 600 eur, čo naznačuje vysokú koncentráciu pomoci.
- **Chýba vyhodnotenie vplyvov.** Objem vyplatenej podpory aj počet príjemcov každoročne stúpa, dosahované výsledky sú však nejasné.
- **Zelená nafta smeruje prostriedky tam, kde už v súčasnosti smerujú cez iné programy.** Príkladom sú viazané platby zo zdrojov EÚ podporujúce pestovanie vybraných druhov plodín, alebo chov zvierat. Príjemcovia môžu benefitovať z rôznych schém naraz. Až 80 % príjemcov zelenej nafty dostalo v roku 2021 podporu z viac ako 5 dotačných schém. Viac ako 10 podpôr dostalo 14 % príjemcov (Graf 32).

Potreba dotovania nafty by mohla zaniknúť, aj vďaka pripravovanej iniciatíve REPowerEU. Podľa údajov MPRV SR⁷⁸ predstavujú náklady na pohonné látky v poľnohospodárstve 120-130 mil. eur ročne. Znížiť ich môže pripravovaná iniciatíva Európskej komisie REPowerEU. Jej cieľom je znížiť energetickú závislosť na Rusku prostredníctvom investícií do využívania obnoviteľných zdrojov na výrobu palív alebo výmeny technológií za úspornejšie a energeticky efektívnejšie (napr. modernizácia strojového parku, eliminácia ťažkej traktorovej techniky a jej prechod na iný druh pohonu – biopalivá alebo elektrickú energiu). Výmena technológií pestovania plodín bude náročná, mnohé riešenia sú zatiaľ v štádiu vývoja.

⁷⁸ Radela, IL MPRV SR

Schémy pokrývajúce riziká v pôdohospodárstve

Riziká v pôdohospodárstve pokrýva viacero schém štátnej pomoci. Výdavkovo najväčšími sú náhrada škôd spôsobených nepriaznivou poveternostnou udalosťou (priemerne 5,2 mil. eur, vyplácaná nepravidelne) a poistné v poľnohospodárstve (5 mil. eur ročne). Riziko v poľnohospodárstve je všeobecne väčšie ako v iných odvetviach hospodárstva. Extrémne prírodné javy, choroby rastlín a zvierat a zmena klímy majú častejší a intenzívnejší vplyv na poľnohospodársku produkciu⁷⁹.

Podpora riadenia poistiteľného rizika je zabezpečovaná prostredníctvom štátnej pomoci vo výške 5 mil. eur ročne. Štát farmárom kompenzuje časť zaplateného poistného (do 65 % zaplatenej výšky), mnohých tak motivuje k poisteniu. Snaží sa tak zvýšiť dlhodobu nízky podiel poľnohospodárov s komerčným poistením na Slovensku. Záujem stúpa, podľa údajov MPRV SR sa počet žiadateľov od roku 2019 takmer zdvojnásobil. Od roku 2023 podporu doplní nová intervencia v rámci SPP (zdroje EÚ) s alokáciou 8 mil. eur ročne. Do budúcnosti je vhodné zvážiť prechod na podporu poistného plne zo zdrojov EÚ.		
Cieľ a KPI	Formálne definovaným cieľom je poskytovanie podpory poľnohospodárskym podnikom formou platby poistného. Zvyšovanie počtu poistených poľnohospodárov je relevantným cieľom. KPIs nie sú definované. Nie je dostatočne vyhodnocované, ako schéma k cieľu prispieva.	
Potreba intervencie	Zlyhanie trhu nie je jednoznačné. Zabezpečenie čo možno najvyššieho podielu poistených poľnohospodárov je žiaduce, avšak produkt existuje bez ohľadu na dotáciu - poľnohospodári majú možnosť sa poistiť. V súčasnosti sú však podmienky poistenia nepriaznivé (vysoké ceny, vysoká spoluúčasť).	
Forma podpory	Štát spolufinancuje poistné napríklad v okolitých krajinách V3, existujú však aj systémové riešenia riadenia rizika v poľnohospodárstve (napr. fond nepoistiteľných rizík).	
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. Potrebné je pravidelne a systematicky sledovať a vyhodnocovať dopady podpory. Pri zabezpečení podpory z EÚ zdrojov postupne znižovať / zrušiť financovanie zo štátneho rozpočtu. Zvážiť vytvorenie systémových nástrojov riešenia rizik v poľnohospodárstve, odporúčaných viacerými strategickými dokumentami (Zelená správa, Revízia výdavkov na pôdohospodárstvo).	

Čisto komerčné poistné trhy nefungujú z hľadiska verejného záujmu pre oblasť poľnohospodárstva úplne dokonale. Väčšina členských štátov EÚ preto podporuje riadenie rizika v poľnohospodárstve z verejných zdrojov. Ide buď o podporu komerčného poistenia, podporu vzájomných poistných fondov, alebo ex ante, resp. ex post kompenzáciu výdavkov na sanovanie strát a škôd po katastrofách, pričom takéto katastrofické riziká sú na komerčnom princípe buď ťažko poistiteľné alebo nepoistiteľné (Pokrivčák, Tóth, 2020).

Podiel poľnohospodárov s komerčným poistením je na Slovensku nízky. Podľa odhadov je na Slovensku poistenosť fariem 35 %, kým v Česku je to 55 % a v Rakúsku okolo 80 %. Nízka miera komerčného poistenia je dôsledkom vysokých cien, nevhodnej ponuky poistných produktov, resp. nepokrytia niektorých dôležitých rizík komerčným poistením na Slovensku, vysokej spoluúčasti, nestálej poľnohospodárskej politiky vo vzťahu k poisteniu a nízkej informovanosti⁸⁰ (Pokrivčák, Tóth, 2020).

Štát sa snaží zvyšovať poistenosť. Farmárom kompenzuje časť zaplateného poistného (do 65 % zaplatenej výšky), mnohých tak motivuje k poisteniu. Podpora riadenia poistiteľného rizika bola v období 2007-2012 a od 2019 doteraz zabezpečovaná formou podpory na zaplatené komerčné poistné (5 mil. eur ročne). Počet žiadateľov každoročne stúpa, od roku 2019 sa takmer zdvojnásobil. Každoročne došlo k takmer 100 % vyplateniu rozpočtovanej výšky výdavkov schémy. Poistná hodnota tiež rastie z dôvodu rastu cien komodít, čo aj pri rovnakej

⁷⁹ Revízia výdavkov na pôdohospodárstvo, 2019

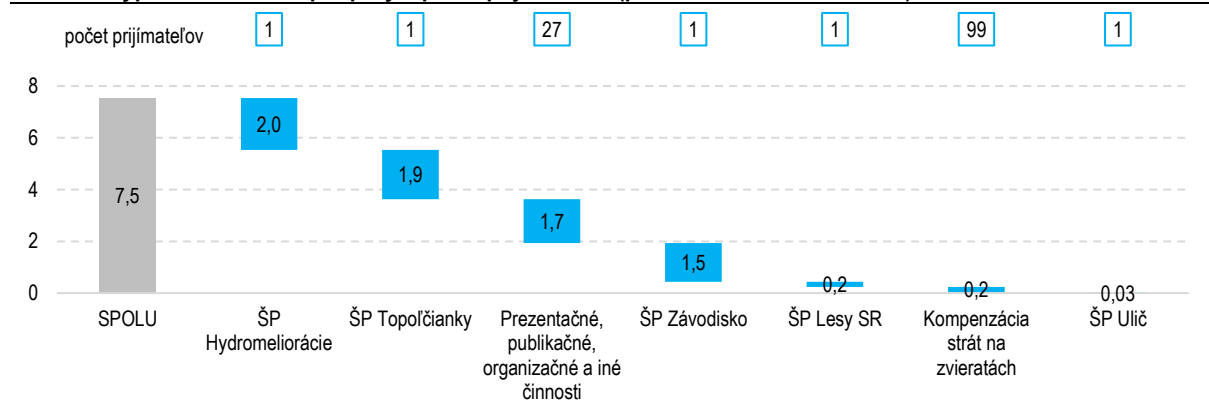
sadzbe znamená vyššie zaplatené poistné. Systém kompenzuje farmárom zaplatené poistné maximálne do výšky 65 %. Od roku 2024 podporu doplní nová intervencia v rámci SPP s alokáciou 8 mil. eur ročne. Jej cieľom je podporiť z prostriedkov EÚ stabilizáciu príjmov poľnohospodárov v prípade škôd spôsobených poistiteľnými rizikami, ktoré prekračujú prahovú hodnotu najmenej 20 % priemernej ročnej produkcie poľnohospodára⁸¹. Do budúcnosti je vhodné zvážiť prechod na podporu poistného plne zo zdrojov EÚ.

Stále chýba systémové riešenie nepoistiteľného rizika, ktoré štát rieši ad hoc platbami. V roku 2022 odškodnil farmárov za extrémne suchu sumou 42 mil. eur. V prípade nepoistiteľného rizika – vysokých škôd na úrode alebo chove, ktoré nepokrýva komerčné poistenie (sucho, podmáčanie, nákazy zvierat) štát poskytuje pomoc formou ad hoc kompenzácií strát, vytvárajúc tak volatilitu verejných výdavkov. V roku 2019 štát zaplatil 15,6 mil. eur za škody spôsobené suchom, v roku 2022 až 42 mil. eur. Zmena klímy a častejší výskyt extrémov počasia môžu v budúcnosti predstavovať problém a zvyšovať nároky na finančné krytie škôd. Vytvorenie systémového nástroja na riadenie nepoistiteľných rizík navrhovala už Revízia výdavkov na pôdohospodárstvo (2019) formou vytvorenia fondu nepoistiteľných rizík, alebo poistného produktu na súkromnom trhu. Riešenia by vyžadovali vysoké počiatkové náklady a sú náročné na prípravu, v prípade efektívneho zvládnutia však môžu zabezpečiť flexibilné riešenie rizikovosti pôdohospodárstva na Slovensku.

5.2. Národné podpory v pôdohospodárstve

Národné podpory sú druhou najväčšou dotáciou MPRV SR (7,5 mil. eur). Slúžia najmä na zabezpečenie verejnoprospešných účelov štátnych podnikov rezortu (chov koní, starostlivosť o vodné toky a iné). Národný žrebčín Topolčianky, Hydromeliorácie, Závodisko, Lesy SR a Lesopoľnohospodársky majetok Ulič dostávajú za zabezpečenie verejnoprospešnej činnosti 70 % výdavkov (5 z 8 podpôr). Prostredníctvom dotácií určených ostatným subjektom (jednotlivci, neziskové organizácie a iné) sú tiež podporované rôzne prezentačné činnosti alebo kompenzované straty zvierat v dôsledku veterinárnych nariadení.

Graf 42: Vyplatené národné podpory a počet prijímateľov (priemer 2019-2021, mil. eur)



Zdroj: Poskytnuté národné podpory 2019-2021 MPRV SR

Prevažnú časť národných podpôr čerpajú štátne podniky MPRV SR (5,7 mil. eur ročne), sú tak kompenzované za poskytovanie rôznych verejnoprospešných služieb (chov koní, starostlivosť o vodné toky a iné). Viaceré podniky nie sú sebestačné a závisia od štátnych dotácií. Podpory financujú aj niektoré aktivity, ktorých dotačné financovanie nemá oporu v odbornej literatúre. Otázna je napríklad podpora účasti na výstave zvierat alebo organizácia dostihov. Podpora štátnych podnikov prostredníctvom dotačných schém sa javí ako nadbytočná administratíva. Chýba jasne stanovený merateľný cieľ, kľúčové ukazovatele a ich systematické hodnotenie. Podniky, ich podporu a hospodárenie je potrebné podrobiť detailnej analýze.

⁸¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115&from=EN>, článok 76

Cieľ a KPI	Časť cieľov je relevantná - podniky zabezpečujú verejnoprospešné služby (napr. udržiavanie vodných tokov), opodstatnenosť niektorých cieľov je otázná (napr. usporiadanie dostihov). Chýba jasne stanovený merateľný cieľ, kľúčové ukazovatele a ich systematické hodnotenie.	
Potreba intervencie	Časť výziev slúži na zabezpečenie verejnoprospešných služieb, ktoré by trh pravdepodobne nevedel zabezpečiť. Financované sú však aj niektoré aktivity, ktorých dotačné financovanie nemá oporu v odbornej literatúre. Miera produkcie statkov a služieb spojených s pozitívnymi externalitami je napríklad u Závodiska š.p. nejasná.	
Forma podpory	Služby poskytuje priamo štát - prostredníctvom štátnych podnikov, podpora prostredníctvom samostatných dotačných výziev predstavuje nadbytočnú administratívu.	
Odporúčanie	Pozastaviť. Pokračovanie financovania podmieniť úpravou podmienok vyplávania, na základe analýzy zameranej na rozsah a opodstatnenosť služieb poskytovaných štátnymi podnikmi, možnosti generovať vlastné príjmy, možnosti zjednodušenia administratívy, nastavenie indikátorov umožňujúcich sledovať dopad podpory. Podniky je tiež potrebné podrobiť auditom, ktorý odporúčalým už predchádzajúceimi revíziemi výdavkov.	

Prevažnú časť výdavkov čerpajú podniky, ktoré nie sú sebestačné a závisia od štátnych dotácií. Dotácie tvoria priemerne 67 % výnosov štátnych podnikov Hydromeliorácie, Závodisko a Národný žrebčín Topoľčianky. Lesy SR a Lesopoľnohospodársky majetok Ulič sú sebestačné, dotácie MPRV SR tvorili za obdobie 2018-2021 menej ako 1 % ich celkových výnosov.

Tabuľka 21: Dotácie štátnym podnikom

Štátny podnik	2018		2019		2020		2021	
	Vyplatená dotácia (mil.eur)	Podiel z výnosov ŠP (%)	Vyplatená dotácia (mil.eur)	Podiel z výnosov ŠP (%)	Vyplatená dotácia (mil.eur)	Podiel z výnosov ŠP (%)	Vyplatená dotácia (mil.eur)	Podiel z výnosov ŠP (%)
Hydromeliorácie	1,5	62	1,6	53	1,8	68	2,6	72
Topoľčianky	1,5	57	1,8	67	1,9	71	2	69
Závodisko	1,3	62	1,7	69	1,5	87	1,3	66
Lesy SR	0	0	0	0	0	0	0,6	0,3
Lesopoľnohosp. Majetok Ulič	0	0	0	0	0,1	2	0	0
SPOLU	4,3		5,1		5,3		6,6	

Zdroj: Poskytnuté Národné podpory 2018-2021 MPRV SR, fínstat.sk

Zníženie závislosti štátnych podnikov od verejných zdrojov by mohla zabezpečiť optimalizácia ich hospodárenia. Vypracovanie stratégií, zefektívnenie fungovania a realizáciu auditov štátnych podnikov navrhla už revízia výdavkov na pôdohospodárstvo ([MPRV SR, MF SR, 2018](#)), k posunu v plnení opatrení zatiaľ nedošlo⁸². Výška dotácií sa naopak medziročne zvyšuje, aj z dôvodu legislatívnych zmien (napr. rast minimálnej mzdy a s tým spojené náklady podniku). Potrebné je zanalyzovať potenciál generovania vlastných zdrojov za poskytované služby.

Dodatočným zdrojom štátneho podniku Hydromeliorácie budú od roku 2026 prostriedky Spoločnej poľnohospodárskej politiky (25 mil. eur na roky 2026-2029). Zdroje sú určené na investície do rekonštrukcie a modernizácie existujúcej infraštruktúry závlah a investície do vodozádržných opatrení. Okrem Hydromeliorácií š.p. môžu byť prijímateľmi aj Slovenská poľnohospodárska univerzita (ako správca hydromelioračných zariadení), alebo právnické osoby, ktoré majú hydromelioračné zariadenia v správe. Čerpaním prostriedkov zo zdrojov EÚ sa zníži potreba podpory zo štátneho rozpočtu.

⁸² Priebežná implementačná správa 2021 (MF SR, 2021)

Podpora formou dotačnej schémy sa v prípade štátnych podnikov javí ako nadbytočná administratíva, potrebu zabezpečovania vybraných služieb štátnymi podnikmi je potrebné preskúmať. Jednotlivé výzvy sú priamo vypísané pre konkrétny štátny podnik, a vyhlasované sú viackrát ročne v rôznej početnosti⁸³.

Národné podpory financujú niektoré aktivity, ktorých dotačné financovanie nemá oporu v odbornej literatúre (Box 11). Nie je jasné, aké spoločenské benefity prináša podpora napríklad účasti na výstave zvierat či organizácie dostihov. Potrebne je zanalyzovať a prehodnotiť potrebu rozsahu a opodstatnenosť poskytovaných služieb. Chýba tiež jasne stanovený merateľný cieľ schém, kľúčové ukazovatele a ich systematické hodnotenie.

Box 11: Služby poskytované štátnymi podnikmi

Jedným z hlavných dôvodov existencie štátnych podnikov je zabezpečovanie špecifických verejných statkov a služieb, ktoré by za iných podmienok neboli na trhu dostupné ([Derzanauskienė et al. ,2017](#)). Štátne podniky rezortu MPRV SR zabezpečujú veľké množstvo rôznych služieb, potreba zabezpečovania štátom je pri niektorých službách otázná.

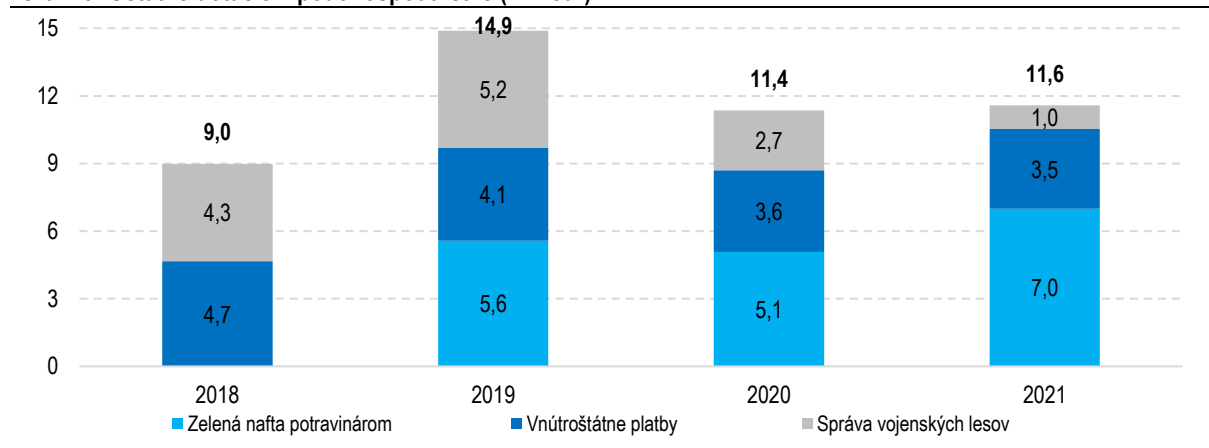
Hydromeliorácie, š.p. spravujú závlahové a odvodňovacie systémy vo verejnom záujme. **Závodisko, š.p.** organizuje dostihy a riadi dostihovú stávkovú činnosť **Národný žrebčín "Topoľčianky", š.p.** sa zameriava na chov a šľachtenie plemien koní.

LESY SR, š.p. a Lesopoľnohospodársky majetok Ulič, š.p. sa zameriavajú na správu lesného a pôdohospodárskeho majetku vo vlastníctve štátu. V rámci národných podpôr štát dotuje chránený chov koní v Lesoch SR a protipovodňové opatrenia v LPM Ulič.

Ostatné dotácie v pôdohospodárstve

Ďalších 12,6 mil. eur ročne predstavujú ostatné dotácie pre potravinárov (5,9 mil. eur), chovateľov dobytka (3,8 mil. eur) a Vojenské lesy SR (3 mil. eur). Podobne ako štátna pomoc a národné podpory, dotácie nemajú stanovený jasný merateľný cieľ, kľúčové ukazovatele a neprebíha systematické hodnotenie výsledkov podpory.

Graf 43: Ostatné dotácie v pôdohospodárstve (mil. eur)



Zdroj: MF SR

⁸³Napr. Závodisku š.p. boli v roku 2019 poskytnuté 4 podpory, 2020: 5 podpôr, 2021: 2 podpory.

5.3. Podpora potravinárov

<p>Podpora potravinárov (5,8 mil. eur ročne) sa neradí medzi oficiálne schémy MPRV SR, vyplácaná je prostredníctvom Národného poľnohospodárskeho a potravinového centra. Potravinári dostávajú podporu za vyplnenie dotazníka, nie na cielené a udržateľné projekty či aktivity⁸⁴. Podpora je netransparentná, nemá stanovený cieľ, ani verejne dostupné údaje, kvôli čomu nie je možné určiť jej spoločenské prínosy.</p> <p>Vyplácanie na základe dotazníkov o výrobnom sektore v potravinárstve malo byť len dočasným riešením, od začiatku fungovania dotácie (2019) však zmena nenastala. Na zaradenie medzi oficiálne schémy MPRV SR by bolo potrebné schválenie Európskou komisiou.</p>	
Cieľ a KPI	Schéma nemá oficiálne stanovený cieľ. Potravinári získavajú podporu za vyplnenie dotazníka, nie na cielené a udržateľné projekty či aktivity (NKÚ, 2023). Cieľom dotazníkového zberu je vytvorenie/ aktualizácia komplexnej informačnej databázy, jej spracovanie a vyhodnotenie pre účely zefektívnenia potravinárskej výroby, zlepšenia spracovania poľnohospodárskych výrobkov a zvyšovania konkurencieschopnosti. KPIs nie sú stanovené.
Potreba intervencie	Na spotrebiteľov by odstránenie podpory nemalo žiadny, alebo minimálny vplyv (ponuka väčšiny potravinárskych statkov je globálna, ich cenu určuje medzinárodný trh). Možný je vplyv na konkrétne slovenské produkty - vzhľadom na nedostupnosť údajov nie je možné určiť potenciálny dosah.
Forma podpory	Potravinársky sektor je prostredníctvom priamych dotácií podporovaný aj v zahraničí. Vhodná je tiež pomoc v podobe štátom zaručených alebo zvýhodnených bankových úverov. Prijemcovia tak majú vyššiu motiváciu na zabezpečenie efektivity a návratnosti hospodárenia.
Odporúčanie	Zrušiť kvôli netransparentnosti, forme vyplácania (odmena za vyplňanie dotazníkov), nejasnému a cieľu a KPIs. Alternatívou k zrušeniu by bolo stransparentnenie schémy - pre zaradenie medzi oficiálne podporné schémy MPRV SR je potrebné schválenie Európskou komisiou (notifikácia).

⁸⁴ https://www.nku.gov.sk/aktuality/-/asset_publisher/9A3u/content/zavazne-zistenia-o-zlyhaniach-v-zdravotnictve-posiela-nku-najvyssim-ustavnym-cinitelom

5.4. Doplnkové vnútroštátne platby (dobyčtie jednotky)

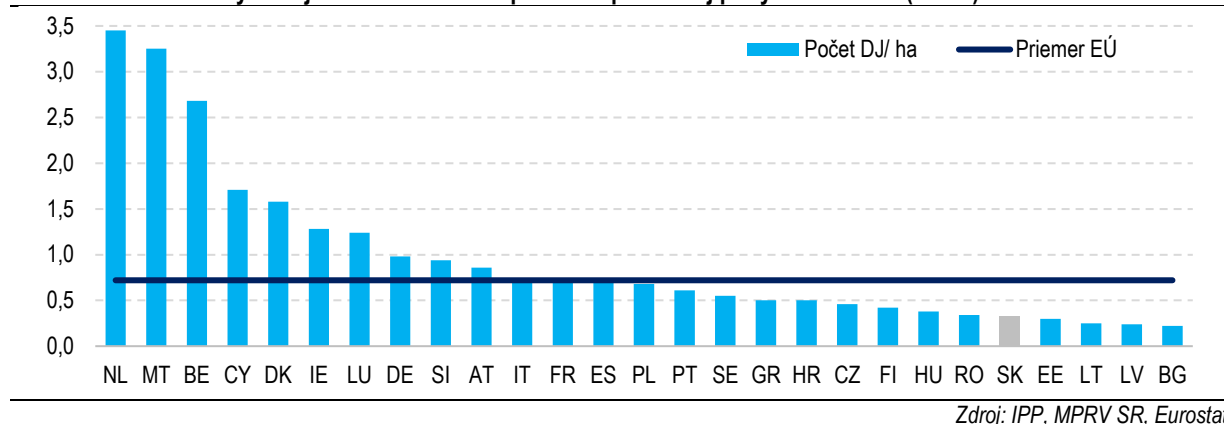
<p>Doplnkové vnútroštátne platby (3,8 mil. eur ročne) na plochu, chmeľ a dobyčtie jednotky fungujú ako nadstavba k dotáciám z Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu. Slúžia na vyrovnanie príjmov poľnohospodárov v rámci štátov EÚ, poskytujú ich aj ďalšie členské štáty (napr. Česko, Maďarsko a Poľsko). MPRV SR v súčasnosti vypláca len platby na dobyčtie jednotky, čím podporuje klesajúcu produkciu živočíšnej výroby.</p> <p>Podpora mala byť dočasná, MPRV SR sa ju však rozhodlo predĺžiť. -Maximálna možná výška každoročne klesá v súlade s legislatívou EÚ. Pozastavenie by pravdepodobne oslabilo postavenie Slovenska, nakoľko okolité krajiny pomoc tiež poskytujú.</p> <p>Podpora je pri viacerých častiach viazaná na staré –referenčné obdobie a nezohľadňuje aktuálnu produkciu - jej spravodlivosť tak nie je ideálna, smeruje do oblasti už podporovanej aj z iných zdrojov a vzhľadom na nízku sumu sa dajú predpokladať vysoké transakčné náklady na jej rozdelenie.</p>	
Cieľ a KPI	<p>Cieľom schémy je prispieť k vyrovnaní príjmov poľnohospodárov v tých členských štátoch EÚ, ktorých úroveň priamych platieb je pod úrovňou 90 % priemeru Únie. KPIs nie sú stanovené. Nie je vyhodnocované, ako schéma k cieľu prispieva.</p>
Potreba intervencie	<p>Bez podpory by pravdepodobne došlo k zníženiu medzinárodnej konkurencieschopnosti producentov. Opodstatnenie podpory závisí do veľkej miery od prístupu okolitých štátov k dotačnej politike a výsledných konkurenčných tlakov na domácich poľnohospodárov. Podpora farmárom zabezpečuje príjem bez ohľadu na ich snahu znižovať náklady, motiváciu inovovať, diverzifikovať využívanie pôdy alebo k správaniu sa podporujúcemu konkurencieschopnosť v poľnohospodárstve.</p> <p>Pre spotrebiteľov by odstránenie dotácie nemalo žiadny, alebo minimálny vplyv (ceny produktov by zostali nezmenené).</p>
Forma podpory	<p>Poľnohospodársky sektor je prostredníctvom priamych dotácií štandardne podporovaný aj v zahraničí. Poľnohospodársky sektor je intenzívne podporovaný najmä zo zdrojov EÚ prostredníctvom nástrojov Spoločnej poľnohospodárskej politiky. Vnútroštátne platby tvoria len minimálny podiel v porovnaní s podporou z prostriedkov EÚ.</p> <p>Vhodná je tiež pomoc v podobe štátom zaručených bankových úverov, tiež zvýhodnené úvery. Prijemcovia tak majú vyššiu motiváciu na zabezpečenie efektivity a návratnosti hospodárenia.</p>
Odporúčanie	<p>Pozastaviť. Pokračovanie financovania podmieniť úpravou podmienok vyplácania, na základe analýzy zameranej na vyhodnotenie dopadov schémy a transakčné náklady, koncentráciu platieb, adresnosť a environmentálny dopad podpory. Financovanie postupne znižovať v súlade s legislatívou EÚ, predĺžiť maximálne do roku 2027. Nerozširovať o dodatočné formy podpory (podpora na plochu, chmeľ a platbu na zvieratá).</p>

Doplnkové vnútroštátne platby majú za cieľ prispieť k vyrovnaní príjmov poľnohospodárov v štátoch EÚ, ktorých úroveň priamych platieb je pod 90 % priemeru EÚ. Umožňujú poskytovanie doplatkov zo štátneho rozpočtu k priamym platbám v oblasti rastlinnej (platba na plochu a chmeľ) a živočíšnej oblasti. Na Slovensku sa platba v období 2015-2022 poskytuje výlučne pre živočíšnu oblasť, ostatné schémy neboli realizované.

Slovensko používa vnútroštátne platby na podporu chovu hovädzieho dobyčka, oviec a kôz. Chovateľ dostane priemerne 1 543 eur ročne. Finančná obálka je rozdelená na základe počtu zvierat registrovaných v Centrálnej evidencii hospodárskych zvierat alebo na základe individuálnej kvóty. Produkcia živočíšnej výroby na Slovensku dlhodobo klesá, je málo rentabilná, ale prináša sociálne a ekonomické benefity vo forme zamestnanosti v prvovýrobe a v celej potravinovej vertikále (produkcia mlieka, spracovanie mlieka, predaj mlieka), ale aj vo forme poskytovania organického hnojiva. Negatívom je tvorba skleníkových plynov. Slovensko má však nízke a klesajúce

počty dojníc, oviec a kôz a stabilnú spotrebu mliečnych výrobkov a hovädzieho mäsa. Pokles domácej produkcie by viedol k nárastu dovozu z krajín, ktoré majú vysokú hustotu dobytčích jednotiek na hektár pôdy (Graf 44). (Pokrivčák, Tóth, 2023).

Graf 44: Hustota dobytčích jednotiek na hektár poľnohospodárskej pôdy v roku 2020 (DJ/ha)



Maximálna možná výška podpory každoročne klesá. Naviazaná je na postupné zvyšovanie obálky priamych platieb v súlade s legislatívou EÚ. V súčasnosti podporovaná živočíšna produkcia (ovce, kozy a kravy bez trhovej produkcie) môže byť v roku 2023 podporená v maximálnej výške 4,1 mil. eur, v roku 2027 (koniec SPP 23-27) vo výške 2,4 mil. eur. Maximálna možná výška celkovej prechodnej vnútroštátnej pomoci (vrátane ostatných podpôr) dosahuje v roku 2023 výšku 54,5 mil. eur (MPRV SR, 2022).

Podporu je potrebné dodatočne zanalyzovať. Pri analýze je potrebné zohľadniť:

- Motiváciou podpory je konkurenčný tlak zo zahraničia.
- Schéma slúži na podporu príjmu poľnohospodárov. Podpora príjmu len málo zlepšuje konkurencieschopnosť a produktivitu v sektore poľnohospodárstva. Chýba motivovanie príjemcov k inovačnému / ekologickému / efektívnemu správaniu.
- Časť podpory je odviazaná od produkcie (platby sú viazané na staré referenčné obdobie a nezohľadňujú aktuálnu produkciu) - jej spravodlivosť tak nie je ideálna, smeruje do oblasti už podporovanej aj z iných zdrojov (najmä EÚ).
- Vzhľadom na nízku sumu sa dajú predpokladať vysoké transakčné náklady na jej rozdelenie.

5.5. Správa vojenských lesov

<p>Podpora správy vojenských lesov (3 mil. eur ročne) je dotácia MO SR pre štátny podnik Vojenské lesy a majetky SR na správu vojenských lesov. Cieľom je udržiavanie a zlepšenie stavu vojenských lesov (zalesňovanie a prerieďovanie lesných porastov), výstavba prístupových komunikácií za účelom prevencie pred živelnými pohromami a podpora životného prostredia. Podporované projekty predstavujú pozitívnu externalitu. Podpora štátneho podniku prostredníctvom dotačnej schémy sa javí ako nadbytočná administratíva. Chýba jasne stanovený merateľný cieľ, kľúčové ukazovatele a ich systematické hodnotenie. Pre posúdenie opodstatnenosti a výšky dotácie je potrebná detailná analýza štátneho podniku.</p>		
Cieľ a KPI	Cieľ je relevantný (udržiavanie a zlepšenie stavu vojenských lesov), avšak nedostatočne SMART definovaný. KPIs nie sú stanovené. Nie je vyhodnocované, ako schéma k cieľu prispieva.	
Potreba intervencie	Podporované projekty predstavujú pozitívnu externalitu - udržanie a obnovu lesného porastu. Obdobné štátne podniky existujú aj v zahraničí (napr. ČR, pomer financovania zo štátnych zdrojov je však násobne nižší). V období 2019 - 2021 tvorili dotácie priemerne 14 % výnosov štátneho podniku.	
Forma podpory	Služby poskytuje priamo štát - prostredníctvom štátneho podniku, podpora prostredníctvom samostatných dotačných výziev predstavuje nadbytočnú administratívu.	
Odporúčanie	Pozastaviť. Pokračovanie financovania podmieniť úpravou podmienok vyplácania na základe analýzy, zameranej na možnosť získavania iných zdrojov financovania po vzore obdobných štátnych podnikov v zahraničí, možnosti zjednodušenia administratívy, nastavenie indikátorov umožňujúcich sledovať dopad podpory. Podnik je tiež potrebné podrobiť auditom, odporúčaným už revíziou výdavkov na mzdy.	

6. Dotácie v kultúre

- Priemerná výška dotácií na kultúru sa pohybuje okolo 60 mil. eur ročne, z toho 15 mil. eur smeruje cez dotačný systém Ministerstva kultúry SR (MK SR) a 40 mil. eur cez nezávislé dotačné fondy. Daňové výdavky v podobe zníženej dane na knihy a printové médiá tvoria 3 mil. eur. Dotácia pre Maticu slovenskú tvorí 1,6 mil. eur.
- Celkové výdavky na kultúru (884 mil. eur, 0,96 % HDP) sú vyššie než je priemer EÚ 27 (0,83 %). Zaostávanie výdavkov voči priemeru V3 (1,19 % HDP) je výrazne ovplyvnené vysokými výdavkami v Maďarsku.
- Dotácie na kultúru by mali podporovať najmä tie druhy umenia, ktoré nie sú komerčne sebestačné a bez verejných financií by neboli verejnosti dostupné, čo do veľkej miery platí aj pre podporu kultúry na Slovensku.
- Podpora kultúry má dodatočné pozitívne externality – zážitky z užívania rôznych kultúrnych statkov napríklad zlepšujú sociálne správanie občanov, zvyšujú ich otvorenosť, citlivosť a toleranciu a tým prispievajú k lepšiemu fungovaniu spoločnosti. Zachované kultúrne dedičstvo vytvára pocit spolupatričnosti a národnej identity. Tieto benefity sú však zložitejšie sledovateľné merateľnými ukazovateľmi.
- Kultúra patrí k oblastiam, v ktorých sa výkonnosť meria zložitejšie. Prvým krokom k riešeniu by mohlo byť plnenie opatrení, ktoré navrhla Revízia výdavkov na kultúru. Zlepšenie zberu dát o podporených projektoch by umožnilo posúdenie výsledkov a celkové vyhodnotenie efektivity podpornej činnosti. Opatrenia revízie zatiaľ neboli implementované.
- Dotačným schémam v kultúre chýbajú analyticky stanovené ciele, merateľné ukazovatele a ich následné vyhodnocovanie. Často nie sú zverejňované ani základné ukazovatele ako počet návštevníkov podporených podujatí.

Tabuľka 22: Priemerné výdavky na dotačné schémy v kultúre, v mil. eur, 2019-2021

Forma	Podkapitola	Názov schémy	Výdavky
Subvencia	6.1	Fond na podporu umenia	20,2*
Subvencia	6.2	Audiovizuálny fond	12,5
Subvencia	6.3	Fond na podporu kultúry národnostných menšín	7,6
Subvencia	6.4	Obnovme si svoj dom	11,9
Subvencia	6.5	Podpora návštevnosti kultúrnych podujatí (Kultúrne poukazy)	2,0*
Subvencia	6.6	Podpora aktivít Matice slovenskej	1,6
Subvencia	6.7	Kultúra znevýhodnených skupín obyvateľstva	0,9
Daňový výdavok	6.8	Znížená DPH na printové médiá	3,3
Spolu			60,0

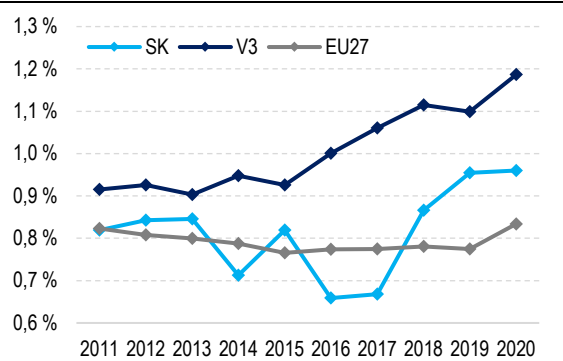
* Priemer za roky 2018-2020 (2021 nárast COVID v FPU, pozastavenie kultúrnych poukazov) Zdroj: ÚHP na základe údajov MF SR

Pozn.: Celkové výdavky na dotácie vrátane dotácií poskytnutých pre verejnú správu a štipendií pre fyzické osoby, ktoré nie sú primárnym cieľom revízie. Prevádzkové náklady dotačných fondov neboli zahrnuté.

Verejné výdavky na kultúru

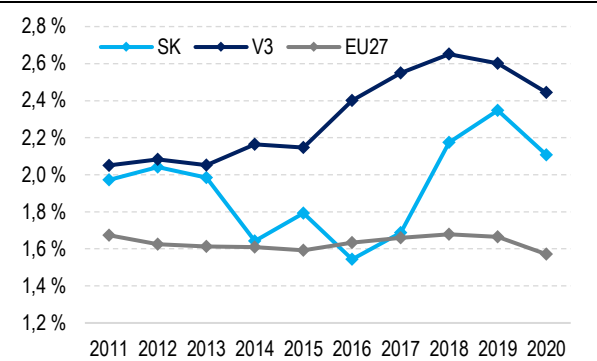
Posledné dostupné medzinárodné dáta ukazujú, že výdavky Slovenska na kultúru (884 mil. eur) sú vyššie oproti priemeru EÚ 27. Verejné výdavky na kultúru zaostávajú oproti priemeru V3. Ten je však výrazne ovplyvnený vysokými výdavkami v Maďarsku. Zaostávanie Slovenska oproti Česku je výrazne menšie, porovnateľné výdavky na kultúru alokujú v Poľsku.

Graf 45: Verejné výdavky na kultúru v rokoch 2011 – 2020 (% HDP)



Zdroj: Eurostat⁸⁵

Graf 46: Verejné výdavky na kultúru v rokoch 2011 – 2020 (% verejných výdavkov)

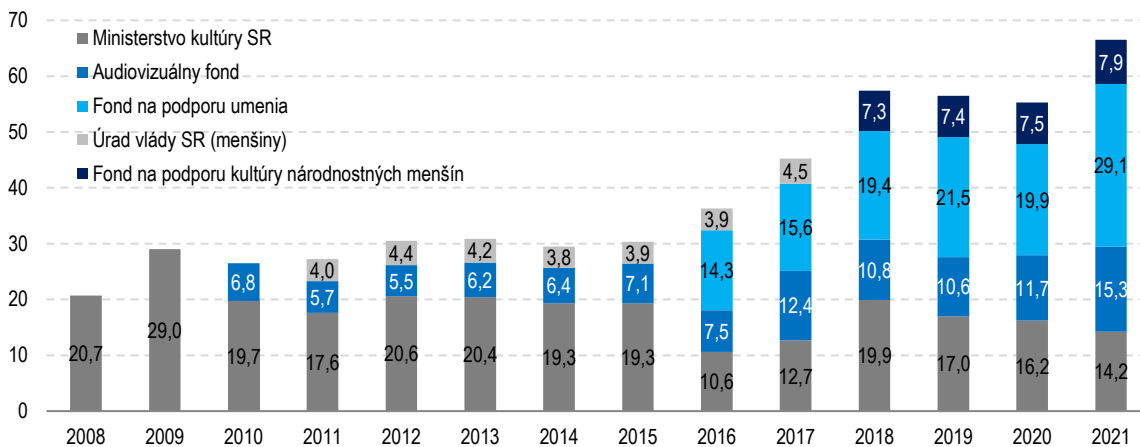


Zdroj: Eurostat

Z celkových verejných výdavkov na kultúru (884 mil. eur) tvorili dotácie v roku 2020 61,8 mil. eur. Dotácie poskytnuté priamo cez dotačný systém ministerstva kultúry tvorili 14,4 mil. eur⁸⁶ a dotácia pre Maticu slovenskú 1,7 mil. eur. Dotácie poskytnuté prostredníctvom nezávislých dotačných fondov tvorili 39,1 mil. eur. Znížená DPH na tlačové médiá tvorila 3,3 mil. eur. Väčšina zvyšných výdavkov je určená na priamu podporu kultúrnych inštitúcií zriaďovaných štátom aj samosprávou, ktorá nie je predmetom tejto revízie. Samosprávy majú vlastné dotačné schémy na podporu kultúry, ktoré tiež nie sú predmetom revízie.

Primárnym cieľom revízie je posúdiť dotácie poskytované súkromnému a neziskovému, nie verejnému sektoru. V prípade dotácií na kultúru však nie je celkom možné tieto svety oddeliť. V dotačných schémach pokrytých revíziou spolu častokrát sektory súťažajú naraz. Prijemcami dotácií sú okrem súkromníkov a neziskových organizácií aj obce, VÚC a nimi zriadené organizácie či verejné vysoké školy. Napriek tomu, že sa revízia zameriava najmä na dotácie pre súkromný a tretí sektor, efektívnosť schém bude však vo viacerých prípadoch posúdená komplexne.

Graf 47: Objem poskytnutej dotačnej podpory z dotačných mechanizmov v rokoch 2008 – 2021 (mil. eur)



Pozn.: Fond na podporu umenia mal v roku 2021 navýšený transfer zo ŠR kvôli covidu.

Zdroj: IKP, ÚHP podľa RIS MF SR

Údaje o výške podpory sú vrátane dotácií poskytnutých pre verejnú správu a štipendií pre fyzické osoby, ktoré nie sú primárnym cieľom revízie. Dotácia pre Maticu slovenskú je zobrazená v rámci podpory MK SR od roku 2011, staršie údaje z rovnakého zdroja nie sú dostupné.

⁸⁵ Vykazovanie údajov do Eurostatu môže byť naprieč krajinami nepresné, v oblasti kultúry napríklad pre veľký počet aktérov.

⁸⁶ Ide o schémy Obnovme si svoj dom (obnova národných kultúrnych pamiatok), Podpora návštevnosti kultúrnych podujatí (Kultúrne poukazy) a Kultúra znevýhodnených skupín obyvateľstva.

Box 12: Dotácie na kultúru – teoretické východiská

Kultúrna participácia prináša mnoho sociálnych aj ekonomických benefitov, avšak celkový vplyv kultúry sa ťažko meria.

Kultúra by mala byť financovaná kvôli pozitívnym externalitám, ktoré prináša. Zážitky z užívania rôznych kultúrnych statkov napríklad zlepšujú sociálne správanie občanov, zvyšujú ich otvorenosť, citlivosť a toleranciu a tým prispievajú k lepšiemu fungovaniu spoločnosti. Zachované kultúrne dedičstvo vytvára pocit spolupatričnosti a národnej identity. Vplyv týchto pozitívnych externalít je však ťažko vyčísliteľný a merateľný.

Kultúrne aktivity tak možno označiť za záslužné statky (merit goods),⁸⁷ ktoré pomáhajú dosahovať všeobecne akceptované spoločenské ciele. Tento typ zlyhania trhu predpokladá, že trh nebude poskytovať kultúrne aktivity v dostatočnej miere, pretože spotrebitelia vopred nedokážu oceniť ich význam a hodnotu (teda nemajú dopredu dostatok informácií o zážitku z danej kultúrnej aktivity). Podpora kultúry by preto mala byť subvencovaná už len kvôli jej záslužnosti (Toepler a Zimmer, 2002). Podpora by mala smerovať najmä do komerčne nesebestačných oblastí kultúry.

Ekonomickým argumentom v prospech financovania kultúry sú aj dodatočné príjmy, ktoré kultúrne inštitúcie prinášajú. Návštevy divadiel či múzeí najmä vo väčších mestách prinášajú zisky aj pre sektor turizmu (Toepler a Zimmer, 2002).

Hillman Chartrand a McCaughey (1989) opisujú štyri typy financovania umenia a kultúry podľa prístupu štátu:

- *Facilitátor* poskytuje daňové úľavy pre individuálnych donorov.
- *Patrón* využíva nezávislé umelecké fondy.
- *Architekt* financuje umenie prostredníctvom ministerstva skôr ako súčasť sociálnej politiky.
- *Inžinier* podporuje len také umenie, ktoré vyhovuje jeho politickým cieľom.

Kým prvé dva prístupy podporujú kreatívny proces, druhé dva sa zameriavajú viac na produkciu špecifických typov umenia. V praxi väčšina krajín kombinuje viaceré prístupy⁸⁸.

Van der Ploeg (2006) v rámci Európy rozlišuje tri systémy pridelovania kultúrnych dotácií:

- Riadený štátom: rozhodujú politici a byrokrati (francúzsky a taliansky model). Systém je netransparentný, poskytuje priestor pre lobing.
- Nezávislý umelecký fond: rozhodovanie o pridelovaní dotácií štát nechá na ňom. Nevýhodou je, že štát má malý priestor na ovplyvnenie smerovania kultúrnej politiky. Typickým príkladom je britský Arts Council.
- Syntéza oboch: kombinuje umelecký fond, ktorý poskytuje odborné názory o umeleckej hodnote a o tom ako by rozpočet mal byť rozdelený, konečné rozhodnutie je však na ministrovi kultúry (holandský model).

Dobrou praxou je pri podpore kultúry existencia nezávislých dotačných fondov, v ktorých je rozhodovanie o poskytnutých dotáciách je nezávislé od ministerstva⁸⁹. Z dotačného systému Ministerstva kultúry SR boli postupne vyčlenené tri nezávislé fondy – Fond na podporu umenia, Audiovizuálny fond a Fond na podporu kultúry národnostných menšín. Tento trend by v budúcnosti podľa plánov ministerstva mal pokračovať vznikom

⁸⁷ (Cwi, 1980) definuje záslužné statky ako statky, ktorých spoločenský význam je príliš dôležitý na to, aby ich poskytovanie bolo ponechané trhu. (Ver Eecke, 1998) argumentuje, že podpora poskytovania záslužných statkov je opodstatnená v prípade, že ich šírenie vedie alebo je potrebné na naplnenie všeobecne akceptovaných spoločenských cieľov.

⁸⁸ Pre podrobnejší popis, výhody a nevýhody jednotlivých typov pozri Chartrand a McCaughey (1989).

⁸⁹ Model vychádza z princípu tzv. predĺženej ruky (angl. arm's length principle), ktorý sa vo svete bežne využíva pri vytváraní nástrojov dotačnej podpory kultúry (Hillman Chartrand a Caughey, 1989; Towse, 2010). Na základe tohto princípu sice fondy môžu byť finančne napojené na ústredný orgán štátnej správy, no sú to plne samosprávne jednotky s vlastnými orgánmi a rozhodovacou právomocou. Celková výška ich príjmov je daná zákonom a tak sa fondy nemôžu dostať pod priamy finančný tlak zo strany akejkoľvek vládnej moci. Princíp predĺženej ruky tak zabezpečuje nezávislosť podporovaných umelcov a pracovníkov v kultúre od politických predstaviteľov, keďže orgány verejnoprávneho fondu sú tvorené zástupcami z prostredia kultúry.

Fondu na podporu kultúrneho dedičstva, ktorý by pokrýval oblasť hmotného aj nehmotného kultúrneho dedičstva. Po transformácii dotačných schém ministerstva na dotačné fondy došlo k postupnému navýšeniu objemu dostupnej podpory aj k jej kvalitatívnemu rozšíreniu. Kým v roku 2015 celková podpora predstavovala 30 mil. eur, vplyvom postupného navýšenia transferov pre fondy v roku 2020 dosiahla 55 mil. eur (Graf 47). Vznikom fondov došlo k rozšíreniu podporovaných oblastí vznikom nových podprogramov aj rozšíreniu foriem podpory o štipendiá na tvorbu.

Okrem dotačných fondov existujú aj verejnoprávne umelecké fondy – Literárny fond, Hudobný fond a Fond výtvarných umení⁹⁰ – ktoré umelcom prerozdeľujú prevažne ich vlastné príspevky. Podporujú tvorivú, vedeckú a umeleckú činnosť formou štipendií, tvorivých odmien, cestovných príspevkov, pôžičiek a pod. Zdrojom ich príjmov sú povinné príspevky umelcov – 2 % príjmu z autorských odmien a odmien výkonných umelcov – príspevky za použitie diel a časť koncesionárskych poplatkov. Úspešnosť výberu príspevkov je dlhodobo nízka. V roku 2018 na podpornú činnosť fondy v priemere rozdelili menej ako polovicu vybraných príspevkov – 1,1 mil. eur z 2,3 mil. eur ([MF SR, MK SR, 2020](#), s. 106). Revízia výdavkov na kultúru odporučila úpravu ich fungovania, resp. úplnú transformáciu. Výsledkom by mala byť tzv. Komora umelcov ([TASR, 2022](#)).

Zavedenie systematického zberu štruktúrovaných dát o podporených projektoch by prispelo k zvýšeniu efektívnosti dotačných systémov v kultúre. Prierezové opatrenie revízie výdavkov na kultúru k dotačným systémom by okrem toho prinieslo nové možnosti vyhodnocovania výsledkov a lepšie možnosti definovania budúcich cieľov. Opatrenie zatiaľ nebolo implementované.

6.1. Fond na podporu umenia

Fond na podporu umenia (FPU) poskytuje podporu pre umenie, kultúru a kreatívny priemysel formou súťaživých dotácií určených pre nezriaďovanú kultúru (neštátne kultúrne inštitúcie a osoby) aj pre kultúru zriaďovanú samosprávou. Prijemcovia napr. organizujú kultúrne festivaly, vydávajú časopisy, píšú scenáre divadelných hier či tvoria počítačové hry. Výdavky FPU na dotácie sú v priemere na úrovni 20,2 mil. eur ročne. Cieľom fondu je podpora umeleckých aktivít, kultúry a kreatívneho priemyslu podľa zamerania jednotlivých podprogramov. Nad rámec dlhodobých cieľov sa každý rok stanovujú prioritné oblasti podpory.		
Cieľ a KPI	Fond má stanovené relatívne všeobecné ciele, ku ktorým nemá definované relevantné ukazovatele, ktoré by sledovali dopady podpory.	
Potreba intervencie	Kultúrne zážitky prinášajú pozitívne externality. Podpora nezávislej kultúry (alebo zriaďovanej samosprávou) je potrebná, pretože bez nej by trh tieto služby zrejme poskytoval v menšej miere a/alebo za vyššiu cenu. Daná oblasť je podporovaná aj v zahraničí.	
Forma podpory	Súťaživá dotácia prerozdeľovaná prostredníctvom nezávislého fondu je vhodnou formou intervencie.	
Dodatočné informácie	Transfer fondu je stanovený zákonom na min. úrovni 20 mil. eur. Je vhodné tento transfer v rokoch indexovať.	
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. Nastaviť merateľné ciele a ich vyhodnocovanie tak, aby bol zrejmy prínos fondu. Sledovať a zverejňovať minimálne počet návštevníkov podporených podujatí a iné základné ukazovatele.	

Fond na podporu umenia (FPU) od roku 2016 podporuje umelecké aktivity najmä formou dotácií, v menšej miere štipendií. FPU poskytuje prostriedky prostredníctvom siedmich programov zameraných na podporu rôznych druhov umenia. Jedná sa napr. o podporu tvorby a uvedenia divadelných hier, organizáciu kultúrnych podujatí a

⁹⁰ Sú zriadené zákonom č. 13/1993 Z. z. o umeleckých fondoch.

prevádzkovaním kultúrnych centier, podporu tradičnej kultúry, akvizícií knižníc, múzeí a galérií, ale aj podporu výskumu v oblasti umenia a kultúry.

Fond má stanovený relatívne všeobecný cieľ – podporu umeleckých aktivít, kultúry a kreatívneho priemyslu. Nad rámec dlhodobých cieľov sa každý rok stanovujú prioritné oblasti podpory (napr. v 2022 podpora prekladov talianskej literatúry), z ktorých časť určuje aj MK SR. Je potrebné k týmto prioritám aj dlhodobým cieľom fondu stanoviť výkonnostné ukazovatele, ktoré by merali ich napĺňanie. Revízia výdavkov na kultúru odporučila sledovať počet návštevníkov či divákov, ktorí sa zúčastnia podporenej aktivity a sledovať aj lokality realizácie týchto podujatí, čo by umožnilo jednak lepšie vyhodnocovanie dopadov podpory umenia a kultúry, ale aj zváženie oblastí, na ktoré by sa podpora mala zamerať do budúcnosti. Fond sleduje pomer podporených a nepodporených žiadostí podľa krajov, zaujímavé by ale v relevantných podprogramoch mohlo byť vyhodnotenie počtu uskutočnených podujatí podľa lokality realizácie a teda ich dostupnosť pre obyvateľov rôznych regiónov. Hoci nesledujú priamo činnosť fondu, zástupnými ukazovateľmi výkonnosti FPÚ môžu byť aj niektoré ciele z hlavnej knihy rozpočtu verejnej správy (Tabuľka 23).

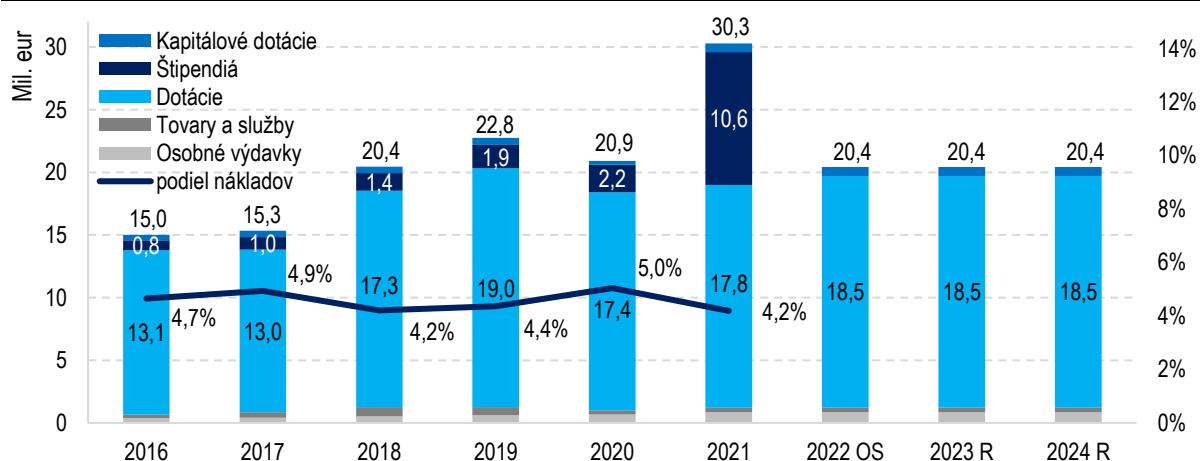
Tabuľka 23: Vybrané ukazovatele z hlavnej knihy rozpočtu verejnej správy

Indikátor	2018	2019	2020	2021	Cieľ 2025	Cieľ 2030
Podiel pridanej hodnoty kultúry a kreatívneho priemyslu na pridanej hodnote ekonomiky	1,83 %	1,84 %	-	-	1,84 %	1,93 %
Návštevnosť múzeí a galérií, v mil.	5,71	5,90	3,09	-	5,90	6,76
Návštevnosť divadelných a hudobno-tanečných predstavení, v mil.	2,25	2,16	0,59	-	2,48	2,66
Návštevnosť festivalov, v mil.	2,44	2,40	0,37	-	2,44	2,59
Podiel občanov s čitateľským preukazom SK	7,15 %	7,35 %	5,94 %	-	12,9 %	17,8 %

Zdroj: MF SR, Hlavná kniha rozpočtu verejnej správy

Fond poskytuje na dotácie v priemere 20,2 mil. eur ročne. Celkové výdavky fondu boli v rokoch 2018 až 2020 zhruba 21,4 mil. eur, vplyvom pandémie stúpili krátkodobo na 30,3 mil. eur (2021). Rozdiel medzi celkovými výdavkami a dotáciami tvoria výdavky na prevádzku fondu (1,2 mil. eur). Dotácie, ktoré sú primárnym cieľom revízie tvoria 12,7 mil. eur, zvyšnú podporu tvoria štipendiá pre fyzické osoby (1,8 mil. eur), dotácie pre subjekty verejnej správy (5,2 mil. eur) a dotácie poskytované formou kapitálových transferov (460-tis. eur). Podmienkami získania sa od dotácií pokrytých revíziou nijako nelíšia. Najväčšia časť balíka sa rozdeľuje v programe Umenie.

Graf 48: Výdavky FPÚ (ľavá os, mil. eur) a podiel admin. nákladov na schválenej podpore (pravá os, %)



Pozn.: Celkové výdavky na dotácie vrátane dotácií poskytnutých pre verejnú správu, štipendií pre fyzické osoby a dotácií poskytnutých formou kapitálových transferov, ktoré nie sú primárnym cieľom revízie.

Zdroj: RIS MF SR

Fond má zo zákona príspevok zo ŠR v minimálnej výške 20 mil. eur, na vlastnú prevádzku môže použiť maximálne 5 % príspevku. Pred rokom 2018 bol príspevok vo výške 15 mil. eur⁹¹. Je vhodné tento transfer v rokoch indexovať tak, aby nebolo potrebné na zvýšenie jeho minimálnej výšky opakovane meniť zákon. Väčšinu výdavkov fondu tvoria bežné transfery v podobe dotácií a štipendií. V roku 2020 bol transfer fondu mimoriadne navýšený o 9,5 mil. eur. V roku 2021 tak fond na preklenutie straty príjmov v oblasti kultúry formou mimoriadnych výziev poskytol výrazne viac štipendií na tvorbu širšiemu okruhu prijímateľov.

Tabuľka 24: Priemer pridelenej podpory formou dotácie podľa programu (2019-2021)

Program	Pridelená suma (mil. eur)	Počet prijímateľov	Výška podpory (eur)	Úspešnosť žiadateľov (%)
1. Umenie	7,3	946	7 671	57 %
2. Podujatia, kultúrne centrá a časopisy	3,3	111	30 196	67 %
3. Výskum a vzdelávacie aktivity	1,5	260	5 640	49 %
4. Tradičná kultúra a kultúrno-osvetová činnosť	3,1	583	5 383	50 %
5. Pamäťové a fondové inštitúcie	2,9	678	4 304	66 %
6. Mesto kultúry - víťazné mesto	0,2	1	245 873	56 %
7. Verejné umelecké aktivity vysokých škôl*				
Spolu	18,3	2579		

Pozn.: Údaje o výške podpory sú vrátane dotácií poskytnutých pre verejnú správu a dotácií poskytnutých formou kapitálových transferov, ktoré nie sú primárnym cieľom revízie. Štipendiá pre fyzické osoby zahrnuté nie sú.

Zdroj: FPU, výročné správy

V rámci programu Mesto kultúry neboli zahrnuté prípravné projekty prihlásených miest a organizácia sprievodných aktivít inými organizáciami ako víťazným mestom.

Program Verejné umelecké aktivity vysokých škôl vznikol v roku 2023.

Dotácie sú súťaživé, príjemcami sú samosprávy a ich zriadené organizácie, občianske združenia, neziskové organizácie, fyzické a právnické osoby, ktoré realizujú aktivity v oblasti umenia, kultúry alebo kreatívneho priemyslu špecifikované vo výzve. Žiadosti o poskytnutie dotácie posudzujú príslušné komisie vzhľadom k vopred určeným kritériám. Dotáciu v rokoch 2019 až 2021 priemerne získalo 2 579 príjemcov, priemerná výška sa líši v závislosti od podprogramu (Tabuľka 24).

Minimálna požadovaná miera spolufinancovania projektu žiadateľom je obvykle vo výške 5 %, pri trhovo atraktívnejších oblastiach je to 10 až 20 %. Žiadatelia častokrát nedostanú plnú výšku požadovanej podpory, následne je potrebné upraviť rozpočet projektu. Niektoré podporované činnosti ako výskum v oblasti umenia či akvizičná činnosť múzeí a galérií majú obmedzené možnosti získania podpory mimo FPU. Na druhej strane sú podporované aj aktivity, ktoré majú potenciál generovať určitý dodatočný príjem, napr. prostredníctvom predaja vstupeniek či iných výstupov projektu. Vyslovene komerčné aktivity však podporované nie sú. Inými zdrojmi financovania pre podporované aktivity môžu byť súkromné nadačné fondy či dotačné schémy samospráv, ktoré sú však objemom dostupných financií menej významné.

⁹¹ Po zvýšení príspevku došlo k navýšeniu dostupnej podpory naprieč programami aj k vzniku nového programu Mesto kultúry, v rámci ktorého fond poskytuje podporu pre celoročné kultúrne a umelecké aktivity v meste, ktoré na daný rok získava titul Mesto kultúry.

6.2. Audiovizuálny fond

Audiovizuálny fond (AVF) poskytuje podporu na realizáciu filmových projektov prostredníctvom súťaživých dotácií a filmových vratiek rozdelených do piatich programov. Prijímateľmi sú producenti a autori filmov, kiná či organizátori filmových festivalov. Výdavky AVF na dotácie sú v priemere na úrovni 12,5 mil. eur ročne. Cieľom fondu je rozvoj audiovizuálnej kultúry a filmového priemyslu na Slovensku a tiež stimulácia investícií do filmovej tvorby.	
Cieľ a KPI	Fond má stanovené všeobecnejšie ciele, ku ktorým sleduje primerané výsledkové ukazovatele, ktoré by však bolo vhodné upraviť stanovením cieľových hodnôt a ich zasadením do kontextu pomocou zahraničných benchmarkov.
Potreba intervencie	Filmy patria medzi najdostupnejšie druhy kultúry, majú tak silný potenciál šírenia pozitívnych externalít. Bez podpory s veľkou pravdepodobnosťou vznikalo menej slovenských filmov, pričom podpora má vplyv aj na rozvoj filmového priemyslu. Filmové vratky prinášajú dodatočné investície. Daná oblasť je podporovaná aj v zahraničí.
Forma podpory	Súťaživá dotácia prerozdelená prostredníctvom nezávislého fondu je vhodnou formou intervencie.
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. Nastaviť merateľné ciele a ich vyhodnocovanie tak, aby bol zrejмый prínos fondu. Vylepšiť sledované KPIs.

Audiovizuálny fond poskytuje podporu na realizáciu filmových projektov prostredníctvom súťaživých dotácií a filmových vratiek, v menšej miere aj formou štipendií a pôžičiek. AVF poskytuje podporu prostredníctvom piatich programov. Prvé štyri sa zameriavajú na rozvoj audiovizuálnej kultúry – podporujú vývoj a realizáciu slovenských audiovizuálnych diel a ich distribúciu, festivaly a filmové prehliadky, ale aj výskum, vzdelávanie a vydávanie publikácií z oblasti kinematografie. Významný je aj program zameraný na podporu rozvoja audiovizuálnych technológií, ktorý podporuje digitalizáciu a modernizáciu kinosál. Podporu audiovizuálneho priemyslu prostredníctvom tzv. filmových vratiek (cash rebate systém) zastrešuje najnovší piaty program.

Cieľom je stimulácia investícií do filmovej tvorby a rozvoj filmového priemyslu na Slovensku. Špecifickejšie priority sú stanovené pre jednotlivé časti podpomej činnosti. Podpora slovenského filmového priemyslu je relevantným cieľom kultúrnej politiky, pretože najmä filmové vratky generujú dodatočné investície, napr. formou prenájmu ubytovania či využitím rôznych služieb spojených s filmovým priemyslom. V roku 2021 vratky podľa odhadu fondu priniesli dodatočné investície vo výške takmer 17 mil. eur (AVF, 2021). Fond sleduje ukazovatele ako počet premiér a divákov slovenských filmov, ako aj ich tržby a podiel na trhu (Tabuľka 25). Podporu audiovizie z verejných zdrojov prepočítava na obyvateľa (2,81 eur v 2021), avšak tento údaj ostáva bez akéhokoľvek kontextu či porovnania so zahraničím. Indikátorom pre rozvoj slovenského filmového priemyslu formou vratiek sú dodatočné investície. Samotný indikátor je vhodný, ale bolo by dobré sledovať aj zamestnanosť vo filmovom priemysle, získané ocenenia slovenských filmov či ich účasť na zahraničných filmových festivaloch. Je preto potrebné prenavstavenie KPIs, stanovenie ich cieľových hodnôt a lepšie zasadenie do kontextu porovnaním so zahraničím.

Tabuľka 25: Ukazovatele audiovizuálnej kultúry a priemyslu za roky 2015 až 2021

Indikátor	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cieľ 2025*	Cieľ 2030*
Počet premiér slovenských filmov	25	29	33	31	43	20	30	43	75
Počet divákov slovenských filmov (tis.)	303	377	1 431	251	1 075	776	192	-	-
Tržby slovenských filmov (mil. eur)	1,40	1,67	7,20	1,22	5,97	4,74	1,15	-	-
Podiel tržieb slovenských filmov na trhu	5,9 %	5,7 %	20,9 %	3,7 %	16,0 %	34,0 %	9,4 %	-	-
Dodatočné investície vyvolané filmovými vratkami (mil. eur)	-	-	-	1,09	4,85	8,64	16,92*	-	-

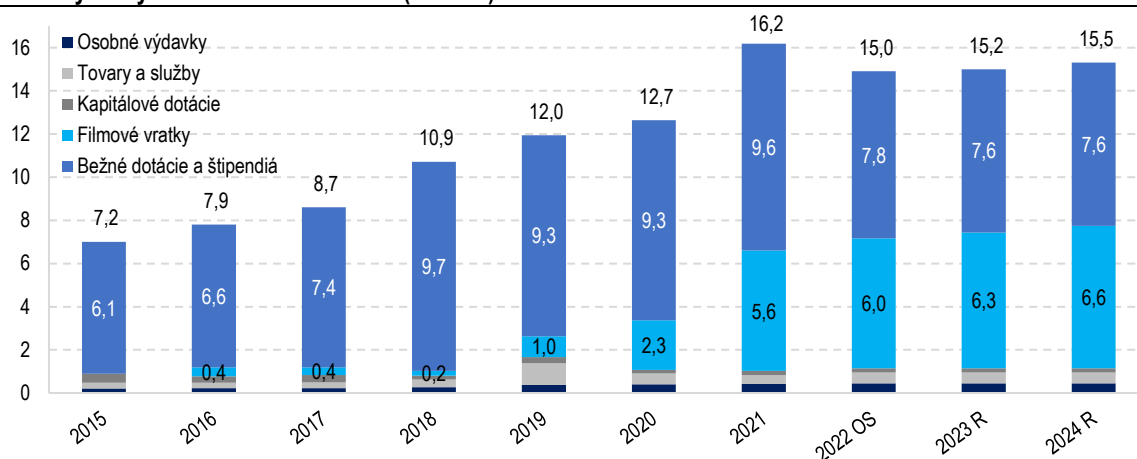
Pozn.: Údaj o výške dodatočných investícií za rok 2021 je odhad. Počet premiér filmov je vrátane minoritných koprodukcí (s menšinovým slovenským podielom).

Zdroj: AVF, MK SR, MF SR

Ciele pre počty premiér filmov na roky 2025 a 2030 boli stanovené na základe trendu z minulosti Ministerstvom kultúry SR, nie Audiovizuálnym fondom.

AVF na dotácie a vratky rozdelí priemerne 12,5 mil. eur. Celkové výdavky Fondu sa v rokoch 2019 až 2021 pohybovali okolo 13,6 mil. eur. Rozdiel tvoria výdavky na prevádzku fondu (1,1 mil. eur). Dotácie, ktoré sú primárnym cieľom revízie tvoria 12 mil. eur, zvyšok podpory predstavujú štipendiá pre fyzické osoby (155-tis. eur), dotácie pre subjekty verejnej správy (115-tis. eur) a dotácie poskytované formou kapitálových transferov (200-tis. eur). Podmienkami získania sa od dotácií pokrytých revíziou nijako nelíšia.

Graf 49: Výdavky Audiovizuálneho fondu (mil. eur)



Pozn.: Celkové výdavky na dotácie vrátane dotácií poskytnutých pre verejnú správu, štipendií pre fyzické osoby a dotácií poskytnutých formou kapitálových transferov, ktoré nie sú primárnym cieľom revízie.

Zdroj: RIS MF SR

AVF má zo zákona príspevok zo ŠR v minimálnej výške 6 mil. eur na podporu audiovizuálnej kultúry (prvé štyri podporné programy) a zvlášť príspevok na filmové vratky (piaty program). Ďalším zdrojom sú príspevky od subjektov, ktoré v podnikaní používajú audiovizálne diela⁹². Na prevádzku môže použiť maximálne 5 % týchto príspevkov. Príjem od platiteľov príspevkov v rokoch 2019 až 2021 tvoril zhruba 2,9 mil. eur. V roku 2021 bol transfer zo štátneho rozpočtu určený na podporu audiovizuálnej kultúry mimoriadne navýšený o 1 mil. eur. Je vhodné tento transfer v rokoch indexovať tak, aby nebolo potrebné na zvýšenie jeho minimálnej výšky opakovane meniť zákon.

Tabuľka 26: Priemer pridelenej podpory formou dotácie podľa programu (roky 2019-2021)

Program	Pridelená suma (mil. eur)	Počet prijímateľov	Výška podpory (eur)	Úspešnosť žiadateľov
1 Tvorba a realizácia slovenských audiovizuálnych diel	7,4	119	58 602	47 %
2 Distribúcia a iné uvádzanie audiovizuálnych diel na verejnosti	1,9	173	18 045	89 %
3 Výskum, vzdelávanie a edičná činnosť v oblasti audioviz kultúry	0,3	22	12 563	83 %
4 Rozvoj audiovizuálnych technológií v SR	0,2	15	15 546	67 %
5 Podpora audiovizuálneho priemyslu v SR (filmové vratky)	2,9	24	112 540	-
Spolu	12,7	353		

Pozn.: Údaje o výške podpory sú vrátane dotácií poskytnutých pre verejnú správu a dotácií poskytnutých formou kapitálových transferov, ktoré nie sú primárnym cieľom revízie. Štipendiá pre fyzické osoby zahrnuté nie sú.

Zdroj: AVF, výročná správa

Dotácie sú súťaživé, prijemcami sú producenti a autori filmov, kiná, organizátori filmových festivalov či vydavatelja tematických časopisov. Žiadosti o poskytnutie dotácie na základe výzvy posudzujú príslušné komisie vzhľadom k vopred určeným kritériám. V rokoch 2019 až 2021 bolo priemerne 353 prijemcov dotácie, jej priemerná výška sa naprieč jednotlivými programami líšila (Tabuľka 26). Miera spolufinancovania sa v jednotlivých podprogramoch výrazne líši – pohybuje sa od 1 do 50 %, vo väčšine prípadov je to 10 alebo 20 %.

Najväčší objem podpory fond poskytuje na program Tvorba a realizácia slovenských audiovizuálnych diel (5 mil. eur v 2021). V rámci neho sa podporuje vývoj a produkcia filmov s väčšinovým slovenským tvorivým

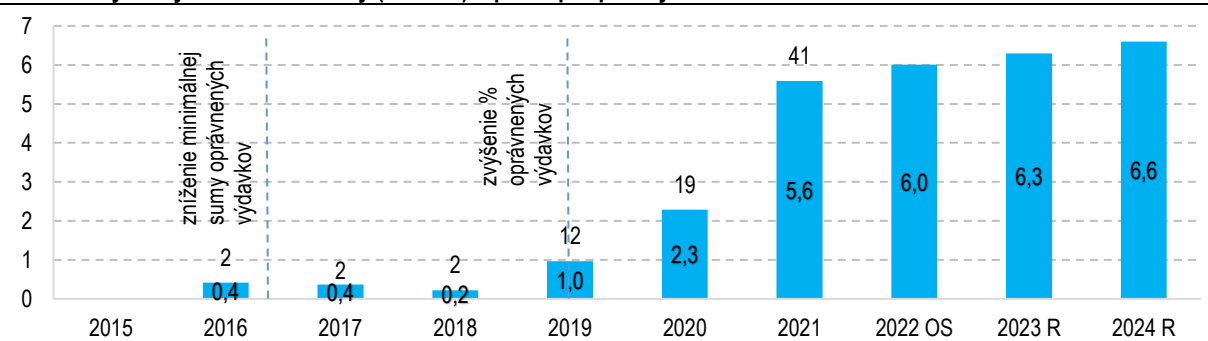
⁹² Napr. televízie, prevádzkovatelia kín a retransmisie.

a producentským podielom, prípadne koprodukčných s menšinovým slovenským podielom, študentské filmy a vzdelávacie aktivity. Sú stanovené maximálne výšky dotácie podľa dĺžky diela, oproti filmovým vratkám, ktoré nemajú stanovené maximálne výšky podpory.

Filmové vratky sú od svojho vzniku stále populárnejším nástrojom podpory filmového priemyslu. Fond ich začal poskytovať v roku 2015 formou preplácania 20 percent oprávnených výdavkov minútých na natáčanie filmu na Slovensku. Minimálna suma požadovaných oprávnených výdavkov bola spočiatku 2 mil. eur, v roku 2017 bola zmenou vyhlášky o filmovom projekte znížená na 300-tis. eur (resp. 150-tis. eur pri určitých druhoch filmových diel). Zmenou zákona o AVF bola výška preplácaných oprávnených nákladov zvýšená na 33 percent od roku 2020. Analýza Inštitútu kultúrnej politiky z roku 2019 naznačila, že vplyv zvýšenia percenta oprávnených výdavkov filmových vratiek by viedol k zníženiu ziskov pre štát, ale celkový ekonomický dopad aj vplyv na filmový priemysel by ostali pozitívne (Bieščad et al., 2019).

Počet aj objem vyplatených filmových vratiek po úpravách tohto nástroja postupne stúpa (zo 400-tis. eur a 2 projektov v 2016 na 5,6 mil. eur a 41 projektov v 2021). Priemerná výška podpory je 113-tis. eur na jeden projekt (v 2019 až 2021). Počet žiadostí o registráciu filmového projektu (na vyplatenie vratky) od vzniku vratiek výrazne stúpa. Po splnení určitých kritérií sa jedná o nárokovateľnú dotáciu – okrem minimálnej výšky utratených oprávnených výdavkov a časovej dotácie musí dielo splniť tzv. kultúrny test. Filmové vratky nemajú vopred určený balík peňazí – Fond každoročne oznámi MK SR predpokladanú výšku oprávnených nákladov v nasledujúcom roku na základe žiadostí o vratky. Je potrebné posúdiť vhodný objem financií vynaložených na tento účel.

Graf 50: Výdavky na filmové vratky (mil. eur) a počet podporených filmov



Pozn.: Počet žiadostí o registráciu filmového projektu za rok 2022 je k augustu.

Zdroj: RIS MF SR, MK SR

Audiovizuálny fond má potenciál doplniť súčasné formy podpory novými inovatívnymi nástrojmi, napr. rozšíriť poskytovanie pôžičiek. Na zhodnotenie vplyvu filmových vratiek na rozvoj slovenského filmového priemyslu vrátane úprav základných parametrov systému je potrebná hlbšia analýza. Pri podpore audiovizuálnej kultúry a priemyslu je potrebné vylepšiť spôsob sledovania KPIs.

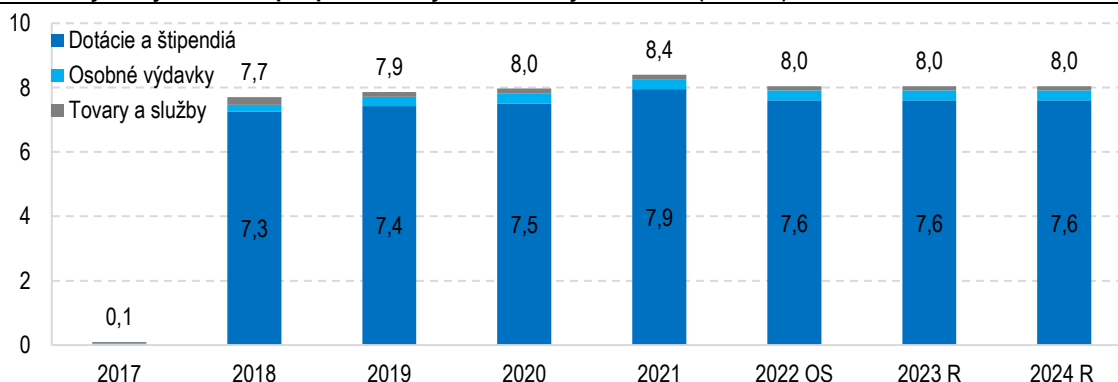
6.3. Fond na podporu kultúry národnostných menšín

Fond na podporu kultúry národnostných menšín (KULT MINOR) podporuje realizáciu kultúrnych aktivít národnostných menšín a etnických skupín. Cieľom je zachovanie a rozvoj kultúrnych hodnôt menšín, výchova a vzdelávanie k ich právam a podpora interkultúrneho dialógu. Výdavky KULT MINOR na dotácie sú v priemere 7,6 mil. eur ročne.		
Cieľ a KPI	Fond má stanovený relatívne všeobecný cieľ, ku ktorému nie sú definované relevantné ukazovatele, ktoré by sledovali dopady podpory.	
Potreba intervencie	Bez podpory z fondu by sa podporovaných udalostí/aktivít veľmi pravdepodobne udialo výrazne menej. Pozitívne externality kultúry sú vďaka dotáciám dostupné aj pre príslušníkov menšín, v jednom z podprogramov sa fond zameriava aj na interkultúrny dialóg.	
Forma podpory	Súťaživá dotácia prerozdeľovaná prostredníctvom nezávislého fondu je vhodnou formou intervencie.	
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. Nastaviť merateľné ciele a ich vyhodnocovanie. Zaviest' transparentný systém prerozdeľovania príspevkov medzi menšiny odpovedajúci ich zastúpeniu v populácii. Zvážiť zlučenie podporných administratívnych činností s Fondom na podporu umenia.	

Fond poskytuje podporu pre podobný druh aktivít ako zvyšné dva dotačné fondy (FPU a AVF), avšak špecificky určenú pre národnostné menšiny. V rámci fondu funguje spolu 14 odborných rád, 13 pre každú menšinu a jedna rada pre interkultúrny dialóg. Prostriedky fond rozdeľuje prostredníctvom štyroch programov na základe výziev obvykle určených pre všetky menšiny naraz. Podporné programy sa zameriavajú napr. na podporu literárnej činnosti, hudobného, divadelného a audiovizuálneho umenia ale aj vzdelávanie a výskum či zabezpečenie porozumenia medzi menšinovým a majoritným obyvateľstvom Slovenska.

Cieľom je zachovanie, ochrana a rozvoj identity a kultúrnych hodnôt národnostných menšín, osveta o právach menšín a podpora interkultúrneho dialógu. Nad rámec dlhodobých cieľov sa každý rok stanovujú prioritné oblasti podpory (napr. v 2021 príprava na sčítanie obyvateľstva), pričom národnostné rady si môžu stanoviť vlastné priority. K týmto prioritám aj dlhodobým cieľom fondu je potrebné stanoviť KPIs, ktoré by merali ich napĺňanie. Dal by sa sledovať napr. počet občanov, ktorí sa zúčastňujú podporených aktivít či lokality, kde sa uskutočňujú, aby bolo možné lepšie zhodnotiť ich dopad, ale aj zvážiť, na ktoré oblasti by sa podpora mala zamerať do budúcnosti. Pri podpore interkultúrneho dialógu a porozumenia medzi majoritou a menšinami by sa ako zástupný ukazovateľ mohla sledovať miera otvorenosti Slovákov voči iným kultúram. Hoci nesledujú špecificky menšinovú kultúru, tak ako pri FPU môžu byť príkladom zástupných ukazovateľov výkonnosti fondu KULT MINOR aj niektoré ciele z hlavnej knihy rozpočtu verejnej správy (Tabuľka 27).

Graf 51: Výdavky Fondu na podporu kultúry národnostných menšín (mil. eur)



Pozn.: Celkové výdavky na dotácie vrátane dotácií poskytnutých pre verejnú správu a štipendií pre fyzické osoby, ktoré nie sú primárnym cieľom revízie.

Zdroj: RIS MF SR

Fond dostáva zo zákona príspevok zo ŠR 8,3 mil. eur, na prevádzku môže použiť maximálne 6 % príspevku. Väčšinu výdavkov fondu tvoria bežné transfery v podobe dotácií a štipendií. V roku 2021 bol transfer zo štátneho rozpočtu mimoriadne navýšený o 1,4 mil. eur. Je vhodné tento transfer v rokoch indexovať tak, aby nebolo potrebné na zvýšenie jeho minimálnej výšky opakovane meniť zákon.

Fond na dotácie v priemere rozdeľuje 7,6 mil. eur. Celkové výdavky sa v rokoch 2019 až 2021 pohybujú na úrovni 8,1 mil. eur. Rozdiel tvoria výdavky na prevádzku fondu (priemerne 450-tis. eur). Dotácie, ktoré sú primárnym cieľom revízie tvoria 6,3 mil. eur, zvyšok podpory predstavujú štipendiá pre fyzické osoby (720-tis. eur) či dotácie pre subjekty verejnej správy (650-tis. eur). Podmienkami získania sa od dotácií pokrytých revíziou nijako nelíšia. Prostriedky určené na podpornú činnosť sa medzi jednotlivé národnostné rady delia podľa pomerom stanoveným zákonom – väčšinu alokácie získavajú maďarská (53 % alokácie, 4,3 mil. eur v 2021) a rómska menšina (22,4 % alokácie, 1,7 mil. eur v 2021).

Tabuľka 27: Priemer pridelenej podpory podľa programu (roky 2019-2021)

Program	Pridelená suma prijímateľov (mil. eur)	Počet prijímateľov	Výška podpory (eur)
1. Podpora kultúrno-osvetovej a vzdelávacej činnosti a vedy a výskumu	3,4	877	3 910
2. Podpora literárnej, nakladateľskej a vydavateľskej činnosti	2,1	258	8 024
3. Podpora divadelného, hudobného, tanečného, výtvarného a audiovizuálneho umenia	2,3	309	7 349
4. Podpora interkultúrneho dialógu a porozumenia	0,2	44	5 615
Spolu	8,0	1 487	

Pozn.: Údaje o výške podpory sú vrátane dotácií poskytnutých pre verejnú správu a štipendií pre fyzické osoby, ktoré nie sú primárnym cieľom revízie.

Zdroj: KULT MINOR, výročná správa

V Českej republike je kultúra národnostných menšín tiež podporovaná formou dotácií v gescii ministerstva kultúry. V rokoch 2019 až 2021 boli poskytnuté prostriedky vo výške takmer 1,5 mil. eur. Najväčší objem prostriedkov je určený na podporu vydávania periodickej tlače a vysielania v jazykoch menšín, čo odpovedá časti druhého programu KULT MINOR.

Dotácie sú súťaživé, príjemcami sú samosprávy, občianske združenia a neziskové organizácie, fyzické a právnické osoby, ktoré realizujú kultúrne alebo iné aktivity špecifikované vo výzve. Žiadosti posudzujú jednotlivé odborné rady, avšak o poskytnutí dotácie rozhoduje riaditeľ na základe ich odporúčania. V rokoch 2019 až 2021 bolo priemerne podporených 1 487 projektov, priemerná výška podpory sa naprieč jednotlivými programami líšila (Tabuľka 27). Miera spolufinancovania projektov je vo výške 5 až 10 %.

Súťaživosť však, najmä pri menej početných menšinách, takmer neexistuje. V niektorých programoch opakovane býva podporených zopár organizácií zastrešujúcich kultúrne aktivity danej menšiny, v extrémnych prípadoch je to len jedna organizácia. Poskytnutie financií priamo minoritám je pri snahe podporiť a zachovať ich kultúrne zvyky správne, avšak z dlhodobého hľadiska môže mať podpora poskytovaná menej súťažným spôsobom negatívny vplyv na kvalitu podporených aktivít. Spojenie s Fondom na podporu umenia by mohlo pomôcť tiež zvýšiť konkurenčný tlak a tým pádom aj kvalitu podporených projektov. Zároveň by sa však mohlo stať, že by v porovnaní so súčasným stavom podporu získalo menej menšinových projektov. Do budúca je potrebné zvážiť vhodný model podpory kultúry národnostných menšín.

Rozdelenie finančných prostriedkov medzi menšiny nemá stanovený mechanizmus úprav. Zákon, ktorým Fond vznikol určuje percentuálny pomer rozdelenia prostriedkov určených na podporu medzi jednotlivé menšiny, pričom však nie je jasné z čoho vychádza a ustanovenie neobsahuje žiaden mechanizmus na budúcu úpravu. Vo Fonde je zastúpených všetkých 13 menšín, ku ktorým bolo možné sa prihlásiť v sčítaní obyvateľstva z roku 2011. Poradie menšín zhruba zodpovedá ich vtedajšiemu zastúpeniu v celej menšinovej populácii, pričom samotné podiely boli pri väčších menšinách mierne znížené v prospech menej početných. V najnovšom sčítaní z roku 2021 bolo možné prihlásiť sa k 28 menšinám a tiež sa okrem slovenskej prihlásiť aj k ďalšej národnosti. Pomerné

zastúpenie menšín sa mierne zmenilo, pričom medzi početnejšie sa dostali aj menšiny doteraz nezastúpené vo Fonde⁹³. Je preto potrebné alokačný kľúč nastaviť transparentným spôsobom a do budúcnosti ho prehodnocovať.

Tabuľka 28: Pomer národnostných menšín v sčítaniach obyvateľstva a alokácia prostriedkov

Menšina	Pomer (2011)	Pomer (2021)*	Alokácia	Priemerná alokácia 2019-21 (tis. eur)
Maďarská	69,28 %	57,00 %	53,0 %	4 203
Rómska	15,98 %	19,00 %	22,4 %	1 754
Rusínska	5,06 %	7,93 %	6,4 %	508
Česká	4,59 %	5,70 %	3,7 %	295
Ukrajinská	1,12 %	1,38 %	2,0 %	160
Nemecká	0,71 %	1,07 %	1,8 %	143
Ruská	0,30 %	1,01 %	1,1 %	88
Poľská	0,47 %	0,66 %	1,4 %	112
Vietnamská		0,41 %		
Talianska		0,31 %		
Moravská	0,50 %	0,26 %	1,4 %	111
Chorvátska	0,15 %	0,25 %	1,0 %	80
Srbská	0,11 %	0,23 %	0,7 %	56
Židovská	0,10 %	0,23 %	1,1 %	88
Rumunská		0,22 %		
Anglická		0,21 %		
Bulharská	0,16 %	0,19 %	1,0 %	78
Iná menšina	1,48 %	3,52 %**		

Pozn.: Pomery menšín v roku 2021 boli určené spočítaním osôb, ktoré sa prihlásili k menšinovej národnosti s osobami, ktoré sa k menšinovej národnosti prihlásili ako k ďalšej národnosti.

Za rok 2021 sú v kategórii iná menšina obsiahnuté aj rakúska, čínska, francúzska, albánska, grécka, írsky, kanadská, turecká, kórejská, sliezka a iránska menšina.

Zdroj: ŠÚ SR, KULT MINOR

6.4. Obnovme si svoj dom

Cieľom schémy je podpora obnovy, ochrany a rozvoja kultúrneho dedičstva v oblasti pamiatkového fondu. Ide o jediný nástroj, ktorým štát vlastníkom kompenzuje zvýšené náklady na obnovu pamiatkovo chránených objektov. Prostredníctvom piatich podprogramov je podporovaná najmä obnova a rekonštrukcia národných kultúrnych pamiatok (NKP). Výdavky na schému sú v priemere 12 mil. eur ročne. Prijemcami súťaživej dotácie sú vlastníci a správcovia pamiatok – súkromné a fyzické osoby, cirkev, samosprávy a neziskové organizácie.		
Cieľ a KPI	Cieľ je relevantný, mohol by však byť lepšie prepojený so stavebno-technickým stavom pamiatkového fondu. Sledovaný výsledkový ukazovateľ – ročne podporiť aspoň 500 vlastníkov – neumožňuje analytickejšie vyhodnotenie dopadov schémy.	
Potreba intervencie	Intervencia je potrebná, pretože obnova pamiatok je finančne náročnejšia v porovnaní s bežnými stavbami. Zhruba 25 % pamiatok je v nevyhovujúcom až dezolátnom stave. Schéma prispieva k zlepšeniu stavu pamiatkového fondu, ale jej prínos a vplyv na celkový stav pamiatkového fondu je nejasný. Obnova pamiatok je podporovaná aj v zahraničí.	
Forma podpory	Vhodná forma podpory závisí od typu prijímateľa. Pre samosprávy a cirkev je dotácia vhodným nástrojom, pre súkromných vlastníkov by bolo možné aplikovať daňové úľavy. Pri vhodnom nastavení by vlastníkov mohli motivovať k následnému celospoločenskému využitiu pamiatky.	
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. Implementovať opatrenia Revízie výdavkov na kultúru týkajúce sa priamo dotačnej schémy aj ochrany pamiatkového fondu celkovo. Stanoviť špecifickejší cieľ a jeho vyhodnocovanie tak, aby bol zrejmy prínos schémy.	

⁹³ Najmä Vietnamská menšina sa aktívne usiluje o získanie statusu oficiálnej národnostnej menšiny. V pripomienkovom konaní je aktuálne návrh na jej uznanie. Postup uznania národnostnej menšiny za oficiálne uznanú na Slovensku nie je formalizovaný.

Schéma Obnovme si svoj dom (OSSD) je určená na podporu prípravy a realizácie obnovy národných kultúrnych pamiatok. Nedeklarovaným cieľom schémy je aj budovanie pozitívneho vzťahu verejnosti k nemu a zachovanie jeho hodnoty pre budúce generácie. Podpora je rozdelená do šiestich podprogramov podľa typu pamiatky (historické budovy; hrady, kaštiele a historické parky; pamiatky v lokalitách UNESCO), pričom jeden je venovaný aj edičnej činnosti a vzdelávaniu v oblasti pamiatkového fondu (Tabuľka 30). Konkrétne priority podpory ako napríklad obnova striech či sanácia vlhkosti bývajú stanovené v každoročných výzvach jednotlivých podprogramov. Vhodné by bolo vyhodnocovanie počtu podporených projektov podľa týchto priorít. Sledované KPI – ročne podporiť aspoň 500 vlastníkov - sa plní nad rámec plánu. Pre posúdenie prínosov podpornej schémy by bolo vhodnejšie sledovať napr. celkový vývoj stavu pamiatkového fondu a podielu zachovaných pamiatok, podiel pamiatok sprístupnených po oprave verejnosti, počet priebežných a komplexných opráv vrátane podielu financovania.

Zachované kultúrne dedičstvo vytvára podmienky na rozvoj cestovného ruchu, obnova pamiatok má potenciál pomôcť najmä menej rozvinutým regiónom. Podpora pamiatok v najmenej rozvinutých regiónoch je prioritou vo všetkých relevantných podprogramoch. V najnovšom podprograme zameranom na reštaurovanie pamiatok je prioritou na rok 2023 reštaurovanie stredovekých nástenných malieb v kostoloch na Gemeri a v Malohonte.

Podľa záznamov Pamiatkového úradu SR sa približne 25 % (takmer 4400) pamiatkových objektov⁹⁴ nachádza v narušenom a dezolátnom stavebno-technickom stave (PÚ SR, 2021). S vysokou pravdepodobnosťou však ide o príliš optimistický údaj. Pamiatkový úrad totiž nedisponuje databázou, v ktorej by boli pravidelne aktualizované všetky zmeny stavebno-technického stavu. Stavebno-technický stav vedený v databáze vyjadruje stav pamiatky v čase vyhlásenia objektu za kultúrnu pamiatku alebo po nahlásenej obnove pamiatky a nevyhnutne nereflektuje súčasný stav. Zavedenie systematickej kontroly stavu pamiatok je jedným z odporúčaných opatrení revízie výdavkov na kultúru.

Obnova pamiatok je oproti bežným budovám finančne náročnejšia. Nenárokovateľná dotácia je jedinou formou kompenzácie dodatočných nákladov vlastníkov, štát však prostredníctvom schémy dotuje väčšinu obnovy. Povinnosti vlastníkov pamiatok upravuje zákon o ochrane pamiatkového fondu. Obnovy sú finančne náročnejšie vplyvom nutnosti použitia špeciálnych postupov a materiálov. Minimálna požadovaná miera spolufinancovania obnov je 5 %. V skutočnosti však býva vyššia, v roku 2018 bola 14,8 %. Je potrebné zvážiť mieru do akej požiadavky pamiatkovej ochrany predražujú obnovy a zároveň brať do úvahy finančné možnosti vlastníkov. Väčšina voľne prístupných pamiatok má povahu verejného statku a prejavuje sa pri nich fenomén freeridingu – ktokoľvek si pamiatku môže obzrieť zadarmo. Vlastník pamiatky takto nie je schopný získať príjem približujúci sa úrovni jej spoločenskej hodnoty. Zároveň však ani pamiatky sprístupnené verejnosti za určitý poplatok nemusia byť schopné týmito príjmami pokryť náklady na obnovy.

Celkový investičný dlh na pamiatkovom fonde predstavoval podľa odhadu k roku 2018 5,4 mld. eur. Najväčší podiel na ňom má súkromný sektor (2,2 mld. eur). Nasleduje samospráva (1,3 mld. eur), cirkvi (1,1 mld. eur) a štát (0,8 mld. eur) (MF SR, MK SR, 2020). V posledných troch rokoch bolo takmer 70 % schválených dotácií určených pre cirkvi a samosprávy (Tabuľka 29). Podľa objemu žiadanej sumy bol záujem súkromného sektoru v tomto období vyšší ako pri cirkvách, pričom nie je možné jednoducho vysvetliť nižší podiel získaných dotácií⁹⁵. Zavedenie inej formy podpory pre súkromných vlastníkov by tak mohlo pomôcť znižovať ich pamiatkový dlh. Revízia výdavkov na kultúru navrhla ako jednu z možností zavedenie daňových úľav, ktoré by vlastníkov motivovali investovať do pamiatok viac súkromného kapitálu a zároveň by predstavovali férovú formu kompenzácie zvýšených nákladov.

⁹⁴ Nie každý pamiatkový objekt je nevyhnutne budovou, môžu to byť napr. aj sochy či náhrobné kamene.

⁹⁵ Môže to byť nižšou kvalitou žiadostí, alebo nižšou mierou plnenia iných kritérií hodnotenia. Bodové hodnotenia žiadostí nie sú verejne dostupné.

Tabuľka 29: Prijímatelia podľa priemernej alokácie (2020-2022), žiadanej sumy a stavu pamiatok

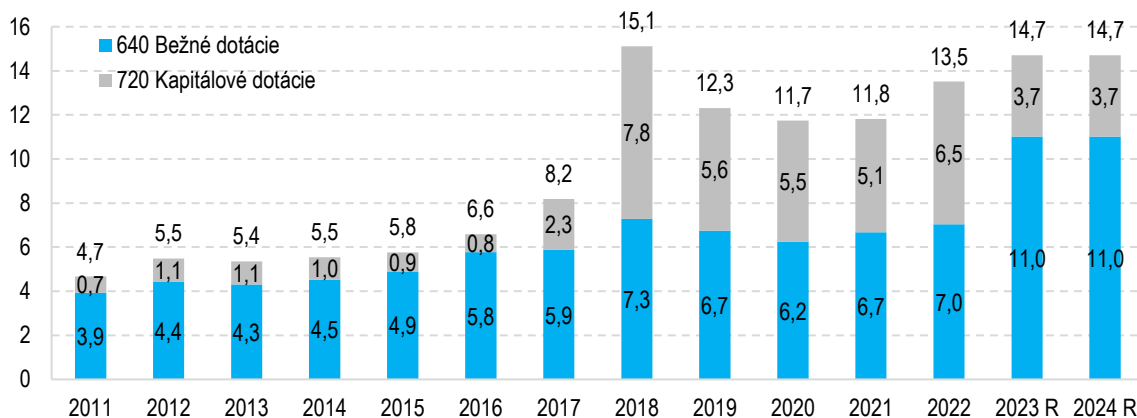
Typ prijímateľa	Pridelená suma (mil. eur)	Podiel pridelenej sumy (%)	Žiadaná suma (mil. eur)	Podiel žiadanej sumy (%)	Podiel pamiatok v narušenom a dezolátnom stave (2018)	Počet pamiatkových objektov (2021)
Cirkev	4,9	38 %	18,0	26 %	22 %	4 507
Samospráva	3,9	31 %	25,9	37 %	27 %	4 800
Právnické osoby*	2,3	18 %	18,5	26 %	27 %	1 734
Fyzické osoby	1,6	13 %	7,7	11 %	26 %	4 768
Celkom	12,7		70,1			

Pozn.: Právnické osoby vrátane občianskych združení, neziskových organizácií a vysokých škôl.

Zdroj: MK SR

Výdavky na poskytnuté dotácie sa v rokoch 2018 až 2021 pohybovali okolo 12,7 mil. eur. Dotácie, ktoré sú primárnym cieľom revízie tvorili 5,2 mil. eur, zvyšok podpory predstavujú dotácie pre subjekty verejnej správy (1,5 mil. eur) a dotácie poskytované formou kapitálových transferov (6 mil. eur). Podmienkami získania sa od dotácií pokrytých revíziou nijako nelíšia. V predchádzajúcom období (2011 až 2017) boli celkové výdavky okolo 5,9 mil. eur. V roku 2018 sa oproti predchádzajúcemu roku objem poskytnutých dotácií zvýšil takmer dvojnásobne.

Graf 52: Výdavky dotačnej schémy – Obnovme si svoj dom (mil. eur)



Pozn.: Celkové výdavky na dotácie vrátane dotácií poskytnutých pre verejnú správu a dotácií poskytnutých formou kapitálových transferov, ktoré nie sú primárnym cieľom revízie.

Zdroj: RIS MF SR

Výdavky na poskytnuté dotácie sa v rokoch 2018 až 2021 pohybovali okolo 12,7 mil. eur. Dotácie, ktoré sú primárnym cieľom revízie tvorili 5,2 mil. eur, zvyšok podpory predstavujú dotácie pre subjekty verejnej správy (1,5 mil. eur) a dotácie poskytované formou kapitálových transferov (6 mil. eur). Podmienkami získania sa od dotácií pokrytých revíziou nijako nelíšia. V predchádzajúcom období (2011 až 2017) boli celkové výdavky okolo 5,9 mil. eur. V roku 2018 sa oproti predchádzajúcemu roku objem poskytnutých dotácií zvýšil takmer dvojnásobne.

V porovnaní s Českou republikou je výška podpory obnovy pamiatok formou dotácií porovnateľná vzhľadom k veľkosti pamiatkového fondu. V rokoch 2019 až 2021 bolo na tento účel využitých 28 mil. eur, pričom Česko disponuje zhruba 40-tisíc pamiatkami. Odlišuje sa štruktúrou podporných programov, jeden je napr. určený špeciálne pre pamiatky v havarijnom stave.

Tabuľka 30: Priemer podpory podľa podprogramu (roky 2020-2022)

Podprogram	Vyplatená suma (mil. eur)	Počet prijímateľov	Výška podpory (eur)	Úspešnosť žiadateľov (%)
1.1 Obnova kultúrnych pamiatok	5,0	321	15 735	53 %
1.2 Obnova kultúrnych pamiatok v lokalitách svetového kultúrneho dedičstva	1,7	115	15 045	69 %
1.3 Aktivity kultúrnej politiky a edičnej činnosti v oblasti ochrany pamiatkového fondu	0,3	38	7 486	73 %
1.4 Obnova historických parkov a architektonických areálov v kritickom stavebno-technickom stave	0,8	40	21 434	75 %

Podprogram	Vyplatená suma (mil. eur)	Počet prijímateľov	Výška podpory (eur)	Úspešnosť žiadateľov (%)
1.5 Komplexná rekonštrukcia národných kultúrnych pamiatok s prioritou ochrany a obnovy	4,8	9	527 888	19 %
1.6 Reštaurovanie národných kultúrnych pamiatok*				
Spolu	12,7	523		

Pozn.: Údaje o výške podpory sú vrátane dotácií poskytnutých pre verejnú správu a dotácií poskytnutých formou kapitálových transferov, ktoré nie sú primárnym cieľom revízie.

Zdroj: MK SR

Podprogram 1.6 vznikol v roku 2023.

Dotácie sú súťaživé, príjemcami sú vlastníci, resp. správcovia národných kultúrnych pamiatok (NKP). V praxi sú to súkromní vlastníci, ale aj cirkvi a samosprávy, prípadne neziskové organizácie. Žiadosti o poskytnutie dotácie na základe výzvy posudzujú príslušné komisie vzhľadom k vopred určeným kritériám. Prijemcov je vyše 500 ročne a priemerná výška získanej dotácie v prvých štyroch podprogramoch je 15-tis. eur. V podprograme Komplexná rekonštrukcia NKP priemerná výška prekračuje 500-tis. eur.

Zefektívnenie dotačnej schémy Obnovme si svoj dom môže priniesť implementácia opatrení Revízie výdavkov na kultúru. Na zlepšenie podmienok ochrany pamiatok navrhla revízia opatrenia, ktoré by mali viesť k znižovaniu nákladovosti obnov pamiatok a stimulovať podporu kvalitných projektov obnovy pamiatok:

- vykonať analýzu najvhodnejšieho nástroja podpory ochrany pamiatok súkromníkov (napr. zavedenie daňového zvýhodnenia pre súkromných vlastníkov, financované znížením finančnej alokácie dotačného programu OSSD),
- zvýšenie miery spolufinancovania v dotačnom programe OSSD a zavedenie viacročnej podpory, čo by viedlo k podpore kvalitnejších projektov,
- obnovu štátnych pamiatok financovať z EÚ fondov – toto opatrenie už bolo splnené, na daný účel bolo vyčlenených 234 mil. eur ([MK SR, 2022](#)),
- kategorizácia pamiatok podľa ich významu by umožnila prioritovať financovanie obnov pamiatok v štátnom vlastníctve, pričom by bolo možné prioritovať aj dotácie poskytnuté cez OSSD.

Splnenie všetkých opatrení Revízie výdavkov na kultúru by umožnilo z dotačnej schémy OSSD vyčleniť pamiatky v súkromnom vlastníctve, čo by zvýšilo dostupnú finančnú alokáciu pre ostatných oprávnených žiadateľov. Zavedenie vyššej miery spolufinancovania by zároveň umožnilo podporovať skutočne kvalitné projekty motivovaných vlastníkov. Po vyčlenení financií z EÚ fondov bude možné nad rámec schémy OSSD obnoviť aj pamiatky v štátnom vlastníctve.

Box 13: Financovanie obnovy pamiatok vo vlastníctve štátu

Štát vlastní malú časť pamiatok (necelých 10 % objektov), častokrát sú to však najvýznamnejšie pamiatky. Zhruba 30 % z nich sa nachádza v narušenom až dezolátnom stave, pričom štátne pamiatky nie sú súčasťou dotačnej schémy OSSD. V novom programovom období bolo na obnovu pamiatok vo vlastníctve štátu vyčlenených 234 mil. eur z EÚ fondov. Podľa zatiaľ neschváleného návrhu by 220 mil. eur malo byť vyčlenených na obnovu 24 pamiatok prevažne v správe Ministerstva kultúry. V rámci Plánu obnovy bolo vyčlenených 240 mil. eur na obnovu historických a pamiatkovo chránených budov. Cieľom je zlepšenie energetickej efektívnosti budov za súčasného zachovania pamiatkovej hodnoty budov. Oprávnenými žiadateľmi sú správcovia štátneho majetku, samosprávy a nimi zriadené organizácie a verejnoprávne inštitúcie. V porovnaní so schémou OSSD je podpora určená nielen pre NKP, ale aj budovy s pamiatkovou hodnotou, uvedené v Zoznamoch pamätihodností miest a obcí, v Registri modernej architektúry a budovy zapísané do katastra nehnuteľností pred rokom 1980. V minulosti boli projekty obnov financované aj z Nórskeho fondov. Ďalšou možnosťou podpory sú granty súkromných nadácií, ktoré sú však objemom dostupnej podpory menej významné.

6.5. Podpora návštevnosti kultúrnych podujatí (Kultúrne poukazy)

<p>Kultúrne poukazy sú určené pre žiakov základných a stredných škôl a ich učiteľov na úhradu vstupného do kultúrnych inštitúcií, pre ktoré ide o súťaživú dotáciu. Cieľom schémy je zlepšovanie vzťahu detí a mládeže ku kultúre. Jedná sa o jednu z mála schém, ktorá priamo podporuje dopyt po kultúre. Ide o administratívne náročnú schému, ktorú by vylepšili opatrenia Revízie výdavkov na kultúru. Výdavky na schému sú na úrovni 2 mil. eur ročne.</p>	
Cieľ a KPI	Schéma má relatívne všeobecný cieľ. Je sledované jedno výstupové KPI – počet uplatnených poukazov (vyplatená suma) – ktoré neumožňuje dostatočným spôsobom posúdiť mieru do akej poukazy prispievajú k zlepšeniu vzťahu detí ku kultúre. Vyhodnotenie dopadov schémy by uľahčili indikátory sledujúce druhy aktivít, na ktoré sú poukazy využívané v členení podľa veku detí a regiónu.
Potreba intervencie	Schéma prináša pozitívne externality kultúry deťom a mládeži a má potenciál prispieť k tomu, aby sa z nich v budúcnosti stali pravidelní návštevníci kultúrnych inštitúcií. Vplyv schémy na vzťah mládeže ku kultúre sa aj pre nedostupnosť dát o využití poukazov nedá vyhodnotiť.
Forma podpory	Papierové poukazy sú náročné na administráciu. V zahraničí existujú napr. elektronické vouchery. Jednotková výška poukazov (3€) nie je v súčasnosti dostatočne motivujúca pre naplnenie cieľa - zlepšovanie vzťahu detí ku kultúre.
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. Implementovať opatrenia Revízie výdavkov na kultúru zamerané na zníženie prevádzkových nákladov schémy, umožnenie zhodnotenia jej efektivity a zrušenie povinnosti opätovnej registrácie škôl.

Kultúrne poukazy predstavujú pre žiakov základných a stredných škôl formu finančnej úľavy z výšky vstupného do vybraných kultúrnych inštitúcií. Cieľom schémy je zlepšovať vzťah detí a mládeže ku kultúrnym hodnotám. Potenciálnym benefitom pravidelných návštev kultúrnych inštitúcií je, aby sa neskôr z detí stali platiaci návštevníci kultúrnych podujatí, čo by prispelo k celkovému zvýšeniu pasívnej kultúrnej participácie aj navýšeniu príjmov inštitúcií. Schéma priamo podporujúca dopyt po kultúre od mladého veku môže aspoň čiastočne riešiť problém nedostatočných informácií pri spotrebe kultúrnych aktivít (Box 12). Deti môžu poukazy využiť buď samy, alebo v rámci organizovanej školskej aktivity. Návšteva nových kultúrnych aktivít so školou a určité usmernenie môže deťom pomôcť objavovať nové aktivity. Pri samostatnom využívaní existuje riziko, že budú opakovať len aktivity, ktoré už poznajú. Sledované je jedno výstupové KPI: počet uplatnených kultúrnych poukazov (v skutočnosti celková vyplatená suma). Ukazovateľ neumožňuje vyhodnotenie dopadov schémy relevantným spôsobom. Smerodajnejšie by bolo sledovať na aké druhy aktivít deti poukazy využívajú v členení podľa veku a regiónu, či sa skutočne zlepšuje ich vzťah kultúre a či kultúru vyhľadávajú aj neskôr ako platiaci zákazníci.

Výdavky na kultúrne poukazy tvorili v rokoch 2018 až 2020 v priemere 2 mil. eur ročne. Poukazy sa poskytujú pre žiakov základných a stredných škôl a ich pedagógov v celkovej výške 3 eurá (v minulosti 6 eur, neskôr 4 eurá). Jednotková hodnota poukazov nie je dostatočne motivujúca pre naplnenie cieľa – zlepšovanie vzťahu detí ku kultúre. V roku 2019 boli vydané poukazy v celkovej hodnote 2,8 mil. eur, uplatnilo sa 2,3 mil. eur. **Pre kultúrne inštitúcie ako príjemcov poukazov je dotácia súťaživá,** pre školy ide o nárokovateľnú dotáciu. Okrem zriadených organizácií Ministerstva kultúry v roku 2019 poukazy získalo 311 prijímateľov. Vyplatené sumy boli od 13 po 160-tisíc eur s mediánovou výškou dotácie 2 250 eur.

Ide o administratívne náročnú schému najmä s ohľadom na výšku prerozdelených finančných prostriedkov. Pri distribúcií poukazov za 2,3 mil. tvoria náklady na ich tlač, distribúciu a potrebné informačné systémy približne 7 % sumy (MF SR, MK SR, 2020, s. 105). Ďalšie náklady tvoria osobné výdavky zamestnancov, ktorí sa podieľajú na agende poukazov. Školy sa pre získanie poukazov musia každoročne elektronicky zaregistrovať, papierové poukazy im následne distribuuje ministerstvo, poukazy sú využiteľné po ich aktivácii

škoolou. Kultúrne inštitúcie sa takisto musia zaregistrovať a splniť kritériá, aby sa o preplatenie poukazov mohli uchádzať.

Opatrenia revízie výdavkov zamerané na zníženie prevádzkových nákladov schémy, umožnenie zhodnotenia jej efektivity a zrušenie povinnosti opätovnej registrácie škôl zatiaľ neboli implementované. Na splnenie opatrení je potrebné obstaráť nový informačný systém s lepšími funkcionalitami, ktorý by umožnil elektronizáciu systému, zrušenie každoročnej registrácie škôl aj hodnotenie efektivity programu. Ponúka sa aj možnosť spojenia schémy s tzv. vzdelávacími poukazmi v gescii Ministerstva školstva a obstaranie spoločného informačného systému, pričom na preskúmanie možnosti spojenia oboch schém je potrebná hlbšia analýza. Po eventuálnom zavedení krúžkovného, v ktorom sa pôvodne počítalo aj s podporou kultúrnych aktivít, by bolo potrebné tento nástroj upraviť tak, aby bol skutočne použiteľný na aktivity podporované poukazmi.

Box 14: Kultúrne poukazy v zahraničí

Francúzsko využíva zmiešaný systém individuálnych poukazov vo výške 20 až 30 eur pre deti od 15 do 17 rokov a kolektívnej časti poukazov v podobnej výške využiteľnej v rámci školskej skupiny s učiteľom. Od mája 2021 majú 18-roční nárok na 300 eurový voucher využiteľný prostredníctvom aplikácie počas dvoch rokov napríklad na nákup kníh, vstupeniek ale aj kurzy hudby. Ponuky aktivít sú dostupné priamo v aplikácii, časť z nich ako filmy či podcasty sú bezplatné.⁹⁶

Španielsko v roku 2022 spustilo podobný systém pre 18-ročných, ktorí majú nárok na 400 eur s vopred nastavenými limitmi využitia na návštevu predstavení (200 eur), nákup napr. kníh a iných produktov vo fyzickej podobe (100 eur) a na digitálne produkty a predplatné (100 eur).⁹⁷

6.6. Podpora aktivít Matice slovenskej

Cieľom Matice je systematicky rozvíjať duchovný, národný, kultúrny a spoločenský život všetkých príslušníkov slovenského národa, ale aj ostatných spoluobčanov žijúcich na území Slovenskej republiky. Dotácia pre Maticu tvorí väčšinu jej príjmov a slúži na plnenie úloh, ktoré jej vyplývajú zo zákona. Analytickejšie vyhodnocovanie plnenia týchto úloh donedávna absentovalo. Úlohy zverené Matici by mohli zabezpečovať iné, už existujúce organizácie. Transfer pre Maticu sa pohybuje na úrovni 1,6 mil. eur ročne.		
Cieľ a KPI	Matica slovenská má veľmi široko stanovený cieľ. V zmluve o transfere na rok 2023 boli prvý krát stanovené merateľné ukazovatele výstupov podporovanej činnosti.	
Potreba intervencie	Bez dotácie by Matica pravdepodobne nefungovala. Podiel vlastných príjmov na jej rozpočte klesá a trh by nebol schopný poskytovať Maticou vykonávané služby v rovnakom rozsahu. Štát Matici zo zákona ukladá určité úlohy, na ktorých plnenie poskytuje financie. Časť úloh by ale mohli vykonávať iné organizácie.	
Forma podpory	Štát Matici zo zákona ukladá určité úlohy, na ktorých plnenie poskytuje financie prostredníctvom transferu z rozpočtu Ministerstva kultúry. Matica by sa ale mohla pokúsiť uchádzať o súťaživé dotácie napr. z FPU, čo by prispelo k zvýšeniu kvality jej výstupov.	
Odporúčanie	Pozastaviť. Pokračovanie financovania podmieniť vypracovaním analýzy. Preskúmať, ktoré úlohy zverené Matici zo zákona by mohli vykonávať iné inštitúcie, resp. pri ktorých úlohách by sa Matica mohla pokúsiť uchádzať o súťaživé dotácie napr. z FPU, čo by prispelo k zvýšeniu kvality jej výstupov.	

Matica je príjemcom dotácie (zo štátneho rozpočtu) formou transferu poskytovaného skrz kapitolu Ministerstva kultúry. Dotácia dlhodobo tvorí väčšinu príjmov Matice, pričom jej schopnosť generovať

⁹⁶ Dostupné online: <https://pass.culture.fr/>

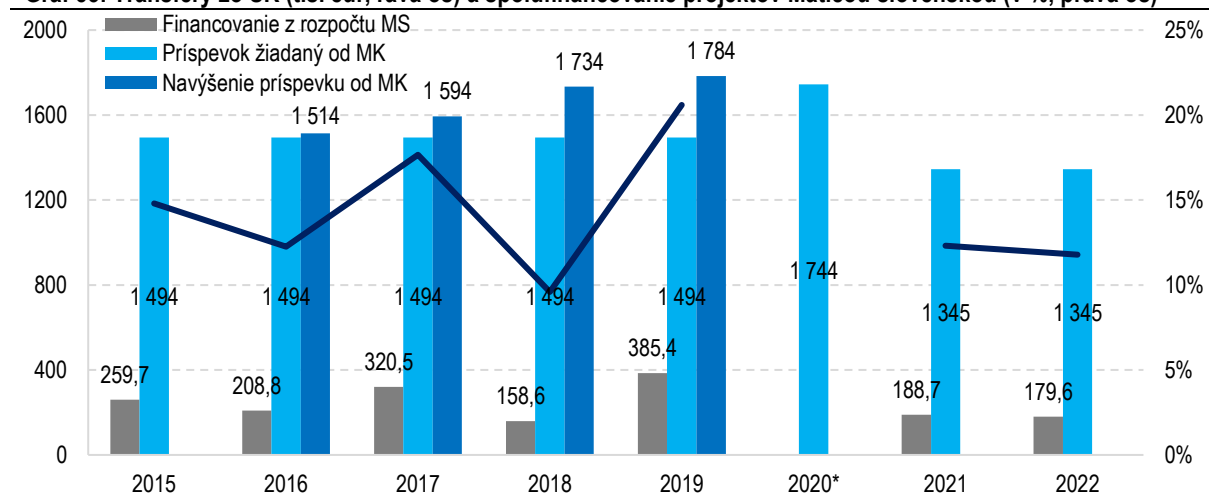
⁹⁷ Dostupné online: <https://bonoculturajoven.gob.es/>

vlastné príjmy sa v posledných rokoch znižuje. V rokoch 2019 až 2021 vlastné príjmy tvorili zhruba 11 % celkových príjmov Matice. Spolufinancovanie z matičných zdrojov bolo v roku 2021 na úrovni 12 %. Viac ako polovica transferu (53 %) pokrývala mzdové náklady. Príspevok slúži na zabezpečenie úloh, ktoré Matici vyplývajú zo zákona. Časť príjmov Matica samotná rozdelí formou dotácií medzi miestne matičné odbory.

Transfer je určený na financovanie projektov, ktoré predstavujú pravidelnú každoročnú činnosť Matice ako realizácia kultúrnych aktivít, vydávanie literatúry či činnosť archívu. Transfer bol v rokoch 2016 až 2019 navyšovaný dodatkami. Matica sa na spolufinancovaní projektov podľa pôvodných rozpočtov transferu podieľa zhruba 14 %.

Okrem úloh uložených zákonom⁹⁸ si Matica ciele a úlohy stanovuje aj vo vlastných strategických dokumentoch. Vyhodnocovanie ich plnenia však prebieha len formálne – ako odpočet zorganizovaných podujatí či vydaných publikácií. V zmluve o poskytnutí prostriedkov⁹⁹ na rok 2022 boli k podporovaným projektom prvý krát stanovené aj výstupové ukazovatele s cieľovými hodnotami, napr. zvýšenie tržieb za periodiká a knižné publikácie vydávané Maticou či počet skatalogizovaných kníh v archíve.

Graf 53: Transfery zo ŠR (tis. eur, ľavá os) a spolufinancovanie projektov Maticou slovenskou (v %, pravá os)



Za rok 2020 nie sú dostupné údaje o spolufinancovaní projektov.

Zdroj: Matica slovenská

V minulosti sa Matici podarilo získať menšie dotácie z Fondu na podporu umenia prevažne na vydávanie časopisov. Úspešnosť žiadostí do roku 2021 bola zhruba 35 %, v posledných rokoch projekty pre nedostatočnú umeleckú a odbornú úroveň či nevyváženú koncepciu neboli podporené a počet žiadostí klesol. Uchádzanie sa o dotácie z fondu má potenciál prispieť k zvýšeniu kvality výstupov Matice slovenskej, pretože ich získanie je podmienené súťažou s inými subjektmi a nutnosťou splnenia požadovaných kritérií. Je potrebná hlbšia analýza na určenie úloh, ktoré by mohli vykonávať iné, už existujúce organizácie (napr. archív by mohol zabezpečiť Slovenský národný archív, vedu a výskum by mohla pokryť SAV) a tiež na posúdenie toho, pri ktorých aktivitách by sa Matica mala pokúsiť uchádzať o dotácie z Fondu na podporu umenia.

⁹⁸ Upevňovať slovenské vlastníctvo; prehľbovať vzťah občanov k slovenskej štátnosti; robiť základný slovakistický výskum; podieľať sa na rozvoji miestnej a regionálnej kultúry; pôsobiť najmä na mládež v duchu národných, mravných a demokratických hodnôt; a pod.

⁹⁹ Dostupné online: <https://crz.gov.sk/data/att/3772819.pdf>

6.7. Kultúra znevýhodnených skupín obyvateľstva

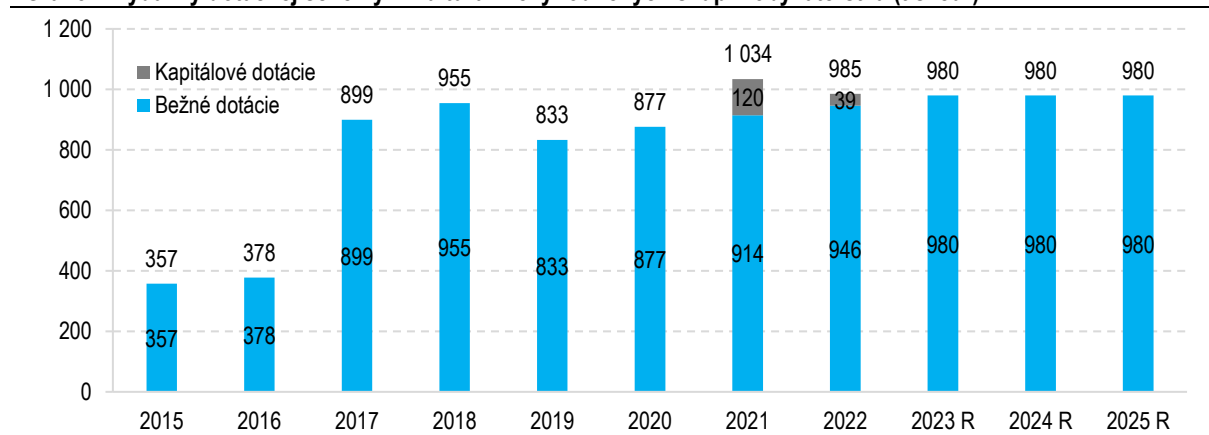
Hlavným cieľom dotačnej schémy je uľahčiť osobám so zdravotným postihnutím alebo inak znevýhodneným skupinám obyvateľstva¹⁰⁰ prístup ku kultúre. Výdavky na schému sú v priemere 0,9 mil. eur ročne.		
Cieľ a KPI	Schéma má pomerne široko stanovený cieľ, ktorý ďalej rozvoľňuje široké spektrum zamerania podporovaných projektov. Výsledkový ukazovateľ – počet podporených projektov – neumožňuje zhodnotiť prínosy schémy.	
Potreba intervencie	Podpora znevýhodnených skupín obyvateľstva prináša rovnosť príležitostí pri dostupnosti kultúry ako pri podpore aktívnej kultúrnej participácie cieľovej skupiny.	
Forma podpory	Súťaživá dotácia je vhodnou formou intervencie. Celkový objem dostupnej podpory je príliš nízky na to, aby boli prínosy schémy zásadné.	
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. Nastaviť merateľné ciele a ich vyhodnocovanie tak, aby bol zrejmy prínos schémy.	

Dotačná schéma podporuje odstraňovanie fyzických, mentálnych a informačných bariér zdravotne postihnutých a znevýhodnených osôb pri participácii na kultúre. Podporované sú tiež publikačné aktivity zamerané na podporu dostupnosti kultúry pre tieto skupiny obyvateľstva. Podpora je poskytovaná prostredníctvom šiestich podprogramov¹⁰¹ zameraných na rôzne druhy aktivít vrátane fyzickej a informačnej debarierizácie zameranej na zlepšenie prístupnosti kultúrnej infraštruktúry a lokalít kultúrneho dedičstva pre zdravotne postihnutých. KPI schémy sleduje počet podporených projektov, čo neumožňuje analytickejšie vyhodnotenie prínosov podpory.

Schéma má príliš široko definované zameranie podporovaných projektov, čo sťažuje možnosti vyhodnotenia reálnych prínosov aj nastavenia vhodnejších merateľných ukazovateľov. V rámci sprístupňovania kultúry zdravotne postihnutým a inak znevýhodneným obyvateľom sa program zameriava aj na projekty zahŕňajúce podporu rovnosti príležitostí, integrácie do spoločnosti, prevencie a eliminácie všetkých foriem násillia, diskriminácie, rasizmu, xenofóbie a extrémizmu a ďalšie spoločensky prospešné aktivity.

Výdavky na poskytnuté dotácie tvorili v rokoch 2019 až 2021 priemerne 0,9 mil. eur ročne. Dotácie, ktoré sú primárnym cieľom revízie tvorili 0,7 mil. eur, zvyšok podpory predstavujú dotácie pre subjekty verejnej správy (150 tis. eur) a dotácie poskytované formou kapitálových transferov (120-tis. eur prvý krát v roku 2021). Podmienkami získania sa od dotácií pokrytých revíziou nijako nelíšia.

Graf 54: Výdavky dotačnej schémy – Kultúra znevýhodnených skupín obyvateľstva (tis. eur)



Zdroj: RIS MF SR

¹⁰⁰ Jedná sa napr. o marginalizovanú rómsku komunitu, migrantov, deti zo znevýhodneného prostredia a pod.

¹⁰¹ Do zaradenia fyzickej a informačnej debarierizácie v roku 2020 boli podprogramy 4.

Dotácie sú súťaživé, príjemcami sú fyzické a právnické osoby, samospráva a jej zriadené organizácie, občianske združenia a neziskové organizácie. Žiadosti o poskytnutie dotácie na základe výzvy posudzujú príslušné komisie vzhľadom k vopred určeným kritériám. Príjemcov je približne 200 ročne a priemerná výška získanej dotácie v prvých štyroch podprogramoch je 4500 eur. Miera spolufinancovania je minimálne vo výške 5 %. V podprograme Fyzická a informačná debarierizácia kultúry v roku 2021 priemerná výška dosiahla 14-tis. eur, pričom minimálna miera spolufinancovania je 20 %.

Tabuľka 31: Priemer podpory podľa podprogramu (roky 2019-2021)

Podprogram	Pridelená suma (tis. eur)	Počet prijímateľov	Výška podpory (eur)	Úspešnosť žiadateľov
2.1 Živá kultúra a jej sprístupňovanie	583	115	5 035	61 %
2.2 Vydavateľská a publikačná činnosť	47	13	3 590	45 %
2.3 Periodická tlač (noviny a časopisy)	38	8	5 000	61 %
2.4 Neformálne vzdelávanie a výskum	214	47	4 515	48 %
2.5 Fyzická a informačná debarierizácia kultúry*	128	9	14 195	30 %
Spolu	1 009	192		

Pozn.: Údaje o výške podpory sú vrátane dotácií poskytnutých pre verejnú správu a dotácií poskytnutých formou kapitálových transferov, ktoré nie sú primárnym cieľom revízie.

Zdroj: MK SR

Údaje o podprograme 2.5 Fyzická a informačná debarierizácia kultúry sú za rok 2021.

6.8. Znížená DPH na printové médiá

Od roku 2020 vstúpila do platnosti znížená sadzba DPH (10 %) na noviny, časopisy a periodiká, ktoré vychádzajú minimálne štyrikrát týždenne. Cieľom bol pokles konečnej ceny týchto tovarov, zlepšenie dostupnosti informácií a zlepšenie postavenia tradičných médií voči digitálnym médiám. Merateľné ukazovatele stanovené neboli. Dopyt po tradičných printových médiách dlhodobo klesá a znížené DPH nezvyšuje ich konkurencieschopnosť. Samotná znížená DPH sa nejaví ako vhodný nástroj na dosiahnutie stanoveného cieľa, teda zvýšenia dostupnosti kvalitných informácií občanom. V krajinách EÚ smeruje trend k zrovnoprávneniu fyzických a digitálnych nosičov publikácií a na podporu vzdelanostnej ekonomiky. Znížená sadzba znižuje príjmy štátneho rozpočtu z DPH o 3,3 mil. eur

Od roku 2020 vstúpila do platnosti znížená sadzba DPH (10 %) na noviny, časopisy a periodiká, ktoré vychádzajú minimálne štyrikrát týždenne¹⁰². Znížená sadzba znižuje príjmy štátneho rozpočtu z DPH o 3,3 mil. eur. Z daňového výdavku benefituje najmä 6 najväčších mediálnych spoločností¹⁰³, ktoré tvoria väčšinu trhu s tlačou na Slovensku.

Novela o zníženej sadzbe DPH stanovila niekoľko cieľov, no žiadne merateľné ukazovatele (KPIs). Podľa dôvodovej správy sa očakával sa pokles zníženia konečnej ceny týchto tovarov, zlepšenie postavenia tradičných médií voči digitálnym médiám a zlepšenie plnenia informačných, kulúrno-integračných a sociálno-výchovných funkcií médií.

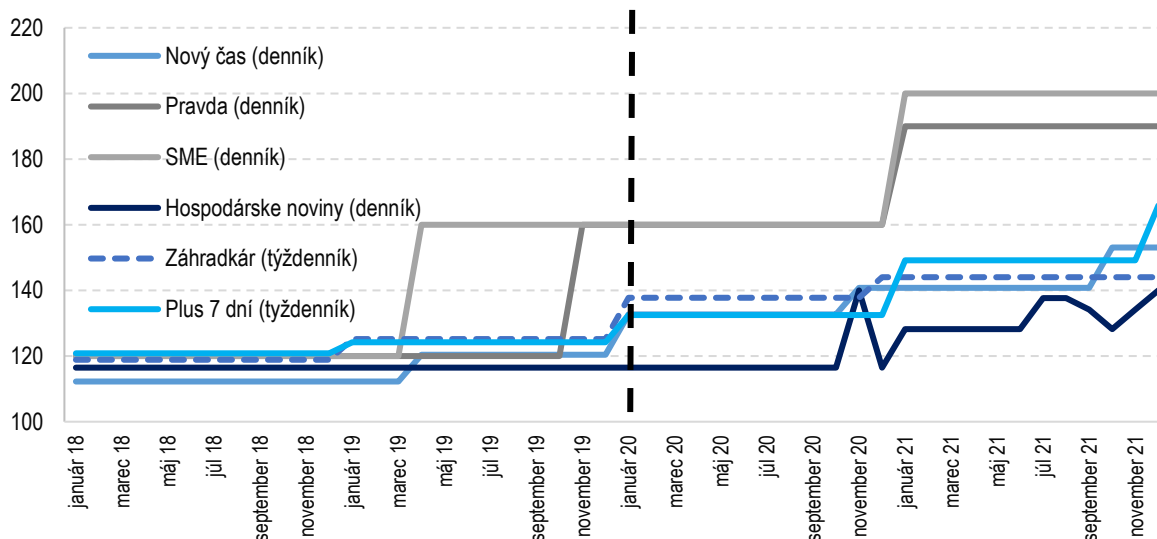
Znížená sadzba DPH nepriniesla pokles cien tlače (Graf 55). Podľa spotrebného koša, ktorým Štatistický úrad SR meria vývoj spotrebiteľských cien, sa pokles DPH neprejavil v cenách vybraných denníkov¹⁰⁴. Porovnanie s týždenníkmi v spotrebnom koši, ktoré nepodliehajú zníženej sadzby, indikuje pravidelné rozhodnutia o zvyšovaní cien v čase a to približne raz ročne bez ohľadu na zmenu DPH. Zistenie je v súlade s ekonomickým výskumom v oblasti vplyvu zníženej DPH na ceny tovarov a služieb kde nie je jasný priamy vzťah medzi znížením DPH a a znížením cien.

¹⁰² Platí s výnimkou printových médií v ktorých reklamný materiál či inzercia presahuje viac ako 50 % ich obsahu alebo erotický obsah presahuje 10 %.

¹⁰³ Pohľad na hospodárenie 6 veľkých vydavateľstiev nevykazuje žiaden jasný trend.

¹⁰⁴ Spotrebný koš sleduje cenové indexy a váhu konkrétnych tlačovín, čo slúži ako vhodná vzorka na porovnanie efektu zníženej sadzby.

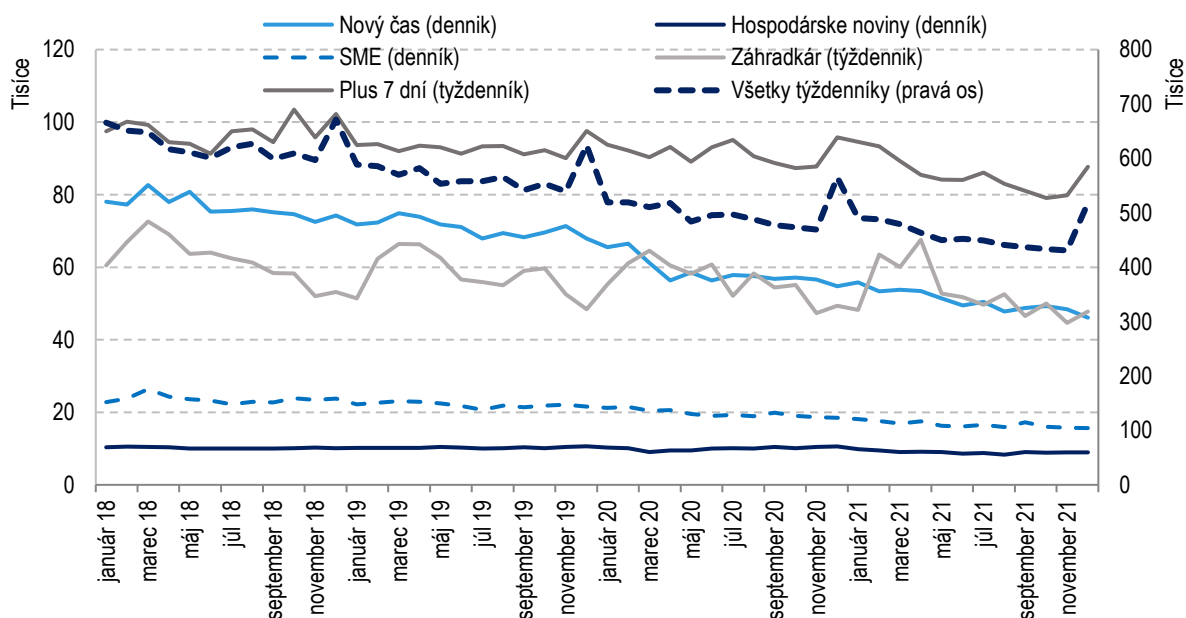
Graf 55: Cenové indexy pre vybrané tlačené tituly – denníky (10 % DPH) a týždenníky (20 % DPH)



Zdroj: ŠÚ SR

Znížená DPH nezvráti odklon spotrebiteľov od tlačných titulov k online obsahu. Predaj tradičných printových médií – denníkov aj týždenníkov – dlhodobo klesá a vydavatelia zameriavajú čoraz viac svoju pozornosť na online čitateľov (Hmčárová, 2019). Tento trend súvisí s rozmachom internetu, sociálnych sietí a ich rýchlejšou dostupnosťou v mobilných zariadeniach. V krajinách EÚ smeruje trend k zrovnoprávneniu fyzických a digitálnych nosičov publikácií a na podporu vzdelanostnej ekonomiky¹⁰⁵. Nad rámec printových médií je v EÚ tendencia mať zníženú DPH aj na e-knihy, čo využíva 20 krajín (Malíková a Gajdoš, 2021)¹⁰⁶.

Graf 56: Dlhodobý pokles tlačných titulov – denníkov (DPH 10 %) aj týždenníkov (DPH 20 %)

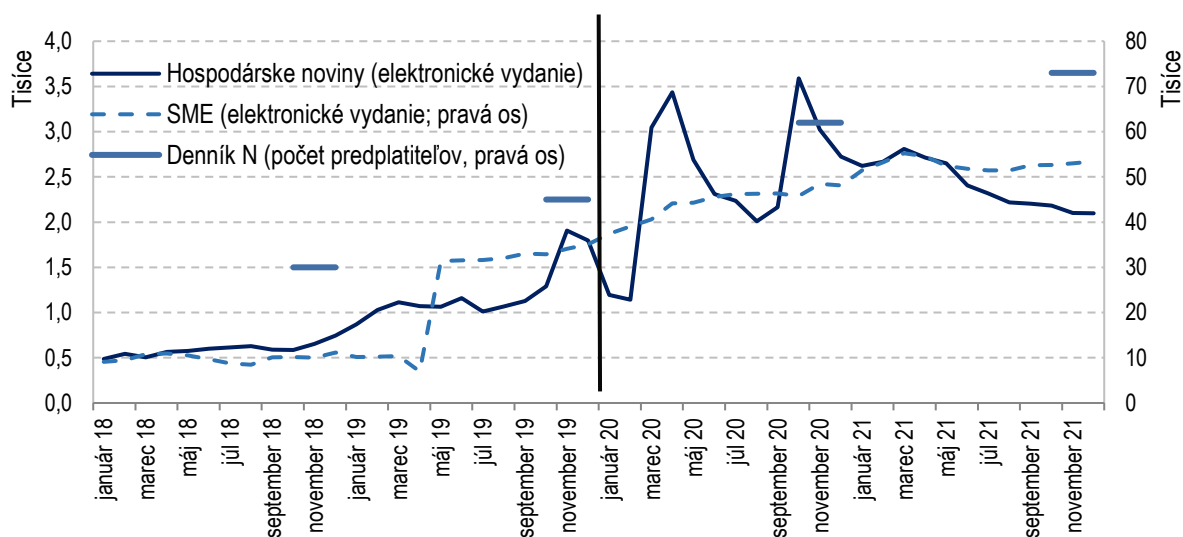


Pozn.: Výber titulov zodpovedá titulom spotrebného koša. Údaje za Denník Pravda nie sú dostupné do polovice 2020, preto nie je zahrnutý. Zdroj: abcsr.sk

¹⁰⁵ Smernica Rady EÚ 2018/1713.

¹⁰⁶ Znížená DPH na knihy a noviny či už vo fyzickej alebo elektronickej podobe je v EÚ štandardom. ZVKS: Správa o knižnom trhu 2020.

Graf 57: Vývoj predaja elektronických titulov, počtu predplatiteľov



Zdroj: abcsr.sk; dennikN

Znížená DPH nie je vhodný nástroj na zvýšenie dostupnosti kvalitných informácií občanom a štát by mal hľadať iné kanály na zdieľanie objektívnych informácií. Čoraz viac obsahu – v priemere 3 hodiny denne – konzumujú občania Slovenska online na sociálnych sieťach (omediach.com; 2021). Pravidlá o prístupe a kvalitu zobrazovaného obsahu na sociálnych sieťach určujú spravidla nadnárodné spoločnosti cez svoje štandardy. Sociálne siete zo sebou prinášajú aj negatívne externality v podobe neoverených informácií a hoaxov, ktoré ale daňový systém nedokáže adresovať. Priority v oblasti poskytovania kvalitných informácií, prípadne boj s hoaxmi by sa mal riešiť cez iné priame nástroje - od rozvíjania kritického myslenia od skorého veku, cez poskytovanie edukačných materiálov aj v podobe dennej tlače priamo v školách, až po tvorbu vzdelávacích programov cez verejnoprávnú televíziu a rozhlas.

7. Dotácie na výskum a vývoj

- Dotácie na výskum a vývoj zo štátneho rozpočtu dosahujú priemerne 86 mil. eur ročne. Subvencie tvoria 42,6 mil. eur, daňové výdavky 43,1 mil. eur. Subvencie na podporu výskumu a vývoja sú prevažne prerozdeľované výskumnikom vo verejnom sektore (86 % výdavkov), podpora súkromného sektora je v porovnaní s EÚ nízka.
- Slovensko dáva na výskum a vývoj (VaV) výrazne menej ako väčšina krajín EÚ a najmenej zo všetkých krajín V4. Zároveň dosahuje v porovnaní so zahraničím slabé výsledky. Na zlepšenie nestačí len zefektívnenie systému podpory, dôležité sú reformy navrhnuté v Pláne obnovy a odolnosti ako aj reforma riadenia a manažmentu inštitúcií.
- Ekonomická teória zdôrazňuje štátnu podporu najmä základného výskumu. Výdavky do základného výskumu so sebou nesú najvyššie riziká pre investora, ale pozitívne spillover efekty pre celú ekonomiku, na ktorých neskôr môže stavať ďalší výskum. Základný výskum je na Slovensku podporovaný napríklad prostredníctvom Všeobecnej výzvy na podporu výskumu a vývoja (približne 26 mil. eur ročne, 65 % prostriedkov subvencie) alebo stimulmi pre výskum a vývoj.
- Financie rozdeľuje viacero subjektov a ich koordinácia je nedostatočná. Informácie o možnostiach podpory nie sú dostupné na jednom mieste.
- Schémam často chýbajú merateľné ciele. Výnimkou je Agentúra na podporu výskumu a vývoja, ktorá má dobre nastavený výber projektov a vyhodnocovanie ich dopadu. Schémy je potrebné podrobiť kvalitnému a nezávislému hodnoteniu výsledkov, aby sa dosiahla najlepšia hodnota za peniaze.
- Daňové úľavy v podobe superodpočtu a patentboxu sú neefektívne, keďže smerujú najmä do veľkých firiem, ktoré by realizovali výskum aj bez štátnej podpory. Superodpočet prináša najvyššiu hodnotu pre štát pri podpore malých a stredných podnikov. Patentbox sa v praxi prakticky nevyužíva.

Tabuľka 32: Dotačné schémy vo výskume a vývoji, v mil. eur, 2019-2021

Forma	Podkapitola	Názov schémy	Výdavky
Subvencia	7.1	Všeobecná výzva (APVV)	35,7
Subvencia	7.2	Stimuly pre výskum a vývoj (MŠVVŠ)	5,2
Subvencia	7.3	Ostatné dotácie MŠVVŠ SR	0,8
Subvencia	7.4	Výskum a vývoj na podporu obrany štátu	0,9
Daňové výdavky	7.5	Úľava na dani (superodpočet nákladov na VaV)	41,9
Daňové výdavky	7.6	Patentbox	1,2
Spolu			85,7

Zdroj: ÚHP a IFP na základe údajov MF SR

Verejné výdavky na výskum a vývoj

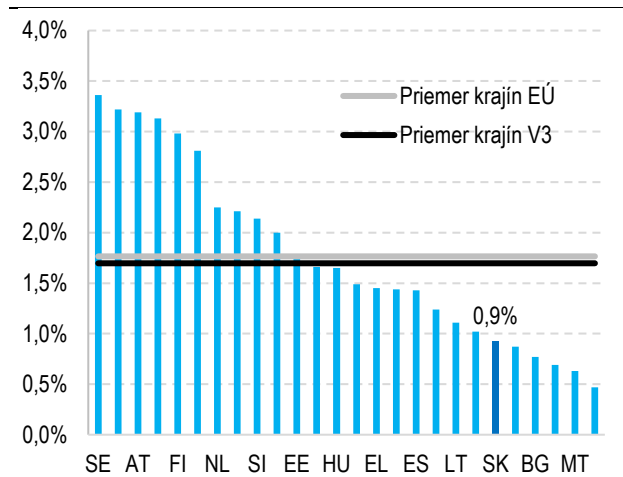
Slovensko dáva na výskum a vývoj (VaV) výrazne menej ako väčšina krajín EÚ a najmenej zo všetkých krajín V4. Slovensko v roku 2021 vynaložilo na VaV zo súkromných a verejných zdrojov 918 mil. eur (0,9 % HDP), čo je výrazne menej ako priemer krajín EÚ (1,8 %) a ostatných krajín V4 (1,7 %). Slovenský výskum a vývoj je dlhodobo podfinancovaný. **Podpora výskumu a vývoja patrí medzi hlavné faktory vysokého a udržateľného hospodárskeho rastu.** Krajiny s vysokou úrovňou výdavkov na VaV majú v priemere aj vyššiu hospodársku výkonnosť a teda aj vyššiu životnú úroveň (Graf 59).

Subvencie zo štátneho rozpočtu, vyplácané prostredníctvom súťažných dotácií, dosahujú priemerne 42,6 mil. eur ročne (2019-2021). Najväčšiu časť prostriedkov poskytuje Agentúra na podporu výskumu a vývoja vo forme všeobecnej výzvy (35,7 mil. eur), Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu (6 mil. eur) a Ministerstvo obrany (0,9 mil. eur). Ďalšiu podporu VaV zabezpečujú grantové agentúry VEGA a KEGA (spolu 21,2 mil. eur ročne), avšak tieto sú určené pre vysoké školy, SAV, alebo vedeckovýskumných zamestnancov z rezortu školstva.

Štrukturálne fondy – jeden z hlavných zdrojov súťažného financovania výskumu a vývoja predstavujú v priemere 55 mil. eur ročne¹⁰⁷.

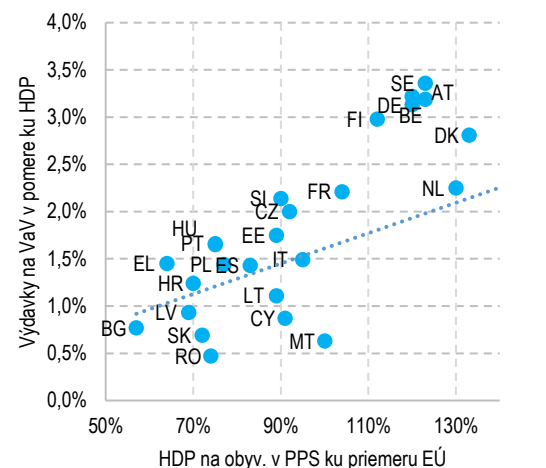
Daňové výdavky predstavujú priemerne 43,1 mil. eur ročne. Podpora VaV formou úľavy na dani (Superodpočet), dosahuje v priemere 41,9 mil. eur ročne, ďalších 1,2 mil. eur tvoria daňové úľavy na príjmy z patentov (Patentbox).

Graf 58: Výdavky na VaV ako podiel HDP, 2021



Zdroj: Eurostat

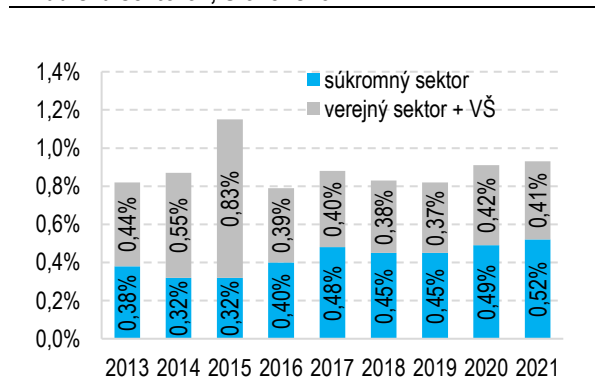
Graf 59: Porovnanie výdavkov na VaV s hospodárskou výkonnosťou krajín EÚ, 2021



Zdroj: Eurostat

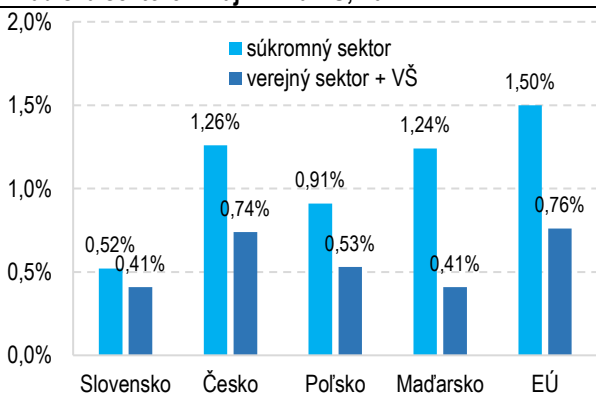
Výdavky na výskum a vývoj na Slovensku stále vykazujú vysoký podiel verejných zdrojov. Slovensko má v rámci V4 najnižší podiel výdavkov na VaV zo súkromného sektora v pomere ku celkovým výdavkom (súkromný sektor tvorí 53 % výdavkov na VaV, pričom priemer v EÚ bol v roku 2020 na úrovni 66 %). Súkromný sektor však od roku 2013 zvyšuje svoj podiel, čo predstavuje pozitívny trend. Z verejných zdrojov investuje Slovensko do výskumu a vývoja 0,4 % HDP, pričom odporúčaný benchmark EÚ je investovať 1 % z verejných zdrojov a ďalšie 2 % HDP zo súkromných zdrojov. Verejná grantová podpora pritom má stimulačný efekt na zvýšenie súkromných výdavkov (Box 15).

Graf 60: Podiel výdavkov na VaV v pomere ku HDP z hľadiska sektorov, Slovensko



Zdroj: Eurostat

Graf 61: Podiel výdavkov na VaV v pomere ku HDP z hľadiska sektorov krajín V4 a EÚ, 2021



Zdroj: Eurostat

¹⁰⁷ Dotačné schémy určené len pre verejný sektor nie sú predmetom revízie. Posudzované sú len dotácie poskytované zo štátneho rozpočtu.

Box 15: Dotácie vo výskume a vývoji – teoretické východiská

Výskum a vývoj sú kľúčovými hnacími silami produktivity a hospodárskeho rastu, ale aj zvyšovania blaha občanov. Firmy a ekonomiky vďaka inováciám dosahujú vyššie výnosy, zároveň však vytvárajú nové a lepšie pracovné miesta. Investície do výskumu a inovácií sú tiež kľúčové pre riešenie dôležitých spoločenských výziev – prispievajú napríklad k zlepšovaniu výsledkov v oblasti zdravia či boju proti zmene klímy.

Výskum a vývoj sú oblasti, pri ktorých je riziko neúspechu vysoké. Napríklad pri medicínskom výskume je až 80 % skúmaných molekúl neúčinných. Aj pri úspechu sa môže stať, že výsledný produkt nie je komerčne využiteľný. Investície do vedy a výskumu preto prinášajú vyššie riziká ako iné investície. Zároveň, aj v prípade úspechu môže trvať dlho, kým je výsledný produkt ekonomicky návratný.

Ekonomická teória zdôrazňuje štátnu podporu najmä základného výskumu. Výdavky do základného výskumu so sebou nesú ešte vyššie riziká pre investora, a to aj pre nedostatočnú právnu ochranu jeho výsledkov (napríklad James Watson a Francis Crick získali za objav štruktúry DNA len nepatrný zlomok výnosov projektu). Na druhej strane, základný výskum prináša spillover efekty pre celú ekonomiku. Jedným z riešení by bolo rozšíriť ochranu duševného vlastníctva aj na výsledky základného výskumu, no to by obmedzilo širitelnosť výsledkov a možnosti výskumníkov a vedcov stavať na existujúcich poznatkoch. Z tohto dôvodu štát radšej poskytuje finančnú podporu na základný výskum, keďže pre súkromný sektor je takáto investícia vysoko riziková.

Vládne výdavky do výskumu a vývoja stimulujú súkromný sektor ku participácii. Previazanosť a vzájomná závislosť medzi výdavkami z verejného a súkromného sektora do oblasti VaV ukazuje, že zvýšenie verejných výdavkov do VaV často vedie ku rastu súkromných výdavkov do tohto sektora (Falk, 2006). Podľa [Guellec et al.\(2000\)](#) jedno euro verejnej podpory firmám spôsobí nárast súkromných výdavkov na VaV o 1,7 eur.

Dotácie na podporu súkromného sektora do oblasti VaV sú najviac zdôvodniteľné pri malých podnikoch. Takéto firmy často nedisponujú potrebným objemom financií pri kapitálovo náročných projektoch v oblasti VaV a tým sú značne limitované. Rovnako tak pre tieto firmy predstavuje investícia do projektov VaV vysoké riziko v porovnaní s potenciálnymi výnosmi úspešného projektu (Srhoj et al, 2020).

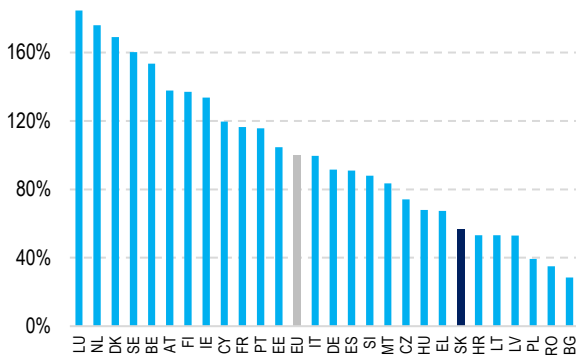
Výsledky výskumu a vývoja a efektívnosť systému podpory

Slovensko dosahuje vo výskume a vývoji v porovnaní so zahraničím slabé výsledky. Kvalita a produktivita výskumu je všeobecne nízka, málo podnikov inovuje a chýba výraznejšia spolupráca verejného a súkromného sektora. V rámci rebríčka European innovation scoreboard¹⁰⁸ (EIS) je Slovensko 5. najhoršia krajina. Slovensko zaostáva aj v mnohých podindikátoroch, z ktorých hodnotenie pozostáva, napríklad atraktivity výskumného systému na Slovensku (56 % priemeru EÚ) alebo aktivity v oblasti duševného vlastníctva (48 % priemeru EÚ)¹⁰⁹.

¹⁰⁸ EIS je kompozitný indikátor toho, ako veľmi sú krajiny inovatívne. Pozostáva z viacerých indikátorov, napríklad počtu patentových prihlášok, zahraničných doktorandov či zamestnanosti v inovatívnych firmách. Viac na https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard_en

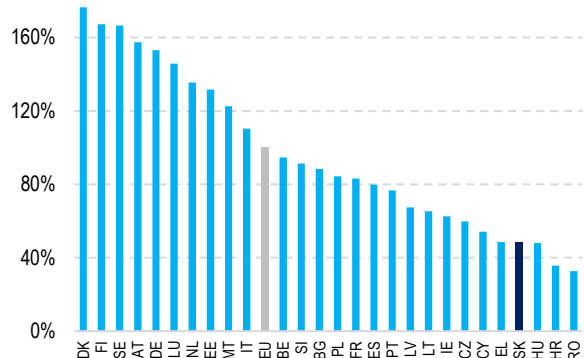
¹⁰⁹ Hlboko zaostávame vo vedeckých publikáciách, ktoré patria medzi top 10 % najcitovanejších vo svete (43 % priemeru EÚ, 2021), alebo v podiele zahraničných doktorandov študujúcich na Slovensku (52 % priemeru EÚ, 2021). Slovensko má dlhodobé slabé výsledky najmä v počte patentových žiadostí (18 % priemeru EÚ, 2021), dizajnových prihlášok (40 % priemeru EÚ, 2021) a žiadostí o udelenie ochrannej známky (76 % priemeru EÚ, 2021).

Graf 62: Atraktivita výskumného systému v porovnaní s priemerom EÚ, 2021



Zdroj: EIS

Graf 63: Aktivita v oblasti duševného vlastníctva v porovnaní s priemerom EÚ, 2021



Zdroj: EIS

Systém podpory vedy a výskumu na Slovensku má viacero nedostatkov. Chýba strategický prístup, financovanie rozdeľuje viacero subjektov a ich koordinácia je nedostatočná (Európska Komisia, 2020).

Systém súťažného financovania je fragmentovaný a neprehľadný, čo často vedie k duplicitě aktivít, cieľov a opatrení a následnej nedostatočnej výkonnosti sektora. V súčasnosti je riadenie rozdelené medzi 4 ministerstvá a ich implementačné agentúry (ÚHP, 2022)¹¹⁰. Pre žiadateľov neexistuje možnosť, ako jednoduchým spôsobom získať informáciu o pripravovaných alebo vyhlásených výzvach, prípadne o možnostiach podpory - absentuje jednotný a prehľadný informačný portál, ktorý je bežnou praxou v zahraničí. Absencia stratégie a slabá koordinácia spôsobuje neprehľadnosť a nemožnosť plánovania financovania najmä dlhodobých projektov. Štrukturálne fondy majú aj vďaka vysokej administratívnej záťaži na strane poskytovateľov a prijímateľov obmedzený dopad na výkonnosť výskumu a vývoja .

Výrazný posun vpred predstavujú reformy navrhnuté v Pláne obnovy a odolnosti. Ich súčasťou je nadrezortná koordinácia, zavedenie dlhodobého strategického plánovania, zjednodušenie postupov a jednotná komunikácia navonok, v súlade s výzvami Rady EÚ (Európska komisia, 2020). Nadrezortnú koordináciu a strategické smerovanie prinesie Sekretariát Rady vlády pre vedu, techniku a inovácie. S cieľom posilniť efektivitu vynakladaných zdrojov a zabezpečiť rovnaký horizontálny prístup k verejným zdrojom grantovej podpory budú navrhnuté tzv. princípy dobrého riadenia a efektívnosti investícií do VaV.

- 1. Verejné financovanie výskumu a vývoja by malo byť založené na výsledkoch.** Systematické vyhodnocovanie výsledkov zabezpečuje transparentnosť a informuje daňových poplatníkov ako aj stakeholderov o efektívnosti využívania verejných zdrojov. Zároveň pomáha identifikovať medzery v procesoch a vytvára priestor na zvýšenie efektívnosti a pridanej hodnoty programov. Pravidelné vyhodnocovanie výsledkov programov výskumu a vývoja je v zahraničí bežnou praxou (ÚHP, 2022).
- 2. Financovanie výskumu a vývoja by malo podporovať zdravú súťaživosť medzi subjektami.** Účelom rozdeľovania prostriedkov na súťažnom princípe je alokovať obmedzené finančné zdroje určené na podporu výskumu a vývoja na tie najlepšie projekty podľa jasných a transparentných kritérií v službe konkrétnych spoločenských cieľov (ÚHP,2022). Výzvy sú najvyužívanejší spôsob alokácie zdrojov na podporu VaV. Tento typ podpory môže zabezpečiť ciele na konkrétne oblasti výskumu a vývoja, napr. zelené technológie alebo sociálne inovácie a na firmy, ktoré nemajú inú podporu (napr. mladé firmy bez dostatočných zdaniteľných príjmov zato s vysokým potenciálom rastu). Zahraničné skúsenosti varujú, že podpora by nemala byť automatická. Je dôležité, aby bola založená na súťažných, objektívnych a transparentných podmienkach (OECD, 2021a), čo na Slovensku často chýba (MF SR, 2020).

¹¹⁰ Projekty podporené zo štátneho rozpočtu sú roztrúsené medzi odkazmi na APVV, VEGA, KEGA, portálom CVTI a stránkami jednotlivých ministerstiev. Projekty financované z Európskych zdrojov sú zverejnené cez Výskumnú agentúru a ostatné implementačné agentúry, pričom koordinátorom prestížnych projektov Horizont 2020 je CVTI na vlastnej stránke. APVV zároveň finančne podporuje predkladanie projektov Horizont 2020. (Princípy grantovej podpory, 2022)

3. **Kvalitu výberového procesu by pomohlo zabezpečiť rozsiahlejšie zapájanie zahraničných expertov.** Slovenský systém sa vyznačuje nedostatkom hodnotiteľov, slabým využívaním zahraničných kapacít, a pasívnym prístupom agentúr. Výber hodnotiteľov projektov v malých krajinách komplikuje problém konfliktu záujmov. Malé vysoko inovatívne krajiny ako napríklad Dánsko a Fínsko tento problém riešia výrazným zapojením zahraničných odborníkov do hodnotenia. Od roku 2022 bola na Slovensku zavedená povinnosť medzinárodného hodnotenia projektov VaV nad 200- tis. eur zahraničnými hodnotiteľmi, aby sa zvýšila transparentnosť rozhodovania. Podobný princíp by sa mal uplatňovať aj v iných oblastiach, kde hrozí konflikt záujmov alebo kde je vhodné zapojiť širšiu medzinárodnú expertízu. Zapojenie zahraničných hodnotiteľov prináša okrem vyššej miery objektivity aj širší prehľad o medzinárodných trendoch (OECD, 2009). Častejšie využívanie anglického jazyka pri predkladaní projektov bude mať tiež pozitívny vplyv na ďalšie využitie výsledkov výskumu.
4. **Oveľa väčší dôraz treba klásť na spoločný výskum, na ktorom participujú výskumníci z verejného aj súkromného sektora a na zmluvný výskum** (outsourcing komerčného výskumu verejným inštitúciám). Spolupráca súkromného a verejného sektora je v krajinách s rozvinutým výskumom a vývojom kľúčová. Možnosťou sú schémy na princípe podielového financovania alebo matching grantov (spolufinancovania), ktoré motivujú súkromný sektor k investovaniu do vedy a výskumu. Súčasťou reformy plánu obnovy je vytvorenie mechanizmu dodatočnej podpory projektov do ktorých je priemysel sám ochotný investovať.
5. **Jednoduchý, transparentný, predvídateľný a výsledkovo orientovaný systém grantového financovania umožní žiadateľom robiť lepší výskum a inovácie.** Dôležité je vytvorenie jednotného miesta, kde môže žiadateľ získať všetky informácie o grantových výzvach bez ohľadu na zdroj alebo subjekt, ktorý ich prerozdeľuje. Výzvy by sa mali riadiť jednotnou metodikou, po vzore zahraničia by menšie grantové schémy mali mať jednoduchšie prihlasovanie a finančnú administráciu.

Box 16: Dobrá prax v poskytovaní grantovej podpory výskumu a vývoja

Zo zahraničia je možné inšpirovať sa princípmi dobrého riadenia vo všetkých fázach procesu od prípravy a vyhlásenia výziev cez výber projektov až po monitoring a následné hodnotenie podporných programov. Detailnejšie informácie poskytujú [Princípy grantovej podpory výskumu, vývoja a inovácií \(2022\)](#), slúžiace ako podklad do verejnej diskusie v rámci prípravy stratégie a metodických usmernení.

Výzvy a predkladanie žiadostí o podporu

- Informácie o možnostiach podpory by mali byť dostupné na **jednom užívateľsky prívetivom portáli**
- Výzvy je potrebné **koordinovať tematicky a časovo**, na základe národnej stratégie a zverejneného harmonogramu

Ex-ante hodnotenie a výber projektov

- Kvalitu výberového procesu by pomohlo zabezpečiť **rozsiahlejšie zapájanie zahraničných expertov**
- Výberové procesy tiež zefektívni **jednotná databáza hodnotiteľov** pre projekty VaV
- **Kritériá výberu** je potrebné nastaviť tak, aby dokázali identifikovať originalitu a motivovali záujemcov rozmyšľať nad širšími spoločenskými prínosmi

Monitoring a následné hodnotenie

- Podporné programy treba podrobiť **kvalitnému a nezávislému hodnoteniu výsledkov**, aby sa dosiahla najlepšia hodnota za peniaze
- Hodnotenie by malo byť plánované v predstihu, aby sa zabezpečila dostupnosť potrebných dát a ich zber pred implementáciou, počas aj po ukončení programu
- Všetky hodnotenia musia byť promptne zverejnené

Zdroj: Princípy grantovej podpory výskumu, vývoja a inovácií, ÚHP 2022

7.1. Všeobecná výzva APVV

Grantová schéma na podporu výskumu a vývoja pre verejný, súkromný a neziskový sektor prostredníctvom Agentúry na podporu výskumu a vývoja (APVV) slúži na podporu špičkového základného a aplikovaného výskumu a vývoja vo všetkých odboroch vedy a techniky. Schéma podporuje najmä základný výskum, keďže tieto výdavky nesú najväčšie riziká pre investora, ale pozitívne spillover efekty pre celú ekonomiku. Žiadateľ je po ukončení projektu povinný počas troch rokov informovať agentúru o spoločenských a ekonomických prínosoch výsledkov projektu. Podpora súkromného sektora je nízka, priemerne 94 % výdavkov schválených žiadostí smerovalo verejnemu sektoru (najmä SAV a vysoké školy).

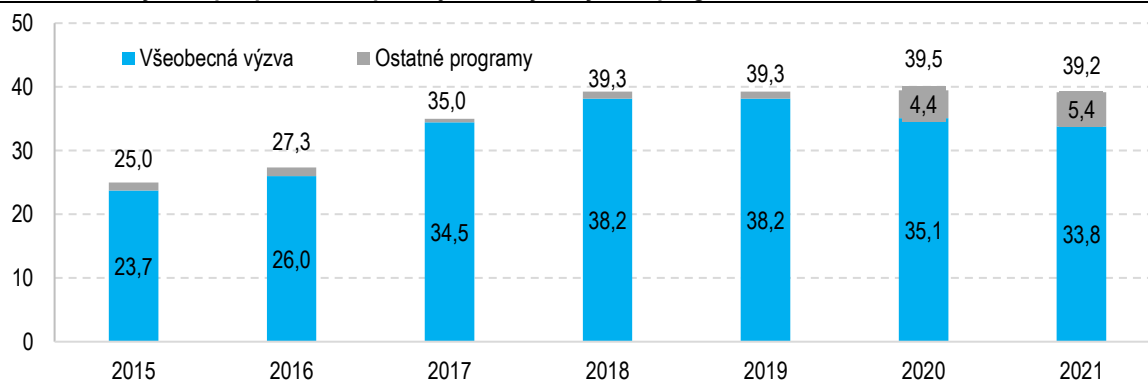
Cieľ a KPI	Schéma nemá priamo nastavený cieľ alebo KPI, ktoré by chcela dosiahnuť. Odvoláva sa na stratégiu, ktorej cieľom je vytvoriť optimálne prostredie pre výskum a vývoj na Slovensku. Schéma v rámci spätného vyhodnocovania projektov používa KPIs.	
Potreba intervencie	Investície do základného výskumu nesú so sebou vysoké počiatkové riziko. SAV a VŠ na Slovensku nemajú možnosť získavať finančné zdroje na podporený typ výskumu zo súkromného sektora. Bez schémy by podpora výskumu a vývoja na VŠ klesla o viac ako 1/3.	
Forma podpory	Podpora VaV na verejných inštitúciách je najvhodnejšia formou priamej finančnej podpory. Iné formy by pravdepodobne neprinesli porovnateľné výsledky.	
Odporúčanie	Ponechať , zverejňovať viac údajov o podporených projektoch priamo na stránkach APVV. Slovenská podpora VaV je v porovnaní so zahraničnými krajinami značne podfinancovaná. Schéma je súťaživá a žiadatelia sú transparentne vyhodnotení. Podporené projekty sa spätne vyhodnocujú. Podrobné informácie však nie sú zverejňované na stránkach APVV tak, aby sa v nich dalo jednoducho vyhľadávať a získať všetky dostupné informácie.	

Všeobecná výzva slúži na podporu špičkového základného a aplikovaného výskumu a vývoja vo všetkých odboroch vedy a techniky. Určená je pre fyzické a právnické osoby, bez obmedzenia príslušnosti k sektoru. Výzva nemá dopredu určené vecné zameranie projektov VaV – konkrétne zameranie, ciele a vecnú náplň určuje sám žiadateľ. V súlade s ekonomickou teóriou schéma podporuje najmä základný výskum, keďže aj kvôli nedostatočnej právnej ochrane výsledkov nesú tieto výdavky najväčšie riziká pre investora, ale pozitívne spillover efekty pre celú ekonomiku. Podporu prideluje Agentúra na podporu výskumu a vývoja – hlavná grantová agentúra na Slovensku podporujúca základný a aplikovaný výskum a vývoj. Cieľom aktivít agentúry je zvyšovať kvalitu výskumno-vývojového potenciálu Slovenska a tým prispievať k zvyšovaniu úspešnosti slovenských subjektov v rámci medzinárodnej vedecko-technickej spolupráce.

Agentúra monitoruje spoločenské a ekonomické prínosy podporených projektov. Žiadateľ je po ukončení projektu povinný počas troch rokov agentúru informovať o prínosoch dosiahnutých výsledkov. Sledované sú publikácie a citácie, patenty a vynálezy, aplikované výsledky s definovanými ekonomickými ukazovateľmi, výstupy do vzdelávania a popularizácie vedy a tiež pridaná hodnota projektu výskumu a vývoja. Základným cieľom schémy je zvýšiť kvalitu výskumu a vývoja prostredníctvom súťaže všetkých žiadateľov v konkurenčnom prostredí. Súťaživý spôsob výberu podporených projektov motivuje žiadateľov o predloženie čo najaktuálnejších a najoriginálnejších projektov, čo zvyšuje kvalitu VaV. Údaje o prínosoch projektov však nie sú systematicky zverejňované na stránkach APVV, rovnako tak nie sú v jednoducho spracovateľnej forme zverejnené údaje o podporených projektoch.

V rokoch 2019-2021 boli v priemere podporené projekty vo výške 35,7 mil. eur ročne. Priemerne 94 % výdavkov schválených žiadostí smerovalo verejnemu sektoru (najmä SAV a verejným vysokým školám), podpora súkromného sektora je nízka. Agentúra monitoruje kvalitu v priebehu trvania projektu - financovanie projektov môže trvať maximálne 48 mesiacov, agentúra však poskytuje prostriedky vždy na obdobie jedného rozpočtového roka. Pokračujúce projekty (projekty, ktorých financovanie začalo v predchádzajúcich rokoch a má naďalej pokračovať) sú každoročne hodnotené, v prípade zistenia nedostatkov agentúra môže ich financovanie pozastaviť. Pre nepodnikateľské subjekty môže agentúra poskytnúť finančné prostriedky na základný, aplikovaný výskum a vývoj až do výšky 100 % oprávnených nákladov, u ostatných subjektov je intenzita podpory nižšia.

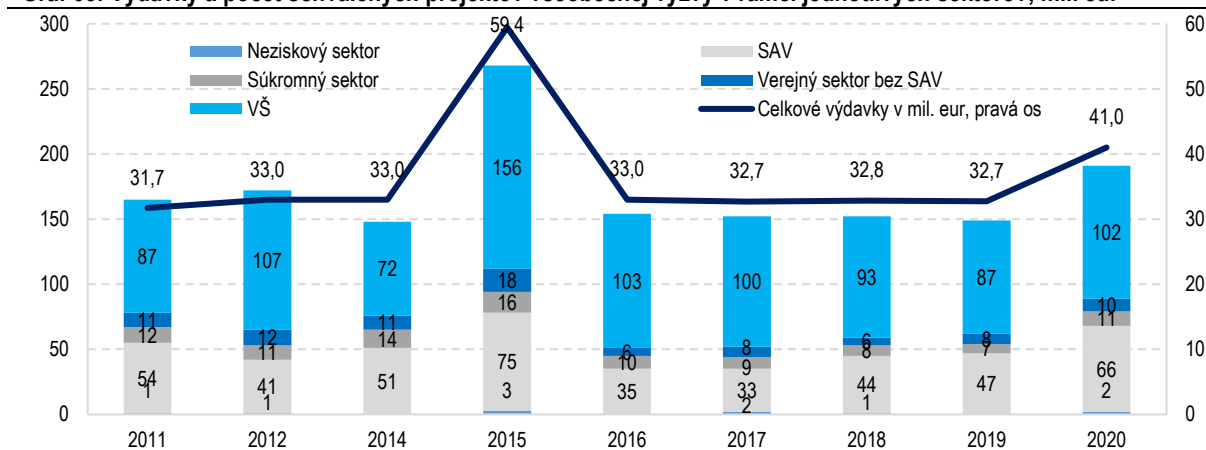
Graf 64: Poskytnutá podpora APVV podľa jednotlivých výziev / programov, mil. eur



Zdroj: APVV

Všeobecná výzva je súťaživá, v roku 2020 bola schválená menej ako tretina podaných žiadostí. V roku 2020 bolo predložených 622 žiadostí s požadovanou podporou vo výške 143 mil. eur. Na základe hodnotenia kvality komisiou APVV bola schválená len tretina projektov (191 projektov vo výške 41 mil. eur), v rokoch 2018 a 2019 bol podiel schválených žiadostí podobný. Kvalitu predložených projektov posudzuje komisia APVV na základe 5 kritérií: aktuálnosť a vedeckosť cieľov, originalnosť projektu, štruktúra projektu, odborné predpoklady riešiteľa a odborné predpoklady riešiteľského kolektívu.

Graf 65: Výdavky a počet schválených projektov všeobecnej výzvy v rámci jednotlivých sektorov, mil. eur



*v 2013 výzva prerušená

Zdroj: APVV

Okrem všeobecnej výzvy podporuje APVV vedu a výskum aj prostredníctvom iných projektov v priemernej výške 3,6 mil. eur ročne (2019-2021). Najväčším z programov je PP-COVID 2020 (priemerne 2,7 mil. eur), ktorý podporuje projekty v oblasti výskumu a vývoja v súvislosti s ochorením Covid-19. Program bilaterálnej a multilaterálnej spolupráce krajín v oblasti výskumu a vývoja zahŕňa podporu spoločných projektov Slovenska so zahraničnými partnermi (priemerne 0,65 mil. eur). V rámci programu DO7RP agentúra dofinancuje projekty podporené Európskou komisiou (50-tis. eur, 2019-2021). Ďalším programom agentúry je PP H-EUROPE 2021, ktorého úlohou je stimulovať účasť slovenských organizácií výskumu a vývoja v rámci programu Európskej únie pre výskum a inovácie na roky 2021 až 2027 - Horizon Europe (ide o pokračujúci program PP-H 2020, 70-tis. eur 2019-2021). Program Dunajskej stratégie podporuje spoločné projekty v oblasti výskumu a vývoja medzi krajinami dunajského regiónu a Francúzska (50-tis. eur, 2019-2021).

7.2. Stimuly pre výskum a vývoj pre podnikateľov

Schéma pre podnikateľov na podporu základného alebo aplikovaného výskumu, experimentálneho vývoja, vypracovanie štúdie uskutočniteľnosti projektu, zabezpečenie ochrany priemyselného vlastníctva alebo dočasné pridelenie vysokokvalifikovaného zamestnanca výskumu a vývoja. Stimuly sú poskytované vo forme dotácie zo štátneho rozpočtu. Schéma je súťaživá, príjemcovia sú vyberaní na základe odborných posudkov a hodnotenia komisie.		
Cieľ a KPI	Schéma má len všeobecne nastavený cieľ podporovať VaV v súkromnom sektore bez nastavenia KPIs.	
Potreba intervencie	Na trhu dochádza v prípade VaV ku vysokému počiatočnému riziku, pričom v prípade úspechu ťaží z výsledkov celá ekonomika a stavať na nich môže ďalší výskum. Veľké podniky sú schopné investovať do VaV s relatívne malým rizikom, no hlavne pre MSP sú investície do VaV rizikové. Štátna podpora VaV pre súkromný sektor má podľa zahraničných publikácií multiplikačný efekt na celkové výdavky do VaV.	
Forma podpory	Dotácie sú jedným z vhodných nástrojov. Ďalšie vhodné formy podpory sú daňové úľavy (ktoré sú tiež zavedené) alebo tzv. "matching grants, ktoré by zvyšovali celkové výdavky do VaV.	
Odporúčanie	Ponechať. Slovenské výdavky do výskumu a vývoja zo súkromného sektora patria k najnižším v EÚ. Schéma podporuje práve tento sektor, čím prispieva k ich rastu.	

Cieľom schémy je ponúknuť podnikateľom stimuly na výskum a vývoj. Podporovaný je základný a aplikovaný výskum, ako aj experimentálny vývoj, vypracovanie štúdie uskutočniteľnosti projektu, zabezpečenie ochrany priemyselného vlastníctva alebo dočasné pridelenie vysokokvalifikovaného zamestnanca výskumu a

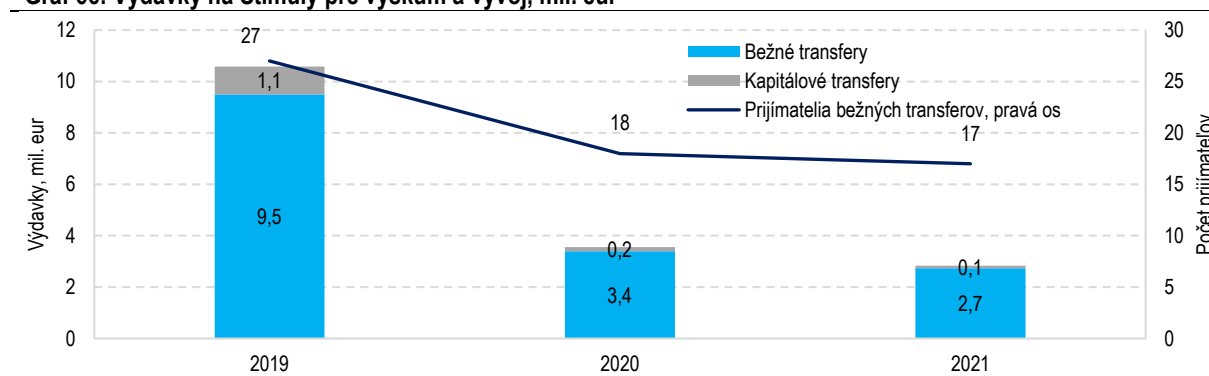
vývoja. Vládné výdavky do výskumu a vývoja stimulujú súkromný sektor ku participácii. Previazanosť a vzájomná závislosť medzi výdavkami z verejného a súkromného sektora do oblasti VaV ukazuje, že zvýšenie verejných výdavkov do VaV často vedie ku rastu súkromných výdavkov do tohto sektora (Falk, 2006). Podľa Guellec et al. (2000) jedno euro verejnej podpory firmám spôsobí nárast súkromných výdavkov na VaV o 1,7 eur. Snaha zvýšiť personálne kapacity v oblasti výskumu a vývoja je tiež v súlade s ekonomickou teóriou – výskum a vývoj prinášajú viaceré spoločenské benefity, ktoré nie je možné oceniť trhovu (napr. klimatické zmeny). Budovanie kapacít prináša v dlhom horizonte spoločenský prospech.

Chýbajú kľúčové ukazovatele, podľa ktorých by sa efektívnosť schémy vyhodnocovala. Viaceré ciele schémy sú kvantifikovateľné, existuje tak priestor na ich monitoring a následné vyhodnocovanie. Príkladom je zvyšovanie personálnych kapacít v oblasti výskumu a vývoja alebo zvyšovanie objemu finančných prostriedkov podnikateľskej sféry do výskumu a vývoja. Dôležité je zabezpečiť kvalitné hodnotenie výsledkov, ktoré umožní zabezpečiť cielenie podpory na konkrétne oblasti výskumu a vývoja, ako aj transparentnosť a informovanosť daňových poplatníkov o efektívnosti využívania verejných zdrojov.

V rokoch 2019 – 2021 boli stimuly poskytnuté v priemernej výške 5,2 mil. eur, ďalších 450-tis. eur predstavovali kapitálové transfery. Finančné prostriedky sú vopred rozdelené do tematických oblastí, v prípade nevyčerpania prostriedkov je možné ich uplatniť v inej oblasti, v ktorej sa preukáže nedostatok prostriedkov. Podpora smeruje do 5 tematických oblastí: 1) Biomedicína a inteligentné technológie, 2) Biotechnológie, pôdohospodárstvo a životné prostredie, 3) Industry 4.0, 4) Dopravné systémy, 5) Dátové hospodárstvo a bezpečnosť IKT. Stimuly pozostávajú z poskytnutia dotácie zo štátneho rozpočtu alebo z úľav na dani z príjmov. Od roku 2022 nie je podpora prostredníctvom stimulov poskytovaná, keďže skončili projekty z poslednej výzvy vyhlásenej v roku 2018.

V roku 2018 bolo podporených 27 podnikov, ktoré poberali dotácie aj v nasledovných rokoch, priemerná výška podpory je 214 -tis. eur ročne. Schéma je súťaživá, prijímcovia sú vybraní na základe dvoch odborných posudkov vypracovaných slovenskými alebo zahraničnými odborníkmi (vybranými ministerstvom školstva), ktoré následne vyhodnotí komisia zriaďovaná ministrom školstva. Hodnotiaci proces je plne v kompetencii ministerstva. Po vzore zo zahraničia je dobrou praxou rozsiahlejšie zapájanie zahraničných expertov, vytvorenie jednotnej databázy hodnotiteľov, alebo nastavenie kritérií výberu s cieľom identifikovať originalitu a motiváciu záujemcov rozmýšľať nad širšími spoločenskými prínosmi.

Graf 66: Výdavky na Stimuly pre výskum a vývoj, mil. eur



Zdroj: MŠVVŠ SR

7.3. Ostatné dotácie MŠVVŠ SR na podporu výskumu a vývoja

Ministerstvo školstva podporuje vedu a výskum v podnikoch a neziskových organizáciách prostredníctvom ďalších dotačných schém v priemernej výške 0,8 mil. eur ročne. Schémy vyplývajú z medzinárodnej spolupráce, slúžia napríklad na podporu výskumných projektov v oblasti nanoelektroniky, počítačových systémov alebo na zabezpečenie činnosti výskumných servisných centier (Tabuľka 33). Dotácie v priemernej výške 0,8 mil. eur (2019-2021) poskytlo MŠVVŠ SR podnikom a neziskovým organizáciám, na

pokrytie bežných, neinvestičných výdavkov. O vybrané schémy môže tiež súťažiť verejný sektor (vysoké školy, SAV), celková výška poskytnutých dotácií tak v konečnom dôsledku dosahuje priemerne 2,3 mil. eur ročne. Ďalších 0,5 mil. eur bolo určených na pokrytie kapitálových výdavkov.

Tabuľka 33: Ostatné dotačné schémy MŠVVŠ SR zo ŠR (pre podnikateľov a neziskové organizácie)

Názov schémy	Priemerný výdavok (mil. eur, 2019-2021)	Počet prijímateľov za sledované obdobie;	Opis
ECSEL	0,2	5	ECSEL (v súčasnosti KDT JU) slúži na podporu výskumných projektov v oblasti nanoelektroniky a počítačových systémov. Ide o partnerstvo Európskej komisie, súkromného sektora a členských krajín EÚ.
EUROSTARS	0,3	7	EUROSTARS je zameraný na európsku spoluprácu malých a stredných podnikov, ktoré sa mimo svojej podnikateľskej činnosti zaoberajú tiež vlastným výskumom a vývojom. Ide o spoločný program EÚ a členských krajín, financovanie je zabezpečené prostredníctvom národných zdrojov, vlastných zdrojov riešiteľských organizácií a zdrojov EÚ.
EURAXESS	0,1	2	Hlavným cieľom dotácie je zabezpečenie činností národnej siete servisných centier EURAXESS pre pracovníkov výskumu a vývoja na Slovensku a prevádzkovanie národného portálu EURAXESS ako súčasť európskej siete servisných centier EURAXESS Services Network.
Iné	0,2	2	-
SPOLU	0,8	8	

Zdroj: MŠVVŠ SR

7.4. Výskum a vývoj na podporu obrany štátu

Výskum a vývoj v oblasti obrany bol v roku 2021 podporený dotáciou v objeme 0,9 mil. eur. Hlavným cieľom dotačnej schémy administrovanej MO SR je podporiť technologické know-how výskumných subjektov a zvýšiť podiel na zelenej obrane (znižovať environmentálnej záťaž pri pôsobení ozbrojených síl). Schéma je súťaživá, žiadosti o poskytnutie dotácie vyhodnocuje komisia na základe vopred určených kritérií. Určená je pre súkromný aj verejný sektor, v roku 2021 bolo podporených 8 prijímateľov. Podiel na spolufinancovaní projektov v rámci schémy sa líši v závislosti od typu výskumu a veľkosti podniku (v prípade malých podnikov je podpora vyššia, rovnako v prípade základného výskumu).

7.5. Úľava na dani (superodpočet nákladov na VaV)

Podnikatelia a firmy, ktorí v rámci svojej hospodárskej činnosti realizujú projekt VaV, si môžu náklady na tieto projekty odpočítať od základu dane. Superodpočet so sadzbou 100 % výdavkov na VaV je v medzinárodnom porovnaní nastavený konkurencieschopne. Daňový výdavok znižuje príjmy štátu o takmer 42 mil. eur ročne. Danú schému využívajú hlavne veľké firmy.	
Cieľ a KPI	Špecifické ciele a KPIs schémy nie sú stanovené. Implicitným, vhodným cieľom je podpora výskumu a vývoja s vysokou pridanou hodnotou a zvyšovanie súkromných investícií do VaV. Podobné daňové úľavy existujú vo viacerých krajinách EÚ/OECD.
Potreba intervencie	Potreba intervencie vyplýva z nedostatočnej motivácie súkromných firiem podieľať sa na nákladných výskumných projektoch. VaV nesie pre firmy riziká, že investované prostriedky nemusia mať na trhu dostatočnú návratnosť, hlavne ak výsledky výskumu vedia byť neskôr replikovateľné s nízkymi nákladmi.
Forma podpory	Daňový výdavok môže byť vhodnou formou podpory. Najefektívnejšie ak smeruje do SMEs (malých a stredných podnikov). Naopak, v protiklade s odporúčaniami, na Slovensku v súčasnosti využívajú túto podporu najmä veľké firmy.
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. S cieľom zvýšenia verejných a súkromných výdavkov na VaV v súlade s Plánom obnovy (komponent 9) sa navrhuje superodpočet ponechať, ale zároveň upraviť jeho fungovanie, aby bol výrazne viac zameraný na SMEs.

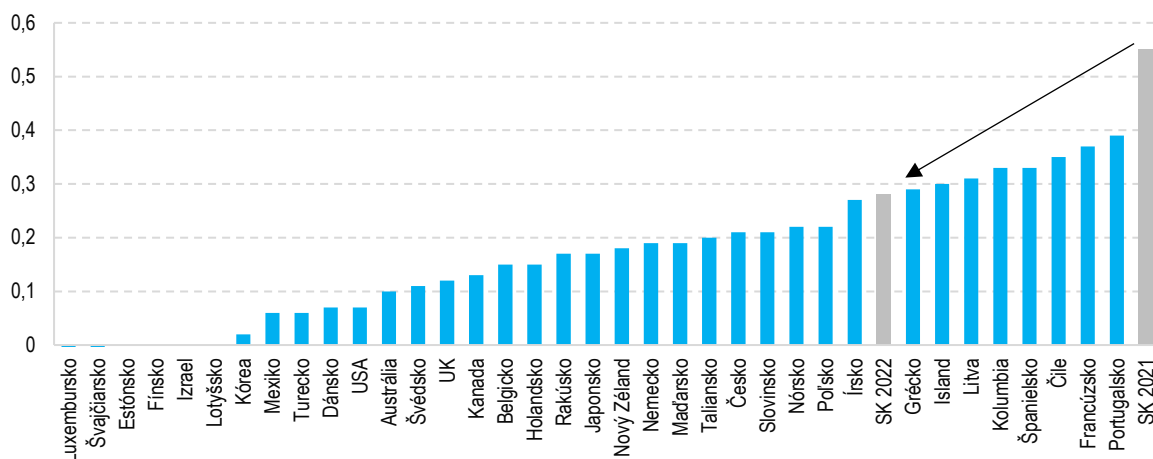
Podnikatelia a firmy, ktorí v rámci svojej hospodárskej činnosti realizujú projekt VaV, si môžu od základu dane (zniženého o daňovú stratu) znovu odpočítať daňovo uznateľné náklady na daný projekt vo výške 100 %¹¹¹ a tiež 100 % nárastu nákladov na VaV oproti priemeru výdavkov za dve bezprostredne predchádzajúce zdaňovacie obdobia (ďalej len superodpočet). Implicitne má takto nastavený daňový výdavok zvýšiť motivácie subjektov investovať do aplikovaného výskumu a vývoja s cieľom tvoriť vyššiu pridanú hodnotu v ekonomike.

Ekonomickým argumentom pre podporu VaV je nedostatočná motivácia súkromných firiem podieľať sa na nákladných výskumných projektoch. Projekty z tejto oblasti nesú so sebou riziká, že investované prostriedky nemusia mať na trhu dostatočnú návratnosť, hlavne ak výsledky výskumu vedia byť neskôr replikovateľné s nízkymi nákladmi. Firmy zároveň nemusia vnímať širšie spoločenské benefity, ktoré môžu výsledky ich projektov priniesť. Superodpočet môže stimulovať dodatočný výskum, ak na prvotných výsledkoch začnú stavať ďalší inovátori rozvíjajúci pôvodnú myšlienku do nových produktov a služieb. Špecifické ciele a KPIs schémy nie sú stanovené. Medzi možné ciele sa radí aj konkurencieschopnosť dane z príjmov právnických osôb s krajinami EÚ/OECD.

Slovensko je z pohľadu sadzby superodpočtu konkurencieschopné (Graf 67) aj po znížení sadzby z 200 % na 100 % od roku 2023, ale v reálnej výške výdavkov na superodpočet zaostáva za priemerom EÚ/OECD (Graf 68). V minulosti sa sadzba zvyšovala - z 25 % v roku 2015 na 200 % v 2021 (Graf 71) - no tieto zmeny nepomohli výrazne navýšiť čerpanie v medzinárodnom porovnaní (Graf 68). Subjekt realizujúci projekt VaV má aj v prípade neúspechu projektu daňovú úsporu až do výšky 21 % vynaložených nákladov (sadzba firemnej dane).

¹¹¹ Superodpočet na VaV sa zaviedol do legislatívy v roku 2015, keď bolo možné až do roku 2017 uplatniť 25 % výdavkov na projekt VaV. Od roku 2018 sa sadzba postupne zvyšovala na základe požiadaviek súkromného sektora až na 200 % od roku 2020. Od roku 2022 s paralelným zavedením superodpisu pre investície do priemyslu 4.0 poklesla sadzba na 100 %.

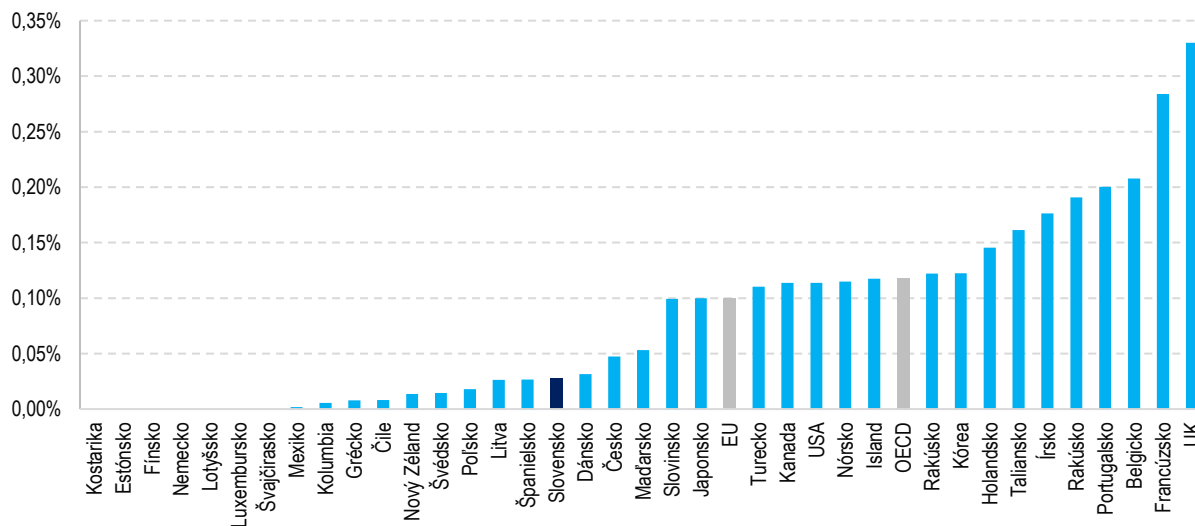
Graf 67: Daňová úspora pre reprezentatívnu firmu (B-index (Warda, 2001))



Pozn.: V 2022 došlo k zníženiu podpory výdavkov na VaV na polovicu.

Zdroj: OECD

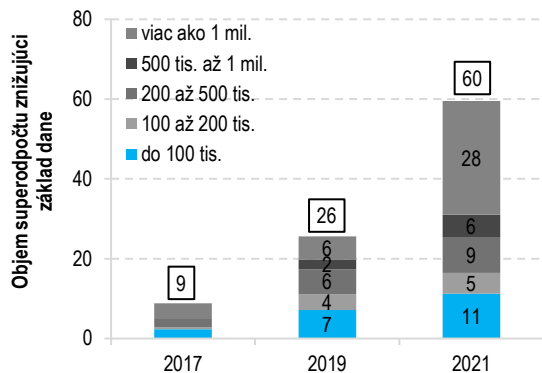
Graf 68: Medzinárodné porovnanie výdavkov na VaV podliehajúcich superodpočtu (v % HDP, 2019)



Zdroj: OECD

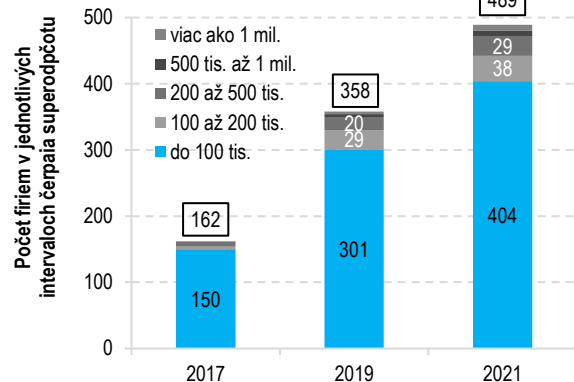
Najväčší objem superodpočtu čerpajú veľké etablované firmy s prevládajúcim zahraničným vlastníkom s objemom superodpočtu väčším ako 1 mil. eur na firmu (Graf 69 a Graf 70). Tento stav pretrváva aj napriek nárastu podpory, ktorá zvýšila počet firiem využívajúcich tento nástroj najmä z radov SME.

Graf 69: Objem superodpočtu znižujúci firemnú daň (mil. eur)



Pozn.: Intervaly znázorňujú zníženie základu dane. Zobrazený vplyv je už na firemnú daň, čo je 21 % zo základu dane.

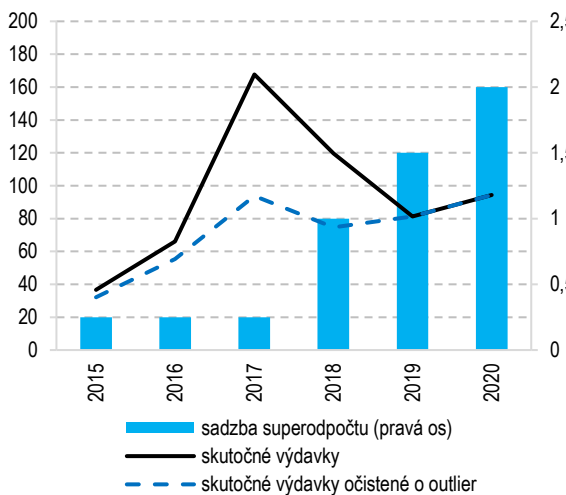
Graf 70: Počet firiem v jednotlivých intervaloch čerpania superodpočtu



Zdroj: daňové priznania

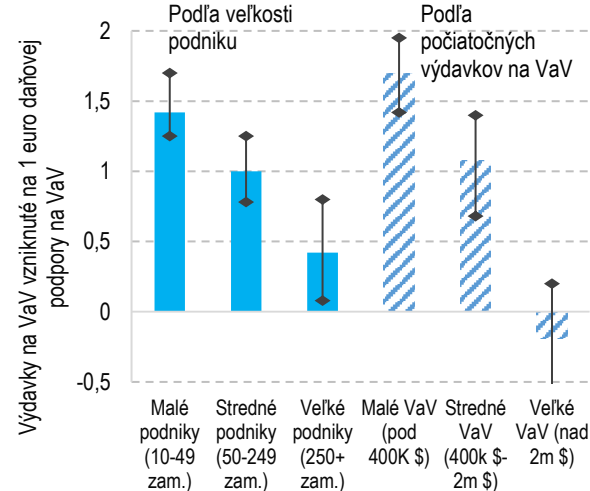
Analýza superodpočtu v dvadsiatich krajinách OECD (Appelt a kol. 2020) poukazuje na to, že superodpočet prináša najvyššiu hodnotu pre štát, ak sa podporuje VaV v malých a stredných podnikoch. To vyplýva najmä z ich nižšej úrovne výdavkov na VaV (Graf 72). U veľkých firiem s vyššou úrovňou VaV môže byť efekt nižší vďaka väčším (personálnym aj finančným) kapacitám investovať do VaV či schopnosti zniesť vyššiu mieru rizika spojeného s projektom VaV aj bez dodatočnej podpory.

Graf 71: Skutočné výdavky na VaV (mil. eur) a sadzba superodpočtu (%)



Zdroj: OECD

Graf 72: Superodpočet na VaV zvyšuje mieru R&D najmä u firiem s nízkou úrovňou R&D



Zdroj: Appelt a kol. (2020)

S cieľom zvýšenia verejných a súkromných výdavkov na VaV v súlade s Plánom obnovy (komponent 9) sa navrhuje superodpočet ponechať, ale zároveň upraviť jeho fungovanie. Národná stratégia pre výskum, vývoj a inovácie¹¹² prinesie zmeny v horizontálnych politikách orientovaných na talent, podnikateľské prostredie, financovanie VaV a ďalšie. Ich cieľom je odstrániť štrukturálne problémy a bariéry vo VaV, ktoré umožnia zvýšiť aj potenciál superodpočtu.

Na základe aplikačnej praxe a diskusií so sektorom vyplýva, že pomalý rast výdavkov na VaV (Graf 71) a nižšie výdavky na medzinárodnej úrovni (Graf 68) môžu plynúť z právnej neistoty a vysokých

¹¹² Ide o míľnik plánu obnovy schváliť Národnú stratégiu pre vedu, výskum a inovácie na vláde ako záväzný dokument pre orgány výkonnej moci v priebehu roka 2022.

administratívnych požiadaviek na projekty. Tieto faktory znižujú záujem najmä malých a stredných firiem (SME) o tento nástroj podpory. Ambíciou by mohlo byť znižovať mieru neistoty a kompenzovať časť nákladov spojených s neúspechom projektu (Mazucatto, 2017), špecificky pre firmy, ktoré môžu zo zapojenia do VaV získať najviac, teda SME.

7.6. Patentbox

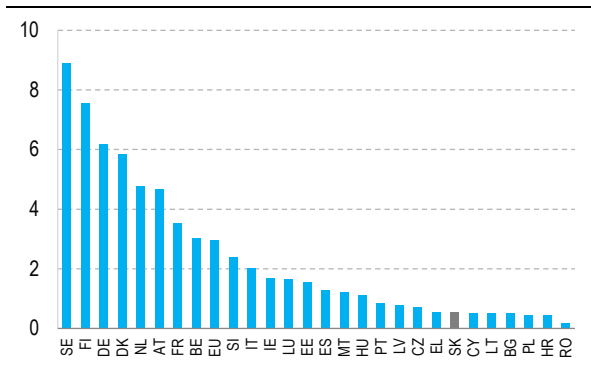
Patent box od roku 2018 znižuje zdaňovanie príjmov z odplát za užívanie patentov. Od dane sú oslobodené príjmy do výšky 50 % z poskytnutia práva na použitie (alebo z použitia) vynálezu chráneného patentom, úžitkovým vzorom, počítačového programu, alebo z výrobkov, pri ktorých bol využitý patent či úžitkový vzor, a ktoré sú zároveň výsledkom výskumu a vývoja. Možnosť uplatnenia trvá počas doby odpisu patentu. Patentbox znižuje príjmy štátu o 1,2 mil. eur ročne.		
Cieľ a KPI	Ciele alebo merateľné kritéria schémy nie sú jasne stanovené. Implicitne má daňový výdavok zvýšiť úroveň duševného vlastníctva v ekonomike.	
Potreba intervencie	Znižovanie daňového zaťaženia príjmov z patentu nemá ekonomické opodstatnenie. Cieľom patentu je zvýhodniť postavenie firmy na trhu v porovnaní s konkurenciou. To by malo viesť k dodatočným príjmom pre firmu, ktoré sú odmenou za investície vo VaV. Zvýhodnenie príjmov z patentu nevytvára motiváciu pre dodatočné investície do VaV pretože patent je výstupom/výsledkom výskumno-vývojového procesu. Vhodnejšie sú formy podpory, ktoré znižujú náklady a neistotu podnikateľa v úvode výskumno-vývojového projektu.	
Forma podpory	Forma podpory nie je efektívna. Na Slovensku patentbox využíva len 10 firiem. Na základe praxe zo sektora je vhodnejšie zvážiť zavedenie schém, či proof-of-concept grantov, ktoré by umožnili financovať náklady na prihlášku či náklady na vypracovanie dokumentácie na podporu patentovej aktivity. Odporúčanie je v súlade s úlohou štátu znižovať náklady a neistotu firiem/podnikateľov v začiatkoch výskumno-vývojového projektu (Mazzucatto, 2017).	
Odporúčanie	Zrušiť. Patentbox sa v praxi prakticky nevyužíva a bolo by vhodnejšie nahradiť ho inými formami rozvoja duševného vlastníctva. Každoročne ho využíva okolo 10 domácich firiem prevažne z IT sektora v objeme približne 1,2 mil. eur.	

Od dane sú oslobodené príjmy do výšky 50 % z poskytnutia práva na použitie (alebo z použitia) vynálezu chráneného patentom, úžitkovým vzorom, počítačového programu, alebo z výrobkov, pri ktorých bol využitý patent či úžitkový vzor, a ktoré sú zároveň výsledkom výskumu a vývoja. Možnosť uplatnenia trvá počas doby odpisu patentu. Patent, úžitkový vzor či softvér musí byť spojený s príjmami prevádzky na Slovensku.

Ciele alebo merateľné kritéria daňového výdavku nie sú stanovené. Implicitne má daňový výdavok zvýšiť úroveň duševného vlastníctva v ekonomike. Patentbox prináša daňové zvýhodnenie až na konci procesu, po získaní patentu, kým náklady na získanie patentu môžu byť relatívne vysoké.

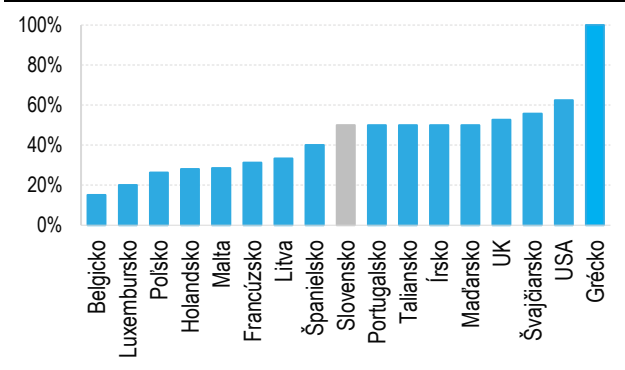
Patentbox sa v praxi prakticky nevyužíva. Každoročne ho využíva okolo 10 domácich firiem prevažne z IT sektora v objeme približne 1,2 mil. eur. To sa odzrkadľuje v nízkej úrovni patentovej aktivity na medzinárodnej úrovni (Graf 73), a to aj napriek štedrejšej forme podpory (Graf 74) čo indikuje podobne ako pri superodpočte štruktúrne problémy vo VaV. Podľa OECD (OECD 2021c) majú nejakú formu Patentboxu v 19 z 37 krajín OECD, avšak ich vplyv na mieru inovácií je podľa viacerých výskumov nízky, prípadne firmám trvá dlho, kým sú túto podporu schopné využiť.

Graf 73: Počet patentových prihlášok na 1 mld. HDP



Zdroj: EIS

Graf 74: Patentbox – miera daňovej úľavy v krajinách OECD



Zdroj: OECD

Na základe praxe zo sektora je vhodnejšie zväziť zavedenie schém, či proof-of-concept grantov, ktoré by umožnili financovať náklady na prihlášku či náklady na vypracovanie dokumentácie na podporu patentovej aktivity. Tieto nástroje vytvárajú prostredie na zníženie miery neistoty a nákladov v úvodných fázach realizácie projektu VaV (Mazuccato, 2017) kým patentbox až dodatočne oceňuje už existujúce aktivity. Tie na Slovensku chýbajú vzhľadom na nízke súkromné a verejné výdavky do VaV a bariéry inovačného ekosystému, ktoré identifikoval Plánu obnovy a odolnosti (komponent 9).

8. Dotácie v cestovnom ruchu

- Štát podporuje cestovný ruch z rozpočtu v priemere 65,2 mil. eur ročne¹¹³. Väčšina prostriedkov smeruje na podporu domácich prenocovaní v ubytovacích zariadeniach (rekreačné poukazy a znížená DPH na ubytovanie). Na propagáciu krajiny ako turistickej destinácie prostredníctvom organizácie Slovakia Travel (ST) smeruje 29 mil. eur.
- Štátna podpora cestovného ruchu vytvára najmä pozitívne externality pre sektor hotelierstva, gastronómie a turizmu ako celku. Pre súkromné firmy je rizikové a finančne náročné realizovať propagačné kampane na úrovni krajiny alebo regiónov a tak túto úlohu čiastočne prevzal štát.
- Podpora cestovného ruchu má opodstatnenie aj kvôli nižšiemu počtu prenocovaní turistov na Slovensku oproti európskemu priemeru.
- Rekreačné poukazy cieľia hlavne na podporu domáceho cestovného ruchu, napriek tomu, že Slovensko zaostáva za priemerom EÚ výraznejšie v počte prenocovaní zahraničnými turistami. Opodstatnenie zníženej DPH závisí vo veľkej miere od prístupu okolitých štátov s podobnou politikou a čiastočne nahrádza znížený zisk podnikateľov kvôli príplatkom za prácu počas víkendov.
- Slovakia Travel má v pomere k veľkosti sektora turizmu dva až trikrát vyššie výdavky ako agentúry v zahraničí. Odporúčame znížiť výdavky agentúry na úroveň porovnateľnú s inými krajinami a zároveň udržať podiel výdavkov na osobné náklady na súčasnej úrovni.
- Schémam chýbajú stanovené merateľné ukazovatele, podľa ktorých by bolo možné späťne vyhodnocovať účinnosť podpory. MD SR aktuálne pripravuje Stratégiu udržateľného CR do roku 2030, v ktorej budú zahrnuté aj kľúčové ukazovatele na vyhodnotenie účinnosti jednotlivých schém.

Tabuľka 34: Dotačné schémy vo výskume a vývoji, v mil. eur, 2019-2021

Forma	Podkapitola	Názov schémy	Výdavky
Transfer	8.1	Slovakia Travel	19,0*
Subvencia	8.2	Dotácie organizáciám cestovného ruchu	7,3
Daňové výdavky	8.3	Rekreačné poukazy	23,9
Daňové výdavky	8.4	Znížená DPH na ubytovanie	15,0
Spolu			65,2

* Výdavky za rok 2022, predtým agentúra neexistovala

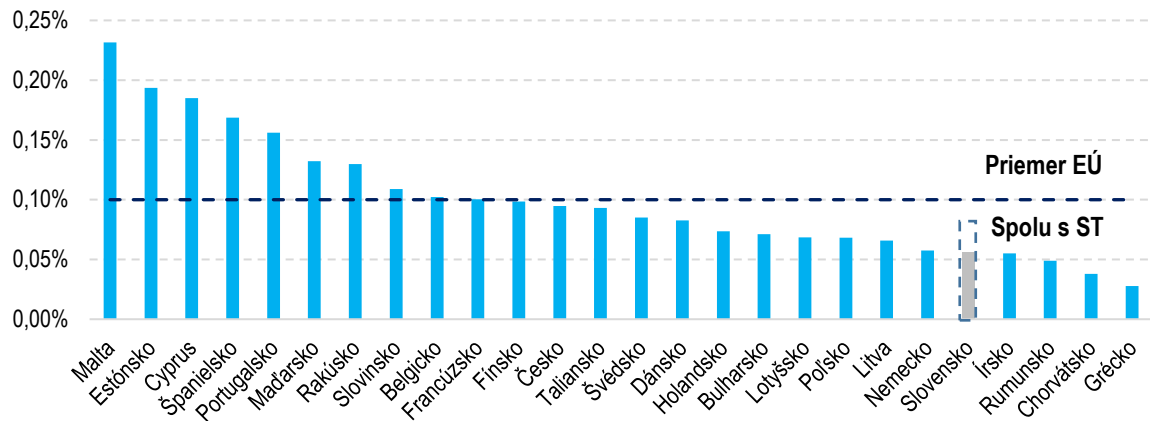
Zdroj: ÚHP a IFP na základe údajov MF SR

Verejné výdavky na podporu cestovného ruchu

Verejné výdavky na podporu cestovného ruchu boli v roku 2018 pod priemerom EÚ, odvtedy však významne rástli. Verejné výdavky na podporu cestovného ruchu na Slovensku dosiahli v roku 2018 podľa údajov Svetovej banky 50 mil. eur (0,06 % HDP), priemer EÚ bol 0,1 % HDP. Po roku 2021 však na Slovensku došlo ku vzniku agentúry Slovakia Travel, ktorá zvýši ročné vládne výdavky na podporu turizmu o 25 mil. eur ku priemerným hodnotám EÚ.

¹¹³ Vybrané dotácie MD SR podľa zákona o podpore cestovného ruchu č. 91/2010 Z.z. a vybrané daňové výdavky

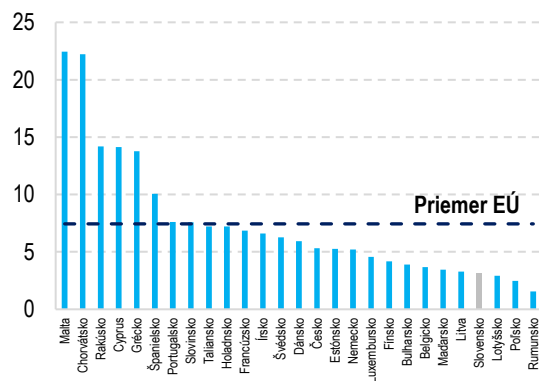
Graf 75: Vládné výdavky na podporu turizmu ako % HDP a odhad pre Slovensko s výdavkami ST, 2018



Zdroj: World Bank, Eurostat

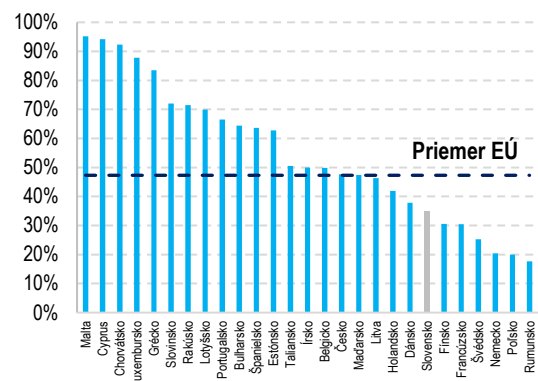
Väčšina turistov na Slovensku je tvorená rezidentmi. Slovensko zaostáva za európskym priemerom v počte prenocovaní turistov. Počet prenocovaní turistami je na Slovensku za rok 2019 17,2 mil. eur, čo je 7. najnižší počet v pomere ku počtu obyvateľov z krajín EÚ. Je potrebné sa sústrediť najmä na prenocovania zahraničných turistov v ktorých Slovensko značne zaostáva za priemerom EU a ich kúpyschopnosť je vyššia.

Graf 76: Počet prenocovaní turistami na jedného obyvateľa, 2019



Zdroj: Eurostat

Graf 77: Podiel zahraničných turistov na celkovom počte prenocovaní všetkých turistov, 2019



Zdroj: Eurostat

Box 17: Podpora cestovného ruchu – teoretické východiská

Vládna podpora turizmu má opodstatnenie v ekonomickej teórii v troch smeroch – pozitívne externality, riziko a neistota a problém nedeliteľnosti.

Cestovný ruch je dôležitou súčasťou globálneho aj lokálneho hospodárstva. Sektor cestovného ruchu tvorí 4,4 % HDP, 6,9 % zamestnanosti a 21,5 % exportu služieb v krajinách OECD (OECD 2020), a preto sa vlády snažia tento sektor podporovať.

Sektor cestovného ruchu je však tradične rozdrobený a rôzni aktéri sa ťažko koordinujú. V rámci propagácie krajiny ako turistickej destinácie profituje celý sektor a zvýšený počet návštevníkov podporuje aj iné časti ekonomiky. Ak by však jedna firma zabezpečovala propagáciu svojho regiónu, kde má napríklad sieť hotelov, vznikali by tým pozitívne externality pre iné hotely, reštaurácie, kaviarne, kiná ale prostredníctvom subdodávok aj pre iné subjekty v tom istom regióne či krajine bez toho, aby propagačnú kampaň spolufinancovali. Firmám sa z tohto dôvodu neoplatí samostatne financovať propagačné kampane a tak túto úlohu čiastočne prevzal štát.

Štát propaguje turizmus aj z dôvodu vysokého rizika a neistoty subjektov, ktorým sa finančne neoplatí investovať do propagácie turizmu, keďže výsledok je ovplyvnený nepredvídateľnými faktormi, napríklad počasím, v posledných rokoch však aj protipandemickými opatreniami.

Zároveň, minimálne výdavky potrebné na vykonanie efektívnej propagačnej kampane sú často nad rámec zdrojov jednotlivých firiem. Aj keď výdavky nie sú v absolútnom vyjadrení významné, pokojne môžu byť príliš veľké pre mnohé spoločnosti vo veľmi roztrieštenom sektore turizmu (Dwyer et al, 1992).

Podpora cestovného ruchu ma najvyššiu efektívnosť pri nízkom objeme výdavkov na turizmus v danej krajine. Deskins et al. (2011) skúmali efektívnosť štátnej podpory turizmu na celkovej produkcii tohto sektora. Z ich regresnej analýzy vyplýva, že s rastúcim outputom sektora turizmu v danej krajine klesá celková efektívnosť štátnej podpory tohto sektora. Záverom teda je, že vládna podpora turizmu má zmysel hlavne v tých krajinách, kde je sektor turizmu málo rozvinutý.

Štruktúra pridelených dotácií pre najväčšie organizácie cestovného ruchu (OCR) a výdavky agentúry Slovakia Travel (ST) sú navzájom podobné. OCR na rozdiel od ST vytvárajú a udržiavajú regionálnu turistickú infraštruktúru, no ich najväčšiu časť výdavkov tvorí marketing a podpora podujatí, čo zabezpečuje aj ST. Agentúra čiastočne prevzala marketing regionálnych turistických destinácií, keďže sa v rámci jej kampane zameriava aj na tuzemských turistov.

Tabuľka 35: Štruktúra dotácií pre OCR a výdavkov Slovakia Travel, priemer 2020-2022, tis. eur

Názov prijímateľa	Výška dotácie	Marketing				Infraštruktúra CR	Podpora podujatí	Iné
		Spolu	Mark. Kampane	Prop. Materiály	Iné Marketing			
OOCR spolu	5 280	2 716	1 759	387	570	948	1 138	1 396
Región Vysoké Tatry	1 216	570	475	79	16	296	294	243
Bratislavská org. cestovného ruchu	1 062	658	362	50	247	94	201	319
Región Liptov	1 019	522	410	35	78	110	329	242
Turizmus regiónu Bratislava	457	279	171	40	67	3	125	150
OOCR Dudince	304	48	22	15	11	163	50	54
Visit Košice	288	193	124	45	23			146
OOCR Žitný ostrov	258	133	80	24	28	20	76	84
Žilinský turistický kraj	233	126	53	27	46	74		77
Malá Fatra	225	32	15	9	9	144	43	21
KOCR Severovýchod Slovenska	220	155	46	63	45	44	19	60
Slovakia Travel (2022)*	12 427	10 431	9 852	579			1 118	878
Spolu	17 707	12 681	11 146	966	570	948	2 721	2 274

*Dáta za agentúru sú len za rok 2022, keďže vznikla v polovici roka 2021. Štruktúra výdavkov je len z dát z CRZ za rok 2022, kde nie sú zahrnuté aj iné výdavky agentúry (osobné výdavky etc.)

Zdroj: CRZ

8.1. Slovakia Travel

<p>Úlohou agentúry Slovakia Travel je propagovať Slovensko ako turistickú destináciu doma a v zahraničí - reklama v televízii, spoty v rádiu, podpora športových podujatí a podpora známych slovenských športovcov. Agentúra vznikla len v roku 2021, jej ciele a rozpočet sa v súčasnosti upravujú. Zahraničným benchmarkom pre ST sú rozpočty agentúr v krajinách EÚ v pomere ku výške ich sektora turizmu ku HDP (ST mala za rok 2022 výdavky 19 mil. eur).</p>	
Cieľ a KPI	Cieľ agentúry nie je jasne definovaný, no implicitne má agentúra podporovať rast cestovného ruchu a zvyšovať konkurencieschopnosť Slovenska ako turistickej destinácie medzi krajinami EÚ. KPIs sú spomenuté len v komunikačnej stratégii, no explicitne neurčujú cieľové hodnoty, podľa ktorých by sa vyhodnocovala efektívnosť agentúry.
Potreba intervencie	Propagácia krajiny nesie vysoké riziko z investície pre jednotlivcov a zároveň vytvára pozitívne externality pre subjekty, ktoré sa na propagácii nezapájajú - problém čierneho pasažiera. Propagácia krajiny ako celku je pre vysoko roztrieštený sektor turizmu nerentabilná (v prípade, že sa doň nezapoja všetky subjekty, čo je nepravdepodobné).
Forma podpory	Riadenie propagácie krajiny na centrálnej/národnej úrovni je aj podľa ekonomickej teórie tým najefektívnejším spôsobom. Podobne fungujú agentúry vo väčšine krajín EÚ.
Dodatočné informácie	Väčšina krajín EÚ má agentúru na podporu turizmu alebo priamo ministerstvo turizmu. Agentúra vznikla len v roku 2021, jej ciele a rozpočet sa v súčasnosti upravujú. Rozpočet je vyšší ako zahraničný benchmark - priemerná výška rozpočtov agentúr v pomere ku veľkosti sektora turizmu ku HDP.
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. Znížiť rozpočet agentúry na úroveň porovnateľnú s inými krajinami. Zvážiť čiastočné prevzatie marketingových a propagačných úloh oblastných organizácií cestovného ruchu (úspory z rozsahu).

Slovakia Travel (ST) propaguje Slovensko ako turistickú destináciu doma a v zahraničí. Propagácia prebieha formou marketingových kampaní v televízii, na sociálnych sieťach a na rôznych platformách v online svete. Ďalšou úlohou agentúry je organizovanie miestnych, národných a medzinárodných podujatí na prezentáciu Slovenska. Agentúra ďalej podporovala organizáciu výstavy EXPO Dubaj a financovala viaceré športové udalosti na Slovensku. Existencia ST má opodstatnenie v ekonomickej teórii hlavne kvôli vysokým pozitívnym externalitám pri propagácii regiónu/krajiny, ktoré vznikajú pre celý sektor turizmu. Rovnako je pre jednotlivcov finančne náročné zabezpečiť marketingovú kampaň pre daný región, z ktorej výnosy nesú vysokú mieru rizika.

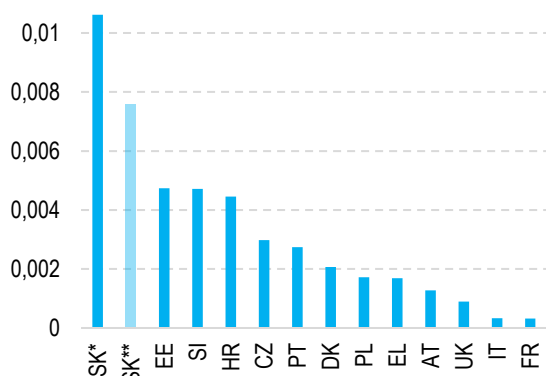
Chýbajú jasne nastavené kľúčové ukazovatele, podľa ktorých by sa vyhodnocovala efektívnosť agentúry. Základným cieľom agentúry je zvýšiť atraktivitu Slovenska ako turistickej destinácie a teda zvýšiť aj podiel turizmu na tvorbe HDP. V komunikačnej stratégii agentúry sa uvádza, že prioritnými ukazovateľmi na vyhodnotenie efektívnosti sú: podiel CR na HDP, počet návštevníkov, počet prenocovaní a výdavky návštevníkov. Konkrétne cieľové hodnoty ktoré by agentúra chcela v rámci spomínaných KPIs dosiahnuť sa však nespomínajú. Aktuálne pracuje sekcia cestovného ruchu na Stratégii udržateľného cestovného ruchu do roku 2030, ktorej súčasťou majú byť aj jasne nastavené kľúčové ukazovatele.

Slovakia Travel má v pomere k podielu sektora CR na HDP trikrát vyššie výdavky ako agentúry v zahraničí. Výška výdavkov agentúr sa naprieč krajinami EÚ líši v závislosti od ich agendy a programov. Slovensko dáva agentúre v priemere 0,01 eur na vytvorenie 1 eura pridanej hodnoty tohto sektora (priemer vybraných krajín¹¹⁴ je pritom 0,0037 na 1 euro pridanej hodnoty sektora turizmu). Vysoké výdavky ST potvrdzuje aj porovnanie s výškou HDP, kde Slovensko hneď po Chorvátsku poskytuje najvyšší objem financií agentúre na podporu turizmu (Chorvátsko má pritom najvyšší podiel turizmu na tvorbe HDP zo všetkých krajín OECD). Väčšina výdavkov agentúry smeruje najmä na zazmluvnenie marketingových kampaní, ktoré pred vznikom agentúry neboli

¹¹⁴ Krajiny EÚ28 ktoré majú osobitnú agentúru na podporu cestovného ruchu a mali verejne dostupné dáta.

realizované v obdobnej miere. Slovakia Travel mala za prvý kompletný kalendárny rok výdavky vo výške 19 mil. eur (2022), čo je pod hranicou naplánovanou na roky 2023 – 2024 (25,8 mil. eur, Graf 79).

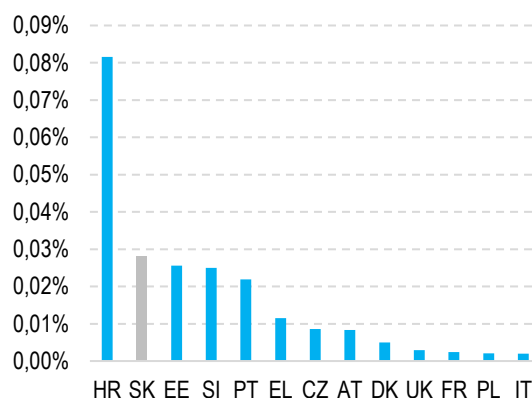
Graf 78: Pomer výdavkov agentúr na podporu turizmu ku podielu sektora CR na HDP, 2018



SK* - rozpočet, plán na roky 2024 – 2025 (26,6 mil. EUR); SK** - aktuálny rozpočet za 2022 (19 mil. EUR);

Zdroj: Výročné správy agentúr, OECD, Eurostat

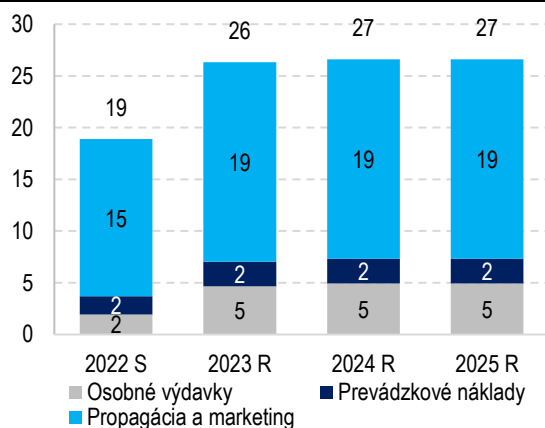
Graf 79: Pomer výdavkov agentúr na podporu turizmu ku HDP



Zdroj: Výročné správy agentúr, OECD, Eurostat

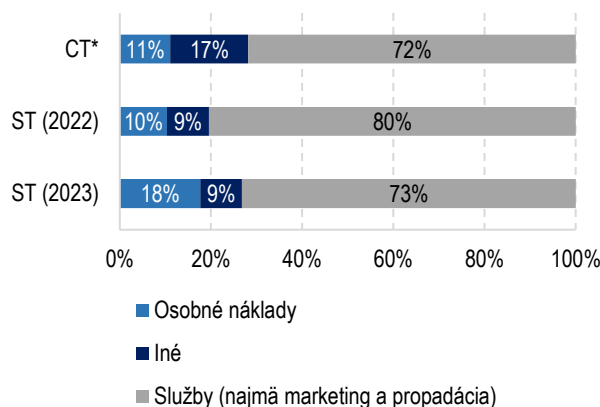
Výdavky Slovakia Travel za rok 2022 boli na úrovni 19,1 mil. eur. Najväčšiu časť výdavkov tvorili služby (83 %; 15,9 mil. eur), pod ktoré spadá propagácia, reklama a inzercia. Nasledujú výdavky na mzdy (9,7 %; 1,9 mil. eur) a náklady na prenájom priestorov (3 %; 0,6 mil. eur). Agentúra si počas prvých dvoch rokov zazmluvnila výdavky na: EXPO Dubaj (6,6 mil. eur, ide o jednorazový výdavok), nákup vysielacieho času (5,8 mil. eur) a zmluvy na marketingovú spoluprácu (EYOF, SKI TEAM VLHA, spolu 1,4 mil. eur).

Graf 80: Výdavky agentúry Slovakia Travel (mil. eur)



Zdroj: RIS, MF SR

Graf 81: Štruktúra výdavkov ST a CT

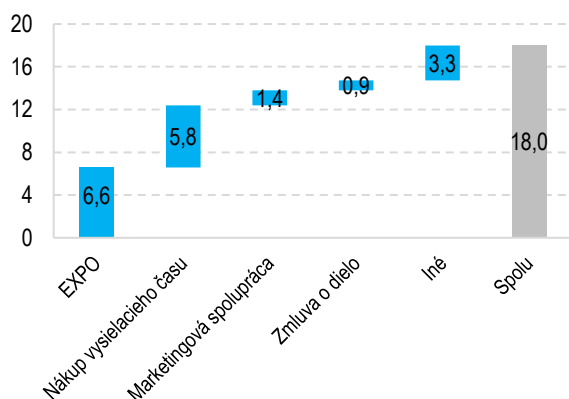


CT* - Czech Tourism, dáta za 2017 – posledná zverejnená výročná správa

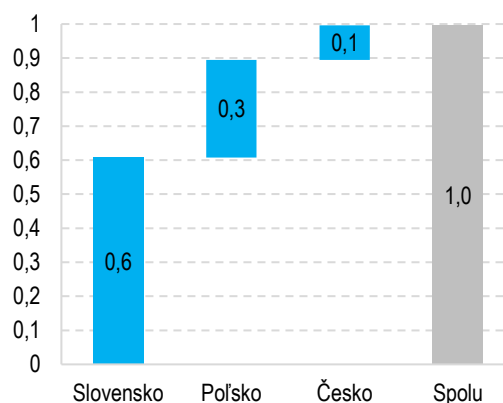
Zdroj: Výročné správy, RIS MF SR

Schválený rozpočet agentúry na roky 2023 – 2025 má znížiť pomer výdavkov na marketing a propagáciu na celkových výdavkoch. Za prvý ukončený kalendárny rok fungovania ST išlo na služby (najmä marketing a propagácia) viac ako 80 % výdavkov, čo bolo o necelých 10 p.b. viac v porovnaní s českou agentúrou na podporu turizmu. V schválenom rozpočte na roky 2023 – 2025 plánuje agentúra navýšiť osobné výdavky, čím zvýši podiel administratívnych nákladov na celkovom rozpočte.

Graf 82: Zazmluvnené výdavky podľa CRZ medzi rokmi 2021-2022 (mil. eur)



Graf 83: Zazmluvnené výdavky ST na spoty v televíziách z pohľadu krajín 2021-2022 (mil. eur)



Zdroj: CRZ

Hoci podiel domácich turistov je už teraz oproti zahraničiu vysoký, marketingová kampaň ST doteraz cielila práve na nich, čo bolo čiastočne zapríčinené aj pandemickými opatreniami vo svete. Pomer domácich turistov ku počtu obyvateľov je však na Slovensku v rámci EÚ tiež pod priemerom a teda existuje priestor na rast počtu aj domácich turistov. Avšak, priepasť v počte zahraničných turistov v porovnaní s krajinami EÚ je výraznejšia a preto by sa agentúra ST mala zamerať hlavne na zahraničné trhy. V rámci komunikačnej stratégie sa ST zaviazala, že od polovice roka 2023 bude cieľiť propagáciu Slovenska aj na krajiny V4 + región DACH, Benelux a Škandináviu, keďže ide o krajiny so silnou kúpyschopnosťou obyvateľstva. Rovnako je časovo náročnejšie zazmluvniť marketingovú spoluprácu so zahraničnými krajinami s ohľadom na Zákon o verejnom obstarávaní. Z posledných dát z CRZ je zrejmé, že ST zvyšuje marketingovú aktivitu na zahraničných trhoch.

Veľká časť výdavkov smeruje do projektov, pri ktorých je náročné určiť dopad na rast turizmu na Slovensku. Zložka marketingová spolupráca v celkovom objeme financií 1,4 mil. eur v sebe zahŕňa podporu slovenských športovcov (Petra Vlhová, Adam Žampa), podporu športových podujatí (EYOF, Medzinárodný maratón mieru) pri ktorých nie sú dostupné vplyvy na slovenský cestovný ruch¹¹⁵.

¹¹⁵ Výber podujatí v rámci marketingovej spolupráce sa realizuje cez zriadenú komisiu v zmysle stanovených pravidiel, pričom od uchádzačov o spoluprácu sa vyžadujú informácie o jedinečnosti podujatia, cieľovej skupine a predpokladanej medzinárodnej účasti (účastníkov alebo návštevníkov).

8.2. Dotácie organizáciám cestovného ruchu

Schéma má za cieľ podporiť oblasť organizácie cestovného ruchu (OOCR) a krajské OCR, ktoré podporujú a vytvárajú podmienky na rozvoj cestovného ruchu na svojom území a chránia záujmy svojich členov. Ročný rozpočet dotácii pre OCR je 8,2 mil. eur. Prioritne bude schéma v najbližších rokoch podporovať najmä digitálne formy komunikácie, smart turizmus a skvalitňovanie web stránok.		
Cieľ a KPI	Schéma má všeobecne nastavený cieľ podporovať cestovný ruch a zameriavať sa na vybrané oblasti (smart turizmus, udržateľný turizmus). V súčasnosti už prebieha diskusia o nastavení nových KPIs.	
Potreba intervencie	Samotní členovia OOCR vedia propagovať daný región aj vo vlastnej réžii, na rozdiel od propagácie krajiny ako celku (príkladom môže byť TMR s.r.o., ktoré propaguje Vysoké Tatry aj zo súkromných zdrojov, ale je aj členom OOCR). Vzniká tu však problém čierneho pasažiera, keďže na propagácii regiónu sa podieľa len zlomok subjektov z cestovného ruchu z danej oblasti.	
Forma podpory	Dotácia je vhodným nástrojom podpory. Na zváženie je zvýšenie členských príspevkov a znižovanie príspevku štátu. Regionálne organizácie CR v Česku fungujú hlavne na princípe členských príspevkov.	
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. Prehodnotiť výšku dotácii, keďže novovzniknutá agentúra Slovakia Travel čiastočne prevzala úlohy oblastných organizácií v rámci propagácie a marketingu. Rovnako sa viac zamerať na tie oblastné organizácie ktoré nemajú vysoko rozvinutú turistickú infraštruktúru.	

Schéma je určená organizáciám cestovného ruchu na rozvoj turizmu na svojom území. Výška dotácie pre OCR je maximálne do 90 % vybranej dane za ubytovanie členských obcí a pre krajskú organizáciu cestovného ruchu je maximálna podpora do 10 %. Na financovaní OCR sa formou členských poplatkov podieľajú aj podnikatelia. OCR využívajú prostriedky zo schémy na marketingovú propagáciu svojho regiónu, na obnovu turistického infraštruktúry a na podporu kultúrnych podujatí v danom regióne.

Úlohou schémy je podporiť OCR, ktoré zvyšujú konkurencieschopnosť svojho regiónu ako turistického destinácie, no neobsahuje jasne definované KPIs na určenie jej efektívnosti¹¹⁶. Prioritne bude schéma v najbližších rokoch podporovať najmä digitálne formy komunikácie, smart turizmus a skvalitňovanie web stránok. Schéma nemá jasne definované merateľné ukazovatele. Jedným z ukazovateľov na vyhodnotenie efektívnosti schémy by mohol byť rast počtu turistov v podporených regiónoch¹¹⁷.

Dotácie organizáciám cestovného ruchu v roku 2021 dosiahli 8,2 mil. eur. V roku 2021 bolo v rámci tejto schémy podporených 43 príjemcov a priemerná dotácia na príjemcu predstavovala 190-tisíc eur. Štyri najväčšie organizácie čerpali takmer polovicu celkových výdavkov (3,8 mil. eur). Absolútna výška poskytnutej pomoci pre jednotlivé OCR má pozitívnu koreláciu s celkovým počtom turistov v daných regiónoch (čím je vyšší počet turistov v danom regióne, tým viac financií OCR dostane)¹¹⁸.

Výdavky smerujúce do turisticky menej rozvinutých regiónov od roku 2016 rastú rýchlejšie ako do najväčších organizácií (Bratislava, Vysoké Tatry a Liptov). Výdavky na dotácie OCR každoročne rastú, pričom za posledných 6 rokov sa schéma skoro zdvojnásobila. Počet prijímateľov je v čase stabilný (od roku 2016 to bolo 35-43 prijímateľov). Nárast výdavkov je spôsobený hlavne podporou menej navštevovaných regiónov. Podiel podporených OCR mimo top 4 prijímateľov sa medzi rokmi 2016 – 2021 zvýšil z 39 % na 54 %. Zmena štruktúry dotácií v smere k menej rozvinutým regiónom je vhodná nielen z hľadiska zvyšovania spravodlivosti

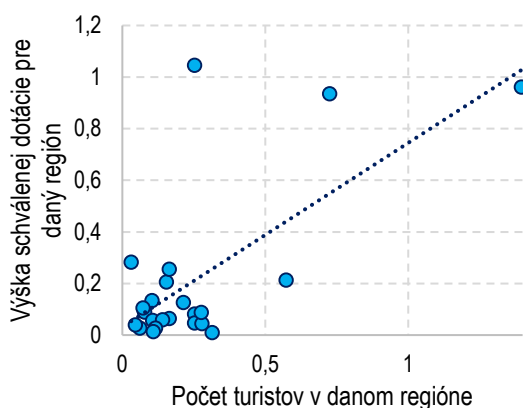
¹¹⁶ Od roka 2023 majú byť pri žiadostiach o podporu projektov zahrnuté aj ukazovatele na vyhodnotenie účinnosti podpory.

¹¹⁷ Údaje o návštevnosti turistov podľa okresov vyhodnocuje na mesačnej báze Štatistický úrad. V minulosti boli v žiadostiach o dotácie zahrnuté aj predpokladané dopady podporených projektov na cestovný ruch v danom regióne (KPIs). MD SR plánuje sledovať aj dynamické ukazovatele ako napríklad miera presýtenia regiónu a podpora odklonu turizmu do menej navštevovaných regiónov.

¹¹⁸ Výnimku predstavuje okres Poprad (Vysoké Tatry), kde veľká časť návštevníkov prenocuje v okolitých okresoch, napr. Kežmarok alebo Liptovský Mikuláš.

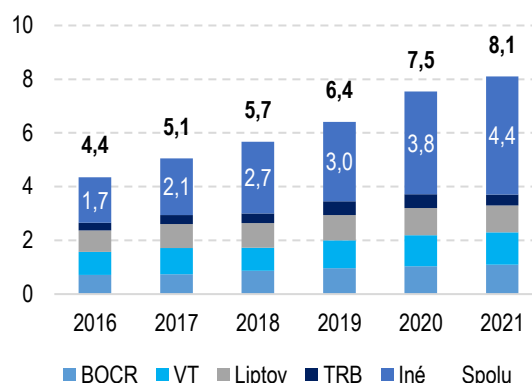
prerozdelenia, ale aj z pohľadu ekonomickej efektívnosti. Odborné štúdie poukazujú na vyššiu spoločenskú výnosnosť zdrojov investovaných do regiónov s menej rozvinutým cestovným ruchom.

Graf 84: Vzťah medzi počtom turistov a schválenými dotáciami pre OCR za rok 2019, mil. eur*



Zdroj: ŠÚ SR, MDV SR

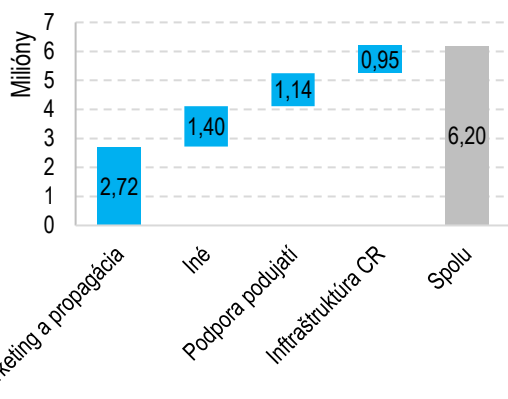
Graf 85: Výška schválených dotácií OCR, mil. eur



Zdroj: MDV SR

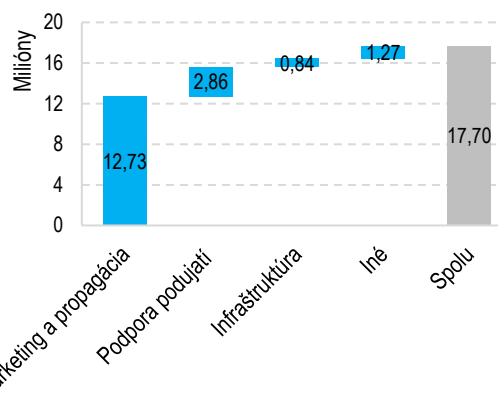
Viac ako 40 % výdavkov OOCR smeruje na marketing a propagáciu. Štruktúra pridelených dotácií OOCR je rozdelená do 9 kategórií: marketing a propagácia, činnosť TIC (turistické informačné centrum), infraštruktúra CR, podpora podujatí a iné. Marketing a propagáciu Slovenska ako destinácie doma aj v zahraničí začala v roku 2021 centrálne zabezpečovať agentúra Slovakia Travel, čo vytvára priestor pre úsporu na strane OOCR resp. na využitie zdrojov na budovanie lokálnej infraštruktúry CR. Práve tvorba infraštruktúry cestovného ruchu je, na rozdiel od ST, plne v kompetencii oblastných organizácií a miestnych samospráv. Budovanie turistickej infraštruktúry má silný pozitívny dopad na sektor turizmu (Nguyen, 2021).

Graf 86: Štruktúra pridelených dotácií pre najväčšie OCR¹¹⁹ v rámci podkategórií, priemer 2020-2022



Zdroj: CRZ

Graf 87: Štruktúra pridelených dotácií pre najväčšie OCR + ST v rámci podkategórií, priemer 2020-2022



Zdroj: CRZ

¹¹⁹ Dotácie pre 10 najväčších OOCR (podľa výšky ich rozpočtu) tvoria viac ako 60 % celkového rozpočtu schémy.

8.3. Rekreačné poukazy

Zákonom daný príspevok, oslobodený od daní a odvodov, pre zamestnancov vo výške 55 % výdavkov na pobyt, maximálne 275 eur za celý rok. Ročne využíva schému približne 200-tisíc zamestnancov. Vplyv na verejné financie je priemerne 23,9 mil. eur.	
Cieľ a KPI	Cieľom zákona bola podpora domáceho cestovného ruchu prostredníctvom zavedenia nových nástrojov financovania rozvoja cestovného ruchu. Nemá jasne stanovený KPI. Implicitne je schéma určená na podporu domáceho cestovného ruchu.
Potreba intervencie	Nie je identifikované jasné trhové zlyhanie. V kontexte pandémie bol však sektor ubytovania jeden z najviac zasiahnutých odvetví. Poukazy preto mohli slúžiť ako nástroj rýchlejšieho návratu na predkrízové úrovne ekonomickej aktivity. Poukazy navrhujeme zrušiť keď sa ekonomická aktivita v sektore oživí. Zároveň na podporu sektoru cestovného ruchu existuje znížená 10 % DPH.
Forma podpory	Daňový výdavok nie je vhodnou formou podpory, keďže opatrenie má plošný charakter bez ohľadu na výšku príjmov zamestnanca. Zároveň opatrenie nezvyšuje dostupnosť pre všetky domácnosti, nakoľko povinnosť uhrádzať poukaz platí len pre stredné a veľké podniky či inštitúcie, ktoré už pravdepodobne poskytovali systém benefitov. Avšak zavedenie poukazov malo významný efekt na domáci turizmus.
Odporúčanie	Ponechanie s pevným termínom ukončenia. V kontexte pokrízovej podpory najviac zasiahnutých sektorov je možné zvážiť ponechanie v platnosti pokiaľ sa turizmus nevráti na svoje predpandemické úrovne. Ponechanie platnosti poukazov sa rovná sektorovej pomoci.

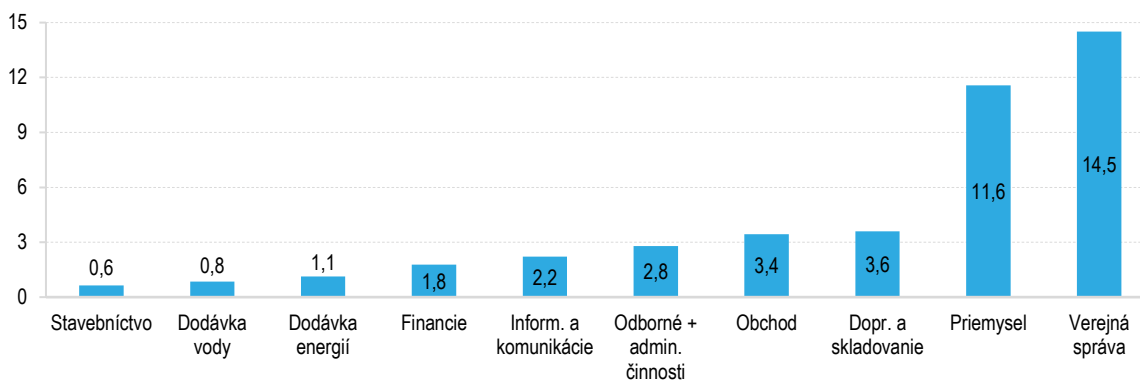
Od roku 2019 začal štát výraznejšie podporovať domáci cestovný ruch. S cieľom zvýšiť záujem domácich turistov o dovolenku na Slovensku sa zaviedli rekreačné poukazy a znížila sa aj sadzba DPH na ubytovanie na 10 %. Rekreačný poukaz poskytuje zamestnávateľ vo výške 55 % oprávnených výdavkov na pobyt, maximálne však 275 eur za celý rok. Povinnosť poskytnúť ho vzniká na základe žiadosti zo strany zamestnanca firmám, ktoré zamestnávajú viac ako 49 zamestnancov. Nárok zamestnancovi vzniká len za predpokladu, že u zamestnávateľa pracuje najmenej 2 roky a prenocovanie trvalo minimálne 2 noci. Pre zamestnávateľov s menším počtom zamestnancov je poskytovanie príspevku dobrovoľné. Rekreačný poukaz je pre zamestnávateľov aj zamestnancov oslobodený od daní a odvodov (podpora zo strany štátu).

Implicitne je schéma určená na podporu domáceho cestovného ruchu, ktorý od roku 2019 benefituje aj zo zníženej sadzby DPH na ubytovanie. Opatrenie má plošný charakter bez ohľadu na výšku príjmov zamestnanca. Zároveň opatrenie nezvyšuje dostupnosť pre všetky domácnosti, nakoľko povinnosť uhrádzať poukaz platí len pre stredné a veľké podniky či inštitúcie, ktoré už pravdepodobne poskytovali systém benefitov na rekreáciu aj bez toho aby to bolo legislatívne ukotvené.

Rekreačné poukazy majú fiškálny vplyv okolo 23,9 mil. eur a využíva ich približne 200-tisíc zamestnancov (Graf 88). Aspoň jednému zamestnancovi ich vypláca 90 % firiem povinne vyplácajúcich poukaz, zatiaľ čo v malých firmách, ktoré nemajú povinnosť vyplácať poukazy sa len 3 % zamestnancov uplatnilo poukaz (Graf 89). Úroveň využitia rekreačných poukazov sa udržala aj v roku 2020 napriek pandémie¹²⁰. Stanovenie podmienky počtu zamestnancov vo firme prirodzene nasmerovala čerpanie príspevku k najväčším zamestnávateľom – konkrétne do priemyslu, verejných inštitúcií či do maloobchodu (Graf 88).

¹²⁰ Vplyv na rekreačné poukazy bol veľmi podobný v rokoch 2019 aj 2020, a to napriek tomu, že rok 2020 bol ovplyvnený pandemiou. Dôvodom môže byť to, že letné mesiace, ktoré generujú najväčšie zisky, neboli zasiahnuté COVIDom v roku 2020.

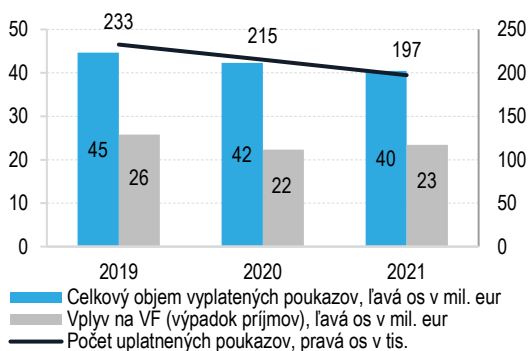
Graf 88: Vybrané sektory ekonomiky kde čerpanie preukazov presiahlo 0,5 mil. eur na sektor (mil. eur, 2019)



Zdroj: MF SR

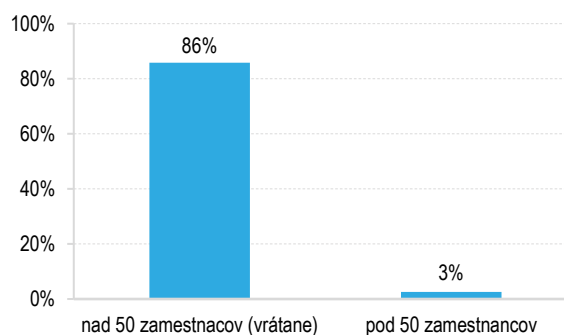
Dostupné dáta neumožňujú komplexne posúdiť vplyv rekreačných poukazov na dostupnosť rekreácie pre nízko príjmové domácnosti, ktoré by si inak nemohli rekreačný pobyt dovoliť. Informácie o čerpaní príspevkov sú dostupné iba z hlásení zamestnávateľov, kde sa vyplní len agregátna suma poskytnutých poukazov a počet čerpajúcich zamestnancov bez dodatočných údajov, ktoré by umožňovali detailnejšiu analýzu na základe príjmov zamestnancov.

Graf 89: Využívanie rekreačných poukazov



Zdroj: Daňové priznania a hlásenia

Graf 90: Podiel zamestnávateľov vyplácajúcich rekreačné poukazy (2019)



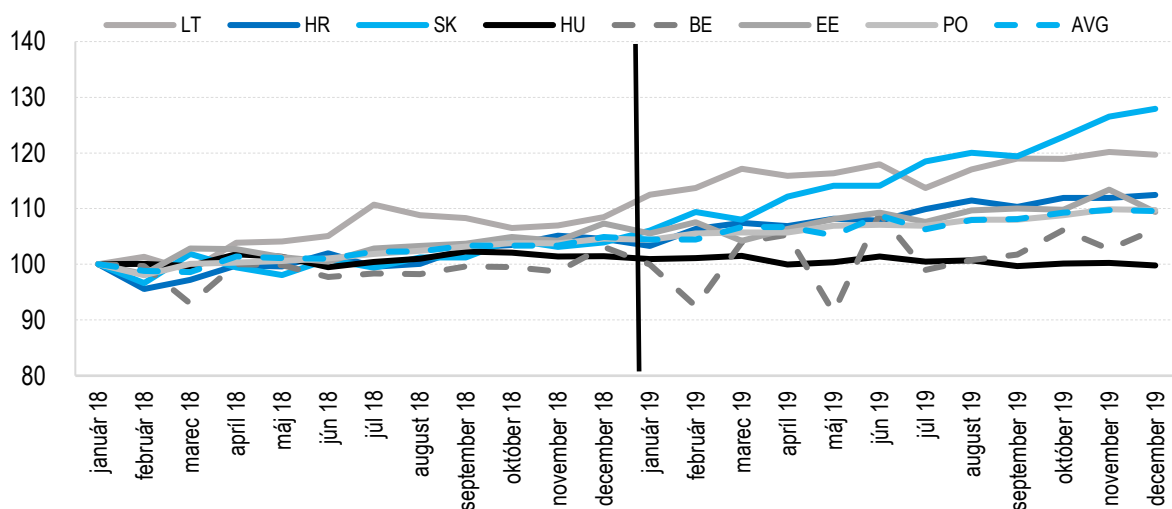
Zdroj: Daňové priznania a hlásenia

Vplyv rekreačných poukazov na sektor turizmu

Jednoduché sezónne očistené porovnanie s porovnateľnými európskymi krajinami ukazuje, že od začiatku roka 2019 na Slovensku stúpol počet prenocovaní domácimi turistami. Porovnanie členských štátov EÚ s podobnou mierou prenocovaní¹²¹ na obyvateľa (Graf 91) ukazuje, že od roku 2019 sa tempo rastu prenocovaní slovenských domácich turistov výrazne zrýchlilo. Oproti januáru 2018 bol počet prenocovaní na Slovensku o 28 % vyšší, zatiaľ čo priemer podobných krajín bol vyšší iba o 9,5 %.

¹²¹ Podobné krajiny boli identifikované podľa počtu prenocovaní domácich turistov na obyvateľa. Na Slovensku bol v roku 2018 pomer medzi prenocovaniami domácich turistov a počtom obyvateľov 1,77. Podobné krajiny boli vybrané na základe hodnoty miery prenocovania v intervale 1,55 až 1,87 (Litva, Belgicko, Chorvátsko, Estónsko, Poľsko a Maďarsko).

Graf 91: Sezónne očistený počet prenocovaní (2018m1 = 100, podobné krajiny)

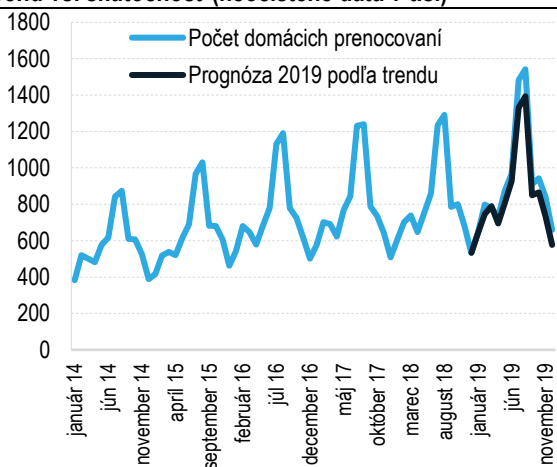


Zdroj: Eurostat (tour_occ_nim)

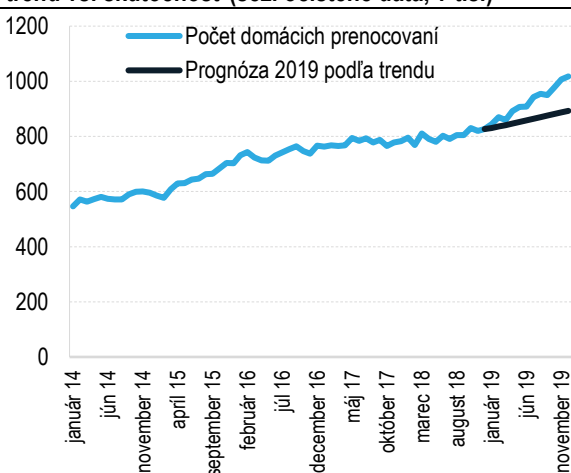
Na kvantitatívne a analyticky robustnejšie vyhodnotenie efektu opatrení podporujúcich domáci turizmus boli použité dve metódy. Prvá metóda historického trendu porovnáva skutočný počet prenocovaní domácich turistov s alternatívnym rokom 2019, ktorý by sa vyvíjal len na základe trendu a sezónnych pohybov z rokov 2014 až 2018. Druhá metóda vytvára tzv. syntetické Slovensko, teda stav prenocovaní domácich turistov v roku 2019, ktorý by nastal bez prijatia zníženej DPH a rekreačných poukazov. Syntetické Slovensko vznikne ako vážený priemer ostatných európskych štátov z kontrolnej skupiny, v ktorých neboli v danom období zavedené opatrenia na podporu cestovného ruchu.

V porovnaní so situáciou, kedy by sa počet domácich prenocovaní vyvíjal podľa minulého trendu, bol skutočný počet prenocovaní v roku 2019 vyšší o 8 % (Graf 92 a Graf 93). V absolútnych hodnotách efekt predstavuje 800 tis. prenocovaní navyše. Odhad vychádza z prognózy počtu domácich prenocovaní na základe historického trendu a sezónneho vývoja prenocovaní v každom jednom mesiaci, pričom najvýraznejší rozdiel je vidieť v letných mesiacoch. Nevýhodou je, že odhad na základe historického trendu využíva iba údaje o prenocovaníach a neberie do úvahy iné faktory. Nezohľadňuje celkovú ekonomickú aktivitu ani fázu ekonomického cyklu v roku 2019, ktoré do veľkej miery mohli ovplyvniť turizmus nielen na Slovensku, ale aj v okolitých krajinách.

Graf 92: Porovnanie počtu prenocovaní: historický trend vs. skutočnosť (neočistené dáta v tis.)



Graf 93: Porovnanie počtu prenocovaní: historický trend vs. skutočnosť (sez. očistené dáta, v tis.)



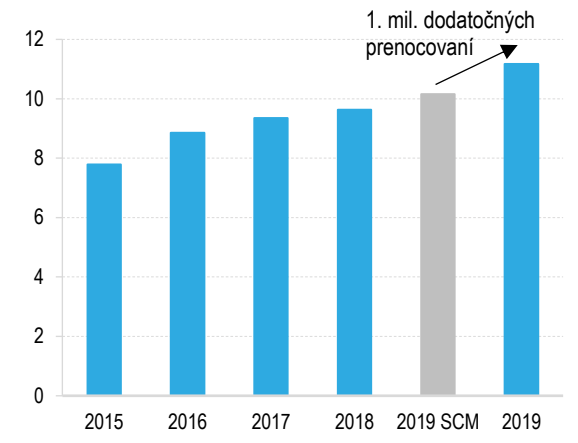
Zdroj: Eurostat (tour_occ_nim), IFP

Metóda syntetickej kontrolnej skupiny (SCM) ukazuje, že v porovnaní so situáciou bez zavedenia rekreačných poukazov a zníženej DPH, sa zvýšil počet prenocovaní domácich turistov o 1 milión, respektíve takmer 10 % (Graf 94 a Graf 95). Zatiaľ čo pred rokom 2019 bol rozdiel medzi Slovenskom a „syntetickým“ Slovenskom minimálny (čo je predpoklad presného odhadu), po roku 2019 je vidieť výrazný nárast počtu prenocovaní na obyvateľa. Identifikovali sme tak podobný vplyv ako v prípade metódy historického trendu. Metóda SCM okrem samotného počtu prenocovaní zohľadnila aj relevantné ekonomické faktory, ktoré mohli prenocovania ovplyvniť – obsadenosť ubytovacích zariadení, HDP na obyvateľa a podiel pridanej hodnoty sektora obchodu a turizmu na pridanej hodnote súkromného sektora.

Graf 94: Odhad na základe SCM, počet prenocovaní na obyvateľa (sez. očistené dáta)



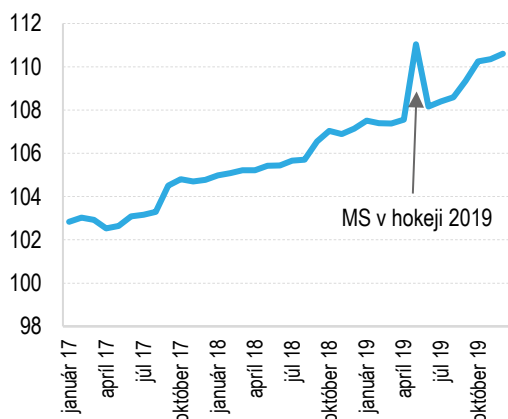
Graf 95: Efekt opatrení na počet domácich prenocovaní (SCM odhad v mil.)



Zdroj: Eurostat (tour_occ_nim) a (tour_occ_ninraw), IFP

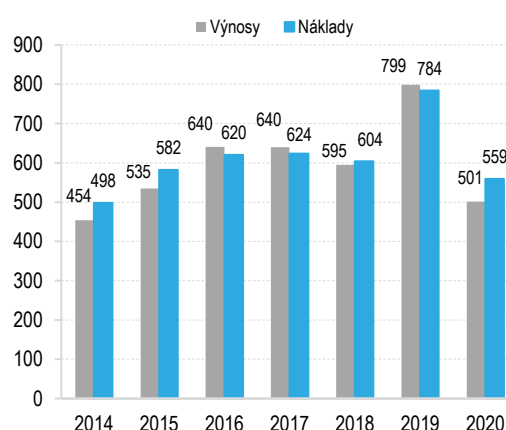
Na základe dostupných údajov však nie je možné zvlášť rozlíšiť efekty poukazov a zníženej DPH. Vývoj cien ubytovacích služieb ukazuje, že v roku 2019 nedošlo k výraznému zlacneniu pobytov (Graf 96), ktoré by mohli podporiť domáci turizmus. Začiatok roka je poznačený miernym spomalením rastu cien, no po majstrovstvách sveta ľadovom hokeji v máji 2019 sa vývoj cien vrátil na pôvodný trend a dokonca mierne zrýchlil. Nárast cien z mája spôsobený majstrovstvami bol jednorazový a nepretavil sa do predošlých ani do budúcich mesiacov. Tak isto nepredpokladáme, že by majstrovstvá sveta výrazne ovplyvnili prezentované odhady¹²².

Graf 96: Vývoj cien ubytovacích služieb, index HICP priemer 2015=100



Zdroj: ŠÚ SR

Graf 97: Vývoj výnosov a nákladov z hospodárskej činnosti v sektore ubytovania (mil. eur)



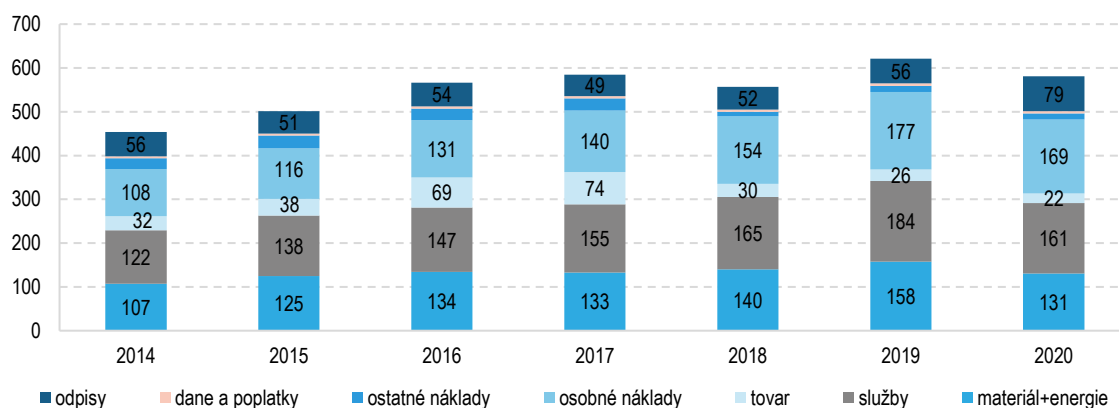
Zdroj: Daňové priznania

¹²² Predpokladá sa, že domáci fanúšikovia vo veľkej miere nezvykli prenocovať, ale len dochádzali na zápasy.

Dodatočné prenocovania pomohli tržbám, ale zvýšili sa aj náklady, ziskovosť hotelierov ostala nezmenená (Graf 97). Dostupné dáta za rok 2019 indikujú vysokú mieru variabilných nákladov. Aj keď je počet izieb v hoteli daný, ich reálne naplnenie určuje úroveň nákladov ako je spotreba energií, mzdové náklady a služby (Graf 98). Dodatočné prenocovania sčasti zvýšili náklady a nepriniesli rast marží a ziskovosti v sektore za rok 2019.

Efekt rekreačných poukazov na zamestnanosť a mzdy nebol výrazný. Údaje Štatistického úradu poukazujú na zvýšenie počtu zamestnaných v roku 2019 na úrovni 2,5 % a v gastro sektore o 3,9 %. Tieto rasty sa však nevymykajú dynamike z minulých rokov, inými slovami nie je na nich vidieť porovnateľne silný efekt ako v prípade prenocovaní. V roku 2019 síce mzdy v sektore ubytovania a reštaurácií rástli a dosahovali vysoké úrovne, no tento jav sa dial naprieč celou ekonomikou. Priemerné mzdy zamestnancov v ubytovaní rástli dynamickým tempom, ale na základe dostupných údajov nevieme povedať, či sú za vyššie mzdy zodpovedné rekreačné poukazy alebo všeobecne silný trh práce v roku 2019. Okrem iného sa v roku 2019 výrazne zvýšila aj minimálna mzda (zo 480 eur na 520 eur) a stúpli aj príplatky za sviatky a víkendy. **Tieto faktory tiež mohli ovplyvniť vývoj miezd v sektore a nárast nákladov a stlačiť tak marže smerom nadol.**

Graf 98: Dekompozícia nákladov v sektore ubytovania (mil. eur)



Zdroj: Register účtovných závierok, Finstat

8.4. Znížená DPH na ubytovanie

Od roku 2019 sa na ubytovacie služby uplatňuje znížená sadzba dane z pridanej hodnoty vo výške 10 % (odhadovaný ročný výpadok príjmov do ŠR na úrovni 18 mil. eur). Opatrenie zahŕňa všetky formy ubytovania - hotelové a turistické ubytovania, kempy, internáty a robotnícke ubytovne.		
Cieľ a KPI	Cieľom zavedenia je udržanie konkurencieschopnosti a porovnateľnosti zdaňovania sektora so zahraničím (10 % DPH). Podpora cestovného ruchu je však definovaná len veľmi všeobecne.	
Potreba intervencie	Potreba intervencie nemá oporu v ekonomickej teórii ako opatrenie na zníženie cien tovarov a služieb resp. cez nižšiu cenu ako adresné opatrenie na podporu nízkopríjmových domácností. Z hľadiska udržania cenovej konkurencieschopnosti sektora je náročné určiť, či došlo ku poklesu cien alebo nárastu ziskovej marže pre podnikateľov.	
Forma podpory	Forma podpory nie je efektívna, keďže nemá dokázateľný dopad na rast cenovej konkurencieschopnosti sektora turizmu. Cena patrí medzi hlavné faktory rozhodujúce o finálnej destinácii rekreácie či dovolenky, sadzba DPH však má malý vplyv na celkovú výšku nákladov v sektore ubytovania.	
Odporúčanie	Dočasne ponechať a opätovne vyhodniť vplyv na sektor. Zníženie DPH a jej prenos do konečných cien je v ekonomickej literatúre otáznym, nevedie spravidla k zníženiu ceny. Riešenie nízkej produktivity sektora a jeho konkurencieschopnosti odporúčame riešiť cez ciele odvodovo-odpočítateľné položky, ktoré môžu znížiť náklady práce (hlavná nákladová položka sektoru ubytovania).	

Od roku 2019 sa na ubytovacie služby uplatňuje znížená sadzba dane z pridanej hodnoty vo výške 10 %. Opatrenie zahŕňa hotelové a turistické ubytovania, kempy, internáty a robotnícke ubytovne. Zníženej sadzbe podliehajú všetky služby bezprostredne súvisiace s ubytovaním (služby recepcie, parkovanie, stravovanie). V prípade ak sa tieto služby využívajú osobitne, zníženej sadzbe dane nepodliehajú.

Cieľom zavedenia zníženej sadzby je udržanie výhody sektora v porovnaní so zahraničím. Merateľné ukazovatele neboli stanovené. Znížená DPH je dostupná každému platcovi DPH v sektore Ubytovania. Za rok 2020 to bolo okolo 2 500 subjektov, z toho 94 % firiem a 6 % živnostníkov.

Znížená sadzba DPH znižuje príjmy štátneho rozpočtu o približne 12 až 17 mil. eur (priemer 2019-2021 je 15 mil. eur ročne). Fiškálne vplyv je nutné zhodniť komplexne, nakoľko rekreačné poukazy (v kombinácii s absenciou poklesu cien) priniesli rast pridanej hodnoty na výstupe v sektore ubytovania a kompenzovali tak časť potenciálneho výpadku štátnych príjmov zo zníženia DPH. Zo zvýhodnenia benefitujú desiatky najväčších subjektov v sektore, nakoľko benefit zníženej sadzby je priamo úmerný schopnosti tvoriť pridanú hodnotu a zisk. Čím je nižšia produktivita, tým je aj nižšia zaplatená DPH.

Doterajší výskum¹²³ naznačuje, že k poklesu cien pri zníženej DPH nedochádza alebo dochádza len čiastočne. Empirické výsledky nie sú jednoznačné a je nutné prihliadnuť na špecifický kontext, ale jedným zo záverov metaštúdie bolo, že zmeny v znížených sadzbách sa do cien prenášajú v oveľa nižšej miere ako zmeny v štandardnej sadzbe. Distribučné vplyvy na dátach z domova i zo sveta ukazujú, že ak by sa aj zníženie DPH prejavilo do cien, benefitovať budú najmä domácnosti s vyššími príjmami, pretože tie využívajú viac rekreačných služieb ubytovania v porovnaní s nízkopríjmovými skupinami.

Sektor ubytovania spolu s gastronómie je sektor s najnižšou produktivitou v ekonomike. V predkrízových rokoch 2016-2018 pripadalo na 100 eur tržieb len 20 centov zisku (Finstat, 2019). Znížená sadzba DPH môže viesť

¹²³ Benedek, D., De Mooij, R., Keen, M., & Wingender, P. (2015). Estimating VAT Pass Through. International Monetary Fund (IMF Working Paper WP/15/214).

k negatívnym externalitám v podobe „prežívania“ nízkoпродуктивných firiem s nízkymi mzdami (resp. rizikom, že časť miezd je vyplácaná v šedej ekonomike). Zároveň patrí medzera na výbere DPH v tomto sektore medzi najvyššie v ekonomike¹²⁴. Nízku produktivitu sektora je vhodnejšie riešiť cez ciele znižovanie zdanenia práce. Dane a odvody z práce sú súčasťou mzdových nákladov, ktoré sú jednou z hlavných nákladových položiek v sektore ubytovania (Graf 98, osobné náklady). Možnými alternatívnymi opatreniami je odpočítateľná odvodová položka znižujúca daňové zaťaženie nízkoпрíjmových zamestnancov, ktorá fungovala v minulosti ale kvôli rastu minimálnej mzdy sa už v plnej miere nedá využiť. Novou formou v podobnom duchu je dohoda o výkone sezónnej práce, platná od 2023, ktorá zaviedla krátkodobú odpočítateľnú položku na sociálnych odvodoch aj pre dohodárov v cestovnom ruchu. Táto umožňuje neplatiť soc. odvody pri sezónnej práci do výšky cca. 600 euro v roku 2023.

Znížená sadzba je využívaná všetkými krajinami EÚ s výnimkou Dánska, z čoho sa ale nedá vyvodit', že sa jedná o „hodnotu za peniaze“. Priemerná znížená sadzba naprieč krajinami EÚ je 10 %. Cena síce patrí medzi hlavné faktory rozhodujúce o finálnej destinácii rekreácie či dovolenky, DPH však patrí medzi faktory, ktoré majú najnižší vplyv na celkovú výšku nákladov v sektore ubytovania.

¹²⁴ Posledný analytický odhad je z roku 2018 a daňová medzera v sektore ubytovacích a stravovacích služieb vychádzala na 57 %.

9. Regionálny rozvoj

- Regionálny rozvoj na Slovensku je podporovaný priemernou sumou 322 mil. eur ročne. Najväčšiu časť tvoria prostriedky z EÚ (204,5 mil. eur. a spolufinancovanie v priemere 29,6 mil. eur), zvyšných 88 mil. eur tvoria dotácie zo štátneho rozpočtu.
- Dotácie na podporu regionálneho rozvoja sa zameriavajú najmä na postupné odstraňovanie socioekonomických rozdielov medzi rozvinutými a menej rozvinutými regiónmi.
- Takmer 75 % investičnej pomoci smerovalo do rozvinutejších okresov s nadpriemernou zamestnanosťou alebo do okolia diaľnic. Pozitívnym príkladom posledných rokov - naznačujúcim zmenu tohto trendu - je okres Košice okolie, do ktorého sa štátu podarilo prilákať niekoľkých investorov. Odporúčame zvýšiť adresnosť investičnej pomoci so zámerom zvýšiť jej potenciál znižovať regionálne rozdiely a/alebo lákania investícií s vyššou pridanou hodnotou.
- Schémam chýbajú jasne stanovené ciele a systematické hodnotenie výsledkov. Nie je tak jasné, či dochádza k reálnemu znižovaniu regionálnych rozdielov. Schémy sa v zámeroch čiastočne prekrývajú s inými oblasťami (napr. podpora výstavby ihrísk s Fondom na podporu športu).

Tabuľka 36: Dotačné schémy v regionálnom rozvoji, v mil. eur, 2019-2021

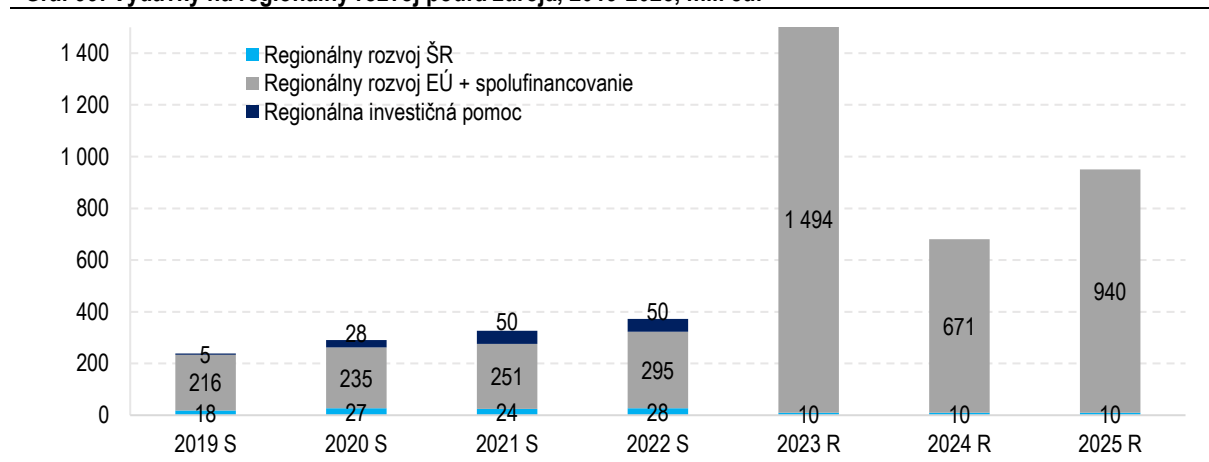
Forma	Podkapitola	Názov schémy	Výdavky
Dotácia	9.1	Regionálny príspevok pre NRO	15,9
Dotácia	9.2	Podpora regionálneho rozvoja	7,4
Daňový výdavok	9.3	Regionálna investičná pomoc	64,7
Spolu			88,0

Zdroj: RIS MF SR

Slovensko v rokoch 2019-2021 vynakladalo na regionálny rozvoj 322 mil. eur ročne. Približne štvrtina výdavkov na regionálny rozvoj je financovaných zo štátneho rozpočtu, väčšinu zdrojov tvoria eurofondy, ktoré sú určené pre skupiny prijímateľov s podobným zameraním. Z EÚ je pre rozvoj regiónov určený Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR) a z neho vyčlenený Integrovaný regionálny operačný program (IROP). Jeho cieľom je prispieť k zlepšeniu kvality života v regiónoch a zabezpečiť udržateľné poskytovanie verejných služieb. Slovensko má problémy s čerpaním eurofondov, k 30.12.2022 bolo vyčerpaných necelých 60 % z alokácie Európskeho fondu regionálneho rozvoja. Z fondu je možné čerpať do konca 2023.

Dotácie zo štátneho rozpočtu (88 mil. eur ročne) sú poskytované v rámci troch schém s podobným zameraním ako IROP, doplnené o zvyšovanie ekonomickej výkonnosti, konkurencieschopnosti a predovšetkým zamestnanosti v NRO. Rozdielom je menšia administratívna náročnosť pri schémach financovaných zo štátneho rozpočtu.

Graf 99: Výdavky na regionálny rozvoj podľa zdroja, 2019-2025, mil. eur



Zdroj: RVS, MF SR

Box 18: Dotácie v regionálnom rozvoji

Dotácie sú bežne používaný nástroj podpory regionálneho rozvoja. Rovnako ako v iných krajinách EÚ, aj vo Veľkej Británii bol regionálny rozvoj podporovaný najmä z eurofondov. Eurofondy vo Veľkej Británii mali pozitívny vplyv na ekonomický rast regiónov, obzvlášť menej rozvinutých. Dôležitým aspektom efektivity dotácií na regionálny rast bolo predovšetkým ich zameranie na špecifické oblasti. Ak sa podporila oblasť, v ktorej mal región komparatívnu výhodu oproti ostatným, pozitívny efekt dotácií na hospodársky rast regiónu bol väčší. ([Di Cataldo a Monastiriotes, 2018](#)). Pri podpore regionálneho rozvoja však hrozí riziko vzniku nedokonalkej konkurencie na strane výrobcov (napr. lokálny monopol alebo oligopol) a zníženiu ekonomicky optimálneho objemu vyprodukovaných tovarov a služieb (efekt mŕtvej váhy). Zároveň sa často podporujú projekty, ktoré priamo narúšajú konkurenčné prostredie v danom regióne (Šipikal a Szitásiová, 2014).

Na Slovensku a v Česku sa viac ako tretina finančných prostriedkov z programov EÚ na podporu regionálneho rozvoja minie na projekty, ktoré by sa uskutočnili aj bez dotácie. Dotácie sa javia zmysluplné pri podpore vzdelávania, zamestnanosti a technológií najmä u novovzniknutých spoločností (Šipikal, Pisár a Labudová, 2013).

Analýza Inštitútu sociálnej politiky skúmala vplyv štátnej podpory investičných projektov v pôsobnosti MH SR na mieru regionálnej nezamestnanosti ([Analytický komentár ISP](#)). Štúdia ukazuje, že miera nezamestnanosti po schválení dotácie na investičné projekty významne klesá predovšetkým v NRO. V okresoch, ktoré nie sú NRO je dopad podpory neistý. Náklady na malé projekty (približne do 100-tisíc eur pomoci) sa dokážu vrátiť v priebehu prvého roku, zatiaľ čo náklady na stredne veľké projekty (približne 1 mil. eur) v stredne veľkých NRO sa iba na odvodoch a DPH vrátia do 4 rokov. Schválenie dotácie pritom môže mať aj iné efekty, ako je rast miezd alebo zamedzenie odchodu pracovnej sily, to však nebolo predmetom skúmania analýzy.

9.1. Regionálny príspevok pre najmenej rozvinuté okresy

<p>Príspevok slúži na odstraňovanie zaostávania najmenej rozvinutých okresov. Ciele a merateľné ukazovatele sú stanovené, spätne sa nevyhodnocujú. Výška podpory je variabilná, dosahuje priemerne 15,9 mil. eur ročne. V nasledujúcich rokoch je plánovaný pokles podpory na 8,9 mil. eur. Dotácie sú určené pre subjekty verejnej správy, podnikateľov aj tretí sektor, vždy podľa konkrétnej výzvy. Schéma je súťaživá – balík je rozdelený na základe hodnotenia projektov. Schéma sa v zámeroch prekrýva s inými existujúcimi schémami.</p>		
Cieľ a KPI	Cieľom podpory je v prvom rade tvorba pracovných miest. Pri výzvach si KPIs stanovuje žiadateľ z preddefinovaných možností podľa charakteru danej žiadosti. KPIs sa však nevyhodnocujú.	
Potreba intervencie	NRO sú okresy, ktoré majú dlhodobý problém práve s vysokou nezamestnanosťou. V týchto okresoch je preukázaný silný vplyv nezamestnanosti na rozhodnutie odísť za prácou do zahraničia. Najvyššia miera odchodu do zahraničia je najmä v NRO okresoch. Štátna podpora je preto opodstatnená.	
Forma podpory	Dotácia je vhodnou formou podpory regionálnych projektov a využíva sa aj v zahraničí. Každý NRO má vďaka tejto schéme pripravený akčný plán, ktorý definuje slabé stránky, podľa ktorých potom okresný úrad vyhlasuje projekty a výzvy. Záber podporovaných projektov aj finančnej pomoci bol v sledovanom období - od tisíc po 600-tis. eur. Minimálna výška dotácie je už v súčasnosti pri väčšine výziev nastavená na 20 000 eur. Financie boli tiež využívané na prevádzku centier podpory regionálneho rozvoja, v súčasnosti financované z fondov EÚ. Priemer podpory na jeden projekt za rok 2022 predstavoval 71 000 €.	
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. Naďalej zohľadňovať kvalitu predkladaných žiadostí a uprednostňovať projekty a subjekty, ktoré majú potenciál vytvoriť alebo udržať prac. miesta, príkladom môžu byť obecné podniky. Je potrebné prehodnotiť od akej výšky podpory má podpora projektov zásadnejší vplyv na zvýšenie zamestnanosti. Odstrániť presah projektov pre rozvoj turizmu alebo kultúry, ktoré by mali prejsť pod schémy na to určené. Sledovať a vyhodnocovať napĺňanie cieľov.	

Príspevok slúži na odstraňovanie zaostávania NRO¹²⁵. Aktuálny počet takýchto okresov je 20 a žije v nich 1,13 mil. obyvateľov, čo je 21 % obyvateľov Slovenska. Každý z NRO má Plán rozvoja, podľa ktorého sa vyhlasujú konkrétne výzvy. Typ podporených projektov závisí od parametrov konkrétnej výzvy – rekonštrukcie infraštruktúry, podpora turizmu, podpora podnikov nákupom vybavenia a pod.

Ciele a KPIs sú stanovené vágne a nehodnotia efektivitu výsledkov. Cieľom je hlavne podporiť vytváranie pracovných miest a tiež znižovať regionálne rozdiely, podporovať investície a podnikateľské aktivity. Ciele a KPI stanovené pre celú dotačnú schému (tvorba pracovných miest) sú nastavené dobre, avšak pri konkrétnych schémach a výzvach chýbajú jasne definované a merateľné ciele a tiež systematické spätné hodnotenie výsledkov. KPIs si stanovuje žiadateľ z preddefinovaných možností podľa charakteru danej žiadosti. KPIs nehodnotia prínosy projektu, iba súlad vynaloženia financií s pravidlami výzvy.

Schéma podpory NRO vznikla v roku 2016 a do roku 2021 dosiahla 68 mil. eur. Podpora pre každý uznaný okres sa však naplno rozbehla až v roku 2019 (za obdobie 2019 – 2021 dosiahla výška 65 % z celkovej alokovanej sumy). Miera nezamestnanosti v tom čase klesala na celom Slovensku, predovšetkým však práve v nerozvinutých okresoch, kde medzi rokmi 2016 až 2019 klesla v priemere o 7,3 p.b. Pandémia koronavírusu však poukázala na

¹²⁵ Pojem najmenej rozvinuté okresy (NRO) bol zavedený zákonom 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov. NRO je definovaný ako okres, v ktorom je priemerná miera nezamestnanosti vyššia ako 1,35 násobok priemernej miery nezamestnanosti na Slovensku, pričom jej výška je aspoň 5,5 % (za časové obdobie určené zákonom).

citlivosť menej rozvinutých okresov na otrasy na pracovnom trhu aj napriek dotáciám. Až v 13 NRO (65 % zo všetkých NRO) rástla miera nezamestnanosti rýchlejšie, ako priemer Slovenska. V roku 2022 zaostávajú v nezamestnanosti najmenej rozvinuté okresy oproti zvyšku krajiny o 8,6 p.b.

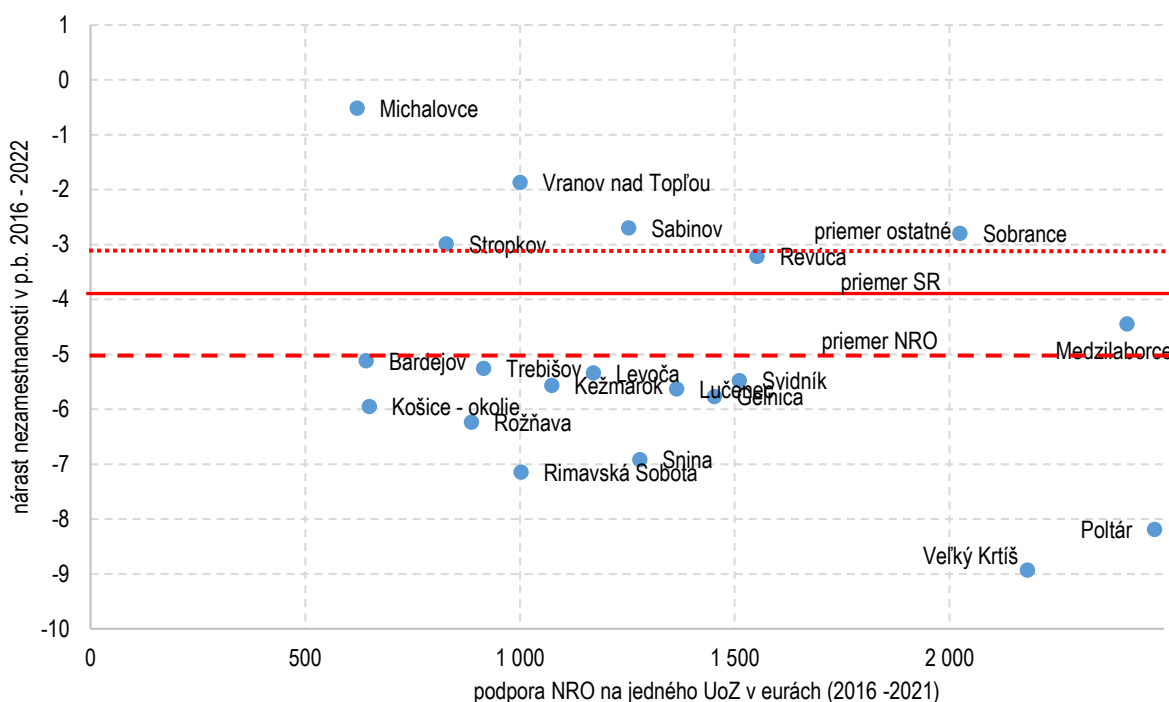
Tabuľka 37: Regionálne príspevky pre NRO a príspevky IROP pre jednotlivé okresy do roku 2021

Prijemca	Výška príspevku pre NRO (2016-21 spolu) (tis. eur)	EÚ výška podpory z IROP 2017-21 (tis. eur)	Miera evidovanej nezamestnanosti (%)			Zmena v miere nezamestnanosti (v p. b.)	
			január 2016	január 2019	január 2022	Zmena 2019/2016	Zmena 2022/2019
Rimavská Sobota	6 418	3 076	27,4	16,2	20,3	-11,2	4,0
Trebišov	5 628	16 521	18,2	12,2	12,9	-6,0	0,7
Košice - okolie	3 757	18 629	17,4	10,0	11,5	-7,5	1,5
Michalovce	3 160	12 684	14,7	9,7	14,2	-5,1	4,5
Vranov nad Topľou	5 051	10 062	18,0	13,1	16,1	-4,9	3,0
Veľký Krtíš	3 279	14 569	18,1	7,0	9,2	-11,1	2,2
Sabinov	4 036	6 395	18,3	12,1	15,6	-6,3	3,6
Kežmarok	5 429	12 910	23,1	15,6	17,5	-7,5	1,9
Bardejov	2 753	15 943	18,1	10,8	13,0	-7,3	2,1
Revúca	4 098	2 410	21,4	14,5	18,2	-6,9	3,7
Lučenec	4 293	12 366	17,1	8,9	11,5	-8,2	2,6
Poltár	2 805	4 290	21,1	10,8	13,0	-10,3	2,1
Snina	1 925	974	16,4	8,2	9,5	-8,3	1,4
Rožňava	3 924	10 500	21,9	14,8	15,6	-7,1	0,9
Levoča	1 615	6 196	15,8	8,8	10,4	-7,0	1,6
Gelnica	1 977	1 540	17,4	9,7	11,6	-7,7	1,9
Sobrance	2 454	1 005	18,0	11,7	15,2	-6,4	3,6
Medzilaborce	1 501	4 041	16,6	11,1	12,1	-5,5	1,0
Svidník	3 095	2 422	18,5	11,8	13,0	-6,7	1,2
Stropkov	854	177	14,6	9,6	11,6	-5,0	2,0
Spolu NRO	68 050	156 709	18,8	11,6	13,9	-7,3	2,4
SPOLU/RO	0	1 193 537	8,3	3,7	5,3	-4,6	1,6
SPOLU/Slovensko	68 050	1 350 246	10,4	5,3	7,0	-5,1	1,7

Zdroj: MIRRI a ÚPSVaR

Efektívnosť príspevku pre jednotlivé okresy zo skupiny NRO v plnení cieľa znižovať nezamestnanosť sa medzi okresmi líši. Výrazné rozdiely sú najmä medzi okresmi, ktoré získavajú na jedného uchádzača o zamestnanie približne rovnaký príspevok, no zmeny v nezamestnanosti sú odlišné. Niektorým okresom (napr. Snina, Kežmarok, Levoča) sa nezamestnanosť znížila v priemere o 6 %. Naopak, sú okresy, ktorým sa približne rovnakým príspevkom nezamestnanosť výrazne neznižila (napr. Vranov nad Topľou).

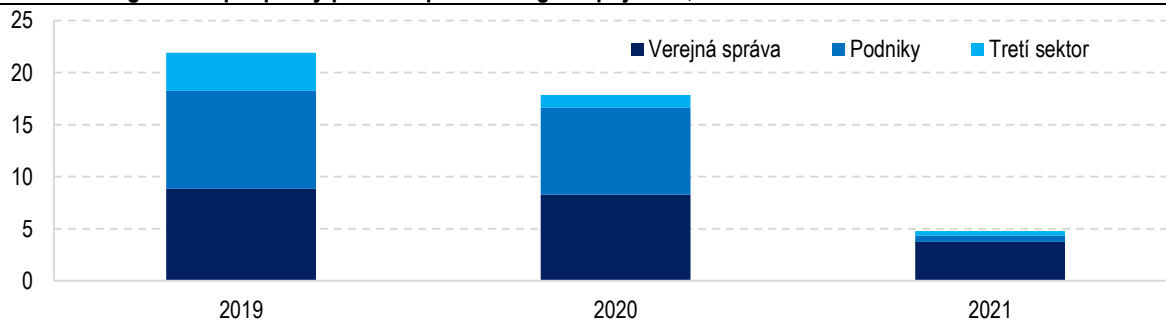
Graf 100: Vzťah dotácie pre NRO na jedného uchádzača o zamestnanie k nárastu nezamestnaní



Zdroj: MIRRI SR a ÚPSVaR

Dotácie sú určené pre subjekty verejnej správy, podnikateľov aj tretí sektor, vždy podľa konkrétnej výzvy. Schéma je súťaživé, vopred stanovený finančný balík je rozdelený na základe hodnotenia projektov riadiacim výborom daného okresu. Hodnotenia projektov a dôvody vyradenia, resp. podporenia však často nie sú zverejňované. Ročne je priemerne podporených 257 subjektov (priemerne 55-tisíc eur/projekt). Výška poskytnutej dotácie sa výrazne líši v závislosti od konkrétnej výzvy (od tisíc po 600-tisíc eur). Minimálna výška dotácie je už v súčasnosti pri väčšine výziev nastavená na 20 000 eur. V roku 2022 predstavovala priemerná výška dotácie na projekt 71-tisíc eur. Verejná správa získava v priemere 47 %, podnikatelia 41 % a tretí sektor 12 % finančných prostriedkov.

Graf 101: Regionálne príspevky pre NRO podľa kategórie príjemcu, mil. eur



Zdroj: MIRRI SR

Schéma sa prekrýva s účelmi iných existujúcich schém, najmä kvôli širokému záberu podporovaných aktivít. Prekrytie nastáva v zámeroch, nie vo financovaní subjektov. Príkladmi sú projekty vybudovania náučného turistického chodníka, ktorého financovanie by mala zabezpečovať príslušná oblastná organizácia cestovného ruchu, vybavenie múzeí a popularizácia kultúry spadá skôr pod Fond na podporu umenia ako pod podporu NRO a vytvorenie športovo oddychovej zóny by malo byť v réžii Fondu na podporu športu.

9.2. Podpora regionálneho rozvoja

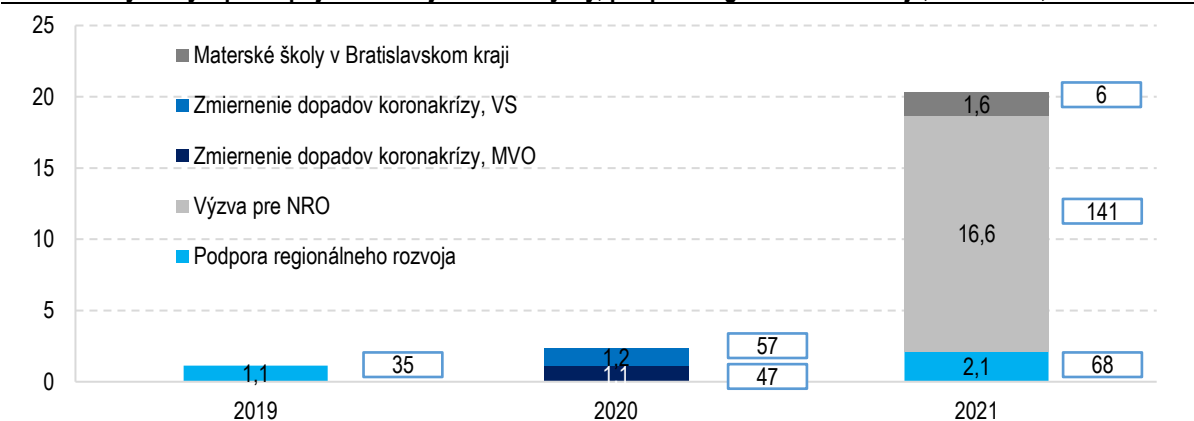
<p>Schéma slúži na zmiernenie rozdielov v úrovni rozvoja regiónov Slovenska. Ciele a merateľné ukazovatele sú stanovené príliš vágne a nehodnotia efektívnosť dosahovania výsledkov. Výška podpory je variabilná a nepredvídateľná kvôli veľkým ad hoc výzvam. V schválenom parlamentnom rozpočte je dlhodobu alokovaných 1,1 mil. eur, pričom čerpanie v danom roku je neskôr vyššie (priemerne 7,4 mil. eur za roky 2019-2021) V rokoch 2023 až 2025 narozpočítovaných 1,1 mil. eur ročne. Dotácie sú určené pre subjekty verejnej správy a tretieho sektora, vždy podľa konkrétnej výzvy. Schéma je súťaživá. Väčšinu financií získavajú subjekty verejnej správy. MIRRI zohľadňuje pri vyhlasovaní výziev aj výzvy od iných rezortov a snaží sa ich doplniť, čo môže spôsobovať prekryv cieľov a zámerov jednotlivých dotačných schém.</p>	
Cieľ a KPI	<p>Definovaným cieľom je všeobecný regionálny rozvoj a zmiernenie rozdielov v úrovni rozvoja regiónov. Jednotlivé výzvy cieľ uvedený buď nemajú, alebo je veľmi široko definovaný, napr. podpora znevýhodnených komunit. Príkladom zle nastaveného cieľa je aj vybudovanie multifunkčnej športovej haly. KPIs sú uvedené v metodike ako "námety pre monitorovanie", sú súčasťou zmlúv a formálne sa ich plnenie monitoruje v rámci udržateľnosti projektu ako aj pri nastavovaní podmienok pripravovaných výziev.</p>
Potreba intervencie	<p>Rovnosť príležitostí (regionálne rozdiely) je jedným zo zlyhaní trhu, ktoré je vhodné riešiť štátnou intervenciou. Podľa OECD 2020 sú regionálne rozdiely na Slovensku jedny z najvyšších. Potrebné je jasne definovať, v akej oblasti je žiaduce riešiť regionálne rozdiely - napr. vysoké rozdiely v nezamestnanosti áno, zimný štadión v každom meste je pravdepodobne menej relevantný stav (zároveň by malo byť riešené v oblasti športu).</p>
Forma podpory	<p>Totožné ciele ako podpora reg. rozvoja majú eurofondy – napr. IROP financovaný z EFRR. Na regionálny rozvoj smeruje z prostriedkov EÚ ročne priemerne 204,5 mil. eur, ktoré však môžu byť často administratívne náročnejšie. Zlepšenie čerpanie eurofondov určených na projekty podpory reg. rozvoja by malo byť prioritou. Dotácia je vhodnou formou podpory regionálnych projektov, najmä v prípade ak dopĺňa oblasti nepodporované v iných schémach.</p>
Odporúčanie	<p>Pozastaviť. Pokračovanie financovania podmieniť podrobnejším preskúmaním. Regionálny rozvoj je z veľkej miery možné financovať z EÚ zdrojov – prioritou by preto mala byť podpora väčšieho čerpania eurofondov (IROP pre RR). Je potrebné preskúmať na koľko schéma dopĺňa iné výzvy (napr. EÚ zdroje).</p>

Schéma slúži na zmiernenie rozdielov v úrovni rozvoja regiónov Slovenska. Podporujú sa subjekty verejnej správy ako aj subjekty tretieho sektora na celom území Slovenska, nie iba v menej rozvinutých regiónoch (podporené subjekty závisia od parametrov konkrétnej výzvy). Efekt na znižovanie regionálnych rozdielov tak nemusí byť dostatočný. Podporuje sa široký záber projektov – budovanie infraštruktúry, výsadba sadov, podpora znevýhodnených komunit, marginalizovaných komunit či rozvoj turizmu.

Ciele sú stanovené príliš široko a vágne, KPIs sa monitorujú len v rámci konkrétneho projektu. Cieľom schémy je odstraňovať alebo zmiernovať rozdiely v úrovni hospodárskeho a sociálneho rozvoja a podporovať investície a podnikateľské aktivity pri zabezpečení trvalo udržateľného rozvoja. Chýbajú jasne definované a merateľné ciele a tiež systematické hodnotenie výsledkov. KPIs sú súčasťou zmlúv, monitorujú sa v rámci projektu, hodnotia však iba súlad reálneho prevedenia s plánovaným projektom.

Výška podpory je narozpočítovaná stabilne, okrem ad hoc výziev, ktoré prinášajú výraznú variabilitu v čerpaní. Do roku 2020 dosahovala výška podpory priemerne 2,3 mil. eur, avšak v roku 2021 bola vyhlásená výzva pre najmenej rozvinuté okresy v hodnote 16,6 mil. eur. Ďalšou ad hoc schémou je výzva na multifunkčné športové haly v celkovej hodnote 12 mil. eur (vyhlásená v 12/2021).

Graf 102: Výdavky a počet príjemcov na jednotlivé výzvy, podpora regionálneho rozvoja, 2019-2021, mil. eur



Zdroj: MIRRI SR, spracovanie ÚHP 2022

Dotácie sú určené pre subjekty verejnej správy aj tretí sektor, vždy podľa konkrétnej výzvy. Schéma je súťaživé, vopred stanovený finančný balík je rozdelený na základe hodnotenia projektov odbornou hodnotiacou komisiou. Počet príjemcov sa počas rokov značne líši. Priemerná dotácia na príjemcu je 67-tis. eur, avšak líši sa v závislosti od konkrétnej výzvy. Mestá, obce a samosprávne kraje získavajú väčšinu balíka, až 86 %. Bez ad hoc výzvy pre NRO by bol priemerný ročný počet príjemcov 71, mestá, obce a samosprávne kraje by získali 53 % financií.

Schéma sa prekrýva s inými existujúcimi schémami. Vďaka širokému záberu podporovaných aktivít plní táto schéma podobné účely ako iné schémy, napríklad regionálny príspevok pre NRO (výzva pre NRO), Fond na podporu umenia (podporovanie umeleckých podujatí), schémy podpory cestovného ruchu. Pri vyhlasovaní ad hoc výziev berie MIRRI do úvahy aj mimorezortné schémy a snaží sa ich dopĺňať. Aj napriek potenciálnym ekonomickým a sociálnym prínosom podpory regionálneho rozvoja, je nutné komplexne zhodnotiť efektivitu jednotlivých schém a zjednotiť ich tak, aby bolo možné dosiahnuť z verejných zdrojov čo najvyššiu hodnotu.

9.3. Regionálna investičná pomoc

<p>Investičná pomoc cieľi na zníženie regionálnych rozdielov a zvyšovanie konkurencieschopnosti slovenského hospodárstva cez lákanie nových investícií zo zahraničia resp. rozširujúce investície domácich alebo rezidentských subjektov. Investičná pomoc môže mať podobu priamej dotácie, daňovej úľavy na korporátnej dani alebo ich kombinácie. Takmer 75 % schválenej pomoci smerovalo do rozvinutejších okresov s nadpriemernou zamestnanosťou alebo do okolia diaľnic. Technologické centrá s vyššou pridanou hodnotou tvorili len 4 % z celkovej schválenej investičnej pomoci.</p>		
Cieľ a KPI	Investičná pomoc cieľi na zníženie regionálnych rozdielov a zvyšovanie konkurencieschopnosti slovenského hospodárstva cez lákanie nových investícií zo zahraničia alebo rozširujúce investície rezidentských subjektov. Teto opatrenie pomenúva za akých podmienok je možné uchádzať sa o investičnú pomoc, avšak subjekt nemá právny nárok na jej získanie pretože o každom investičnom zámere rozhoduje vláda.	
Potreba intervencie	V ekonomickej literatúre nie je jednoznačný konsenzus ohľadne efektívnosti stimulov pri lákaní priamych zahraničných investícií s cieľom znižovania regionálnej nerovnosti alebo zvyšovania produktivity. Ich efektívnosť do značnej miery závisí od ďalších, primárne štrukturálnych faktorov v hospodárstve, ako kvalita podnikateľského prostredia či úroveň inštitúcií. V praxi aj napriek hodnotiacemu procesu nemusí byť zrejmé, či by sa daná investícia neuskutočnila aj bez investičného stimulu, respektíve z pohľadu verejných financií či investičný stimul predstavuje minimum potrebné na realizáciu investície. Nástroj čiastočne prispieva ku udržaniu konkurencieschopnosti (voči iným krajinám a daňovým systémom).	
Forma podpory	Daňová úľava postupne vytlačá priamu investičnú pomoc, čo vytvára z pohľadu štátneho rozpočtu priestor na vyššiu hodnotu za peniaze. Daňová úľava motivuje investorov k rozbehnutiu svojich podnikateľských aktivít a tvorbe zisku, ktorý je nevyhnutným predpokladom pre uplatnenie investičnej pomoci.	
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. Odporúčame zvýšiť adresnosť investičnej pomoci. Napríklad cez úpravu kritérií hodnotiaceho modelu v rámci žiadosti o investičný stimul so zámerom zvýšiť jej potenciál znižovať regionálne rozdiely a/alebo lákania investícií s vyššou pridanou hodnotou.	

Podnikatelia a firmy s investičným zámerom, ktorého cieľom je nová investícia alebo rozšírenie existujúcich aktivít v oblasti priemyselnej výroby, technologického centra či centra podnikových služieb si môžu požiadať o nenávratnú štátnu podporu časti oprávnených investičných a/alebo mzdových nákladov. O investičnú pomoc môže požiadať každý podnikateľský subjekt registrovaný na Slovensku. Jeho investičný zámer musí splniť podmienky na poskytnutie pomoci podľa zákona o regionálnej investičnej pomoci¹²⁶ a zároveň musí úspešne prejsť procesom posudzovania a schválením žiadosti o investičnú pomoc. Na poskytnutie tejto podpory však nie je právny nárok a o pridelení pomoci rozhoduje vždy vláda SR.

Formy investičnej pomoci môžu mať rôzne podoby - dotácie na dlhodobý hmotný a nehmotný majetok (poskytované MH SR), príspevok na vytvorené nové pracovné miesta (poskytovaný MPSVaR SR), prevod alebo nájom nehnuteľného majetku za nižšiu hodnotu ako stanovil znalecký posudok, (poskytovateľom je štát, VÚC alebo obec), respektíve úľava na dani z príjmov (ktorej poskytovateľom je MF SR). Objem pomoci je obmedzený maximálnou intenzitou a maximálnou výškou investičnej pomoci z titulu obmedzení o štátnej pomoci.

Podpora investičných zámerov má dva hlavné ciele. Po prvé, v súlade so stratégiou vlády SR je prioritou opatrenia podpora tvorby pracovných miest v najmenej rozvinutých okresoch (NRO). Po druhé, MH SR sa orientuje

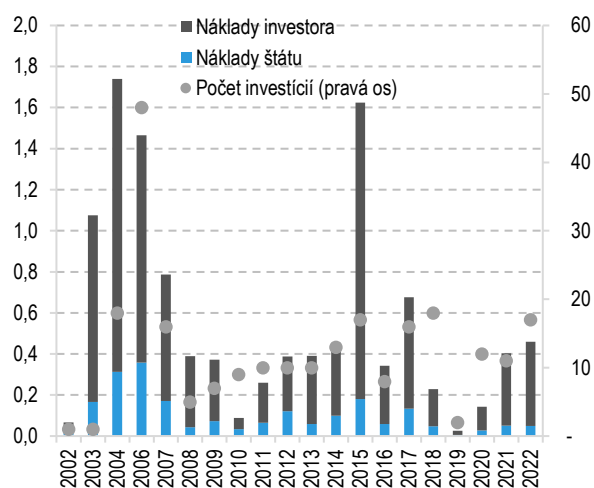
¹²⁶ Základné informácie o regionálnej investičnej pomoci (2022), <https://bit.ly/3Dm9u16>

na zvyšovanie konkurencieschopnosti slovenskej ekonomiky cez investície do projektov, ktoré využívajú technológie inteligentného priemyslu alebo rozvíjajú vedy a výskum. Medzi ciele podpory je možné zaradiť aj lákanie priamych zahraničných investícií a spillover efekty od zahraničných firiem k domácim, napríklad cez imitáciu dovezených technológií a know-how, či zvyšovanie kvalifikácie pracovnej sily, keďže investičná pomoc znižuje náklady investičného zámeru a môže rozhodovať o alokácii investície.

Základné štatistiky o využívaní podpory

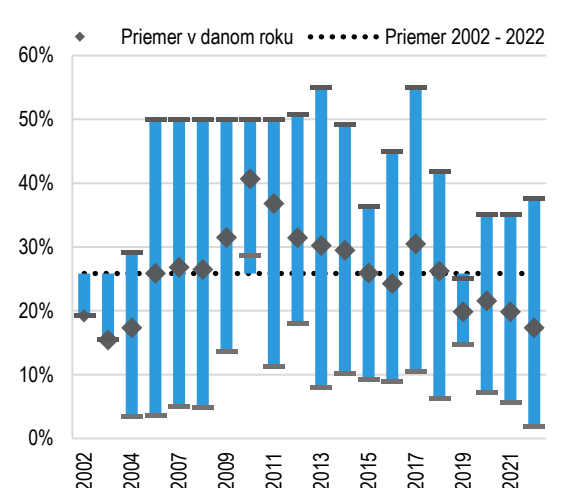
Za posledných vyše dvadsať rokov prekročil objem schválenej pomoci 2,1 mld. eur, z tej však doteraz investori vyčerpali len niečo cez polovicu. Dôvodom nižšieho čerpania v porovnaní so schválenou pomocou je kombinácia ekonomického vývoja a vplyvu konkurenčného prostredia. Pôvodné očakávania investora o realizácii podporeného zámeru sa nemusia naplniť, čo sa odrazí napríklad v nižšom čerpaní daňovej úľavy prípadne v rozhodnutí investičný zámer nerealizovať. Táto pomoc bola rozdelená medzi 208 firiem, pričom 35 firmám bola investičná pomoc schválená viackrát.

Graf 103: Objem a počet investícií podporených štátom (schválené zámery, mld. eur)



Zdroj: MH SR

Graf 104: Intenzita pomoci pre investičné návrhy schválené v rokoch 2002 - 2022



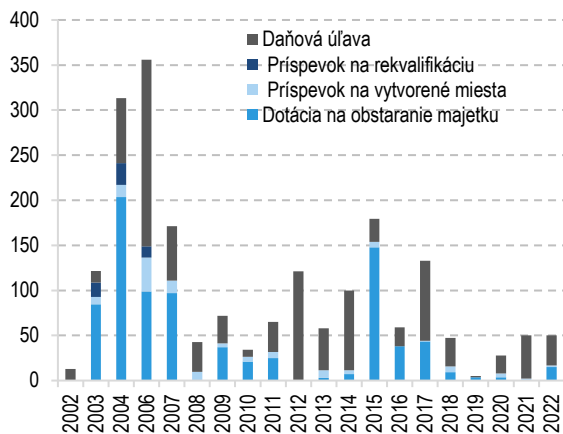
* Na grafe vidno MIN, MAX a priemernú hodnotu v danom roku Zdroj: MH SR

Priemerný¹²⁷ podiel štátnej pomoci (intenzita pomoci) na celkovej investícii predstavuje 26 %. Priemerná intenzita pomoci v posledných rokoch prevažne klesala. Intenzita pomoci je závislá aj od často menenej legislatívy, ktorá určuje maximálnu intenzitu pomoci. Výška pomoci na vytvorené pracovného miesta bola v priemere 31-tis. eur.

Daňová úľava postupne vytlačá priamu investičnú pomoc, čo vytvára z pohľadu štátneho rozpočtu priestor na vyššiu hodnotu za peniaze. Daňová úľava motivuje investorov k rozbehnutiu svojich podnikateľských aktivít a tvorbe zisku, ktorý je nevyhnutným predpokladom pre uplatnenie investičnej pomoci. Z tohto pohľadu predstavuje daňová úľava menšie riziko, že pôjde o neefektívne minuté zdroje. V minulosti bola viac uprednostňovaná priama investičná pomoc, a to vo forme dotácie na obstaranie majetku alebo príspevkov na vytvorenie pracovného miesta a rekvalifikáciu. V ostatných rokoch je až na výnimky viac schvaľovaná daňová úľava. Priama forma pomoci tvorila 26 % objemu celkovej schválenej investičnej pomoci za posledných 5 rokov.

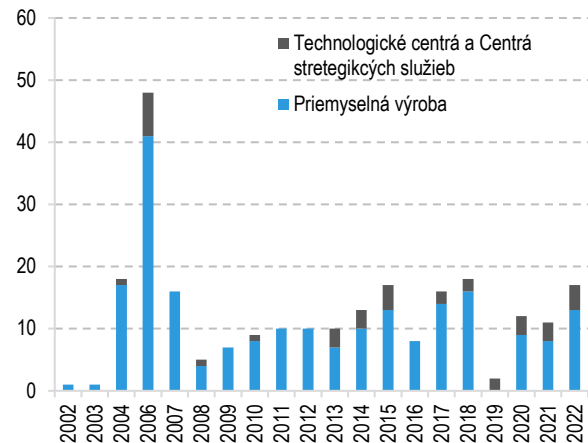
¹²⁷ Priemer intenzity pomoci každého investičného projektu ($\sum_i^N \frac{\text{schválená investičná pomoc pre investora } i}{\text{oprávnené náklady investície}} / N$)

Graf 105: Schválená investičná pomoc podľa formy pomoci (mil. eur)



Zdroj: MH SR

Graf 106: Počet podporených investícií podľa typu investičného zámeru

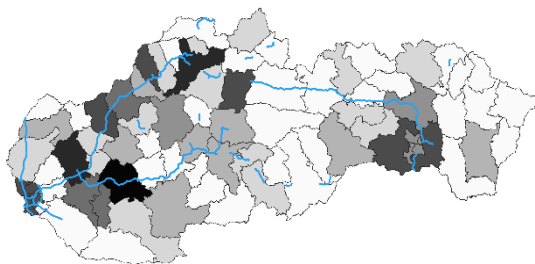


Zdroj: MH SR

Investičná pomoc smerovala najmä do priemyslu (96 %), v rámci ktorého dominuje automobilový priemysel a elektronika. Objem pomoci pre technologické centrá a centrá strategických služieb tvoril len 4 % z celkovej schválenej investičnej pomoci za posledných vyše 20 rokov.

Z hľadiska objemu financií sa investičná pomoc koncentrovala najmä v rozvinutejších okresoch, ktoré sú v blízkosti diaľnic a rýchlostných ciest. Najväčšie investície historicky smerovali hlavne do okresov, kde bola (a je) nezamestnanosť nižšia ako slovenský priemer. Tieto okresy sa navyše dlhodobo vyznačujú v priemere vyšším počtom voľných pracovných miest. Pozitívnym príkladom posledných rokov - naznačujúcim zmenu tohto trendu - je okres Košice okolie, do ktorého sa štátu podarilo prilákať niekoľkých investorov. Dôvodom môže byť súbeh viacerých faktorov ako napr. blízkosť samotných Košíc, pripravenosť územia (priemyselné parky) či snaha propagovať východ Slovenska ako preferovanú lokalitu.

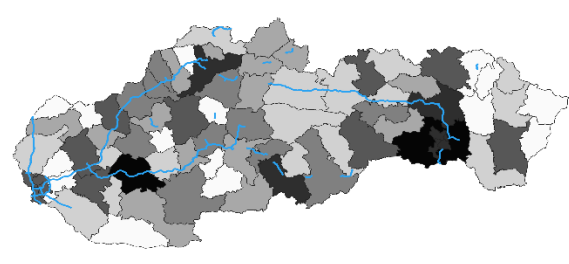
Graf 107: Objem podporených investícií podľa okresov (2002-2022) a sieť diaľnic a rýchlostných ciest (2022)



* tmavšia farba znamená viac investícií

Zdroj: MH SR, NDS

Graf 108: Počet podporených investícií podľa okresov (2002-2022) a sieť diaľnic a rýchlostných ciest (2022)



* tmavšia farba znamená viac investícií

Zdroj: MH SR, NDS

Pohľad ekonomickej literatúry na investičné stimuly

V ekonomickej literatúre nie je jednoznačný konsenzus o efektívnosti investičných stimulov cielených na prilákanie priamych zahraničných investícií, špecificky s cieľom znižovať regionálne nerovnosti alebo zvyšovať produktivitu v sektore či hospodárstve¹²⁸. Ich efektívnosť do značnej miery súvisí od ďalších, primárne štrukturálnych faktorov v hospodárstve, ako kvalita podnikateľského prostredia či úroveň inštitúcií.

Investičné stimuly môžu byť nákladné, najmä ak sú krajiny motivované poskytovať investorom viac úľav než by bolo optimálne vzhľadom na investíciu. Z pohľadu verejných financií je optimálne, ak investičný stimul

¹²⁸ Detailný prehľad literatúry o vplyvoch a obmedzeniach investičných stimulov ponúka [Hong a Nam \(2021\)](#)

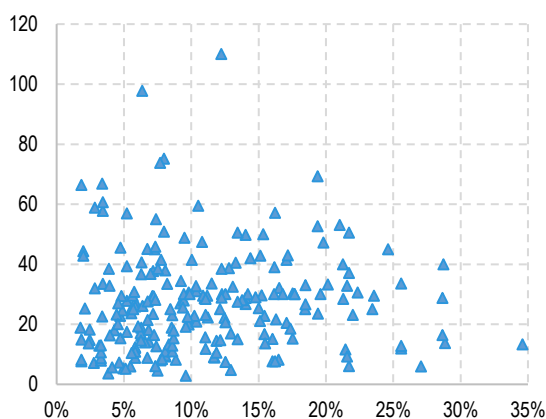
predstavuje minimum potrebné na realizáciu investície. V praxi sú však známe príklady, keď krajiny bojujú o investíciu a investičný stimul slúži na „prebitie“ ponuky susednej krajiny. Výška stimulu potom môže presiahnuť celkové efekty investície, čo v konečnom dôsledku vedie k čistému transferu peňazí od daňovníkov k investorovi (IFP, 2015).

V praxi nie je jednoduché odhadnúť optimálnu výšku investičného stimulu bez ktorého by investícia nenastala. Investičné zámery preto podliehajú ex ante hodnoteniu cez ratingový model MH SR a IFP. Kým model MH SR hodnotí schopnosť investičného zámeru prispieť k zníženiu regionálnych rozdielov respektíve k zvýšeniu pridanej hodnoty v hospodárstve, model IFP dopĺňa tieto hodnotenia o fiškálnu nákladovosť zámeru.

Vyhodnotenie nástroja investičnej pomoci

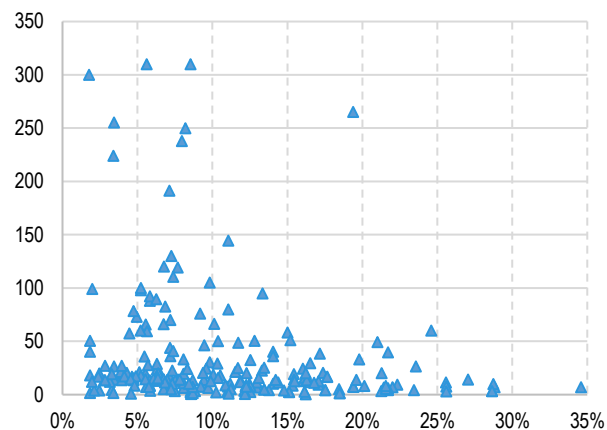
Len necelá štvrtina schválenej pomoci smerovala do okresov s nadpriemernou nezamestnanosťou. Pomoc na vytvorené pracovné miesto bola vysoká aj v rozvinutých okresoch. Jedným z hlavných cieľov investičnej pomoci je znižovanie regionálnych rozdielov, a to najmä v NRO, čo zohľadňujú aj legislatívne priaznivejšie podmienky pre tieto okresy¹²⁹. Takéto nastavenie má kompenzovať napríklad menej kvalitnú infraštruktúru alebo nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily. Napriek tomu sa najväčší investori historicky zameriavali skôr na rozvinutejšie oblasti.

Graf 109: Výška pomoci na vytvorené prac. miesto (v tis. eur) a nezamestnanosť v okrese¹³⁰



* investičné zámery, ktoré nie sú viditeľné na grafe: Zdroj: MH SR¹³²,
VOLKSWAGEN SLOVAKIA, a.s. – 280-tis. eur pri 5,5 % MEN, ŠÚSR
Evonik Fermas s.r.o. – 325-tis. eur pri 8,7 % MEN

Graf 110: Výška podporenej investície (v mil. eur) a nezamestnanosť v okrese¹³¹



* investičné zámery, ktoré nie sú viditeľné na grafe: Zdroj: MH SR¹³³,
Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o. – 1,4 mld. eur pri 7,3 % ŠÚSR
MEN, PCA Slovakia, s.r.o. – 1,1 mld. eur pri 10,8 % MEN,
Kia Slovakia s.r.o. – 926 mil. eur pri 8,0 % MEN

Regionálne rozdiely v SR posledných 15 rokov stagnujú a ku výraznejšej konvergencii nedochádza. Tento trend sa týka viacerých krajín.¹³⁴ Je to vidieť napríklad aj na vývoji priemerných miezd na úrovni okresov. Okresy, ktoré mali v roku 2006 najnižšie a najvyššie priemerné mzdy, sa k sebe výraznejšie nepriblížili ani za 15 rokov.

¹²⁹ Sú zvýhodnené nižšou minimálnou investíciou, nižším minimálnym počtom vytvorených pracovných miest a nižším podielom investícií do nových technológií.

¹³⁰ Miera evidovanej nezamestnanosti v roku schválenia pomoci.

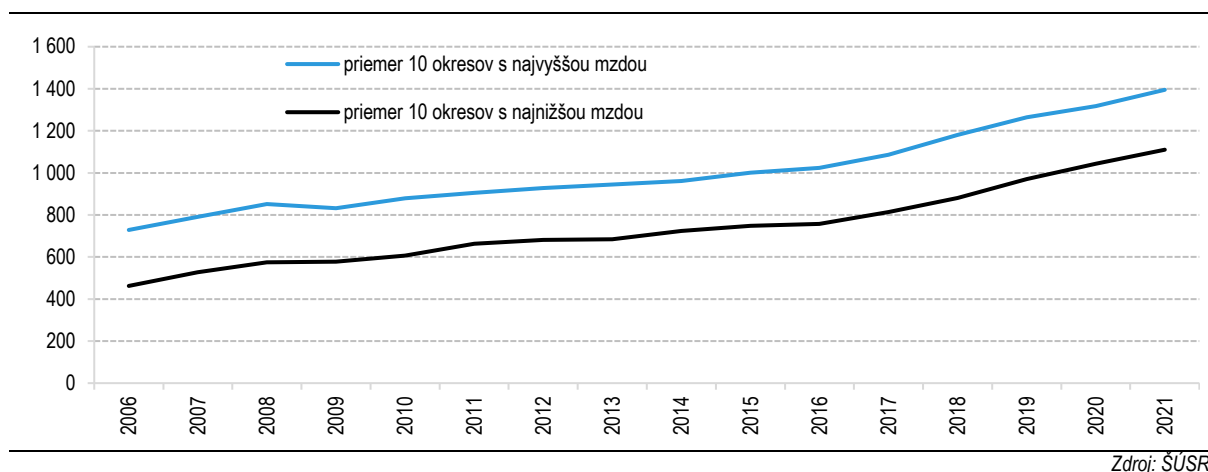
¹³¹ Miera evidovanej nezamestnanosti v roku schválenia pomoci.

¹³² Investičné zámery podporené v rokoch 2002 až 2021.

¹³³ Investičné zámery podporené v rokoch 2002 až 2021.

¹³⁴ <http://www.oecd.org/regional/regional-inequalities-worsening-in-many-countries.htm>

Graf 111: Vývoj rozdielov v priemernej mzde¹³⁵



Z pohľadu medzinárodných inštitúcií sú regionálne rozdiely jednou z hlavných bariér pre potenciál ekonomického rastu a na ich zmiernenie je potrebný širší sortiment politik šitých na mieru NRO. Medzi hlavné odporúčania patrí apel na regionálny dizajn verejných politik – investície do infraštruktúry a podpora výskumu a vývoja v NRO, zvýšenie mobility pracovnej sily, zlepšenie kvality a iluzivnosti vzdelávania či efektívnejšie čerpanie EÚ fondov (EK, 2018; OECD, 2017; IMF, 2017). Investičné stimuly prispeli k zníženiu nezamestnanosti v NRO, avšak v ostatných regiónoch Slovenska je vplyv na nezamestnanosť zanedbateľný (ISP, 2022). Pozitívny vplyv na zamestnanosť sa v NRO prejavil do troch rokov od schválenia investičnej pomoci. Tempo poklesu nezamestnanosti dosiahlo v priemere o 0,1 percentuálneho bodu za mesiac. Navyše, nižšia úroveň nezamestnanosti ostáva v podporených okresoch aj na horizonte 4 rokov alebo dlhšie po schválení stimulu. V rozvinutejších okresoch je vplyv na nezamestnanosť zanedbateľný alebo malý.

Potenciál investičnej pomoci môže byť ešte vyšší, ak by agentúra SARIO navýšila kapacity pre aktívne lákanie zahraničných investorov. V medzinárodnej konkurencii pri lákaní zahraničných investícií prispieva investičná pomoc k vyššej atraktivite Slovenska. Okrem bratislavského kraja je možné čerpať investičnú pomoc v každom kraji, pričom na východnom Slovensku je možné čerpať až 50 % oprávnených nákladov, čo je najvyššia možná intenzita v EÚ. Pripravovaná Národná stratégia pre vedu, výskum a inovácie cieľi na zvýšenie kapacít agentúry SARIO s cieľom zvýšiť aktívne lákanie zahraničných investorov, a to najmä v sektoroch či technológiách s vyššou pridanou hodnotou

Investičnú pomoc vo forme priamej dotácie alebo daňovej úľavy odporúčame ponechať a zvýšiť jej adresnosť v súlade s hlavnými cieľmi – znižovanie regionálnych rozdielov a podpora vyššej pridanej hodnoty – ktoré pomôžu zvýšiť aj hodnotu za peniaze. Aktuálne prebieha diskusia medzi MH SR, IFP a Výskumnou a inovačnou autoritou (VAIA)¹³⁶ na expertnej úrovni. Jej cieľom je úprava hodnotiacich kritérií investičnej pomoci za účelom vyššej adresnosti investičných zámerov rozhodujúcich sa o alokácii investície do NRO. Naopak, v rozvinutých regiónoch bude podporená primárne tvorba pridanej hodnoty cez vyššie mzdy pracovnej sily alebo technológie z pohľadu štátu v prioritných odvetviach¹³⁷. Zároveň bude zvýšený dôraz na hodnotenia fiškálnej nákladovosti a maximálnych intenzít, a to najmä pre investičné zábery, ktoré budú dosahovať nižšie bodové hodnotenie.

¹³⁵ Okresy boli zoradené na základe údajov o mzdách v roku 2006, pričom do úvahy neboli brané okresy Bratislava I až Bratislava V.

¹³⁶ VAIA je do diskusie zapojená z titulu pripravovanej Národnej stratégie pre vedu, vývoj a inovácie. Investičná pomoc je jedným z nástrojov, ktoré môžu pomôcť k vyššej inovačnej výkonnosti firiem.

¹³⁷ Stanovené napríklad podľa pripravovanej Národnej stratégie pre vedu, výskum a inovácie, ktorá nadväzuje na Stratégiu inteligentnej špecializácie.

10. Dotácie v ostatných oblastiach

10.1. Podpora mobility formou príspevku na ubytovanie a dopravu

Tabuľka 38: Dotačné schémy v podpore mobility (priemer za 2019-2021, v mil. eur)

Forma	Podkapitola	Názov schémy	Výdavky
Daňové výdavky	10.1	Podpora mobility práce	33,6
Daňové výdavky	10.1	Nepeňažne príjmy (ubytovanie)	15,6
Daňové výdavky	10.1	Nepeňažne príjmy (doprava)	12,5
Spolu			61,7

Zdroj: MF SR

V rokoch 2019 až 2021 bola zavedená podpora mobility vo forme daňových oslobodení na príspevky pre zamestnancov na ubytovanie a dopravu. Impulzom bol nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily v niektorých regiónoch a nízka medziregionálna mobilita Slovákov. Odhad výpadku daní a odvodov v rokoch 2019-2021 je priemerne 61,7 mil. eur.

Cieľ a KPI	Konkrétne ciele a merateľné ukazovatele nie sú stanovené. Implicitne je cieľom schémy prilákať pracovnú silu do vybraných odvetví hospodárstva alebo regiónov a nepriamo zvýšiť produktivitu v ekonomike.	
Potreba intervencie	Potreba intervencie má oporu aj v ekonomickom výskume, keďže výnosy z podpory mobility pracovnej sily prevyšujú ich náklady. Pre adresnú podporu je však potrebné vyhodnotiť dostupnosť pracovnej sily ochotnej sa presťahovať.	
Forma podpory	Z dôvodu chýbajúcich dát nie je možné vyhodnotiť optimálnosť formy podpory.	
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. Dostupnosť kvalifikovanej pracovnej sily je kľúčová pre slovenskú ekonomiku, a preto je podpora pracovnej mobility opodstatnená. Schéma by mala nastaviť KPIs na určenie jej efektívnosti.	

V rokoch 2019 až 2021 vstúpila do platnosti séria opatrení orientovaných na podporu mobility pracovnej sily umožňujúcich zamestnávateľom poskytnúť nepeňažný príjem oslobodený od daní a odvodov. Od roku 2019 zamestnávateľia s prevažujúcou výrobnou činnosťou vo viaczmenej prevádzke môžu poskytnúť zamestnancovi nepeňažný príjem¹³⁸ vo výške maximálne 60 eur mesačne za účelom zabezpečenia ubytovania. V 2020 sa limit zvýšil na 100 eur alebo 350 eur pre zamestnanca, ktorý u zamestnávateľa pracuje nepretržite aspoň 24 mesiacov a zároveň sa zrušilo obmedzenie na viaczmennú prevádzku vo výrobe. V 2021 sa oslobodenie nepeňažného príjmu rozšírilo aj na zabezpečenie dopravy maximálne vo výške 60 eur mesačne¹³⁹.

Špecifické ciele a merateľné ukazovatele daňových výdavkov orientovaných na mobilitu nie sú stanovené. Implicitne má poskytovanie nepeňažného príjmu oslobodeného od daní a odvodov znížiť náklady zamestnávateľov na zabezpečenie ubytovania a dopravy. Tento benefit môže pomôcť k zníženiu medzery medzi ponukou a dopytom na pracovnom trhu vo vybraných odvetviach hospodárstva alebo regiónoch a nepriamo zvýšiť produktivitu v ekonomike. Tieto nástroje zároveň pomáhajú udržať celkovú zamestnanosť v regiónoch s nižším počtom pracovných príležitostí, keďže obyvatelia majú pokrytú časť nákladov na dochádzanie za prácou.

Odhad výpadku daní a odvodov v rokoch 2019-2021 je priemerne 61,7 mil. eur. Dopad je odhadnutý na základe pôvodne poskytnutých údajov od najväčších zamestnávateľov poskytnutých zamestnávateľskými zväzmi

¹³⁸ Pomerná výška podľa počtu dní, v ktorých bolo zabezpečené ubytovanie v budove klasifikovanej ako 112 a 113 podľa opatrenia Štatistického úradu č. 128/2000 o klasifikácii stavieb

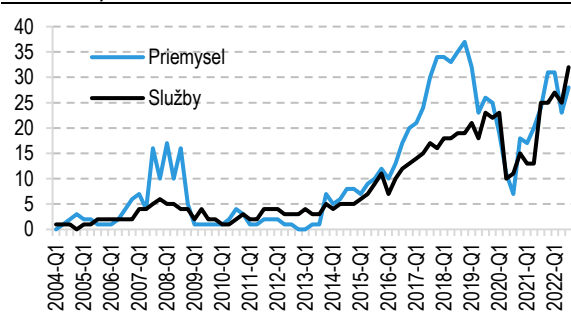
¹³⁹ Oslobodenie nahradilo do roku 2021 platiace iné oslobodenie - 60 % zo sumy výdavkov preukázateľne vynaložených zamestnávateľom, respektíve 30 % pre zamestnávateľov s prevažujúcou viaczmennou prevádzkou. Príspevok je limitovaný do výšky 50 % vzniknutých nákladov a podporuje rovnako ako daňový výdavok poskytnutie dopravy na miesto výkonu práce a späť v prípade, že nie je možné použiť verejnú dopravu. Poskytovanie tohto príspevku, na ktorého poskytnutie nie je právny nárok, bolo od apríla 2020 pozastavené. Okrem daňových výdavkov na podporu mobility mohli firmy získať do roku 2019 podporu súbežne s príspevkom na podporu dopravy (štátna sociálna dávka).

pri tvorbe legislatívy. Firmy nevykazujú štruktúru a objemy oslobodených daňových príjmov. Aktuálnejší prieskum zamestnávateľov alebo priamo doplnenie využitia podpory do daňových priznaní u firiem by umožnilo vyhodnotiť finančný dopad nástroja a analyzovať vhodnú výšku podpory alebo jej adresnejšie nastavenie¹⁴⁰.

Ekonomický výskum¹⁴¹ poukazuje na význam podpory mobility, pre adresnú podporu je však potrebné vyhodnotiť dostupnosť pracovnej sily ochotnej sa presťahovať či úroveň verejných statkov (napr. dostupnosť dopravy, kultúrne a športové možnosti). Podporné politiky môžu mať rôznu formu od pozemkovej reformy umožňujúcej zvýšenie tempa výstavby a tým ponuky bývania, cez reguláciu nájomného, priame transfery vybraným sociálnym skupinám až po zníženie bariér pre začatie podnikania. Naprieč krajinami EÚ prevažuje príspevok na náklady spojené s nájmom zamestnanca. Nemecko poskytuje daňovú pomoc pre zamestnanca na účely dopravy do zamestnania, pracovného vybavenia, presťahovania za prácou a poistenia. Francúzsko poskytuje náhrady nákladov na sťahovanie. Náhrady nákladov na ubytovanie poskytnuté zamestnávateľom sa uplatňujú ako výdavky pri dani z príjmov.

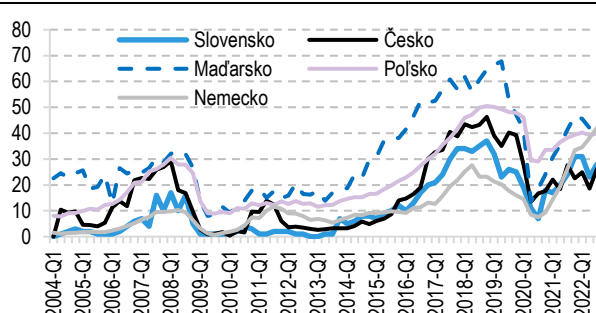
Dostupnosť kvalifikovanej pracovnej sily je kľúčová pre slovenskú ekonomiku.¹⁴² Slovensko v posledných rokoch čelí nedostatku pracovnej sily, vrátane deficitu potrebných zručností ([IMF, 2018](#)¹⁴³). Podiel firiem, ktoré reportujú nedostatok pracovnej sily ako bariéru pre ďalší rozvoj kopíruje hospodársky cyklus a ukazuje na dlhodobé štruktúrne problémy na pracovnom trhu (Graf 112). Ide o trend, ktorý sa týka aj krajín v regióne V4 aj nášho hlavného obchodného partnera Nemecka (Graf 113).

Graf 112: Podiel firiem indikujúcich nedostatok pracovníkov ako bariéru rozvoja (% , sezónne očistené)



Zdroj: Európske podnikateľské a spotrebiteľské prieskumy¹⁴⁴

Graf 113: Nedostatok pracovníkov v priemysle v krajinách V4 a Nemecku



Zdroj: Európske podnikateľské a spotrebiteľské prieskumy

Medziregionálna mobilita Slovákov je extrémne nízka (Graf 114). Podľa prieskumov personálnych agentúr ([SITA, 2015](#), [Berecz, 2018](#)) patria k hlavným obmedzeniam mobility vlastníctvo nehnuteľnosti, najmä u žien starostlivosť o rodinu či neochota cestovať za prácou u ľudí s nízkym vzdelaním. Tí, ktorí sa rozhodnú cestovať za prácou sú zvyčajne kvalifikovaní a odchádzajú do zahraničia. V rámci Slovenska prevláda migrácia z východu na západ, teda do okolia hlavného mesta, jeho satelitov a priľahlých okresov (Graf 115 a Graf 116).

¹⁴⁰ V tomto duchu navrhovali zamestnávatelia združení pod Hospodárskou a sociálnou radou SR v rámci návrhu zákona o dani z príjmov zdvojnásobenie uvedených príspevkov v reakcii na infláciu ťahanú rastom cien energií, pričom využitie nástroja nie je známe.

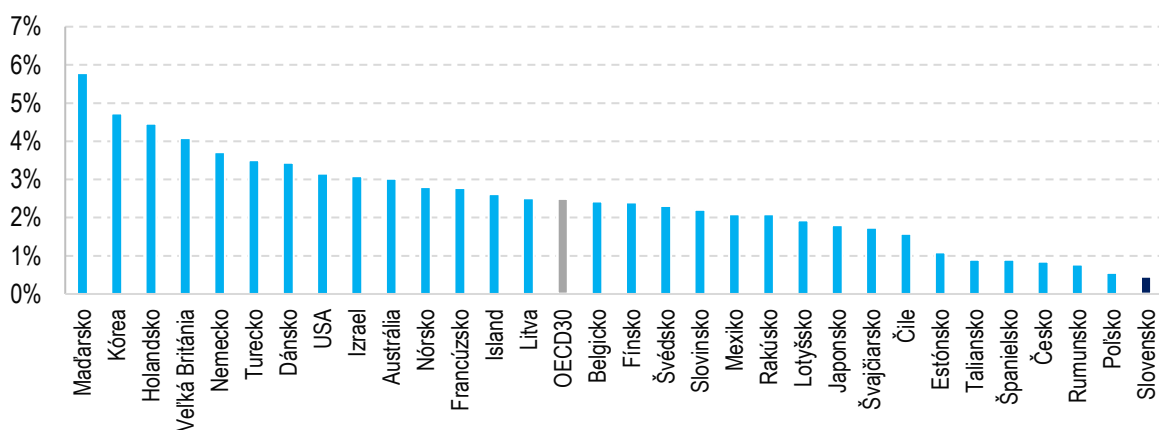
¹⁴¹ Causa et al. 2021, Cavalleri et al. 2021, OECD 2021a,

¹⁴² <https://www.mfsr.sk/sk/media/tlacove-spravy/reformny-kompas-kam-kraca-slovensko.html>

¹⁴³ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/26/Slovak-Republic-Selected-Issues-46123>

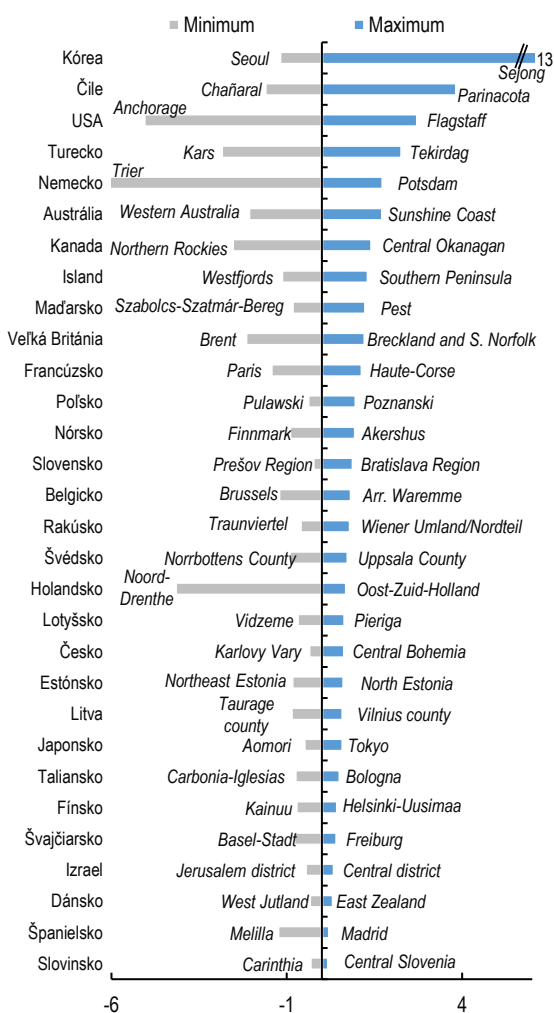
¹⁴⁴ https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/business-and-consumer-surveys_en

Graf 114: Ročná medziregionálna mobilita obyvateľstva 2015-2018 (% celkového obyvateľstva)



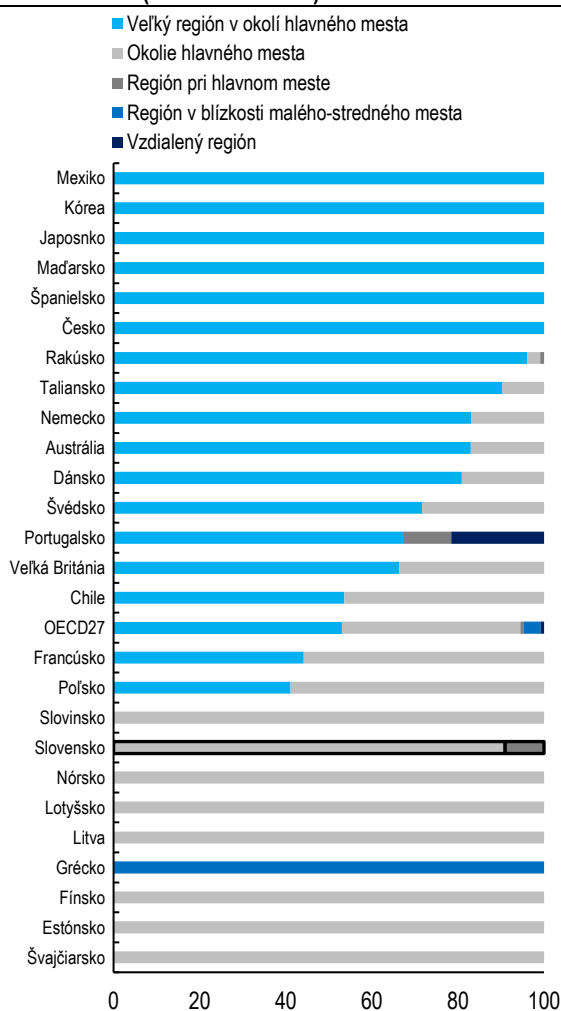
Zdroj: OECD Cities and Regions at a Glance 2020

Graf 115: Percento populácie prichádzajúce do regiónu 2015-2018



Zdroj: OECD, Regions and Cities at a Glance 2020

Graf 116: Destinácia vnútroštátnej migrácie mladých ľudí 2015-2018 (15-29 rok života)¹⁴⁵



Zdroj: OECD, Regions and Cities at a Glance 2020

¹⁴⁵ Pozn.: Metodika je založená na OECD klasifikácii malých regiónov na základe metropolitného obyvateľstva. Metropolitné regióny v slovenskom kontexte sú Bratislavský kraj a Košický kraj.

10.2. Výnimky zo zdaňovania negatívnych externalít

Tabuľka 39: Výnimky zo zdaňovania negatívnych externalít, v mil. eur, 2019-2021

Forma	Podkapitola	Názov schémy	Výdavky
Daňové výdavky	10.3.1	Daň z vína - znížená sadzba (0 EUR)	36,9
Daňové výdavky	10.3.2	Daň z liehu - znížená sadzba pre pestovateľské pálenie	13,3
Daňové výdavky	10.3.3	Daň z piva - znížená sadzba pre malé pivovary	1,5
Spolu			51,7

Zdroj: ÚHP a IFP na základe údajov MF SR

10.2.1. Daň z vína - znížená sadzba (0 EUR)

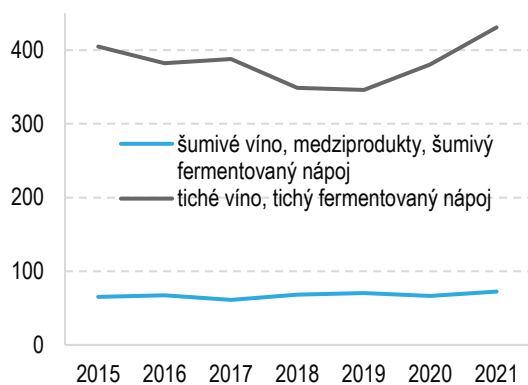
Spotrebná daň z tichého vína má nulovú sadzbu, na rozdiel od nenulovej sadzby pre šumivé víno (79,65 eur/hl). Celkové náklady dosahujú 37 mil. eur ročne vrátane dodatočnej nevybranej DPH. Nulovú sadzbu dane na tiché vína v súčasnosti uplatňuje 15 krajín EÚ, pričom sú to krajiny s významnejšou dlhoročnou produkciou vína. Argumentom v prospech zdanenia vína ostáva potreba adresovať negatívne externality vyplývajúce z jeho konzumácie. Zo zdravotného pohľadu sa javí ako najvhodnejšie zdanenie podľa obsahu alkoholu, ktoré zabraňuje výraznejším rozdielom medzi rôznymi druhmi alkoholických nápojov.		
Cieľ a KPI	Cieľom schémy je zvýšiť konkurencieschopnosť tuzemských producentov vína, a priblížiť zdaňovanie sektora ostatným krajinám EÚ. Vo väčšine krajín EÚ je spotrebná daň z vína nulová.	
Potreba intervencie	Ekonomická teória hovorí v prospech zavedenia dane na víno aj napriek zníženiu konkurencieschopnosti tuzemských vinárov. Argumentom v prospech zdanenia vína je snaha adresovať negatívne externality vyplývajúce z jeho konzumácie, ale aj odstránenie nerovného zdanenia naprieč rôznymi druhmi alkoholu.	
Forma podpory	Efektívnosť formy podpory je otázná, keďže nie je možné určiť v akej miere nulová sadzba prispieva ku zvýšeniu konkurencieschopnosti slovenských producentov, ktorí aj napriek daňovému zvýhodneniu nedokážu dostatočne konkurovať výrobcom z krajín ako Španielsko, Francúzsko alebo Taliansko.	
Odporúčanie	Zrušiť. Zo zdravotného pohľadu sa javí ako najvhodnejšie zdanenie podľa obsahu alkoholu, ktoré by zároveň bolo indexované rastom cenovej hladiny a zabránilo tak výraznejším rozdielom medzi rôznymi druhmi alkoholických nápojov. Dodatočným argumentom je odstránenie nerovného zdanenia naprieč rôznymi druhmi alkoholu.	

Spotrebná daň z tichého vína má nulovú sadzbu, na rozdiel od sadzby pre šumivé víno (79,65 eur/hl). Nulová sadzba dane sa zaviedla v roku 2001 pretože s ohľadom na značné plošné rozšírenie výroby vína sa nedarilo podchytiť výber daní od všetkých výrobcov. Ďalším argumentom bolo približovanie sadzieb spotrebných daní krajinám EÚ z dôvodu obáv o stratu konkurencieschopnosti domácich vín po vstupe do EÚ.

Celkové výdavky dosahujú 37 mil. eur ročne vrátane dodatočnej DPH¹⁴⁶. Z celkového objemu vína, ktoré platitelia dane priznajú v daňových priznaniach, je 85 % víno, na ktoré sa uplatňuje nulová sadzba, t. j. tiché víno (Graf 117).

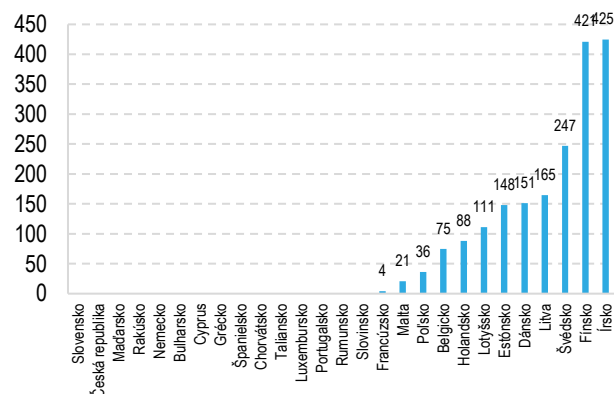
¹⁴⁶ Pri predpoklade zvýšenia sadzby o 50 centov na 0,75 l fľašu (čo zodpovedá sadzbe 66,67 eur/1 hl).

Graf 117: Vývoj vyrobeného množstva šumivého a tichého vína, 2015 – 2021 (v hl)



Zdroj: agregované daňové priznania

Graf 118: Porovnanie výšky spotrebnej dane z tichého vína v krajinách EÚ, k 1.7.2021 (eur/1 hl)



Zdroj: Excise duty tables

Nulovú sadzbu dane na tiché vína v súčasnosti uplatňuje 15 krajín EÚ (Graf 118), pričom sú to krajiny s významnejšou dlhoročnou produkciou vína. Z krajín, ktoré zdaňujú tiché víno vyššou sadzbou, má polovica sadzbu stanovenú až od určitého percenta alkoholu. Z V4 má nenulovú sadzbu len Poľsko. Najväčšími výrobcami vína (Eurostat, 2019) je Taliansko (5,5 miliónov l, t. j. 35 % celkovej produkcie), Španielsko (4,3, t. j. 27 %), Francúzsko (3,4, t. j. 21 %), Portugalsko a Nemecko (0,7). Aj napriek tendencii nezdaňovať tiché víno v krajinách s vinárskou tradíciou, Francúzsko ako vinárska veľmoc má sadzbu cca. 3 centy na fľašu (resp. 3,91 eur na 1 hl).

Zrušenie nulovej sadzby nie je spojené so zvýšením administratívnej záťaže pre komerčných výrobcov. Už dnes majú vinári administratívne povinnosti, pokiaľ ide o registráciu, povolenia a iné povinnosti. Administratívne náklady, ktoré by zrušením sadzby vznikli fyzickým osobám vyrábajúcim víno pre vlastnú spotrebu či malým vinárom, je možné adresovať cieľenými oslobodeniami od dane. Presné počty subjektov využívajúcich túto daňovú výnimku nie sú dostupné, predpokladáme, že ide o približne 80 vinárov a združení vinárov.

Na Slovensku nedochádza systematicky k zvyšovaniu sadzieb spotrebnej dane v súlade s rastom kúpyschopnosti, ideálne pravidelnou indexáciou podľa predvídateľného kalendára. Takýto prístup môže mať za dôsledok jednorazové zvýšenie sadzieb ako tomu je pri diskutovanom zvýšení spotrebnej dane z liehu o 30 %. Zvyšovanie sadzieb by sa preto malo diať naprieč rôznymi druhmi alkoholu (resp. na množstvo alkoholu), aby nedochádzalo k cenovému zvýhodneniu konkrétneho sektoru resp. alkoholického nápoja.

Argumentom v prospech zdanenia vína je snaha adresovať negatívne externality vyplývajúce z jeho konzumácie, ale aj odstránenie nerovného zdanenia naprieč rôznymi druhmi alkoholu. Cieľom zdanenia negatívnych externalít je najmä obmedzenie konzumácie za účelom zníženia spoločenských nákladov na zdravotníctvo, riešenie dopravných nehôd a kriminalitu. Dlhodobé nezdanenie vína prispieva k stagnácii jeho relatívnej ceny oproti ostatným alkoholickým substitútom, čo pri rastúcich mzdách zvyšuje jeho dostupnosť a atraktivitu na úkor iných alkoholických nápojov. Zdanenie zabráni substitučnému efektu, teda zmene orientácie spotreby zo zdaneného liehu a piva na nezdanené víno¹⁴⁷. Na druhej strane, zvýšenie sadzby môže viesť k cezhraničným nákupom¹⁴⁸ z krajín, ktoré uplatňujú nulovú sadzbu. V praxi sa však ušlé príjmy veľmi ťažko odhadujú. Ďalším, krátkodobým rizikom je efekt predzásobenia subjektov.

Zo zdravotného pohľadu sa javí ako najvhodnejšie zdanenie podľa obsahu alkoholu, ktoré by zároveň bolo indexované rastom cenovej hladiny a zabránilo tak výraznejším rozdielom medzi rôznymi druhmi alkoholických nápojov. Systém zdaňovania môže motivovať spotrebiteľov k presunu spotreby z viac daňovo zaťažených alkoholických nápojov, ktorými sú lieh a pivo, k daňovo zvýhodnenému tichému vínu (Tabuľka 40).

¹⁴⁷ Podľa štatistik ŠUSR dosiahla spotreba vína vrchol v roku 2014, pričom sa odvtedy udržiava na úrovni 90-tis. litrov ročne. Údaje o celkovej spotrebe sa počítajú bilančnou metódou. Hlavné vstupy využívané na výpočet sú údaje o domácej produkcii, dovozoch, vývozoč, počiatočných a konečných zásobách.

¹⁴⁸ Pohraničné oblasti Slovenska sú významnejšie vinohradnícke oblasti

Z celkovej spotreby alkoholických nápojov na Slovensku tvorí asi tri štvrtiny pivo, avšak, pri prepočte na množstvo 100 %-ného liehu prevláda lieh. Štúdiá vypracovaná pre Európsku komisiu odporúča zdanenie minimálnej sadzby pre tiché víno približne na úrovni zdanenia (alkoholu) v pive ([London Economics, 2010](#)). Porovnanie na európskej úrovni ukazuje, že spotrebné dane odzrkadľujú skôr národnú produkciu alkoholických nápojov a spotrebné návyky obyvateľstva a nezohľadňujú primárne zdravotný aspekt (Angus et al., 2019). Iný pohľad ukazuje štúdiá (Saffer, 1989), ktorá skúmala elasticitu konzumácie alkoholu pri zmene ceny (spotrebných daní). Najvýraznejší pokles spotreby alkoholu bol zaznamenaný pri zvýšení zdanenia liehu¹⁴⁹, na druhom mieste bolo zdanenia piva. Zdanenie vína v tejto štúdii nepreukázalo signifikantné vplyvy na spotrebu alkoholu.

Tabuľka 40: Porovnanie efektívneho zaťaženia jednotlivých druhov alkoholu v bežnej dávke

Druh alkoholického nápoja	Bežná dávka (v l)	Množstvo alkoholu v b. d. (v l)	Spotrebná daň na b. d. (v eur)
Pivo *	0,5	0,022	0,08
Lieh **	0,04	0,016	0,17
Tiché víno ***	0,2	0,022	0

Poznámky: * - pivo s obsahom alkoholu 4,4 %; ** - lieh s 40 %; *** - tiché víno s 11 %.

Zdroj: prepočty IFP

10.2.2. Daň z liehu - znížená sadzba pre pestovateľské pálenie

Pestovatelia ovocia si môžu pre súkromnú spotrebu vypáliť lieh v pestovateľskej pálenici s polovičnou sadzbou spotrebnej dane (540 eur/hektoliter 100 % alkoholu). Znížená sadzba motivuje domácnosti, aby nevyužívali domáce čierne pálenie. Celkové výdavky dosahujú 13,3 mil. eur ročne vrátane dodatočnej DPH a kolíšu vďaka premenlivej úrode ovocia. Od 1. apríla 2023 sadzba spotrebnej dane vzrastie o 30 % na úroveň 702 eur/hektoliter 100 % alkoholu.		
Cieľ a KPI	Explicitný cieľ a KPIs schémy nie sú stanovené, no implicitne sa schéma snaží zabrániť ilegálnemu a zdraviu škodlivému domácemu páleniu alkoholu.	
Potreba intervencie	Potreba intervencie je čiastočne opodstatnená, keďže znížená sadzba motivuje domácnosti, aby nevyužívali domáce čierne pálenie. V prípade zrušenia existuje riziko zvýšenia nelegálneho pálenia so zdravotnými rizikami.	
Forma podpory	Forma podpory je z časti efektívna, keďže sa schéme darí udržať legálne pálenie alkoholu nad priemerom EÚ (celkový počet pestovateľských páleníc rastie).	
Odporúčanie	Ponechať. Potreba intervencie je čiastočne opodstatnená, keďže znížená sadzba motivuje domácnosti, aby nevyužívali domáce čierne pálenie, čo má nezanedbateľné zdravotné riziká.	

Pestovatelia ovocia si môžu pre súkromnú spotrebu vypáliť lieh v pestovateľskej pálenici s polovičnou sadzbou spotrebnej dane (540 eur/hl a.). Takto vyrobený lieh nesmie byť predmetom ďalšieho predaja. Sadzba sa uplatňuje na maximálne 43 litrov 100 %-ného alkoholu za jedno výrobné obdobie¹⁵⁰, ďalšie objemy sa zdaňujú plnou sadzbou (1 080 eur/hl 100 % alkoholu.). Opatrenie bolo súčasťou prístupovej zmluvy v rámci negociácií¹⁵¹ pred vstupom do EÚ, ako výnimka pre Slovensko a iné krajiny.

Celkové výdavky dosahujú 13,3 mil. eur vrátane dodatočnej DPH. Toto množstvo medzi jednotlivými rokmi výrazne kolíše. Objem vypáleného liehu závisí najmä od úrody ovocia v danom roku.

Znížená sadzba motivuje domácnosti, aby nevyužívali domáce čierne pálenie. V prípade zrušenia existuje riziko zvýšenia nelegálneho pálenia so zdravotnými rizikami. Zriadením profesionálnych pestovateľských páleníc a odbornou výrobou liehu sa v prvom rade predchádza zdravotným rizikám, ktoré môžu vzniknúť pri neodbornej domácej výrobe liehu. Slovensko je krajina s historicky ukotveným pálením ovocia v pestovateľských páleniciach za účelom výroby liehu v domácnostiach (Graf 119) a tiež patrí medzi krajiny s vyššou spotrebou

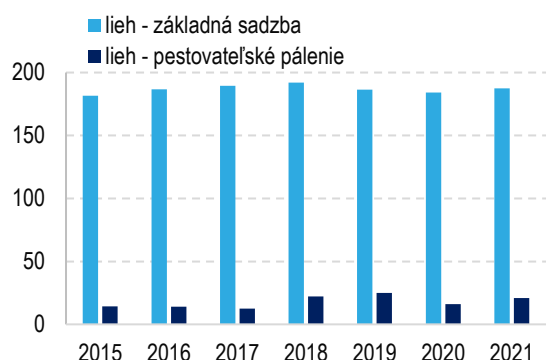
¹⁴⁹ Dôvodom môže byť rozdielna škodlivosť jednotky liehu v rozličných druhoch alkoholických nápojov.

¹⁵⁰ Od 1.7. bežného roka do 30.6. nasledujúceho roka

¹⁵¹ Na základe smernice Rady 92/83/EHS si Maďarsko, Rumunsko a Slovensko môžu uplatňovať zníženú sadzbu spotrebnej dane najmenej vo výške 50 % štandardnej národnej sadzby spotrebnej dane z etylalkoholu, na etylalkohol vyrábaný v páleniciach pestovateľov ovocia. Uplatňovanie zníženej daňovej sadzby je obmedzené na 50 litrov destilátov z ovocia na jednu domácnosť pestovateľov ovocia ročne určených výlučne na ich osobnú spotrebu.

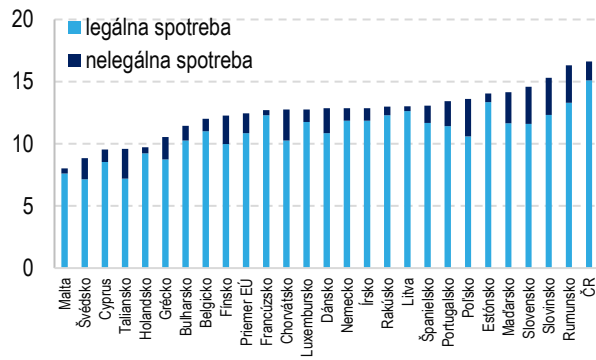
alkoholu (Graf 120). Z celkovej spotreby tvoril nelegálny alkohol v roku 2009 až 20 %, ale je predpoklad, že tieto čísla sú aktuálne nižšie.

Graf 119: Množstvá vyskladneného liehu, 2015 – 2021 (akruálny príjem, hl a.)



Zdroj: Agregované daňové priznania

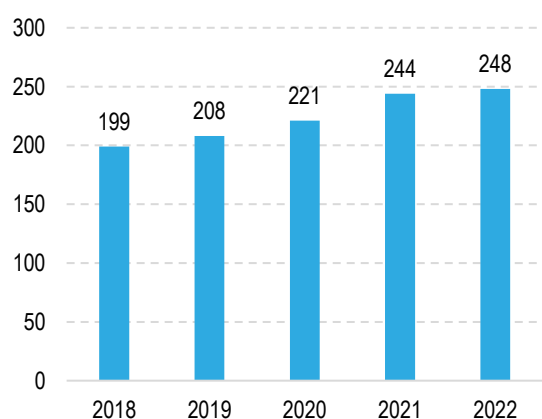
Graf 120: Porovnanie spotreby alkoholu v krajinách EÚ, 2009 (l na 1 dospelého)



Zdroj: WHO

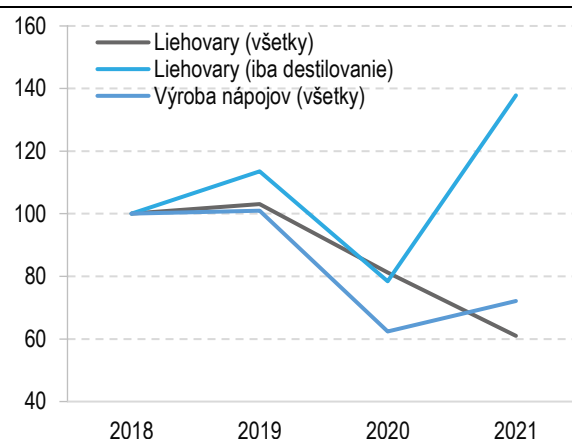
Celkový počet pestovateľských páleníc rastie. Podľa Finančnej správy využíva služby pestovateľských páleníc podľa úrody ovocia približne pol milióna Slovákov ([Finančná správa SR, 2017](#)).

Graf 121: Vývoj počtu pestovateľských páleníc na Slovensku, 2018 - 2022



Zdroj: FS SR

Graf 122: Výsledok hospodárenia pre vybrané liehovary



Zdroj: FS SR, agregované daňové priznania

Nad rámec pestovateľského pálenia môžu súkromné osoby využívať aj tzv. súkromné pálenie. Súkromnou výrobou destilátu možno oficiálne vyrobiť destilát obsahujúci menej ako 86 % etylalkoholu v objeme najviac 25 litrov alkoholu na fyzickú osobu (t.j. 50 litrov 50 %-ného vyrobeného destilátu). Na destilát vyrobený súkromnou výrobou sa uplatní znížená sadzba dane z liehu (t. j. 540 eur/hl a. vs. 1 080 eur/hl a.). Ide o nesystémové opatrenie, ktoré je v praxi ťažko kontrolovateľné čo sa týka vyrobeného množstva a prípadných zdravotných aspektov pre konzumentov. Počty evidovaných súkromných výrobcov v jednotlivých rokoch sa postupne zvýšili z 21 v roku 2019 na 47 v roku 2022. V porovnaní s výnosom na súkromnom zvýhodnení sú administratívne náklady na výkon správy niekoľkonásobne vyššie, čo je značne neefektívne. V prípade zmien v oblasti spotrebných daní z liehu je vhodné zvážiť zrušenie súkromného zvýhodnenia výroby destilátov, ktoré vytvára riziká pre zdravie spotrebiteľov.

10.2.3. Daň z piva - znížená sadzba pre malé pivovary

Malé samostatné pivovary majú o 26 % nižšiu sadzbu spotrebnej dane (2 652 eur na hl/% objemu skutočného obsahu alkoholu) v porovnaní s veľkými pivovarmi (3 587). Explicitný hospodársky cieľ pri zavedení tohto opatrenia nebol daný. Daňové zvýhodnenie využíva na Slovensku 105 malých samostatných pivovarov s priemerným čerpaním 11 tis. eur.		
Cieľ a KPI	Explicitný hospodársky cieľ pri zavedení tohto opatrenia nebol daný. Nižšia sadzba mala pravdepodobne slúžiť na pokrytie vyšších nákladov (remeselné, nepasterizované pívá majú kratšiu dobu spotreby) a na rozvoj trhu malých pivovarov (po vzore Českej republiky, kde bolo v roku 2017 cca. 350 mini-pivovarov).	
Potreba intervencie	Ekonomická teória neopodstatňuje potrebu intervencie vo forme zavedenia zníženej sadzby dane pre malé pivovary. Naopak, z konzumácie alkoholických nápojov vznikajú dodatočné náklady (negatívne externality) pre štát a spoločnosť (zvýšené náklady na zdravotnú starostlivosť, sociálna exklúzia).	
Forma podpory	Je to sektorová podpora malým podnikateľom v oblasti výroby piva, nie je možné jednoznačne zhodnotiť jej efektívnosť.	
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. Prehodnotiť či je nutné cez spotrebné dane pomáhať špecificky sektoru v oblasti výroby piva. Jedná sa o plošnú sektorovú pomoc, ktorá nie je vyhodnocovaná. Nie je jasné, prečo práve sektor malých výrobcov piva má dostávať pomoc, resp. či je to hodnota za peniaze.	

Malé samostatné pivovary majú o 26 % nižšiu sadzbu spotrebnej dane, celkové výdavky dosahujú 1,5 mil. eur vrátane dodatočnej DPH. Malé samostatné pivovary (MSP) majú nižšiu sadzbu spotrebnej dane 2,652 eur na hl/% objemu skutočného obsahu alkoholu) v porovnaní s veľkými pivovarmi (3 587). Objem ročnej výroby piva nesmie presiahnuť 200 000 hl¹⁵².

Explicitný hospodársky cieľ pri zavedení tohto opatrenia nebol daný. Nižšia sadzba mala pravdepodobne slúžiť na pokrytie vyšších nákladov (remeselné, nepasterizované pívá majú kratšiu dobu spotreby) a na rozvoj trhu malých pivovarov (po vzore Českej republiky, kde bolo v roku 2017 cca. 350 mini-pivovarov). Znížená sadzba predstavuje sektorovú podporu nielen pre malých pivovarníkov, ale nepriamo aj pre reštauračné služby – pivárne a reštaurácie môžu byť vsadené do samotnej výroby piva. Nižšia sadzba nemôže byť považovaná za kompenzáciu administratívnych nákladov v porovnaní s veľkými hráčmi pretože malým pivovarom odpadajú povinnosti daňových skladov.

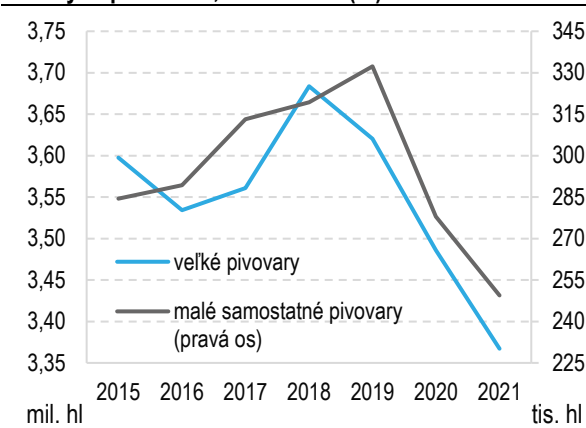
Daňové zvýhodnenie využíva na Slovensku 105 malých samostatných pivovarov s priemerným čerpaním 11-tis. eur. Počet malých pivovarov rastie. V roku 2009 bolo na Slovensku iba 7 malých pivovarov. V roku 2018 ich počet prekročil číslo 70 a aktuálne ich je zaregistrovaných 105.

Pandémia zvrátila trend rastu spotreby piva, pričom malé pivovary boli zasiahnuté výraznejšie (Graf 123:). Na základe agregátnych údajov z daňových priznaní podnikajú registrované MSP z polovice v odvetví¹⁵³ „Výroby piva“, ale časť je registrovaná aj ako „Služby pohostinstiev“ resp. hotelov a iné. V roku 2020 došlo k poklesu segmentu všetkých výrobcov piva, rovnaký trend platil aj pre referenčnú skupinu všetkých výrobcov nápojov. Malé samostatné pivovary (vrátane podnikania v pridružených oblastiach) poklesli výraznejšie, ale agregátne nedosahujú stratu. Malé pivovary, ktoré podnikajú iba v pododvetví „Výroba piva“, poklesli výraznejšie a dosiahli aj stratu (Graf 124).

¹⁵² Pivovary tiež nemôžu byť majetkovo ani personálne prepojené v rámci výroby piva, nevyrábajú pivo na základe licencie a priestory nie sú technologicky prepojené s priestormi inej osoby, ktorá v rámci podnikania vyrába pivo.

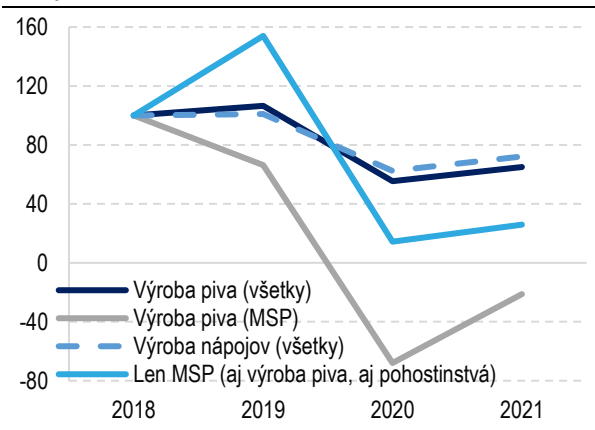
¹⁵³ Na základe daňových priznaní bolo identifikovaných 85 malých samostatných pivovarov, ktoré sa vyskytujú vo viacerých rokoch a podali daňové priznanie. Tieto subjekty si môžu samy určiť tzv. NACE kód odvetvia, v ktorom prevažne podnikajú. Vzhľadom na samo vyplňanie môžu byť údaje na základe NACE nepresné.

Graf 123: Vývoj zdaneného množstva piva veľkých a malých pivovarov, 2015 - 2021 (hl)



Zdroj: agregované daňové priznania

Graf 124: Výsledok hospodárenia MSP voči ostatným firmám



Zdroj: individuálne daňové priznania

10.3. Podpora malých firiem

Tabuľka 41: Dotačné schémy v podpore malých firiem, v mil. eur, 2019-2021

Forma	Podkapitola	Schéma	Výdavky
Daňový výdavok	10.4.1	Zníženie daňovej sadzby DPPO z 21 % na 15 %	21,3
Daňový výdavok	10.4.2	Ľubovoľná doba odpisu majetku	4,7
Daňový výdavok	10.4.2	Odpočítanie daňovej straty	4,5*
Daňový výdavok	10.4.2	Tvorba opravných položiek	1,1
Spolu			31,6

*vplyv 2022

Zdroj: ÚHP a IFP na základe údajov MF SR

Novela zákona o dani z príjmov zaviedla od roku 2020 pojem mikrodaňovník. Jedná sa o fyzickú alebo právnickú osobu, ktorej ročné tržby nepresiahnu stanovenú hranicu príjmu¹⁵⁴. V rámci tejto zmeny sa zaviedlo viacero úľav pre danú skupinu podnikateľov, menovite:

- **Zníženie daňovej sadzby dane z príjmu právnických osôb (DPPO) z 21 % na 15 %.** Od roku 2020 platila pre firmy s obratom do 100-tis. eur. Od roku 2021 sa uplatňovanie obmedzilo iba na mikrodaňovníkov, teda subjekty s obratom do 49 790 eur.
- **Ľubovoľná doba odpisu majetku** – nad rámec odpisových skupín a nastavených rokov odpisovania.
- **Tvorba a posudzovanie opravných položiek k pohľadávkam** - opravné položky už nezvyšujú základ dane (ako opravná položka neuznaná za daňový výdavok), ale naopak umožňujú znížiť základ dane.
- **Odpočítanie daňovej straty** - počas 5 rokov je možné ľubovoľne odpísať stratu (v platnosti od 2022).

Cieľom týchto daňových výdavkov je podpora mikrodaňovníkov, ale merateľné ukazovatele nie sú stanovené. Primárne majú tieto daňové výdavky vytvárať lepšie podnikateľské prostredie pre mikrodaňovníkov. Podobne ako v iných krajinách OECD bola táto podpora súčasťou širšieho balíka v rámci akčného plánu pre podnikanie¹⁵⁵. Podpora mikrodaňovníkov môže mať v kontexte hospodárskej politiky opodstatnenie. Mikrodaňovníci majú náročnejší prístup k financiám, prípadne majú väčšie náklady z titulu dodržiavania legislatívy (OECD, 2015). V rámci daňovej oblasti na toto reflektujú vyššie uvedené daňové výdavky, ktorých cieľom je znížiť administratívnu záťaž (uvolnené odpisovanie a tvorba pohľadávok), preklenúť finančne náročné obdobie (uvolnený odpočítanie straty) a finančne motivovať cez zníženú sadzbu dane (OECD, 2021b).

¹⁵⁴ Uvedená hranica predstavuje hranicu registrácie pre DPH: § 4 ods. 1 zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty.

¹⁵⁵ Akčný plán pre podnikanie 2020, Programové vyhlásenie vlády SR na obdobie rokov 2020 – 2024, ktoré si dalo za cieľ vytvárať priaznivé prostredie pre rozvoj malého a stredného podnikania a iné programy zamerané na SMEs.

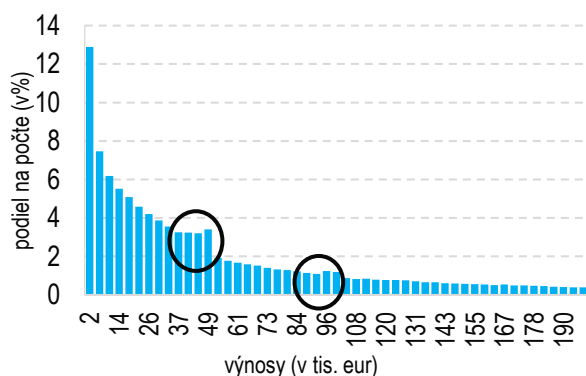
10.3.1. Zníženie daňovej sadzby DPPO z 21 % na 15 %.

<p>Cieľom podpory je zlepšenie podnikateľského prostredia cez nižšiu sadzbu DPPO. Od roku 2020 platila pre firmy s obratom do 100-tis. eur, po roku 2021 sa uplatňovanie obmedzilo iba na mikrodaňovníkov, teda subjekty s obratom do 49 790 eur. V teórii má znížená sadzba kompenzovať vyššie náklady spojené s obmedzeným prístupom k financiám mikropodnikov a dodržiavaním legislatívy. V praxi je náročne určiť, ako výrazne má byť znížená sadzba, resp. či nie sú iné vhodnejšie nástroje na dosiahnutie tohto cieľa. Revízia porovnáva len daňové aspekty naprieč firmami a neanalyzuje samostatne živnostníkov, keďže nie sú dostupné dáta, resp. živnostníci využívajú zväčša paušálne výdavky a nevedú účtovníctvo.</p>	
Cieľ a KPI	Schéma nemá explicitne nastavené ciele. Nižšia sadzba má vykompenzovať vyššie administratívne náklady či náklady na získanie financií mikrodaňovníkov
Potreba intervencie	Potreba intervencie podľa ekonomickej teórie môže kompenzovať vyššie náklady spojené s obmedzeným prístupom k financiám mikropodnikov a dodržiavaním legislatívy. V praxi nie je jasné odporúčanie, ako výrazne má byť znížená sadzba, aby splnila deklarovaný cieľ. Definícia mikrodaňovníka môže mať opodstatnenie v rámci daňového systému ale selektívna podpora mikrodaňovníkov môže viesť k rastu šedej ekonomiky s cieľom spĺňať kritéria pre zaradenie do zvýhodnenej daňovej kategórie pre SME.
Forma podpory	Efektívnosť formy podpory nie je možné vyhodnotiť. Benefity zníženej sadzby môžu využívať aj podniky, ktorým poklesli v danom období tržby (bez ohľadu na dôvody), čo mohlo viesť aj k dotovaniu neefektívnych firiem.
Odporúčanie	Ponechať a prehodnotiť účelnosť opatrenia. Nie všetci mikrodaňovníci môžu opatrenie využiť, nakoľko je potrebné dosiahnuť zdaniteľný zisk. V roku 2021 tak využilo zníženú sadzbu iba 37 % mikrodaňovníkov (65-tisíc). Zníženú sadzbu využívajú aj podniky, ktorým poklesli v danom období tržby, čo mohlo viesť aj k dotovaniu neefektívnych firiem.

V teórii má znížená sadzba kompenzovať vyššie náklady spojené s obmedzeným prístupom k financiám mikropodnikov a dodržiavaním legislatívy. V praxi je náročne určiť, ako výrazne má byť znížená sadzba, aby splnila deklarovaný cieľ. Zároveň zníženú sadzbu si môžu uplatniť iba firmy, ktoré už dosiahli zisk. Naopak, nemá žiadny vplyv na firmy, ktoré sú v strate alebo dosiahli nulový základ dane. Z tohto pohľadu je znížená sadzba skôr vnímaná ako „odmena“ pre malých ziskových podnikateľov, ako všeobecná podpora malého podnikania. Firmy, ktoré ešte nedosahujú zisk, čo sa týka hlavne malých a začínajúcich podnikov, nemôžu využiť výhody zníženej sadzby a využívajú iné opatrenia zamerané napríklad na zníženie administratívnej záťaže.

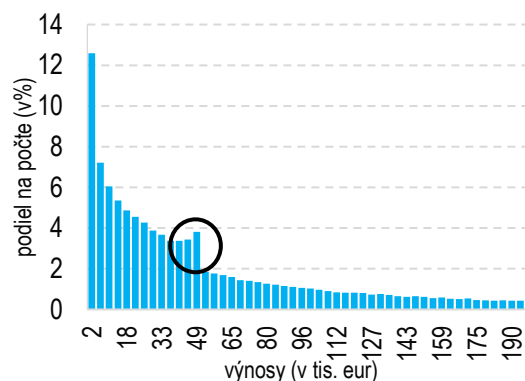
Stanovenie pevných hraníc v daňovom systéme môže spôsobiť skokové zvýšenie marginálneho daňového zaťaženia. To je možné vidieť pri hraniciach na dosiahnutie zníženej sadzby dane pre mikrodaňovníkov. Firmy pri malom raste výnosov (nad 49 790 eur) vzrastie daňové zaťaženie, čo v praxi znamená, že firmy optimalizujú úroveň svojich príjmov tak, aby hranicu neprekročili. To je možné pozorovať na distribúcii firiem podľa výšky výnosov. V roku 2020 bola hranica na uplatnenie si zníženej sadzby dane 100-tis. eur a v roku 2021 sa posunula na úroveň 49 790 eur. V oboch rokoch je vidieť zoskupovanie sa subjektov na úrovni hranice pre dosiahnutie zníženej sadzby (Graf 125 a Graf 126). To naznačuje, že skupina firiem optimalizovala, aby dosiahla nižšiu sadzbu. Podobný efekt vyvolalo zavedenie daňovej licencie ([Bukovina a Remeta, 2018](#); [Šaling a Porubský, 2017](#)).

Graf 125: Distribúcia firiem podľa výnosov v 2020



Zdroj: agregované daňové priznania

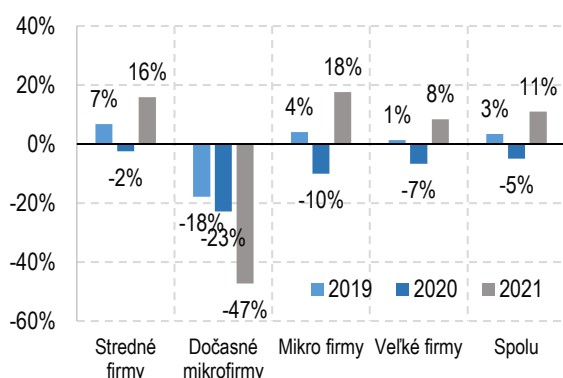
Graf 126: Distribúcia firiem podľa výnosov v 2021



Zdroj: agregované daňové priznania

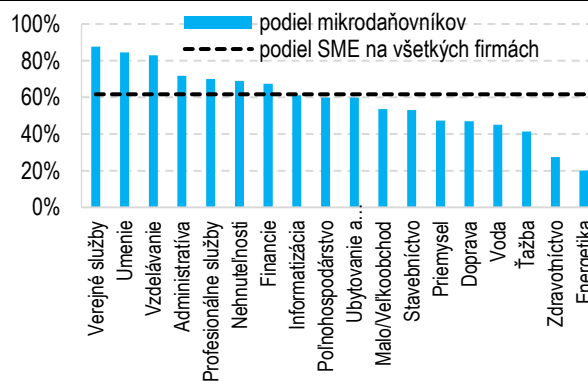
Zvýhodnená sadzba 15 % pri pevne stanovenej hranici tržieb určuje skupinu podporených, nie je však jasný účel podpory. Mikropodniky identifikované v roku 2021, dosahovali v rokoch 2018 – 2020 tržby v priemere okolo 400-tis. eur, čo je takmer 10-násobok hranice pre definíciu mikrodaňovníka. Opatrenie tak do určitej miery podporuje podniky, ktoré sa dostali do ťažkostí, prípadne dotuje menej produktívne podniky. Daňová podpora pre malé a stredné podniky v prvých rokoch ich existencie môže byť vnímaná ako rozvojový nástroj pre firmy, ale cieľom by nemalo byť kompenzovať dlhodobé problémy v podnikaní.

Graf 127: Vývoj tržieb za jednotlivé kategórie podnikov (medziročné zmeny)¹⁵⁶



Zdroj: agregované daňové priznania

Graf 128: Podiel mikrodaňovníkov na celkovom počte firiem v jednotlivých sektoroch (2021)



Zdroj: agregované daňové priznania

V prípade zníženej sadzby je na zváženie zrušenie alebo prehodnotenie účelnosti opatrenia. Nie všetci mikrodaňovníci môžu opatrenie využiť, nakoľko je potrebné dosiahnuť zdaniteľný zisk. V roku 2021 tak využilo zníženú sadzbu iba 37 % mikrodaňovníkov (65-tisíc). Zníženú sadzbu využívajú aj podniky, ktorým poklesli v danom období tržby, čo mohlo viesť aj k dotovaniu neefektívnych firiem. V tom prípade sa dá uvažovať o čiastočnom proticyklickom vplyve v časoch exogénnych šokov (ako napr. pandémie), avšak takto opatrenie nebolo prezentované ani dizajnované.

Aj keď rast tržieb mikropodnikov bol v roku 2021 najvyšší (medziročný rast 18 %), ich nárast sa výrazne nelíšil od skupiny stredných podnikov, pre ktoré žiadna špecifická podpora neexistovala (medziročný rast 16 %) (Graf 127). Avšak uvedený efekt nie je empiricky podložený z dôvodu jeho krátkeho trvania a špecifických podmienok, ktoré vytvorila pandémia, pričom mohla viac negatívne zasiahnuť práve menšie podniky.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Technicky pod termínom dočasný mikrodaňovník rozumieme taká firma, ktorá sa síce v roku 2021 klasifikovala ako mikrodaňovník, ale v predchádzajúcich rokoch by hranicu príjmu nespĺnila. Môže tak ísť o firmy, ktorým poklesli tržby z rôznych dôvodov a stali sa tak mikrodaňovníkom.

¹⁵⁷ Vplyv opatrení by bolo možné testovať aj štatisticky či podniky so zvýhodneniami rástli viac ako podniky bez zvýhodnení. Problém je, že pre uvedené sú dostupné údaje iba za prvý rok a chýba dlhšia história.

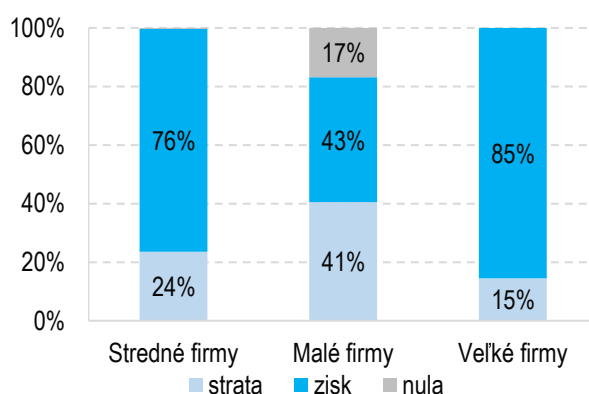
Cielenejší nástroj pre produktívne firmy je práve podpora výskumu a vývoja (VaV) pre SME. V kontexte hospodárskej politiky je potrebné hodnotiť produktivitu firiem. Práve produktívne firmy sú zdrojom ekonomického rastu a následne generujú vyššiu zamestnanosť a mzdy. Podpora VaV pre SME je tak cielenejšia a zameriava sa na podniky, ktoré sa venujú výskumu a vedia vytvárať dodatočnú hodnotu. V súčasnosti je pridaná hodnota generovaná najmä malým počtom korporácií.

10.3.2. Ostatné daňové úľavy pre mikrodaňovníkov

Opatrenia ako ľubovoľná doba odpisu majetku, odpočet daňovej straty a tvorba opravných položiek k pohľadávkam poskytujú mikrofirmám cielenejšiu podporu. Cieľom je zlepšenie podnikateľského prostredia, najmä znížením administratívnej záťaže spojenej s detailnou evidenciou pre daňové účely.		
Cieľ a KPI	Cieľom je len širokodefinovaný ako zlepšenie podnikateľského prostredia. Merateľné ukazovatele nie sú stanovené.	
Potreba intervencie	Definícia mikrodaňovníka môže mať opodstatnenie v rámci daňového systému ale selektívna podpora mikrodaňovníkov môže viesť k rastu šedej ekonomiky s cieľom spĺňať kritéria pre zaradenie do zvýhodnenej daňovej kategórie pre SME	
Forma podpory	Nie je možné vyhodnotiť. Selektívna podpora mikrodaňovníkov môže viesť k rastu šedej ekonomiky (napr. cez neoficiálne zamestnávanie alebo nereportovanie tržieb) s cieľom spĺňať kritéria pre zaradenie do zvýhodnenej daňovej kategórie pre SME.	
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. Odporúčame prehodnotiť koncept mikrodaňovníka. Aktuálne sa pri mikrodaňovníkovi posudzujú iba tržby. V rámci zlepšenia definície je možné prihliadať aj na iné faktory, ako je počet zamestnancov alebo súvalu.	

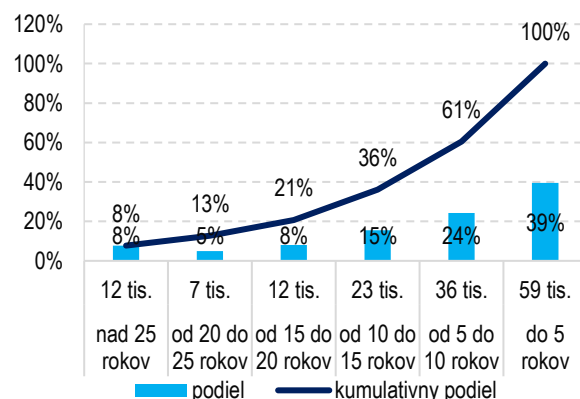
Odpočet daňovej straty pre slovenské firmy je v medzinárodnom kontexte pomerne prísny. Stratovosť môže byť u mikrodaňovníkov častejším javom ako u väčších firiem (Graf 129). Dôvody môžu byť, že mikrodaňovníci sú v úvodnom štádiu vývoja firmy (Graf 130), počas ktorého ešte nedosahujú zisk, prípadne pre svoju veľkosť majú menšie manévrovacie možnosti v prípade ťažkostí. Voľnosť v odpise straty im tak umožňuje ľahšie preklenúť stratové obdobie.

Graf 129: Rozdelenie firiem podľa výsledku hospodárenia a veľkosti (rok 2021)



Zdroj: agregované daňové priznania

Graf 130: Rozdelenie mikrofiriem podľa dĺžky fungovania (rok 2021)



Zdroj: agregované daňové priznania

Podobne účelné sa javia aj opatrenia na zníženie administratívnej náročnosti, ako je voľnejšia tvorba odpisov a opravných položiek k pohľadávkam. Opatrenia môžu využiť prakticky všetci mikrodaňovníci bez potreby dosahovania zisku. Okrem zníženia administratívnej záťaže a zjednodušenia podnikania im uvedené opatrenia umožňujú viac regulovať cash-flow vo firme. Z pohľadu rozpočtu je ich vplyv zanedbateľný (od 1,1 do 4,7 mil. eur na opatrenie).

Definícia mikrodaňovníka

Definícia mikrodaňovníka môže mať opadstatnenie v rámci daňového systému, nemala by však vytvárať dojem, že z pohľadu štátu je potrebné rozdeľovať firmy podľa veľkosti. Selektívna podpora mikrodaňovníkov môže viesť k rastu šedej ekonomiky (napr. cez neoficiálne zamestnávanie alebo nereportovanie tržieb) s cieľom spĺňať kritéria pre zaradenie do zvýhodnenej daňovej kategórie pre SME. Problémom je najmä nižšia sadzba DPPO stanovená podľa výšky obratu, ktorej negatívne efekty na správanie sa mikropodnikov boli uvedené vyššie (Graf 129 a Graf 130).

Box 19: Koncepcia mikrodaňovníka

Koncepciu mikrodaňovníka je potrebné uchopiť širšie a to nielen v daňovej legislatíve, ale aj vytváraním možností pre záujem o podnikanie. V rámci revízie preto odporúčame prehodnotiť koncept mikrodaňovníka. Aktuálne sa pri mikrodaňovníkovi posudzujú iba tržby. V rámci zlepšenia definície je možné prihliadať aj na iné faktory, ako je počet zamestnancov alebo súvahu.¹⁵⁸ Zohľadňovať by sa mohol aj vek firmy. V súčasnosti iba 39 % percent mikrodaňovníkov funguje menej ako 5 rokov, pričom podobné množstvo mikrodaňovníkov funguje dlhšie ako 10 rokov (Graf 130). Je na uváženie, či už etablované firmy potrebujú pomoc v zvládaní nástrah podnikania, alebo má podpora smerovať skôr do začínajúcich firiem, ktoré môžu mať väčší potenciál rastu. Lepšie vymedzenie pojmu mikrodaňovník by mohlo pomôcť zvýšiť efektívnosť opatrenia.

Koncept mikrodaňovníka by mohol byť sledovaný Finančnou správou. V súčasnosti má Finančná správa dostatok nástrojov a údajov, aby vedela vyhodnotiť, či subjekt spĺňa viacero kritérií uvedených vyššie. Zároveň by mohlo existovať prepojenie s indexom daňovej spoľahlivosti, na ktorý by sa mohlo prihliadať.

10.4. Zvýhodnenie investícií do majetkových podielov

Tabuľka 42: Dotačné schémy v zvýhodnení investícií do majetkových podielov, v mil. eur, 2019-2021

Forma	Podkapitola	Názov schémy	Výdavky 2021 (mil. eur)
Daňový výdavok	10.5.1	Oslobodenie kapitálových príjmov z predaja cenných papierov na regulovanom trhu	5,0
Daňový výdavok	10.5.2	Oslobodenie kapitálových príjmov z predaja obchodného podielu	21,0
Spolu			26,0

Zdroj: ÚHP a IFP na základe údajov MF SR

Nasledujúce kapitoly sa týkajú iba zvýhodnení s vplyvom na právnické osoby a neposkytujú informácie o daňových zvýhodneniach investičných produktov pre jednotlivcov v kontexte finančnej gramotnosti a možných rizík pre investora/sporiteľa.

¹⁵⁸ Podobne sa o tomto koncepte uvažuje aj v rámci medzinárodnej definície SME https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-definition_en.

10.4.1. Oslobodenie kapitálových príjmov z predaja cenných papierov na regulovanom trhu

<p>Príjmy z predaja cenných papierov sú oslobodené od dane z príjmov za predpokladu, že ide o cenné papiere obchodované na regulovanom trhu (burze) a minimálna doba držby cenného papieru je 1 rok. Z oslobodenia kapitálových príjmov však benefitujú nielen domáci investori na Burze cenných papierov v Bratislave, ale aj domáci investori, ktorí investujú na burzách v zahraničí.</p>		
Cieľ a KPI	Oslobodenie má jasne stanovený cieľ ako súčasť celkovej koncepcie. Chýbajú však konkrétne KPIs pre samotné opatrenie. Z jednotlivých opatrení koncepcie rozvoja kapitálového trhu nie je jasné, ktoré a v akej miere má prispieť k stanoveným cieľom.	
Potreba intervencie	Potreba intervencie je otázna ak sa nepodari odstrániť významnejšie bariéry Burzy cenných papierov v Bratislave - ako napríklad zastaralá technická infraštruktúra burzy. Dizajn opatrenia je však širší a umožňuje benefitovať z oslobodenia aj fyzické osoby, ktoré investujú súkromné zdroje aj na zahraničných burzách, čo ale nie je predmetom tejto revízie	
Forma podpory	Efektívnosť formy podpory nie je možné vyhodnotiť vzhľadom na set opatrení, ktoré sú súčasťou koncepcie rozvoja kapitálového trhu. Samotné oslobodenie kapitálových príjmov však neprispieje k zvýšeniu obchodovania na burze ak sa neodstránia významnejšie bariéry burzy.	
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. Opatrenie odporúčame prehodnotiť najmä v kontexte jeho potenciálu zatriktívniť investovanie, prípadne zvýšenia potenciálu pre dôchodkové úspory. V rámci prehodnocovania opatrenia je vhodné zohľadniť aj dostupnosť ponuky sporiacich a investičných produktov, finančnej gramotnosti a možných rizík pre investora/sporiteľa. Rovnako je vhodné vyhodnotiť aj minimálnu dobu držania cenných papierov, nakoľko aktuálne doba 1 rok nevytvára silné motivácie pre dlhodobé investície.	

Od roku 2016 vstúpilo do platnosti oslobodenie príjmov z predaja cenných papierov od dane z príjmov za predpokladu, že ide o cenné papiere obchodované na regulovanom trhu (burze) a minimálna doba držby cenného papieru je 1 rok. Od 1.1.2020 sa tento 1 ročný test spresňuje, a to tak, že doba 1 rok sa počíta nielen od nadobudnutia predávaného cenného papiera, ale aj od jeho prijatia na regulovaný trh.

Uvedené oslobodenie kapitálových príjmov bolo zavedené v rámci koncepcie rozvoja kapitálového trhu. Cieľom koncepcie je dosiahnuť rozvoj slovenského kapitálového trhu na úrovne kapitalizácie a likvidity porovnateľnej s tržmi susedných krajín V4, a kvalitu infraštruktúry či štandardov služieb zodpovedajúcich krajinám s rozvinutou trhovou ekonomikou. Opatrenia koncepcie sa členia do štyroch oblastí - infraštruktúra trhu, likvidita trhu, nákladovosť systému a finančná osveta a ochrana spotrebiteľa. Zavedenie časového testu 1 rok malo prispieť k zvýšeniu likvidity trhu na Burze cenných papierov v Bratislave cez zníženie daňovo-odvodových nákladov obchodovania na burze.

V čase zavedenia bol kvantifikovaný výpadok daňových a odvodových príjmov vo výške 4 až 4,5 mil. eur¹⁵⁹, dnes sa môže pohybovať na úrovniach 5 až 8 mil. eur. Oslobodením príjmov stráca správca dane informáciu o objeme príjmov, ktoré by inak boli súčasťou daňového priznania, a preto nie je možné jednoducho výpadok na dani kvantifikovať. Aktuálne v daňových priznaniach pozorujeme len príjmy, dani podliehajú. Pre odhad potenciálneho vývoja cien používame aproximáciu cez vývoj amerického indexu S&P 500. Vzhľadom na to, že diskusie o opatrení prebiehali dlhšie¹⁶⁰, predvídajú investori mohli počkať s predajom akcií tak, aby naplnili podmienku časového testu. Na základe tejto úvahy kvantifikujeme 2 alternatívy. Objem základu dane dosahovaný pred zavedením oslobodenia indexujeme rastom indexu S&P 500 v alternatíve 1 od roku 2015 alebo v alternatíve 2 od roku 2014 (Graf 131). Táto kvantifikácia z dôvodu chýbajúcich dát nezohľadňuje ďalšie vplyvy ako možný

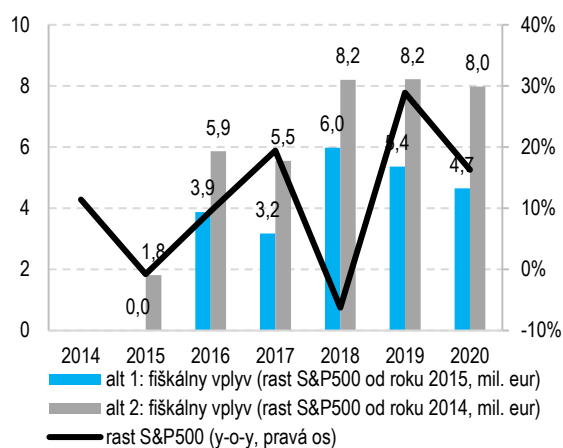
¹⁵⁹ https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/3446/50/VpDP_prezentacia_jun_vybor_final.pdf

¹⁶⁰ Opatrenie vstúpilo do platnosti v 2016, kým detaily koncepcie boli diskutované už v priebehu roka 2014 a 2015

nárast objemu vkladov, ktoré FO alokovali na finančných trhoch, a to z rôznych dôvodov, od rastu miezd až po väčšiu dostupnosť investovania na burze priamo cez online sprostredkovateľov.

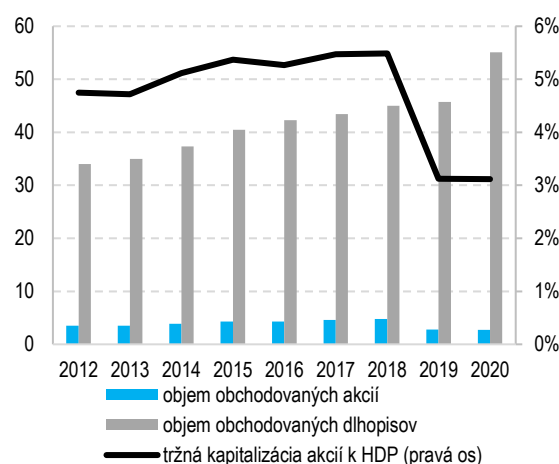
Dizajn daňového výdavku v podobe oslobodenia kapitálových príjmov z regulovaného trhu nie je adresný a vytvára priestor pre daňovú optimalizáciu nad rámec adresovaného cieľa. Z oslobodenia kapitálových príjmov benefitujú nielen domáci investori na Burze cenných papierov v Bratislave, ale aj domáci investori, ktorí investujú na burzách v zahraničí. Burzy v susedných krajinách, ako aj hlavné svetové burzy v Londýne či v USA ponúkajú investorom väčšiu ponuku likvidných akciových príležitostí. Oslobodenie príjmov z predaja kapitálových príjmov ešte zatriktívilo investície na zahraničných burzách. V neposlednom rade, tieto zahraničné burzy na rozdiel od Burzy cenných papierov v Bratislave sú zároveň čoraz dostupnejšie aj pre bežné FO (tzv. retailových investorov) vďaka rastúcej ponuke služieb online brokerov a klesajúcim poplatkom za obchodovanie na burzách.

Graf 131: Odhad výpadku daní a odvodov z oslobodenia predaja cenných papierov



Zdroj: Daňové priznania

Graf 132: Objem obchodovaných akcií na Burze cenných papierov v Bratislave



Zdroj: Burza cenných papierov Bratislava

Koncepcia rozvoja kapitálového trhu neprinesla očakávané oživenie Burzy cenných papierov v Bratislave a balík opatrení na podporu kapitálového trhu odporúčame prehodnotiť. Potenciál opatrení, ktoré cieľili na výrazné zníženie nákladov emisií a zrýchlenie procesu služieb, sa v praxi nenaplnil. Dlhopisy sú naďalej hlavným obchodovaným „produktom“ burzy, akciový trh prakticky neexistuje (Graf 132). Oslobodenie príjmov z predaja cenných papierov je len jedným z balíka opatrení, ktoré cieľili na rozvoj burzy. Odporúčame prehodnotiť, ktoré z opatrení je potrebné upraviť prípadne zrušiť na dosiahnutie požadovaných cieľov rozvoja burzy.

Oslobodenie príjmov z predaja cenných papierov je nutné komplexnejšie vyhodnotiť napríklad v rámci opatrení podporujúcich sporenie a investovanie súkromných zdrojov. Vzhľadom na rozsah revízie zameraný na podnikateľské subjekty nie je predmetom revízie investičná podpora pre súkromné osoby. Vo všeobecnosti sú Slováci v medzinárodnom porovnaní konzervatívni sporitelia/investori. Ak sa už rozhodnú investovať, prevládajú investície do dlhopisových alebo zmiešaných fondov. Väčšina úspor však stále leží na bežných účtoch. Aktuálny dizajn daňového výdavku umožňuje benefitovať každému domácemu investorovi, ktorý priamo investuje na svetových burzách. V kontexte zvyšujúcej sa dostupnosti investovania priamo pre retailových investorov, respektíve prostredníctvom sprostredkovateľov umožňujúcich investovať priamo na burzách, či už do konkrétnych titulov, alebo ETF fondov, môže existujúce oslobodenie patriť k opatreniam na zvýšenie výkonnosti investovaných úspor. V rámci osobitnej analýzy by mal byť tento daňový výdavok zhodnotený v kontexte dostupnej ponuky sporiacich a investičných produktov, finančnej gramotnosti a možných rizík pre investora/sporitela. Rovnako je vhodné vyhodnotiť aj minimálnu dobu držania cenných papierov, nakoľko aktuálne doba 1 rok nevytvára silné motivácie pre dlhodobé investície.

10.4.2. Oslobodenie kapitálových príjmov z predaja obchodného podielu

<p>Od roku 2018 vstúpilo do platnosti oslobodenie príjmov z predaja obchodného podielu od dane z príjmov právnických osôb za predpokladu splnenia určitých podmienok. Oslobodenie príjmov z predaja obchodného podielu od dane z príjmov sa týka priameho predaja majetkového podielu, kde právnická osoba vlastní viac ako 10 % a to minimálne po dobu 24 mesiacov. Cieľom opatrenia bolo zatraktívneť podmienky na zakladanie holdingových spoločností na Slovensku a zároveň prilákať zahraničný kapitál na rozvoj kapitálového trhu.</p>	
Cieľ a KPI	<p>Cieľom opatrenia je zatraktívnenie podmienok pre zakladanie holdingových spoločností na Slovensku a zároveň prilákanie zahraničného kapitálu na rozvoj kapitálového trhu. Chýbajú však konkrétne KPIs opatrenia, ktoré by umožnili vyhodnotiť naplnenie stanovených cieľov.</p>
Potreba intervencie	<p>Opatrenie môže prispieť k zatraktívneniu domáceho kapitálového trhu, ale zároveň vytvára podmienky pre daňovú optimalizáciu pomocou účelového vytvárania holdingových štruktúr.</p>
Forma podpory	<p>Z dôvodu krátkej účinnosti opatrenia a chýbajúcich dát, nie je možné vyhodnotiť či je forma podpory efektívna.</p>
Odporúčanie	<p>Ponechať a upraviť. Odporúčame zlepšiť vykazovanie údajov o predaji obchodného podielu, ktoré by následne umožnili vyhodnotiť deklarované ciele.</p>

Od roku 2018 vstúpilo do platnosti oslobodenie príjmov z predaja obchodného podielu od dane z príjmov právnických osôb za predpokladu splnenia určitých podmienok. Ide o predaj priameho majetkového podielu, kde právnická osoba vystupujúca ako akcionár v akciovej spoločnosti¹⁶¹ vlastní viac ako 10 % základného imania danej firmy po dobu minimálne 24 mesiacov. Táto lehota však začala platiť až od 1.1.2018. K efektívnemu oslobodeniu obchodného podielu tak došlo až pri predaji obchodných podielov v roku 2020. Oslobodenia sa týka iba obchodných podielov firiem pôsobiacich na území SR, pričom firma musí mať zabezpečené personál a materiálne vybavenie na jej pôsobenie. Cieľom tejto podmienky je znížiť priestor na účelové vytváranie schránkových firiem za účelom daňovej optimalizácie.

Cieľom uvedeného opatrenia bolo zatraktívneť podmienky na zakladanie holdingových spoločností na Slovensku a zároveň prilákať zahraničný kapitál na rozvoj kapitálového trhu. Holdingová spoločnosť predstavuje zoskupenie právne samostatných obchodných spoločností, ktoré sú navzájom majetkovo alebo personálne prepojené. Na „čele“ holdingovej štruktúry je materská spoločnosť, ktorá vlastní jednu alebo niekoľko dcérskych firiem. V kontexte oslobodenia kapitálových príjmov z predaja obchodného podielu je predaj dcérskej firmy na úrovni materskej firmy oslobodený od dane z príjmov za splnenia vyššie uvedených podmienok. Z pohľadu zahraničného kapitálu môže predmetné oslobodenie vytvárať motivácie k presunu materskej spoločnosti na Slovensko - najmä v prípadoch ak sú účelom podnikania investície a rozvoj malých a stredných firiem následne určených na predaj. Z okolitých krajín v rámci V4 a Rakúska poskytuje podobný daňový benefit aj Česká republika, no postačujúca doba držby je 12 mesiacov¹⁶².

Benefity zvýšenia atraktívnosti kapitálového trhu pre holdingové spoločnosti by mali hodnotené aj z pohľadu možnosti účelovej daňovej optimalizácie, na čo aktuálne nie sú dostupné dáta. Pre domácich vlastníkov firiem vytvoril daňový výdavok motiváciu účelovo vytvárať holdingové štruktúry. Pri bežnej firemnej štruktúre, ktorá je vlastnená fyzickou osobou (FO) sú príjmy z predaja firmy zdanené sadzbou dane z príjmu 19 % alebo 25 %. V prípade holdingovej štruktúry sú príjmy z predaja dcérskej firmy (za predpokladu splnenia vyššie uvedených podmienok) oslobodené. FO stojace za materskou firmou si môže uvedené zisky vyplatiť v podobe dividend s efektívnym zaťažením 7 %.

¹⁶¹ Prípadne spoločník či komanditista v obchodnej spoločnosti

¹⁶² <https://taxsummaries.pwc.com/czech-republic/corporate/income-determination>

Z dôvodu krátkej účinnosti a obmedzenej dostupnosti dát nie je možné zaktualizovať výšku daňového výdavku, ktorá bola v čase zavedenia kvantifikovaná na úrovni 21 mil. eur za rok 2020. Kvantifikácia tejto výnimky bola postavená na aproximácii dát za rok 2015. Hlavným zdrojom dát bol výkaz ziskov a strát, kde sú uvedené výnosy a náklady spojené s predajom cenných papierov. Takýto detail údajov však poskytujú iba firmy postupujúce podľa slovenského zákona o účtovníctve. Najväčšie firmy na Slovensku, ktoré sú zvyčajne vlastnené zahraničnou spoločnosťou, postupujú podľa účtovných štandardov IFRS a takúto mieru detailu nevykazujú. Aproximácia údajov na celú populáciu tak prebehla cez objem celkového majetku. Kvantifikácia nezohľadnila predpoklady o časovom a objemovom teste, ktoré sú podmienkou pre uplatnenie úľavy.

Vzhľadom na aktuálne dátové obmedzenia odporúčame zlepšiť vykazovanie údajov o predaji obchodného podielu cez daňové priznania a následne prehodnotiť uplatňovanie daňového výdavku. Formulár daňového priznania pre daň z príjmov právnických osôb by mohol byť doplnený v časti III (*Tabuľky pomocných výpočtov a doplňujúcich údajov*) o povinnú informáciu o objeme celkových príjmov z predaja obchodného podielu a objeme, ktorý spĺňa podmienky pre uplatnenie úľavy. Pre veľké holdingové firmy by poskytnutie takýchto dodatočných údajov nemalo predstavovať neakceptovateľnú administratívnu záťaž. Takáto rozšírená miera údajov by pomohla k vyčísleniu fiškálneho vplyvu aj zhodnoteniu jeho adresnosti, teda, či dané oslobodenie využívajú firmy orientované na investície a rozvoj firiem, alebo je len účelovo využívané pre potreby daňovej optimalizácie.

10.5. Skrátenie doby odpisu pre elektromobily

Tabuľka 43: Skrátenie doby odpisu pre elektromobily, v mil. eur, 2019-2021

Forma	Podkapitola	Názov schémy	Výdavky
Daňové výdavky	10.6	Skrátenie doby odpisu pre elektromobily	4,1
Spolu			4,1

Zdroj: MF SR

Od roku 2020 platí skrátené odpisovanie pre elektromobily s dobou odpisovania 2 roky namiesto 4 rokov. Prechod na vozidlá s alternatívnym zdrojom pohonu, ako je napríklad elektrina alebo vodík, a čoraz väčšie obmedzovanie benzínových a naftových motorov je spoločným cieľom krajín EÚ. Prihliadnuc na stanovené ekologické ciele a postupy aplikované v iných krajinách je vhodné prehodnotiť aktuálne možnosti formy podpory elektromobility, ktorá by mohla zahŕňať širšiu cieľovú skupinu, nie len firmy.		
Cieľ a KPI	Ciele sú nastavené príliš všeobecne a merateľné ukazovatele skrátenej doby odpisov pre elektromobily nie sú stanovené. Implicitne sa jedná o snahu zvýšiť dostupnosť elektrických vozidiel.	
Potreba intervencie	Implicitne patrí forma skráteného odpisu medzi viaceré kanály, ktorými sa štáty snažia dosiahnuť väčšiu dostupnosť elektrických vozidiel, v tomto prípade špecificky pre firmy. Tento zámer je posilnený snahou EÚ znížiť CO2 emisie aj prostredníctvom elektromobility.	
Forma podpory	Schéma prispieva ku napĺňaniu implicitných cieľov, avšak potenciál vynaložených peňazí nie je naplnený. Z dostupných dát nie je možné vyhodnotiť, či by kúpa elektrických vozidiel a plug-in hybridov nenastala aj bez podpory. Zároveň, na Slovensku chýba infraštruktúra nabíjajúcich staníc, čo je prirodzenou bariérou pre využívanie automobilov s alternatívnym pohonom.	
Odporúčanie	Ponechať a upraviť. Odpisy sú dostupné iba podnikateľom a firmám a benefit plynie primárne zo zníženia ich daňovej povinnosti.	

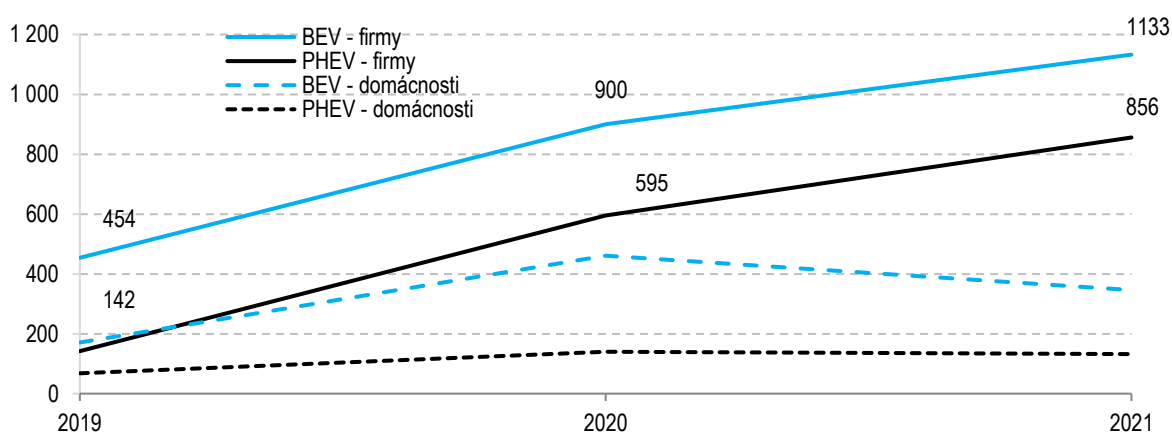
Od roku 2020 sa zaviedla nová odpisová skupina pre elektromobily s dobou odpisovania 2 roky namiesto 4 rokov. Do tejto skupiny je možné zaradiť len osobné automobily vedené ako batériové elektrické vozidlá (BEV) alebo plug-in hybridné elektrické vozidlá (PHEV) v akejkoľvek kombinácii s iným druhom paliva alebo zdroja

energie. Takto zaradené elektromobily môžu pri uplatňovaní daňových odpisov použiť iba rovnomerný spôsob odpisovania. Hybridný elektromobil (HEV) spadá do odpisovej skupiny 1 s dobou odpisovania 4 roky a táto daňová pomoc sa na neho nevzťahuje.

Špecifické ciele a merateľné ukazovatele skrátenej doby odpisov pre elektromobily nie sú stanovené. Implicitne patrí forma skráteného odpisu medzi viaceré kanály, ktorými sa štáty snažia dosiahnuť väčšiu dostupnosť elektrických vozidiel, v tomto prípade špecificky pre firmy. V minulosti sa na Slovensku poskytovala aj priama forma dotácie, ktorá bola dostupná aj pre domácnosti. Schéma bola naposledy použitá v roku 2019 vo výške 6 mil. eur. Pri kúpe elektromobilu sa poskytovala podpora vo výške 8 000 eur a pre PHEV vo výške 5 000 eur¹⁶³.

Objem daňového výdavku za rok 2021 je približne 6 mil. eur¹⁶⁴ (priemer za roky 2019-2021 bol 4,1 mil. eur). V roku 2021 mali domáci podnikatelia registrovaných kumulatívne 4 080 vozidiel s elektrickým pohonom. Takmer 75 % týchto vozidiel sa zaregistrovalo po roku 2019. Napriek silnému rastu, tvoria vozidlá s elektrickým pohonom len 0,65 % vozového parku podnikateľov.

Graf 133: Počet novo-registrovaných batériových vozidiel (BEV) a plug-in hybridov (PHEV) podľa vlastníctva



Zdroj: IFP, PZSR

Zvýhodnenia vo forme odpisov môžu byť nástrojom na zvýšenie produktivity vďaka rýchlejšiemu nábehu nových technológií, najmä v kapitálovo náročných odvetviach. Príkladom je zvýhodnený odpis pre priemysel 4.0. Elektromobily ako také majú malý príspevok k zvýšeniu produktivity firiem na úrovni šetrenia nákladov na pohonné hmoty (výnimkou môžu byť kuriérske spoločnosti). Rýchlejší odpis však umožňuje predaj odpísaného vozidla firmou zvyčajne súkromnej osobe, čím sa dostáva vozidlo na sekundárny trh. Tento kanál môže byť jedným z nástrojov ako rozšíriť využívanie vozidiel na trhu, pri ktorom je potrebné zohľadniť riziko daňovej optimalizácie na úrovni firiem.

Plošná podpora vozidiel s alternatívnym pohonom patrí medzi oblasti znižovania emisií a klimatických nákladov súvisiacich s mobilitou na medzinárodnej úrovni. Poskytnutím podpory pre všetkých, fyzické aj právnické osoby sa zvyšujú šance na dosiahnutie cieľov stanovených v Environmentálnom akčnom pláne 2030¹⁶⁵. Z tohto pohľadu sa javí byť vhodnejší prechod od daňových odpisov k podpore formou dotácií cez jednotný systém pre FO ako aj PO. Výška dotácie by mala byť rozdielna podľa typu vozidla (BEV a PHEV) a stanovená do maximálnej výšky podľa typu vozidla.

Krajiny Európy podporujú kúpu elektromobilov rôznymi stimulmi, pričom prevláda poskytovanie úľav na nákup alebo vlastníctvo elektromobilov¹⁶⁶. Vo väčšine prípadov je nastavená maximálna cena automobilu, pri

¹⁶³ <https://www.mojelektromobil.sk/nazivo-registracia-dotacie/>

¹⁶⁴ Za predpokladu priemerných cien 38-tis. eur batériové vozidlo a 46-tis. eur plug-in hybrid. (IEA, 2022)

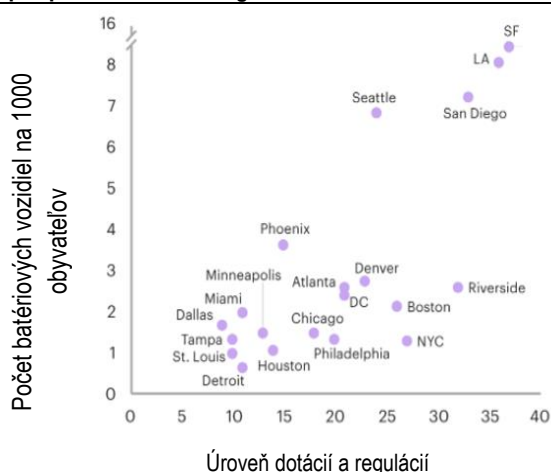
¹⁶⁵ https://environment.ec.europa.eu/strategy/environment-action-programme-2030_sk

¹⁶⁶ Fínsko, Nemecko, Španielsko, Francúzsko poskytujú granty na kúpu plne elektrických automobilov alebo plug-in hybrid automobilov. Výška podpory sa v každej krajine líši, najštedrejšia je v Nemecku (BEV 9 000€ / 7 500€ a PHEV 6 750€ / 5 625€, podľa výšky ceny).

ktorej sa ešte podpora poskytuje. Z pohľadu daňovej podpory sa najčastejšie jedná o zníženie registračnej dane (Fínsko, Francúzsko, Taliansko, Španielsko), zníženie/oslobodenie od dane z motorových vozidiel (Nemecko, Luxembursko, Švédsko), znížená DPH (Nemecko, Nórsko, Holandsko). Takisto sa zavádza ekologická daň (napr. Holandsko), ktorá má motivovať k nákupu automobilov využívajúce elektrinu a znížiť množstvo vyprodukovaných CO₂. Podobne aj Slovensko má v rámci registračného poplatku zvýhodnenie pre vozidlá s alternatívnym pohonom, kde sa poplatok znižuje o polovicu. Elektromobily taktiež platia najnižšiu výšku poplatku. Nad rámec dotácií je pri rozhodovaní o kúpe elektromobilu dôležitým faktorom možnosť výmeny starého dieselového/benzínového vozidla za vozidlo na alternatívny pohon. V tomto smere Francúzsko poskytuje tzv. „šrotový“ bonus na elektromobily do výšky 5 000 eur. Podobný postup aplikuje aj Fínsko s limitom do 2 000 eur. Podobná podpora cez odpisy akú uplatňuje Slovensko sa vyskytuje v Spojenom kráľovstve, kde rozlišujú automobily podľa veľkosti vyprodukovaných emisií CO₂. Následne sa určuje, akú časť kúpnej ceny je možné odpísať.¹⁶⁷

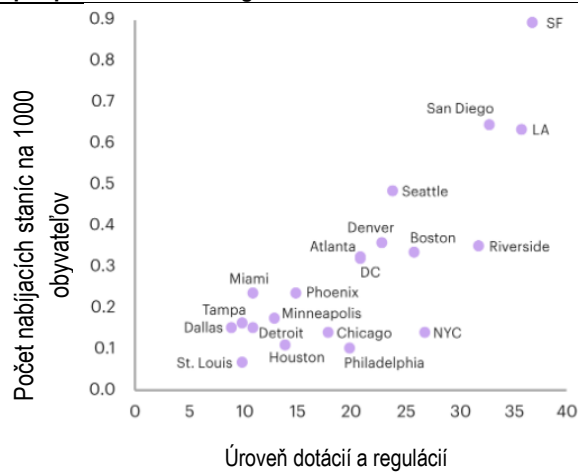
Skúsenosti z USA indikujú, že pre rozvoj elektromobility je vhodné sa zamerať aj na rozvoj siete nabíjajúcich staníc (Graf 134 a Graf 135). Na Slovensku, okrem zvyšovania počtu nabíjajúcich staníc je potrebné aj postupne zmiernovať aktuálne výrazný nepomer počtu nabíjajúcich staníc medzi západným, stredným a východným Slovenskom.¹⁶⁸

Graf 134: Vzťah medzi počtom elektrických vozidiel a podporou vo forme regulácií či dotácií



Zdroj: IHS, Kearney analysis¹⁶⁹

Graf 135: Vzťah medzi počtom nabíjajúcich staníc a podporou vo forme regulácií či dotácií



Zdroj: IHS, Kearney analysis

Podporu rozšírenia elektromobilov na trhu formou daňových odpisov je potrebné dodatočne analyzovať. Odpisy sú dostupné iba podnikateľom a firmám a benefit plynie primárne zo zníženia ich daňovej povinnosti. Čím rýchlejšie je možné odpísať majetok, tým vyššie sú daňové výdavky po zakúpení majetku a nižšia daňová povinnosť (za predpokladu, že firma dosahuje zisk). Forma priamej podpory cez dotácie môže pomôcť zvýšiť dostupnosť elektromobilov aj pre domácnosti, ale v praxi je nutné si stanoviť kritéria a spravodlivý mechanizmus prerozdelenia. Rovnako vhodné je nastaviť systémový strednodobý prístup s merateľnými kritériami a nie jednorazovú formu dotácie.

¹⁶⁷ Častá je aj podpora parkovania pre elektrické vozidlá, kde sa ponúka bezplatné parkovanie na určitý čas, vyhradené parkovacie miesta, používanie autobusového pruhu, zľavy z mýta a iné. Tieto opatrenia sa skôr uplatňujú na regionálnej úrovni a nie sú predmetom tejto revízie.

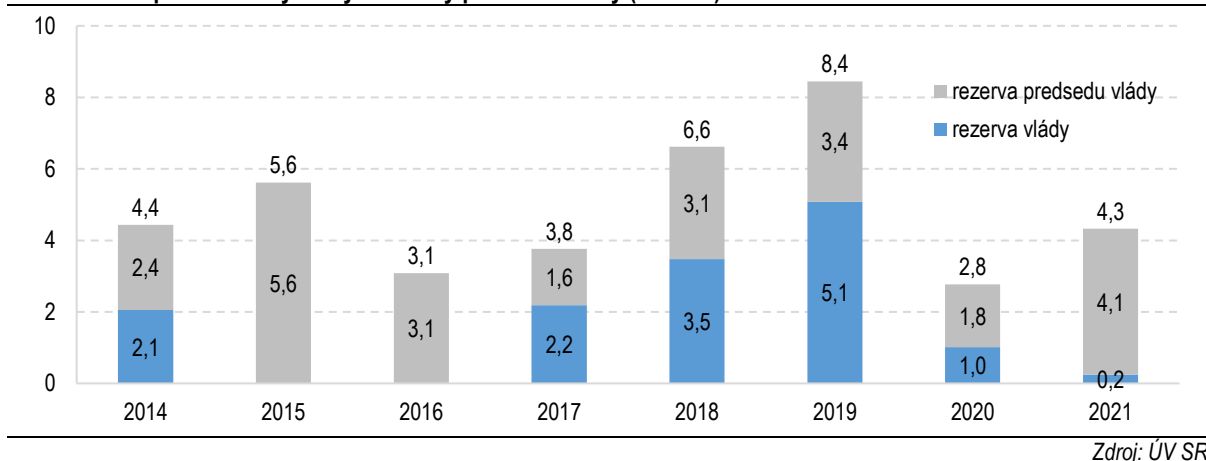
¹⁶⁸ Mapa siete nabíjajúcich staníc, https://zsedrive.sk/mapa?query=gpsNorthWestLat-51.473605064589606_gpsNorthWestLon-13.006638830988862_gpsSouthEastLat-45.4590773130723_gpsSouthEastLon-29.519090002863862_lat-48.55562014055505_lng-21.262864416926362_zoom-7_id-null_ac-acResident-dc-ufc-zse-foreignRoaming-homeRoaming-partnerRoaming-

¹⁶⁹ Ng et al. (2020)

10.6. Dotácie z rezervy predsedu vlády, rezervy vlády a dotácie MF SR

Rezerva vlády a rezerva predsedu vlády sú podľa Zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy rozpočtované na krytie v čase alebo výške neistých nevyhnutných alebo nepredvídateľných výdavkov. Stalo sa však zvykom využívať ich na financovanie dotácií, a to často aj na účely, ktoré sa nezdajú byť v súlade s podmienkou nevyhnutnosti či nepredvídateľnosti. Rezerva predsedu vlády má zverejnené Všeobecné podmienky k predkladaniu žiadostí, podľa nich sa má použiť najmä na verejnoprospešné účely, o peniaze sa dá uchádzať ako na základe vyzvaní, tak aj priamo žiadosťou bez vyzvania. O žiadostiach rozhoduje komisia, hodnotiaci formulár špecifikuje, na základe akých informácií sa žiadosti bodujú. Čerpanie oboch rezerv za posledných 8 rokov kopíruje volebný cyklus.

Graf 136: Čerpanie rezervy vlády a rezervy predsedu vlády (mil. eur)

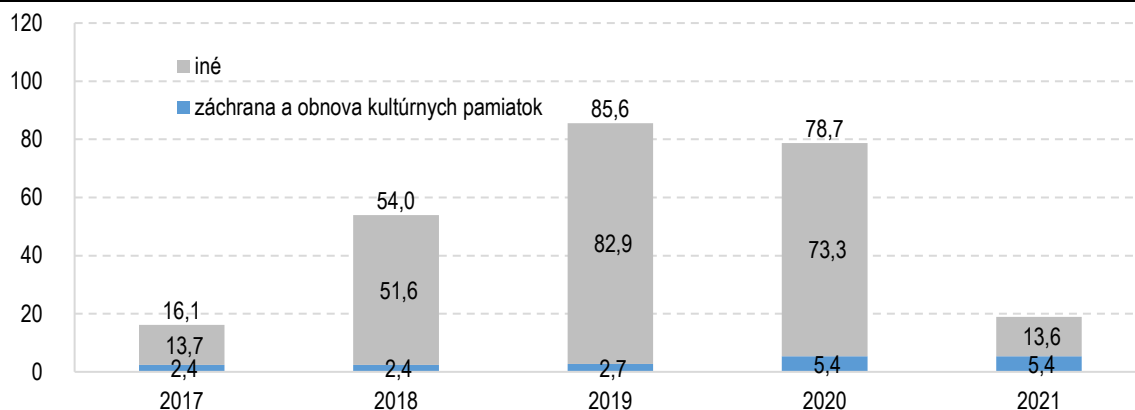


Hoci niektoré podporené aktivity môžu spadať pod definíciu „nepredvídateľné alebo nevyhnutné výdavky“, viaceré financované oblasti pod túto kategóriu nespádajú. Rezerva predsedu vlády SR napríklad v roku 2021 rozdelila cca 1 mil. eur na odstránenie škôd po živelných pohromách, na ktoré je určená. Avšak takmer 1,5 mil. eur prideliť na služby pre obeť domáceho násillia a cca 1 mil. eur použitý na obnovy pamätníkov či vojnových hrobov. Akokoľvek dôležité sa môžu tieto účely zdať, mali by byť financované v rámci výdavkov príslušných kapitol, a nie z rezervy predsedu vlády, nakoľko ich ťažko možno považovať za nepredvídateľné alebo nevyhnutné. Rezerva je však na iné ako nepredvídateľné či nevyhnutné účely používaná už dlhodobo, často sa z nej financuje športová infraštruktúra, organizácia rôznych podujatí či činnosť rôznych organizácií.

Tabuľka 44: Využitie prostriedkov z rezervy predsedu vlády SR (2021)

Účel dotácie	Dotácia (v tis. eur)
obete domáceho násillia	1 424,8
odstránenie škôd po povodniach	978,0
obnova pamätníkov či vojnových hrobov	952,4
iné	351,0
linky istoty	310,0
Spolu	4 016,1

Problematickým sa tak ani nezdá to, že by dotácie neboli hodnotené transparentne, ako skôr využitie rezervy, ktorá má slúžiť na financovanie nepredvídateľných výdavkov na financovanie výdavkov, ktoré nepredvídateľné nie sú. **Rezerva predsedu vlády by nemala byť využívaná na takéto účely, je vhodnejšie ponechať ju na financovanie nepredvídateľných výdavkov a dané aktivity financovať v rámci dotačných schém príslušných kapitol.** V prípade aktivít ako linky istoty či pomoc obetiam domáceho násillia, ktoré sú z dotačných programov financované dlhodobo, sa javí ako vhodnejšie nájsť v rámci rozpočtu príslušnej kapitoly (MPSVaR SR či MZ SR) finančné prostriedky na systematické financovanie týchto aktivít.

Graf 137: Čerpanie dotačného programu MF SR (mil. eur)

Zdroj: MF SR

Podobnú dotačnú schému financuje aj Ministerstvo financií SR, veľká väčšina podporených aktivít nespadá do pôsobnosti rezortu financií. Napríklad v roku 2021 poskytlo viac ako 5 mil. eur na záchranu a obnovu kultúrnych pamiatok, či 2,7 mil. eur na športovú infraštruktúru a organizáciu Európskeho olympijského festivalu mládeže (EYOF), pričom oba tieto účely spadajú pod existujúce dotačné schémy príslušných rezortov. Časť peňazí z dotačného programu MF SR je určená na vopred nedefinované účely, takže chýbajú ciele dotačnej schémy a možnosť merať ich plnenie. Dotačná schéma na záchranu a obnovu kultúrnych pamiatok bola od roku 2022 trvalo presunutá pod kapitolu MK SR. Ostávajú však aj iné účely, ktoré by bolo vhodné vyriešiť.

Účely dotačnej schémy MF SR by sa nemali prekryvať s dotačnými schémami jednotlivých kapitol, ktoré sú špecifické, majú definované ciele a merateľné ukazovatele. V prípade potreby vyššej finančnej alokácie môžu byť dotačné schémy daných kapitol posilnené.

Tabuľka 45: Využitie prostriedkov z dotačného programu MF SR (2021)

Účel dotácie	Suma (v mil. eur)
Návšteva pápeža Františka	6 168,0
Záchrana a obnova kultúrnych pamiatok	5 380,0
Kultúra (múzeum Andyho Warhola)	4 000,0
Šport, vrátane EYOF	2 712,2
Iné	570,9
Povodňové zabezpečovanie práce	119,7
Spolu	18 950,8

Rezerva vlády by mala byť, podobne ako rezerva predsedu vlády, použitá na krytie nepredvídateľných a nevyhnutných výdavkov. Nie je pritom zrejme, načo sú na rovnaký účel zriadené dve samostatné rezervy. V minulosti NKÚ vo svojich správach (NKÚ, 2021) kritizoval, že prostriedky sú iba v malej miere poskytované na účely podľa zákona a väčšina financovaných výdavkov nepatrila medzi nepredvídateľné. V roku 2021 sa z rezervy vlády vyčerpalo iba približne 250-tis. eur z narozpočtovaných 5 mil. eur a to na dva projekty, pri ktorých nie je jasné či spadajú do použitia rezervy vymedzenej zákonom.

Bibliografia

- AKCIGIT, U., D. HANLEY, D., a SERRANO-VELARDE, N., 2021. Back to Basics: Basic Research Spillovers, Innovation Policy, and Growth. *Review of Economic Studies*, roč. 88, č. 1, s. 1-43.
- ANGUS, C., HOLMES, J., a MEIER, P. S., 2019. Comparing alcohol taxation throughout the European Union. *Addiction*, roč. 114, č. 8, s. 1489-1494.
- ARMBRECHT, J., 2014. Use value of cultural experience: A comparison of contingent valuation and travel cost. *Tourism Management.*, roč. 42, s. 141-148.
- ARTS COUNCIL ENGLAND, 2022. Annual Report and Accounts 2021-2022. Dostupné online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1091368/ACE379_Arts_Council_Annual_Report_and_Accounts_202122_v20.pdf
- AVF, 2021. Výročná správa Audiovizuálneho fondu za rok 2021. Dostupné online: http://www.avf.sk/Libraries/V%03%bdro%04%8dn%03%a9_spr%03%a1vy/V%03%AVF_2021_final.sflb.ashx
- BABCOCK, B. A., 2015. *Cutting the Fat: It Won't Kill Crop Insurance*. Washington: Environmental Working Group. Dostupné online: <https://www.ewg.org/research/cutting-fat>
- BAILEY, R., HILLMAN, C., ARENT, S., a PETITPAS, A., 2013. Physical Activity: An Underestimated Investment in Human Capital? *Journal of Physical Activity and Health*, roč. 10, č. 3, s. 289-308.
- BÁEZ, A., a HERRERO, L., 2012. Using contingent valuation and cost-benefit analysis to design a policy for restoring cultural heritage. *Journal of Cultural Heritage*, roč. 13, č. 3, s. 235-245.
- BERECZ, A., 2018. Dochádzanie za prácou: Viac ako 2,5 eura denne na cestu Slováci dať nechcú. *Trend.sk*. Dostupné online: <https://www.trend.sk/financie/dochadzanie-pracou-viac-ako-2-5-eura-denne-cestu-slovaci-dat-nechcu>
- BIEŠČAD, M., BOROŠOVÁ, Z., DOŠEKOVÁ, Z., a SVORENČÍK, A., 2019. Kedy sa filmové vratky ešte oplatia? Odhad dopadu zvýšenia preplácania oprávnených výdavkov pri produkcii filmov na štátny rozpočet. Komentár IKP 2019/1. Dostupné z: https://www.culture.gov.sk/wp-content/uploads/2020/02/2019_01_Komentar_IKP.pdf
- BUKOVINA, J., a REMETA, J., 2018. *Licencia spravodlivosti? Vyhodnotenie fungovania daňovej licencie*. Komentár 1/2018 Inštitútu finančnej politiky. Bratislava: MF SR. Dostupné online: https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/3483/22/DPPO_licencia_201801.pdf
- CEER, 2021. Status Review of Renewable Support Schemes in Europe for 2018 and 2019. Dostupné online: <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/ffe624d4-8fbb-ff3b-7b4b-1f637f42070a>
- CILIBERTI, S., a FRASCARELLI, A., 2018. The CAP 2013 reform of direct payments: redistributive effects and impacts on farm income concentration in Italy. *Agricultural and Food Economics*, roč. 6, č. 1, s. 1-18.
- CORBET, H., a JOHNSON, D. G., 1991. *World agriculture in disarray*. London: Palgrave Macmillan UK.
- CWI, D., 1980. Public support of the arts: three arguments examined. *Journal of Cultural Economics*, roč. 4, č. 2, s. 39-62.
- DERZANAUSKIENE, G., et al., 2017. *Private or Public? What kind of business does Europe prefer?* Joint paper No. 02. Lodz: 4Liberty.eu. Dostupné online: <https://en.llri.lt/wp-content/uploads/2018/01/SOE-in-CEE.pdf>
- DESKINS, J., a SEEVERS, M. T., 2011. Are State Expenditures to Promote Tourism Effective? *Journal of Travel Research*, roč. 50, č. 2, s. 154-170.
- DEVER JR, P., 2008. Reforming subsidies in the federal budget. *Politics & Policy*, roč. 36, č. 5, s. 854-878.

DIAZ ARIAS, A., a VAN BEERS, C., 2013. Energy subsidies, structure of electricity prices and technological change of energy use. *Energy Economics*, roč. 40, s. 495-502.

DI CATALDO, M., a MONASTIRIOTIS, V., 2018. *An assessment of EU Cohesion Policy in the UK regions: direct effects and the dividend of targeting*. LEQS Discussion Paper No. 135/2018. London: London School of Economics. Dostupné online: <https://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper135.pdf>

DWYER, L., a FORSYTH, P., 1992. The case for tourism promotion: An economic analysis. *The Tourist Review*, roč. 47, č. 3, s. 16-26.

EDWARDS, C., 2018. Agricultural subsidies. Dostupné online: <https://www.downsizinggovernment.org/agriculture/subsidies>

EL BENNI, N., a FINGER, R., 2013. The effect of agricultural policy reforms on income inequality in Swiss agriculture-An analysis for valley, hill and mountain regions. *Journal of Policy Modeling*, roč. 35, č. 4, s. 638-651.

ELLING, A., VAN HILVOORDE, I., a VAN DEL DOOL, R., 2012. Creating or awakening national pride through sporting success: A longitudinal study on macro effects in the Netherlands. *International Review for the Sociology of Sport*, roč. 49, č. 2, s. 129-151.

ERICKSON, P., DOWN, A., LAZARUS, M., a KOPLOW, D., 2017. Effect of subsidies to fossil fuel companies on United States crude oil production. *Nature Energy*, roč. 2, s. 891-898.

ERICKSON, P., VAN ASSELT, H., KOPLOW, D., et al., 2020. Why fossil fuel producer subsidies matter. *Nature*, roč. 578, s. E1-E4.

EUROSTAT, 2020. Wine production and trade in the EU. *Ec.europa.eu*. Dostupné online: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ledn-20201119-2>

EURÓPSKA KOMISIA, 2009. *European Competitiveness Report 2008*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

EURÓPSKA KOMISIA, 2017. *Risk management schemes in EU agriculture; dealing with risk and volatility*. EU Agricultural Markets Briefs No. 12. Brusel: Európska komisia. Dostupné online: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2019-10/agri-market-brief-12_en_0.pdf

EURÓPSKA KOMISIA, 2018. New assessment of ESIF administrative costs and burden: final report. Brusel: Európska komisia. Dostupné online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4f4b7bcc-e18f-11e8-b690-01aa75ed71a1/language-en>

EURÓPSKA KOMISIA, 2020. *Odporúčanie Rady, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2020 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2020*. Dostupné online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-slovakia_sk.pdf

FALK, M., 2006. What drives business Research and Development (R&D) intensity across Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) countries? *Applied Economics*, roč. 38, č. 5, s. 533-547.

FINANČNÁ SPRÁVA SR, 2017. Pestovatelia ovocia pozor! Lieh vyrobený v pestovateľskej pálenici nemožno predávať. Dostupné online: https://www.financnasprava.sk/sk/pre-media/novinky/archiv-noviniiek/detail-novinky/_pestovatelia-ovocia-pozor-ts/bc

GARDNER, B. L., 1992. Changing economic perspectives on the farm problem. *Journal of economic literature*, roč. 30, č. 1, s. 62-101.

GIBSON M. J., a LUCKSTEAD, J., 2017. Coupled Vs. Decoupled Subsidies with Heterogeneous Firms in General Equilibrium. *Journal of Applied Economics*, roč. 20, č. 2, s. 271-282

- GRIX, J., a CARMICHAEL, F., 2012. Why do governments invest in elite sport? A polemic. *International Journal of Sport Policy and Politics*, roč. 4, č. 1, s. 73–90.
- GROOTHUIS, P., BRUCE, A., JOHNSON, K., a WHITEHEAD, J. C., 2004. Public Funding of Professional Sports Stadiums: Public Choice or Civic Pride? *Eastern Economic Journal*, roč. 30, č. 4, s. 515-526.
- GUELLEC, D., a VAN POTTELSBERGHE DE LA POTTERIE, B., 2000. *The Impact of Public R&D Expenditure on Business R&D*. OECD Science, Technology and Industry Working Papers No. 2000/04. Paris: OECD Publishing. Dostupné online: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/the-impact-of-public-r-d-expenditure-on-business-r-d_670385851815
- HALLMANN, K., BREUER, Ch., a KÜHNREICH, B., 2013. Happiness, pride and elite sporting success: What population segments gain most from national athletic achievements? *Sport Management Review*, roč. 16, č. 2, s. 226-235.
- HECKMAN, J., 2011. The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education. *American Educator*, roč. 35, s. 31-47.
- HILLMAN CHARTRAND, H., a CAUGHEY, C., 1989. The Arm's Length Principle and the Arts: International Perspective - Past, Present and Future. In: CUMMINGS Jr., M., a DAVIDSON SCHUSTER, J. M. eds. *Who's to Pay? for the Arts: The International Search for Models of Support*. New York: American Council for the Arts.
- HISELIUS, L. W., a SVENSSON, A., 2017. E-bike use in Sweden – CO2 effects due to modal change and municipal promotion strategies. *Journal of Cleaner Production*, roč. 141, január 2017, s. 818-824.
- HOLTON, S., 2022. This child can: participation in sport for children with vision impairment. *Paediatrics and Child Health*, roč. 32, č. 8, s. 297-301.
- HRNČÁROVÁ, K., 2019. Digitálne predplatné rastie, boom sa zatiaľ nekoná. *Stratégie hnonline.sk*. Dostupné online: <https://strategie.hnonline.sk/news/media/2038115-digitalne-predplatne-rastie-boom-sa-zatial-nekona>
- IEA, 2022. *Global EV Outlook 2022*. Paris: IEA. Dostupné online: <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2022>
- IFP, 2014. *Daňové výdavky*. Manuál Inštitútu finančnej politiky. Dostupné online: https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/20044/48/Danove_vydavky_manual.pdf
- IMF, 2018. *Slovak Republic: Selected Issues*. IMF Country Report No. 18/242. Washington: International Monetary Fund. Dostupné online: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/26/Slovak-Republic-Selected-Issues-46123>
- ISP, 2022. *Ekonomická pomoc regiónom: priame a nepriame kanály*. Analytický komentár. Dostupné online: <https://www.employment.gov.sk/sk/ministerstvo/vyskum-oblasti-prace-socialnych-veci-institut-socialnej-politiky/analyticke-komentare/ekonomicka-pomoc-regionom-priame-nepriame-kanaly.html>
- JAMBOR, A., a BABU, S., 2016. *Competitiveness of global agriculture: Policy Lessons for Food Security*. Cham: Springer.
- JANSSEN, I., a LEBLANC, A. G., 2010. Systematic review of the health benefits of physical activity and fitness in school-aged children and youth. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, roč. 7, článok č. 40.
- KOKOLAKAKIS T., a LERA-LOPEZ, F., 2020. Sport Promotion through Sport Mega-Events. An Analysis for Types of Olympic Sports in London 2012. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, roč. 17, článok č. 6193.

- LATRUFFE, L., 2010. *Competitiveness, Productivity and Efficiency in the Agricultural and Agri-Food Sectors*. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers No. 30. Paris: OECD Publishing. Dostupné online: https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/competitiveness-productivity-and-efficiency-in-the-agricultural-and-agri-food-sectors_5km91nkdt6d6-en
- LAZARD, 2021. Lazard's Levelized Cost of Energy Analysis — Version 15.0. Dostupné online: <https://www.lazard.com/media/451881/lazards-levelized-cost-of-energy-version-150-vf.pdf>
- LEE, I., et al., 2021. Effect of physical inactivity on major non-communicable diseases worldwide: an analysis of burden of disease and life expectancy. *Lancet*, roč. 380, č. 9838, s. 219-229.
- LEGISLATIVE ANALYST'S OFFICE, 2020. The 2020-21 Budget: California Arts Council. Dostupné online: <https://lao.ca.gov/reports/2020/4148/CA-Arts-Council-020720.pdf>
- LING, S., JIA, N., MA, S., LAN, Y., a HU, W., 2019. An incentive mechanism design for bus subsidy based on the route service level. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, roč. 199, s. 271-283.
- LIPSEY, R. G., a LANCASTER, K., 1956. The General Theory of Second Best. *The Review of Economic Studies*, roč. 24, č. 1, s. 11-32.
- LONDON ECONOMICS, 2010. *Study analysing possible changes in the minimum rates and structures of excise duties on alcoholic beverages*. Final Report to EC DG Taxation and Customs Union. London: London Economics. Dostupné online: <https://londoneconomics.co.uk/wp-content/uploads/2011/09/18-Study-analysing-possible-changes-in-the-minimum-rates-and-structures-of-excise-duties-on-alcoholic-beverages.pdf>
- MALIKOVÁ, V., a GAJDOŠ, M., 2021. *Správa o knižnom trhu 2020*. Bratislava: Združenie vydavateľov a kníhkupcov Slovenskej republiky. Dostupné online: https://zvks.sk/wp-content/uploads/2021/10/Knizny-trh_2020.pdf
- MANSFIELD, E., a YOHE, G., 2004. *Microeconomics: theory/applications*. 11th ed. New York: W. W. Norton & Company
- MASTERS, W. A., a WINTER-NELSON, A., 1995. Measuring the comparative advantage of agricultural activities: Domestic resource costs and the social cost-benefit ratio. *American journal of agricultural economics*, roč. 77, č. 2, s. 243-250.
- MEUS, J., DE VITS, S., S'HEEREN, N., DELARUE, E., a PROOST, S., 2020. *Renewable Electricity Support in Perfect Markets: Economic Incentives Under Diverse Subsidy Instruments*. Energy Systems Integration & Modeling Group Working Paper Series No. ESIM2020-01. Lueven: KU Lueven. Dostupné online: <https://www.mech.kuleuven.be/en/tme/research/energy-systems-integration-modeling/pdf-publications/wp-esim2020-01>
- MF SR, 2020. *Moderné a úspešné Slovensko*. Dostupné online: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/ine-strategicke-materialy/>
- MF SR, 2021. *Priebežná implementačná správa revízií výdavkov 2021: Zdravotníctvo, obrana, informatizácia, kultúra a pôdohospodárstvo*. Dostupné online: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/83/Priebeznaimplementacnasprava2021.pdf>
- MF SR, a MK SR, 2020. *Revízia výdavkov na kultúru, záverečná správa*. Dostupné z: <https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/hodnota-za-peniaze/revizia-vydavkov/kultura/revizia-vydavkov-kulturu-final-20200714.pdf>
- MIREHIE, M., GIBSON, H. J., BUNING, R. J., COBLE, C., a FLAHERTY, M., 2021. Towards an understanding of family travel decision-making processes in the context of youth sport tourism. *Journal of Destination Marketing & Management*, roč. 21, článok č. 100644.

MK SR, 2022. 254 miliónov eur na obnovu národných kultúrnych pamiatok vo vlastníctve štátu. *Culture.gov.sk* Dostupné z: <https://www.culture.gov.sk/ministerstvo/medialny-servis/aktuality-ministerstva-kultury/254-milionov-eur-na-obnovu-narodnych-kulturnych-pamiatok-vo-vlastnictve-statu/>

MPRV SR, 2022. Správa o strategickom pláne SPP na rok 2021.

MPRV SR, a MF SR, 2019. *Revízia výdavkov na pôdohospodárstvo a rozvoj vidieka*. Záverečná správa. Dostupné online: https://www.mfsr.sk/files/archiv/1/Vlastny_mat_Zaverecna_sprava_revizie_vydavkov_final.pdf

MŠVVŠ SR, 2021. *Stratégia Slovenskej republiky pre mládež na roky 2021 – 2028*. Dostupné online: https://www.minedu.sk/data/files/11043_strategia-slovenskej-republiky-pre-mladez-na-roky-2021-2028.pdf

MUTTER, F., a PAWLOWSKI, T., 2013. Role models in sports – Can success in professional sports increase the demand for amateur sport participation? *Sport Management Review*, roč. 17, č. 3, s. 324-336.

MŽP SR a MF SR, 2017. *Revízia výdavkov na životné prostredie*. Dostupné online: https://www.minzp.sk/files/iep/zaverecna_sprava_zivotne_prostredie.pdf

NEWBERRY, D., 2021. Designing efficient Renewable Electricity Support Schemes. *Energy Policy Research Group, University of Cambridge*. Dostupné online: <https://www.jstor.org/stable/resrep30313>

NG, H., MEHL, D., CAIRO, S., a WALKER, B., 2020. How governments can encourage adoption of battery electric vehicles. *Kearney.com*. Dostupné online: <https://www.kearney.com/automotive/article/-/insights/how-governments-can-encourage-adoption-of-battery-electric-vehicles>

NKÚ, 2022, IMPLEMENTÁCIA SYSTÉMU DUÁLNEHO VZDELÁVANIA NA SLOVENSKU

NKÚ, 2021. *Finančné prostriedky poskytnuté z vybraných rozpočtových kapitol na rozvoj športu*. Správa o výsledku kontroly 2021. Dostupné online: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/265201/96769-0-110.pdf>

OECD, 2015. *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*. OECD Tax Policy Studies No. 23. Paris: OECD Publishing. Dostupné online: <https://www.oecd.org/publications/taxation-of-smes-in-oecd-and-g20-countries-9789264243507-en.htm>

OECD, 2019. *OECD Economic Surveys Slovak Republic*. Paris: OECD Publishing. Dostupné online: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Slovak-Republic-2019-OECD-economic-survey-overview.pdf>

OECD, 2020. *OECD Tourism Trends and Policies 2020*. Paris: OECD Publishing. Dostupné online: <https://www.oecd.org/cfe/tourism/oecd-tourism-trends-and-policies-20767773.htm>

OECD, 2021a. *Promoting research and innovation in the Slovak Republic through an effective use of European funds*. OECD Public Governance Policy Paper No. 04. Paris: OECD Publishing. Dostupné online: <https://www.oecd.org/slovakia/promoting-research-and-innovation-in-the-slovak-republic-through-an-effective-use-of-european-funds-f0e9d786-en.htm>

OECD, 2021b. *SME and entrepreneurship policy frameworks across OECD countries: An OECD Strategy for SMEs and Entrepreneurship*. OECD SME and Entrepreneurship Papers No. 29. Paris: OECD Publishing. Dostupné online: <https://www.oecd.org/economy/sme-and-entrepreneurship-policy-frameworks-across-oecd-countries-9f6c41ce-en.htm>

OECD, 2021c. *Tax Subsidies for R&D Spending and Patent Boxes in OECD Countries*. Dostupné online: <https://files.taxfoundation.org/20210315164148/Tax-Subsidies-for-RD-Spending-and-Patent-Boxes-in-OECD-Countries.pdf>

OMÉDIÁCH.COM, 2021. Až 87 percent Slovákov používa sociálne siete denne, v priemere na nich strávi až tri hodiny. *Omédiách.com*. Dostupné online: <https://www.omediach.com/internet/21149-az-87-percent-slovakov-pouziva-socialne-siete-denne-v-priemere-na-nich-stravi-az-tri-hodiny>

- ÖZDEMİR, Ö., HOBBS, B. F., VAN HOUT, M., a KOUTSTAAL, P., 2019. Capacity vs Energy Subsidies for Renewables: Benefits and Costs for the 2030 EU Power Market. *Energy Policy*, roč. 137, článok č. 111166.
- PAYNE, W., et al., 2003. *Sports role models and their impact on participation in physical activity: a literature review*. West Melbourne: VicHealth. University of Ballarat: School of Human Movement and Sport Science.
- POKRIVČÁK, J., TÓTH, M. (2020). Analýza rizikovosti v poľnohospodárstve SR a možností využitia nástrojov SPP na riadenie rizika v programovacom období 2021-2027
- POKRIVČÁK, J., TÓTH, M. (2023). Porovnanie Strategických plánov SPP na roky 2023-2027: Viazaná podpora príjmu
- PÚ SR, 2021. *Výročná správa o činnosti a hospodárení Pamiatkového úradu SR za rok 2021*. Dostupné online: https://www.pamiatky.sk/Content/Data/File/pamiatkovy_urad/vyrocná_sprava/Vyrocná_sprava_PUSR_2021.pdf
- RAHIM, F., et al., 2022. *Slovak Republic: Fiscal Transparency Evaluation*. IMF Technical Report (in print). Washington: International Monetary Fund.
- REIS, R. S., et al., 2016. Scaling up physical activity interventions worldwide: stepping up to larger and smarter approaches to get people moving, *Lancet*, roč. 388, č. 10051, s. 1337-1348.
- RICHARD, A., a TOMMASI, D., 2001. *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*. Paris: OECD Publishing.
- ROLFE, J., 2019. Simple economic frameworks to evaluate public investments in sporting events in regional Australia. *Economic Analysis and Policy*, roč. 63, september 2019, s. 35-43.
- ROSTÁS, M., 2021. Absolventi duálu sa lepšie uplatnia. *Hospodárske noviny*, 2. februára 2021, s. 13. Dostupné online: https://cms.sustavapovolani.sk/wp-content/uploads/2021/02/trexima_020221.pdf
- SAFFER, H., 1989. *Alcohol consumption and Tax Differentials Between Beer, Wine and Spirits*. NBER Working Paper No. 3200. Cambridge: NBER. Dostupné online: <https://www.nber.org/papers/w3200>
- SCOWN, M. W., BRADY, M. V., a NICHOLAS, K. A., 2020. Billions in misspent EU agricultural subsidies could support the sustainable development goals. *One Earth*, roč. 3, č. 2, s. 237-250.
- SCHWARTZ, G., a CLEMENTS, B., 1999. Government Subsidies. *Journal of Economic Surveys*, roč. 13, č. 2, s. 119-148.
- SEVERINI, S., TANTARI, A., a DI TOMMASO, G., 2016. Do CAP direct payments stabilise farm income? Empirical evidences from a constant sample of Italian farms. *Agricultural and Food economics*, roč. 4, č. 1, s. 1-17.
- SHIBLI, S., RAMCHANDANI, G., a DAVIES, L., 2021. The impact of British sporting achievements on national pride among adults in England. *European Sport Management Quarterly*, roč. 21, č. 5, s. 658-676.
- SIEGFRIED, J., a ZIMBALIST, A., 2000. The Economics of Sports Facilities and Their Communities. *Journal of Economic Perspectives*, roč. 14, č. 3, s. 95-114.
- SITA (2015). Nezamestnaní sú málo ochotní cestovať za prácou. *Podnikam.sk*. Dostupné online: <https://podnikam.sk/nezamestnani-su-malo-ochotni-cestovat-za-pracou/page/3/>
- SLATTERY, C., a ZIDAR, O., 2020. Evaluating State and Local Business Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, roč. 34, č. 2, s. 90-118.
- SPRINGMANN, M., a FREUND, F., 2022. Options for reforming agricultural subsidies from health, climate, and economic perspectives. *Nature Communications*, roč. 13, článok č. 82.
- SRHOJ, S., LAPINSKI, M., a WALDE, J., 2021. Impact evaluation of business development grants on SME performance. *Small Business Economics*, roč. 57, č. 3, s. 1285-1301.

- SYKES, A. O., 2005. Subsidies and countervailing measures. In: MACRORY, P. F. J. et al. (eds). *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*. Boston: Springer.
- ŠALING, M., a PORUBSKÝ, M., 2017. *Umenie (ne)platiť dane*. Komentár 01/2017 Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Bratislava: Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Dostupné online: <https://www.rrz.sk/wp-content/uploads/2021/05/Umenie-neplatit-dane.pdf>
- ŠIPIKAL, M., a SZITÁSIOVÁ, V., 2014. *Hodnotenie regionálnej politiky Európskej únie : vybrané príklady z praxe Slovenskej republiky*. Bratislava: Ekonóm.
- ŠIPIKAL, M., PISÁR, P., a LABUDOVOVÁ, V., 2013. Are Subsidies Really Needed? The Case Of EU Regional Policy In The Czech And Slovak Republics. *E+M Ekonomie a Management*, roč. 16, č. 4, s. 30-41.
- TASR, 2022. Verejnoprávne umelecké fondy sa majú transformovať do Komory umelcov. *Teraz.sk*. Dostupné z: <https://www.teraz.sk/kultura/verejnopravne-umelecke-fondy-sa-maju/642261-clanok.html>
- TOEPLER, S., a ZIMMER, A., 2002. Subsidizing the Arts: Comparative Perspectives on Cultural Policy. In: CRANE, D., ed. *Global Culture: Media, Arts and Cultural Policy in a Global Context*. London: Routledge.
- TOWSE, R., 2010. *A Textbook of Cultural Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ÚHP, 2022. *Princípy grantovej podpory výskumu, vývoja a inovácií: popis dobrej praxe*. Bratislava: MF SR. Dostupné online: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/50/Principy-podpory-vyskumu-vyvoja-a-inovacii.pdf>
- U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, 2018. *Physical Activity Guidelines for Americans*. 2nd edition. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services. Dostupné online: https://health.gov/paguidelines/second-edition/pdf/Physical_Activity_Guidelines_2nd_edition.pdf
- ÚRSO, 2016. *Porovnanie podpory OZE a výkupných cien elektriny vyrobenej z OZE v okolitých krajinách*. Dostupné online: <https://www.urso.gov.sk/data/att/b61/233.b825a8.pdf>
- VAN BEERS, C., a DE MOOR, A., 2001. *Public Subsidies and Policy Failures*. Cheltenham: Edgar Elgar Publishing.
- VAN DER PLOEG, F., 2006. The Making of Cultural Policy: A European Perspective. In: GINSBURGH, V. A., a THROSBY, D., eds. *Handbook of the Economics of Art and Culture*. Amsterdam: Elsevier B.V
- VARIAN, H. R., 2009. *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*. 8th ed. New York: W. W. Norton & Company.
- VLÁDA SR, 2021. *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021 – 2024*. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=494677>
- WARDA, J., 2001. *Measuring the Value of R&D Tax Treatment in OECD Countries*. STI Review No.27, Special Issue on New Science and Technology Indicators. Paris: OECD Publishing. Dostupné online: <https://www.oecd.org/sti/37124998.pdf>
- WEIMER, D. L., a VINING, A. R., 2017. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 6th ed. New York: Routledge.
- WHO, 2018. *Global action plan on physical activity 2018–2030: more active people for a healthier world*. Geneva: World Health Organization. Dostupné online: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/272722>.
- WILSON, J. K., a POMFRET, R., 2009. Government Subsidies for Professional Team Sports. *Australian Economic Review*, roč. 42, č. 3, s. 264-275
- WIJNANDS, J. H., BREMMERS, H. J., VAN DER MEULEN, B. M., a POPPE, K. J., 2008. An economic and legal assessment of the EU food industry's competitiveness. *Agribusiness: An International Journal*, roč. 24, č. 4, s. 417-439.

WRIGHT, B. D., 1995. Goals and Realities for Farm Policy. *Agricultural Policy Reform in the United States*, s. 3-25.

YU, Z., 2005. Environmental protection: A theory of direct and indirect competition for political influence. *Review of Economic Studies*, roč. 72, s. 269-286.

Zoznam skratiek

Skratka	Význam
APVV	Agentúra na podporu výskumu a vývoja
AVF	Audiovizuálny fond
BEV	batériové elektrické vozidlo
BOCR	Bratislavská organizácia cestovného ruchu
COFOG	klasifikácia výdavkov verejnej správy podľa funkcie
CP	cenný papier
CRZ	Centrálny register zmlúv
CVIT SR	Centrum vedecko-technických informácií SR
ČR	Česká republika
DESI	Index digitálnej ekonomiky a spoločnosti
DH	Deaflympijské hry
DPH	daň z pridanej hodnoty
DPPO	daň z príjmov právnických osôb
EIS	Európsky prehľad výsledkov inovácií (European Innovation Scoreboard)
EK	Európska komisia
ESA 2010	Európsky systém národných a regionálnych účtov
ETS	Európsky systém obchodovania s emisiami
EÚ	Európska únia
EÚ27	Označenie pre všetkých členov Európskej únie
EYOF	Európsky olympijský festival mládeže
FnPŠ	fond na podporu športu
FO	fyzická osoba
FPU	Fond na podporu umenia
FS SR	Finančná správa Slovenskej republiky
HBP	Hornonitrianske bane Prievidza, a.s.
HDP	hrubý domáci produkt
HEV	hybridný elektromobil
IFP	Inštitút finančnej politiky
IKP	Inštitút kultúrnej politiky
IKT	informačné a komunikačné technológie
IMF	Medzinárodný menový fond (International Monetary Fund)
KEGA	Kultúrna a edukačná grantová agentúra MŠVVaŠ SR
KPIs	kľúčové ukazovatele výkonnosti
KULT MINOR	Fond na podporu kultúry národnostných menšín
MDV SR	Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky
ME	Majstrovstvá Európy
MEN	miera evidovanej nezamestnanosti
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MH SR	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
MIRRI SR	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky
MK SR	Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky
MO ČR	Ministerstvo obrany Českej republiky
MO SR	Ministerstvo obrany Slovenskej republiky
MPRV SR	Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky

MSP	malé samostatné pivovary
MŠMT ČR	Ministerstvo školstva, mládeže a telovýchovy Českej republiky
MŠVVaŠ SR	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
MVO	mimovládna organizácia
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NACE	Štatistická klasifikácia ekonomických činností
NKP	národná kultúrna pamiatka
NKÚ	Najvyšší kontrolný úrad
NRO	najmenej rozvinuté okresy
NS	neziskový sektor
OCR	Organizácia cestovného ruchu
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
OH	Olympijské hry
OOCR	Oblasťná organizácia cestovného ruchu
OP	operačný program
OZE	obnoviteľné zdroje energie
PH	Paralympijské hry
PHEV	plug-in hybridné elektrické vozidlo
PO	právnická osoba
R&D	výskum a vývoj (research and development)
RIS MF SR	Rozpočtový informačný systém Ministerstva financií SR
SAV	Slovenská akadémia vied
SCM	syntetická kontrolná skupina
SE	Slovenské elektrárne, a.s.
SME	malé a stredné podniky (small and medium-sized enterprises)
SOŠV	Slovenský olympijský a športový výbor
SR	Slovenská republika
SS	súkromný sektor
ST	Slovakia Travel
SZČO	samostatne zárobkovo činná osoba
ŠP	štátny podnik
ŠR	štátny rozpočet
ŠS	štátny sektor
ŠÚ SR	Štatistický úrad Slovenskej republiky
TPS	tarifa za prevádzkovanie systému
TRB	Turizmus regiónu Bratislava (krajská OCR)
ÚHP	Útvar hodnoty za peniaze
ÚRSO	Úrad pre reguláciu sieťových odvetví
ÚV SR	Úrad vlády Slovenskej republiky
V3	krajiny Vyšehradskej skupiny bez Slovenska
V4	Vyšehradská skupina
VaV	výskum a vývoj
VEGA	Vedecká grantová agentúra MŠVVaŠ SR a SAV
VPS	Všeobecná pokladničná správa
VS	verejná správa
VŠ	vysoká škola

VT	Vysoké Tatry
VÚ KVET	vysoko účinná kombinovaná výroba elektriny a tepla
VÚC	vyšší územný celok
WHO	Svetová zdravotnícka organizácia (World Health Organization)

Zoznam príloh

Príloha 1: Administratívne náklady schém

- Administratívne náklady sú dôležitým kritériom efektivity dotačných schém, pretože odčerpávajú financie, ktoré by inak mohli byť použité na poskytovanú podporu.
- Slovenské dotačné schémy majú náklady porovnateľné so zahraničnými fondmi (4 až 5 %). Súkromné nadačné fondy sú väčšinou menej efektívne (vyjadrené podielom administratívnych nákladov na rozdelenú podporu) ako štát, najmä kvôli nižšiemu celkovému objemu podpory.
- Schémy, ktoré prerozdeľujú priemerne menšie jednotkové dotácie majú obvykle vyšší pomer administratívnych nákladov. Pridelovanie podpory formou vzorca znižuje náklady schém.
- Je vhodné, aby schémy, ktoré pridelujú jednotkovo menšie dotácie, boli administratívne menej náročné tak, aby schémy prinášali čo najväčší celkový prínos pre spoločnosť.

Dôležitým kritériom vyhodnocovania efektivity dotačných schém je aj náročnosť ich spracovania a s tým spojené administratívne náklady. Pri hodnotení schém je okrem výšky poskytovaných dotácií potrebné zväziť aj ich administratívne a transakčné náklady. Tieto náklady je nutné udržiavať na čo najnižšej možnej miere pri zachovaní kvality procesu poskytovania dotácií.

Náklady schém výraznejšie ovplyvňuje jednotková výška dotácie, počet príjemcov a ich tematické zameranie (EK, 2018). Komplexné posúdenie technickej kvality žiadostí o obnovu pamiatky môže byť náročnejšie ako pridelenie dotácie firmám na základe výšky ich spotreby energie. Administratívne náklady schém predurčuje aj forma podpory. Pri nárokovateľnej podpore, ktorá má definovanú výšku, nie je potrebné posudzovať kvalitu žiadostí o dotáciu a projektov (napr. podpora športu na MŠVVaŠ vyplácaná na základe vzorca). Opačným príkladom je posúdenie kvality pri súťaživých scénach pri podpore kultúry. Najmenej efektívne sú často schémy, ktoré prerozdeľujú malý objem podpory, pretože administratívne náklady nebývajú priamo úmerné veľkosti schémy (Foster et al, 2000; EK, 2018).

Posúdenie adekvátnosti administratívnych nákladov by malo zahŕňať okrem nákladov na strane poskytovateľov aj záťaž na strane prijímateľov. V prípade, že poskytovateľ a prijímateľ dotácie vynaložia na administráciu viac prostriedkov ako je samotná výška poskytnutej dotácie, je takáto činnosť celkovo neefektívna pre celú spoločnosť. Administratívne náklady predstavujú najmä náklady na zamestnancov na strane poskytovateľa (vypracovanie schém, hodnotenie žiadostí, kontrola vyúčtovania) aj prijímateľa (vypracovanie žiadostí, získavanie potrebných dokumentov, dokladovanie využitia a reporting).

Box 20: Metodika analýzy

Revízia sa zamerala na náklady dotácií poskytovaných na kultúru a šport v rokoch 2019 až 2021. Posudzované boli samostatné dotačné fondy (Fond na podporu umenia, Audiovizuálny fond, Fond na podporu kultúry národnostných menšín a Fond na podporu športu) a dotačné schémy administrované ministerstvami školstva a kultúry. Tieto schémy boli následne porovnané s nákladmi podobných schém vo verejnom aj súkromnom sektore.

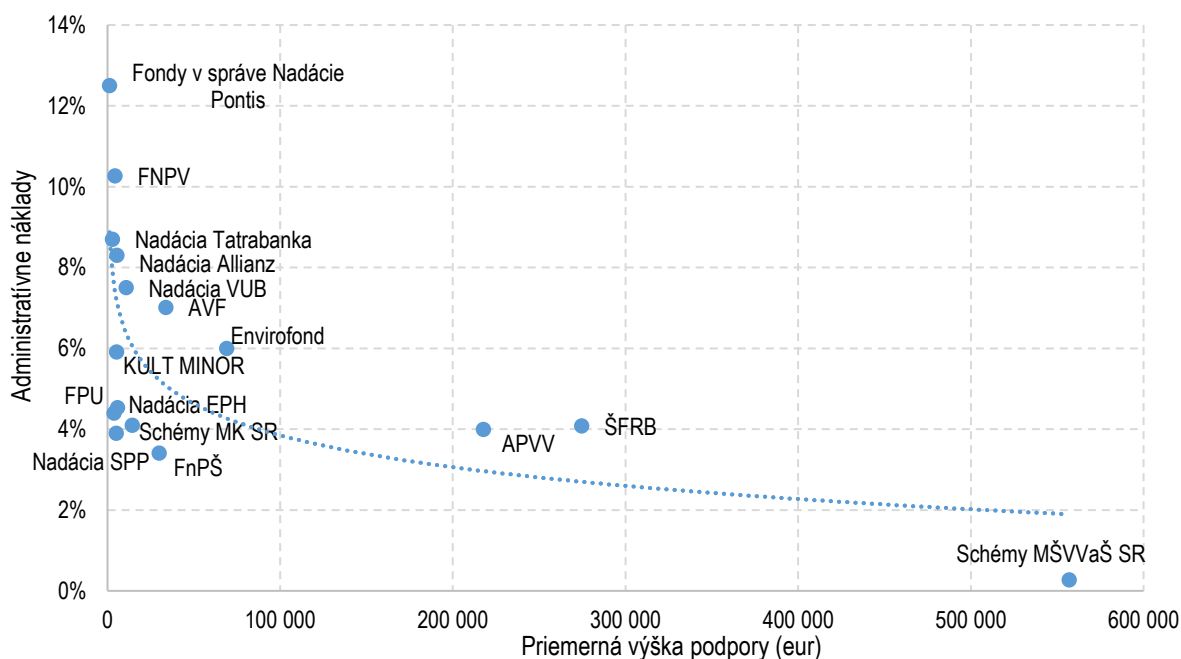
Definícia prevádzkových výdavkov a výdavkov na podpornú činnosť fondov sa mierne odlišuje od definície použitej pre analýzu (napr. zahrnutie odmien pre hodnotiteľov žiadostí do výdavkov na podpornú činnosť). Analyzované administratívne náklady zahŕňajú mzdové výdavky, tovary a služby a prípadné kapitálové výdavky spojené s poskytovaním dotácií. Administratívne náklady dotačných schém na ministerstvách boli poskytnuté priamo danými ministerstvami a do istej miery ide o odhad. Ich náklady predstavujú najmä mzdové náklady oddelení poskytujúcich podporu. Náklady na réžiu a mzdy zamestnancov, ktorí sa na agende podieľajú len čiastočne boli odhadnuté, a náklady na potrebné informačné systémy. Pri samostatných dotačných fondoch boli použité dáta z rozpočtového informačného systému. Náklady predstavujú aj činnosti spojené s posudzovaním

veľkého množstva podaných žiadostí, z ktorých je na udelenie podpory odporučená len časť, pričom podpora napokon nie je vyplatená všetkým úspešným žiadateľom¹⁷⁰.

Dotlačné fondy majú v zákonoch, ktorými sú zriadené, definovaný limit prevádzkových výdavkov ako 5 %¹⁷¹ príspevku zo štátneho rozpočtu, prípadne aj z iných druhov príjmov. Zákonné limity nákladov definované ako podiel z príjmov nemusia byť najvhodnejšie. Logickejšim riešením by bolo ich naviazať na výdavky v podobe pridelenej podpory, pretože to je činnosť, pri ktorej skutočné prevádzkové náklady vznikajú. Plánovanie výdavkov môže byť však často zložitejšie, ako naviazanie výšky administratívnych nákladov na jasne definovaný príjem (príspevok od štátu). Problém vzniká v prípade, ak schéma neprerozdolí všetky dostupné príjmy. Príkladom je Envirofond, ktorý má zákonný limit prevádzkových výdavkov 2 % z príjmov, ktoré sú však výrazne vyššie ako objem pridelenej podpory. V pomere k prerozdelenej podpore mal Envirofond prevádzkové náklady 6 %.

Schémy, ktoré pridelujú väčšiu jednotkovú podporu, sa javia ako administratívne menej náročné v porovnaní so schémami, ktoré rozdeľujú menšie jednotkové dotácie. Značnú rolu tiež zohráva aj forma prerozdelenia, teda či sú žiadosti o dotácie vyhodnocované podľa kvality alebo je podpora rozdelená formou vzorca. Je vhodné, aby schémy, ktoré pridelujú jednotkovo menšie dotácie, boli administratívne menej náročné tak, aby schémy prinášali čo najväčší celkový prínos pre spoločnosť.

Graf 138: Vzťah medzi administratívnymi nákladmi a priemernou výškou podpory



Pozn.: Dva súkromné nadačné fondy boli pre výrazne vysoké náklady vynechané.

Zdroj: RIS MF SR, výročné správy organizácií, výpočet ÚHP

Okrem audiovizuálneho fondu sa administratívne náklady dotačných schém v kultúre sa zásadne nelíšia. Audiovizuálny fond má vyššie náklady (7 %) ako zvyšné dva kultúrne fondy. Je to najmä kvôli vyšším priemerným mzdám aj vyšším výdavkom na tovary a služby v porovnaní s Fondom na podporu umenia, ktorý má viac zamestnancov a výrazne väčší počet žiadostí. Vyššie administratívne náklady pri AVF môžu byť spôsobené dlhším procesom a kontrolami pri natáčaní filmov. Vyššie náklady sú spôsobené aj tým, že v rámci AVF funguje Slovenská filmová agentúra, ktorá sa nevenuje primárne agende dotácií. AVF má vyšší pomer nákladov aj v porovnaní

¹⁷⁰ Napr. z dôvodu odstúpenia od zmluvy, prípadne je podpora vyplatená až v nasledujúcom kalendárnom roku.

¹⁷¹ Limit 5 % majú všetky skúmané fondy, okrem Fondu na podporu kultúry národnostných menšín, ktorý bol v roku XY zvýšený na 6 %. Fond na podporu športu má limit stanovený len z príspevku zo štátneho rozpočtu, pre iné druhy príjmov na rozdiel od zvyšných troch fondov nemá stanovené žiadne limity.

s českým Štátnym fondom kinematografie, ktorý má o niečo širší záber pôsobnosti a výrazne vyšší rozpočet (takmer 70 mil. eur v roku 2020). Náklady boli porovnateľné v roku 2018 (7,6 %), kedy český fond vyplatil trojnásobne nižší objem filmových vratiek ako v nasledujúcich rokoch.

Ak by samostatné dotačné fondy fungovali spoločne, je možné, že by existoval potenciálny priestor na úsporu. Kým existencia samostatného Audiovizuálneho fondu má oporu v zahraničnej praxi, za zváženie by stálo spojenie backoffice činností Fondu na podporu národnostných menšín s Fondom na podporu umenia, resp. AVF pri podpore menšinovej audiovizie. Na posúdenie možnosti zvýšenia efektivity fondov a úspory prevádzkových nákladov je potrebná hlbšia analýza.

Tabuľka 46: Priemerné administratívne náklady vybraných dotačných schém (2019-2021)

Schéma	Pomer nákladov k podpore		Náklady na 1 žiadosť (€)		Priemerná podpora (€)
	Vyplatenej	Schválenej	Schválenú	Podanú	
Schémy vyžadujúce hodnotenie kvality žiadostí					
Fond na podporu športu (2021)	3,4 %	-	1 018	914	29 854
Agentúra na podporu výskumu a vývoja	4,0 %	-	-	-	217 771
Štátny fond rozvoja bývania	4,1 %	3,5 %	11 268	8 968	274 596
Dotačné schémy MK SR	4,1 %	-	563	350	14 322
Fond na podporu umenia	4,5 %	4,8 %	281	148	5 768
Fond na podporu kultúry národ. menšín	5,9 %	5,5 %	293	207	5 282
Audiovizuálny fond	7,0 %	6,6 %	2 187	1 348	33 818
Fond na podporu vzdelávania	10,3 %	8,2 %	357	317	4 364
Schémy čiastočne využívajúce na prerozdelenie prostriedkov vzorec					
Envirofond (2020-21)	6,0 %	-	-	-	69 012
Schémy do veľkej miery využívajúce na prerozdelenie prostriedkov vzorec					
Dotačné schémy MŠVVaŠ	0,3 %	-	-	-	556 987
Zahraničné schémy					
EU fondy (celá EU 2014-20)	4,0 %	-	-	-	-
Štátni fond kinematografie (2018-20)	4,8 %	-	-	-	-

Pozn.: Pri Audiovizuálnom fonde sú filmové vratky súčasťou vyplatenej podpory, náklady na ne boli preto započítané k odporúčanej podpore. Podobne boli počty žiadostí o registráciu filmového projektu započítané k počtu podaných žiadostí o dotáciu a počty vyplatených vratiek k počtu odporúčených projektov. Proces pri vratkách sa však líši od klasických dotácií a môže tak mať aj odlišnú administratívnu náročnosť.

Zdroj: RIS MF SR, MŠVVaŠ SR, MK SR, Výročné správy organizácií, EK, SFKMG

Dotačné schémy administrované Ministerstvom kultúry sa javia ako mierne efektívnejšie v porovnaní s dotačnými fondami. Pomer administratívnych nákladov v skúmanom období je však skreslený poskytovaním covidovej pomoci cez dotačný systém ministerstva v roku 2021. Celkový objem poskytnutej podpory tak bol vyšší o viac ako 23 mil. eur v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi. V rokoch 2019 a 2020 tvorili administratívne náklady v priemere 5,3 %, v bežnom období sú teda porovnateľné so samostatnými fondami.

Dotačné schémy administrované Ministerstvom školstva majú nízke administratívne náklady, pretože príspevky rozdeľujú najmä podľa vzorca. Ide o odlišný spôsob pridelovania podpory – vyše 90 % objemu podpory sa vypláca podľa nárokov stanovených v zákone o športe. Len malá časť dostupných prostriedkov sa prerozdelení inou formou. Administrácia spočíva najmä v kontrole vstupných parametrov do vzorca na vyplatenie príspevku pre uznané športy, prípadne iných kritérií a v priebežnej kontrole použitia poskytnutých prostriedkov. Fond na podporu športu zatiaľ neposkytol celý dostupný objem podpory, a preto nie je možné vyhodnotiť jeho administratívne náklady.

Slovenské dotačné schémy majú náklady porovnateľné so zahraničnými kultúrnymi fondmi. Náklady Arts Council England v roku 2021 až 2022 predstavovali 4,24 % príjmov (Arts Council England, 2022). California Arts Council uvádzal náklady na rozvoj pilotných programov 4,8 % z celkovej sumy na ne určenej (LAO, 2020).

Súkromné nadačné fondy nie sú pri poskytovaní grantov vždy efektívnejšie ako štát. Nadačné fondy zo zákona zvereňujú náklady na správu fondov a poskytujú granty podporujúce široké spektrum verejnoprospešných účelov. Nadačné fondy v mnohých prípadoch prerozdeľujú menší celkový objem prostriedkov, priemerná výška podpory je tak nižšia ako v prípade štátnych dotácií. Údaje o nákladoch fondov, ktoré sú v správe Nadácie Pontis, potvrdzujú, že pomer administratívnych nákladov úzko súvisí s výškou poskytovaných grantov aj celkovým objemom dostupnej podpory. Aj v súkromnom sektore sa nájdu nadačné fondy s výrazne vysokým podielom nákladov, ktorý sa bez bližšieho preskúmania nedá jednoducho vysvetliť.

Tabuľka 47: Priemerné administratívne náklady nadačných fondov

	Pomer nákladov k vyplatenej podpore	Priemerná výška podpory	Náklady na 1 žiadosť (eur)	
			Odporučenú	Podanú
Fondy v správe Nadácie Pontis (2021-22)	12,5 %	1 200	281	144
Nadácia Volkswagen Slovakia (2019)	1,8 %	-	-	-
Nadácia EPH (2017-2019)	4,4 %	3 793	179	-
Nadácia SPP (2020-2021)	3,9 %	5 172	187	-
Nadácia VUB (2019-2021)	7,5 %	10 856	803	-
Nadácia Allianz (2019-2021)	8,3 %	5 538	457	-
Nadácia Orange (2019-2021)	32,9 %	2 572	738	-
Nadácia Tatrabanka (2019-21)	8,7 %	2 890	255	-
Nadácia Tesco (2019-21)	3,5 %	-	-	-
Nadácia J&T (2019-21)	39,3 %	7 824	2 996	-

Zdroj: vlastné výpočty Nadácie Pontis, výročné správy nadačných fondov

Neexistuje žiadna kvantifikácia administratívnej záťaže na strane žiadateľov o dotácie v slovenskom prostredí. Určitú predstavu o náročnosti podávania žiadostí môže ukázať čas strávený v online registračnom systéme danej schémy, nezohľadňuje však čas strávený získavaním požadovaných dokumentov. Inšpiráciou k začatiu sledovania týchto nákladov by mohol byť tzv. Paperwork reduction act z USA, ktorého cieľom bolo, aby úrady odhadovali, koľko času ľuďom zaberie vyplňanie dotazníkov. Za záťaž respondentov považovali napr. aj čítanie inštrukcií a získavanie technológií/systémov potrebných na spracovanie a odoslanie informácií¹⁷².

Pri eurofondoch finančná záťaž prijímateľov predstavovala 11 % oprávnených finančných prostriedkov (108-tis. eur alebo 1,5 FTE na 1 mil. eur oprávneného financovania).

Štátne dotačné schémy obvykle požadujú vyšší počet dokumentov v porovnaní so súkromnými nadačnými fondmi. Vyššia náročnosť je vzhľadom k prerozdeľovaniu prostriedkov štátneho rozpočtu logická. Základné kritériá pre prijímateľov dotácií stanovuje zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Žiadateľ musí mať vysporiadané finančné vzťahy so štátnym rozpočtom, nesmie byť v konkurze či reštrukturalizácii, nesmie mať evidovanú pokutu za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania a podobne. Časť potvrdení o splnení týchto kritérií bola anti-byrokratickým zákonom nahradená čestnými vyhláseniami, resp. poskytnutím údajov potrebných pre vyžiadanie výpisu z registra trestov. Náročnosť súkromných grantov je nižšia aj pri obsahovo rovnakých dokumentoch – nadačné fondy napríklad nepožadujú oficiálne potvrdenie o vedení účtu z banky.

Administratívne náklady poskytovateľa dotácie a jej prijímateľa sú spojené nádoby. Čím väčší počet dokumentov, resp. čím obsahovo komplikovanejšie dokumenty poskytovateľ vyžaduje pri podávaní žiadosti o dotáciu a jej vyúčtovanie, tým viac práce s ich kontrolou sám sebe vyrába. Elektronizácia procesu podávania žiadostí v súkromných nadačných fondoch prostredníctvom systému e-grant výrazne prispela k zníženiu administratívnych nákladov na oboch stranách.

Administratívnu náročnosť štátnych dotačných schém je možné znížiť. V prípade dotačných fondov a schém v kultúre sa ponúka možnosť zavedenia akreditácie pre subjekty, ktoré žiadosti podávajú každoročne. Základné

¹⁷² <https://pra.digital.gov/burden/activities/>

kritériá žiadateľov by sa preverili pri úvodnej žiadosti o akreditáciu, ktorá by po schválení bola platná niekoľko rokov. Počas doby trvania akreditácie by žiadatelia predkladali len dokumenty súvisiace vyslovene so žiadosťou o dotáciu, prípadne s jej vyúčtovaním v prípade úspešnej žiadosti. Najpravdepodobnejšou možnosťou je ďalšie odbúranie administratívnej záťaže žiadateľov v súvislosti s ďalšími kolami anti-byrokratického zákona. Toto odbremenenie žiadateľov však neprispieva k celkovému zníženiu administratívnej náročnosti schém, pretože poskytovatelia dotácií sú naďalej povinní si dané údaje overovať. Je na zváženie, či je rovnaký rozsah administratívnej záťaže v podobe vžadovaných dokumentov a potvrdení odôvodnený v prípade žiadateľov s násobne odlišnými žiadanými sumami.

Európska komisia na zníženie administratívnych nákladov po roku 2020 odporúča najmä zníženie počtu overovaní a výraznejšie využívanie tzv. Simplified cost options (SCOs). Zároveň ale samotné administratívne náklady podľa Európskej komisie nevypovedajú o efektívite schémy a na posúdenie ich adekvátnosti je potrebné ich porovnať aj s dosiahnutými výsledkami.

Príloha 2: Teoretické východiská dotácií

V širšom vymedzení predstavujú dotácie štátnu pomoc, ktorá v porovnaní s výsledkom voľného trhu buď znižuje ceny výrobkov a služieb, alebo zvyšuje príjmy producentov (Schwart a Clements, 1999). Dotácie majú najmä formu priamych vládnych výdavkov (subvencií), daňových úľav (daňové výdavky) či zvýhodnených pôžičiek.

Cieľom štátnych dotácií je realokácia produktívnych zdrojov tak, aby v porovnaní s voľným trhom dosiahli lepšie výsledky z pohľadu verejného blahobytu. Najčastejším argumentom v prospech dotácií je zlyhanie trhu, ktoré spôsobuje, že rozhodnutia týkajúce sa produkcie a alokácie zdrojov, ktoré sú optimálne z pohľadu jednotlivých firiem, sú suboptimálne z pohľadu celej spoločnosti (Schwart a Clements, 1999, Wilson a Pomfret, 2009).¹⁷³ Podľa teórie second-best je použitie dotácií opodstatnené, ak vďaka nim dochádza k zväčšeniu spoločenského blahobytu (Lipsey a Lancaster, 1956). Príkladom sú dotácie na investície do zelenej energie, ktoré sú pre firmy nákladné, no majú vysoké spoločenské prínosy, alebo dotácie na základný výskum, ktorého výsledky majú povahu verejného statku s veľkou mierou „spillover“ efektov.¹⁷⁴ V oboch prípadoch nie sú producenti na voľnom trhu schopní získať príjem zodpovedajúci vytvorenej spoločenskej hodnote. Bez štátnej dotácie by tak produkcia týchto statkov nedosahovala spoločensky optimálnu úroveň.

Dotáciami môže štát ovplyvňovať správanie ekonomických subjektov správnym smerom. Napríklad dotovanie hromadnej dopravy znižuje jej cenu, a tým ju robí atraktívnejšou voči menej ekologickejšim spôsobom cestovania (Ling et al. 2019). Naopak príkladom nevhodne nastavených stimulov v kontexte klimatickej krízy je podpora ťažby a spracovania fosílnych palív (Erickson et al., 2017). Dotácie môžu slúžiť tiež na podporu spoločensky prospešných odvetví či znižovanie regionálnych rozdielov podporou konkrétnych producentov v socioekonomicky slabších regiónoch. Vždy by však malo platiť, že spoločenské prínosy dotácií sú väčšie ako ich spoločenské náklady.

Box 21: Iné ciele a využitie dotácií

Pri rozhodovaní o poskytnutí dotácií sa nemusia sledovať len ekonomické ciele, ale tiež sociálne a politické, respektíve ich rôzna kombinácia.

Príkladom politického cieľa, ktorý nemusí zvyšovať celkový blahobyt ale má skôr redistribučný efekt, je snaha zachovať určitú úroveň lokálnej poľnohospodárskej produkcie (Gibson a Luckstead, 2017). Aj pri politicky motivovaných dotáciách je nutné nastaviť jasné kritériá, ako napríklad dlhodobá udržateľnosť poľnohospodárskej produkcie alebo podpora zdravých potravín, a predísť negatívnym javom, ako napríklad zvyšovaniu príjmových nerovností (Springman a Freud, 2022, Scown et al. 2020).

Dotácie tiež môžu predstavovať vhodný nástroj na dosiahnutie niektorých sociálnych cieľov. Napríklad, ak sú pri riešení problémov súvisiacich s chudobou efektívnejšie neziskové organizácie ako štát, potom ich finančná podpora prostredníctvom dotácií môže byť opodstatnená.

Príkladom, kombinujúcim politické, sociálne a ekonomické ciele sú dotácie pre strategických zamestnávateľov v menej rozvinutých regiónoch (Slattery a Zidar, 2020). Vždy je však potrebné zvážiť všetky náklady a benefity plynúce z podpory, aby za strategického zamestnávateľa nebol označený subjekt produkujúci negatívne externality (napríklad Hornonitrianske bane), podporou ktorého dochádza k zníženiu celkového spoločenského blahobytu.

Konečná podoba dotácií je výsledkom politického rozhodnutia, ktoré nemusí byť spoločensky optimálne (van Beers a de Moor, 2001). Môže byť ovplyvnené tlakom záujmových skupín (Yu, 2005), ktoré okrem priameho

¹⁷³ V prílohe sú uvedené všetky zásadné zlyhanie trhu a jeho negatívne spoločenské dôsledky prevzaté od Weimera a Vininga (2017). Weimer a Vining definujú konkrétne prípady, kedy je použitie dotácií vhodné. Primárne sa jedná o riešenie externalít.

¹⁷⁴ Spillover efekt je v ekonómii prínos alebo náklad, ku ktorému dochádza v dôsledku inej udalosti v zdanlivo nesúvisiacom kontexte. Vo výskume môže ísť napríklad o objav novej matematickej metódy, ktorá umožní rozvoj zložitých algoritmov v IT, vďaka ktorým sa akceleruje výskum v ďalších oblastiach ako lekárstvo, farmácia, environmentálne vedy, ostatné prírodné vedy, či spoločenskovedné disciplíny. Vhodná veľkosť a štruktúra podpory výskumu (základného aj aplikatívneho) preto môže výrazne pozitívne vplyvať na spoločenský blahobyt a jeho dynamiku (Akcigit et al., 2021).

lobingu pôsobia aj na verejnú mienku, a tým vytvárajú tlak zo strany voličov (Groothuis et al., 2004, Siegfried a Zimbalist, 2000). Aktivity záujmových skupín často predstavujú dobývanie ekonomickej renty, t. j. získanie výnosov nad úrovňou potrebnou pre motivovanie majiteľov výrobných faktorov zapojiť ich do produkcie. Dobývanie renty vždy znižuje spoločenský blahobyt.

Dotácie v realite často nedosahujú požadované výsledky, sú spoločensky nákladné a sú vnímané ako nespravodlivé. Dotácie môžu narúšať konkurenciu, deformovať cenotvorbu, znižovať racionalizáciu využitia zdrojov, a tým znižovať tlak na efektivitu (Diaz Arias a van Beers, 2013). Dotácie tak vytvárajú nielen priame finančné náklady, ale aj nepriame náklady. Platí pritom, že čím sú dotácie nákladnejšie, tým sú menej efektívne. Ak sú dotácie využívané ako nástroj prerozdelenia, môžu v niektorých častiach spoločnosti vytvárať pocit nespravodlivosti (Schwartz a Clements, 1999).

Vysoký počet malých dotačných schém s nízkym priemerným príspevkom na prijímateľa vytvára riziko vysokých administratívnych a transakčných nákladov na oboch stranách. Pri malých priemerných príspevkoch pre prijímateľov tak môže dochádzať k neprimerane vysokým administratívnym nákladom na strane prijímateľa, ktoré môžu byť v konečnej miere porovnateľné alebo vyššie ako získaná dotácia. Na strane poskytovateľa dotácie môže dochádzať k vynakladaniu vyšších administratívnych nákladov, čím sa znižuje celková efektivita poskytovania dotácií. Napríklad viaceré fondy môžu na vlastnú prevádzku použiť 5, resp. 6 % príspevku zo štátneho rozpočtu. Ak by fondy v podobných oblastiach fungovali spoločne, existoval by potenciálny priestor na úsporu. Jedným zo znakov dobre navrhutej dotácie by mali byť nízke administratívne a transakčné náklady na strane poskytovateľa aj prijímateľa.

Box 22: Druhy neefektívnosti dotácií

V odbornej literatúre sa v súvislosti s dotáciami objavujú tri druhy neefektívnosti. **Alokačná neefektívnosť** znamená, že dotácie nie sú správne cielené na zlyhanie trhu. Od správnej alokácie zdrojov závisí, či sa výsledok približuje, alebo vzdáva od spoločenského optima v porovnaní s voľným trhom. Príkladom alokačnej neefektivity je podpora činností, ktoré spôsobujú negatívne externality ako v prípade dotovania ropných spoločností (Erickson et al. 2020). **Technická neefektívnosť** vzniká, keď dotačné schémy nie sú správne nastavené (Allen a Tommasi, 2001). Ide o situáciu, kedy dotácie nenapĺňajú požadované ciele, či sa na realizáciu míňajú viac zdrojov, ako je objektívne potrebné (Van Beers a de Moor, 2001). Nemusí ísť len o zlyhanie zo strany poskytovateľa dotácie. Vzťah medzi poskytovateľom a prijímateľom dotácie totižto vytvára informačnú asymetriu, pri ktorej môže prijímateľ dotácie profitovať z vykazovania vyšších než minimálnych nákladov (Ling et al. 2019). **Dynamická neefektívnosť** znamená, že dochádza k znižovaniu dosiahnuteľného pokroku v čase. Ak napríklad štát dotuje produkciu energie z fosílnych palív, znižuje tým jej relatívnu cenu, čím obmedzuje inovácie v oblasti využívania alternatívnych palív (Diaz Arias a van Beers, 2013).

Príloha 3: Politiky riešenia vybraných zlyhaní trhu (prevzaté podľa Weimer a Vining, 2017, Policy analysis)

	Uvoľnenie, vytvorenie alebo simulácia trhu	Subvencie, dotácie, daňové výdavky	Legislatíva	Poskytnutie priamo štátom	Poistenie a ochrana
Tradičné zlyhanie trhu					
Verejné statky	S	S	S	P	
Externality	S	P	P	S	
Prirodzené monopoly	S	S	P	P	
Informačná asymetria			P	S	S
Iné obmedzenia súťaživosti					
Nedokonalá konkurencia			P		

Reálne preferencie spotrebiteľov vs. teória preferencií	S	S	P	
Riziko a neistota			P	S
Súčasná vs budúca spotreba			S	P
Ekonomický cyklus		P		S
Distribúcia				
Rovnosť príležitostí		S	P	S
Rovnosť výsledkov			S	P

Zdroje riešení: P – primárne, S - sekundárne

Zdroj: Policy analysis, Weimer a Vining, 2017

Zlyhania trhu

Na ideálne konkurenčnom trhu sú tovary a služby efektívne prerozdelené na Pareto optimálnej úrovni¹⁷⁵. Trhový mechanizmus však funguje efektívne výlučne v podmienkach dokonalej konkurencie. V reálnom ekonomickom živote existuje množstvo faktorov narušajúcich jeho fungovanie. Výsledkom je nedokonale fungujúci systém, ktorý so sebou prináša neefektívnosť vo využívaní dostupných zdrojov. Ekonomika tak produkuje pod hranicou svojich možností a dochádza tak k zlyhaniu trhu.

Zlyhanie trhu nastáva, keď jednotlivci konajúci vo vlastnom racionálnom záujme produkujú menej ako ekonomicky efektívny výsledok. Medzi najbežnejšie zlyhania trhu patrí existencia verejných statkov, externality, prirodzené monopoly a informačná asymetria.

Verejné statky a zmiešané statky

Verejné statky predstavujú tovary a služby, ktoré sa vyznačujú nerivalitou a nevylúčiteľnosťou zo spotreby. Nerivalita znamená, že spotreba statku daným jednotlivcom neobmedzuje spotrebu toho istého statku iným jednotlivcom a nevylúčiteľnosť zo spotreby predstavuje nemožnosť obmedziť spotrebu jednotlivcovi, ktorý za spotrebu verejného statku neplatí.

Jedným z ľahko ilustrovateľných verejných statkov je národná obrana, ktorá je verejným statkom, pretože každý občan dostáva podobné výhody bez ohľadu na to, koľko platí a zároveň si občania nekonkurujú v jej využívaní. Je veľmi ťažké súkromne produkovať optimálne množstvo národnej obrany. Keďže vlády nemôžu použiť konkurenčný cenový systém na určenie správnej úrovne národnej obrany, čelia aj veľkým problémom so stanovením ideálnej miery požadovanej obrany.

Externality

Externality predstavujú dôsledky ekonomickej činnosti jedného subjektu na iný subjekt, ktoré nie sú kompenzované (neprechádzajú trhom). Poznáme dva základné druhy externalít a to pozitívne a negatívne.

Pozitívne externality vznikajú vtedy, keď jeden subjekt pozitívne ovplyvňuje iný subjekt bez nároku na kompenzáciu. Typickým príkladom môže byť podpora vedy a výskumu, pri ktorej dochádza ku zdieľaniu vedomostí medzi pracovníkmi v technologických firmách, čo ma za následok vznik nových inovačných riešení v rôznych oblastiach. Na druhej strane negatívne externality predstavujú zníženie blahobytu pre jednotlivca alebo skupinu bez nároku na kompenzáciu. Príkladom je vypúšťanie nebezpečného odpadu do rieky, kedy pre miestnych rybárov dochádza ku zníženiu blahobytu vo forme úhynu rýb bez nároku na finančné alebo iné odškodnenie.

¹⁷⁵ Paretovo optimum je stav v spoločnosti, kedy jednotlivec nevie zvýšiť úroveň svojho blahobytu bez toho, aby neznižil jeho úroveň inému jednotlivcovi. Je to teoretický stav, kedy sa majú všetci v súčte tak dobre, ako je to na danom stupni rozvoja ekonomiky možné.

Prirodzené monopoly

Prirodzený monopol vzniká vtedy, keď najefektívnejší počet firiem v danom odvetví je jedna. Takýto stav je úzko spojený s úsporami z rozsahu, kedy vysoké fixné náklady spojené s poskytovaním statkov alebo služieb spôsobujú to, že s narastajúcou produkciou v celom rozsahu trhu klesajú priemerné náklady, ktoré sú zároveň nižšie, ako keby na trhu existovala konkurencia.

Príkladom na prirodzený monopol je vodovodná sieť. Fixné náklady v tomto odvetví sú vysoké, keďže na poskytnutie tohto statku je potrebné vybudovať kompletnú vodovodnú infraštruktúru. Jednotkové náklady tak prirodzene klesajú s rastom poskytovania daného statku, čo predstavuje úspory z rozsahu produkcie. Existencia dvoch totožných vodovodných sietí je neefektívna, keďže jednotkové náklady by v takomto prípade boli vyššie (predpokladajme dvojnásobné) a tým pádom by musela byť aj výsledná cena pre spotrebiteľov vyššia. Prirodzené monopoly je však potrebné regulovať, aby nedochádzalo ku cenovému zneužívaniu ich dominantného postavenia na trhu.

Informačná asymetria

Informačná asymetria na trhu vzniká v prípade, že pri transakcii má jedna z dvoch zúčastnených strán viac informácií ako druhá, a teda má schopnosť urobiť informovanejšie rozhodnutie. Asymetrické informácie vedú k zlyhaniu trhu tým, že zákon ponuky a dopytu, ktorý reguluje tvorbu cien tovarov a služieb, je skreslený.

V prípade predaja domu môže predávajúci zneužiť vyššiu informovanosť na jeho strane vo forme zamlčania nedostatkov ponúkanej nehnuteľnosti (staré nosníky na streche, vŕzgajúce schody, nefunkčná klimatizácia). Táto informačná asymetria môže spôsobiť, že kupujúci za dom zaplatí viac, ako by v prípade poznania daných nedostatkov bol ochotný zaplatiť.

Nedokonalá konkurencia

Nedokonalá konkurencia sa vzťahuje na akýkoľvek ekonomický trh, ktorý nespĺňa prísne predpoklady hypotetického dokonale konkurenčného trhu. Ekonomické subjekty v tomto prostredí predávajú rôzne produkty a služby, stanovujú si vlastné individuálne ceny, bojujú o podiel na trhu a často sú chránené bariérami vstupu a výstupu do odvetvia. Nedokonalá konkurencia je súčasťou našej spoločnosti a možno ju nájsť v nasledujúcich typoch trhových štruktúr: monopoly, oligopoly, monopolistická konkurencia, monopsóny a oligopozóny. Školy ekonomického myslenia sa vo všeobecnosti zhodujú na tom, že reálne trhy len zriedka spĺňajú predpoklady dokonalej konkurencie a preto je štát oprávnený využívať nástroje na reguláciu zneužívania dominantného postavenia subjektov v spoločnosti, aby tým zabezpečil efektívne využívanie zdrojov.

Reálne preferencie spotrebiteľov vs. teória preferencií

Ekonomické teórie predpokladajú, že každý človek má pevnú funkciu užitočnosti, ktorá vyjadruje rôzne kombinácie spotreby statkov do indexu celkového šťastia - preferencie. Spotrebiteľ nadobudne časť preferencií už po narodení a neskôr sa mu formujú účasťou v spoločnosti. Preferencie v reálnom svete nie sú ani také stabilné, ani také jednoduché, ako sa predpokladá v základnej ekonomickej teórii. Miera, do akej tento rozdiel bráni hospodárstvu dosiahnuť Paretovu efektívnosť, však zostáva nejasná.

Zmena preferencií spotrebiteľov, ktorá znižuje Paretovu efektívnosť môže nastať pôsobením reklám. Reklamy môžu spotrebiteľa presvedčiť o tom, že pri jeho konštantnej spotrebe a konštantnom príjme musí na udržanie svojej úrovne šťastia kúpiť napríklad nový automatický vysávač, čo mu znižuje celkový blahobyť.

Riziko a neistota

Predpoklad, že existujú efektívne trhy pre všetky tovary za všetkých nepredvídaných okolností znamená, že musí byť možné kúpiť si spravodlivé poistenie pre zachovanie aktuálneho blahobytu človeka bez ohľadu na

nepredvídateľné udalosti. Riziko je definované ako nepredvídané udalosti so známymi pravdepodobnosťami a neistota ako nepredvídané udalosti s neznámou pravdepodobnosťou.

Pozorovania z poistných trhov a individuálnych reakciách na riziko naznačujú, že verejné politiky môžu mať potenciál na zvýšenie ekonomickej efektívnosti pri situáciách zahŕňajúcich zvýšenú mieru neistoty. Verejné hodnotenia rizík môžu byť napríklad vhodnou reakciou, keď ľudia robia dôležité systematické chyby vo svojich súkromných hodnoteniach, a verejné poistenie môže byť opodstatnené, keď je súkromné krytie značne neúplné.

Súčasná vs. budúca spotreba

Spotrebiteľ má možnosť za určitú úrokovú mieru peniaze si nielen ukladať, ale aj požičiavať, čím môže ovplyvňovať veľkosť svojej súčasnej i budúcej spotreby. V prípade ak si spotrebiteľ odkladá časť zo svojho príjmu vo forme úspor, tak sa vzdáva súčasnej spotreby na úkor vyššej spotreby v budúcnosti (úspory mu exponenciálne rastú vďaka úrokovej miere). Na druhej strane ak sa dnes spotrebiteľ rozhodne zobrať úver, tak zvyšuje svoju súčasnú spotrebu na úkor nižšej spotreby v budúcnosti (úroková sadzba na poskytnutý úver mu znižuje spotrebu v budúcnosti).

Rozpočtové obmedzenia bránia v spotrebe v želanom rozsahu. Vlády aj jednotlivci často preferujú súčasnú spotrebu pred spotrebou v budúcich rokoch, resp. spotrebou budúcich generácií. Obavy o primeranosť váhy prisudzovanej preferenciám budúcich generácií môžu slúžiť ako prijateľné dôvody pre verejné politiky zamerané na zlepšenie medzičasovej alokácie zdrojov a tovarov.

Ekonomický cyklus

Pod pojmom ekonomický cyklus rozumieme výkyvy reálnej finálnej produkcie nad (expansion) alebo pod (recesia) úrovňou jej potenciálu. V prípade ak sa reálna hospodárska výkonnosť nachádza pod úrovňou jej potenciálu (nedosahuje maximálnu efektívnosť využívania výrobných faktorov, tak dochádza ku poklesu životnej úrovne občanov, čo oprávňuje štát vykonávať stabilizačné opatrenia. Počas obdobia recesie sa vláda snaží stimulovať dopyt pomocou fiškálnych a monetárnych nástrojov a to aj na úkor deficitu verejných financií. Expanzívne monetárne nástroje (ako napr. pokles hlavných úrokových mier) majú stimulovať rast investícií a tým nepriamo aj rast reálneho produktu.

Distribúcia dôchodkov

V ekonómii je distribúcia dôchodkov spôsob, akým sa celkové bohatstvo rozdeľuje medzi jednotlivcov alebo medzi výrobné faktory (práca, pôda a kapitál). Štát zabezpečuje distribúciu verejných príjmov medzi subjekty tak, aby dosiahol väčšiu spravodlivosť v rozdeľovaní (distribučné rozdeľovanie). K redistribúcii využíva verejné financie štátneho rozpočtu. Základným cieľom je znížiť sociálne rozdiely a prispievať k sociálnemu konsenzu, čím štát garantuje určitú základnú výšku životnej úrovne potrebnej na uspokojovanie základných potrieb obyvateľstva. Pri redistribúcii je dôležitou otázkou, do akej miery je potrebné prerozdeľovať verejné financie, aby bola zabezpečená ekonomická efektívnosť.

Rovnosť príležitostí

Rovnosť príležitostí je stav spravodlivosti, v ktorom sa s jednotlivcami zaobchádza podobne, bez umelých prekážok, predsudkov alebo preferencií. Podľa zástancov konceptu by šance na postup mali byť otvorené pre každého bez ohľadu na bohatstvo, postavenie alebo členstvo v privilegovanej skupine. V rámci spoločnosti však existuje časť ľudí, ktorá by bez externej pomoci bola v ohrození sociálneho vylúčenia (vdovy, siroty, telesne postihnutí ľudia). Na pomoc pre týchto občanov boli v minulosti zriadené charitatívne organizácie a po tridsiatych rokoch minulého storočia sa do pomoci zapojil aj verejný sektor. Štát ďalej na zabezpečenie rovnosti príležitostí poskytuje rekvalifikačné kurzy, doplnkové vzdelávanie a rehabilitačné kurzy, ktoré zabezpečujú rast participácie ľudí na trhu práce.

Rovnosť výsledkov

Rešpekt ku ľudskej dôstojnosti oprávňuje tvorcov verejných politík na zabezpečenie minimálnej úrovne spotreby pre všetkých členov v spoločnosti. Výška minimálnej úrovne spotreby sa líši medzi krajinami a rovnako tak aj v závislosti od časového obdobia. S rastúcou spotrebou klesá hraničná užitočnosť, a teda môžeme predpokladať, že dodatočný príjem pre sociálne najslabšie skupiny obyvateľstva má vo výsledku najvyšší nárast hraničnej užitočnosti a dodatočného šťastia. Tento argument nás v rámci daňovej politiky vedie ku záverom, že bohatí občania by mali byť na úkor chudobných občanov zdaňovaný vyššími sadzbami, aby sa zabezpečila rovnosť hraničných užitočností. Avšak, takýto systém by viedol ku masívnemu poklesu investícií a hospodárskeho rastu, keďže ľudia by už viac neboli motivovaní vytvárať bohatstvo, ktoré by sa následne stále prerozdelenilo. Všeobecne teda platí, že čím viac bohatstvo prerozdélime medzi občanov, tak tým viac sa nám zníži motivácia ho vytvárať a teda aj jeho samotná výška. Verejná politika musí odpovedať na otázku, aké je optimálne množstvo prerozdelenia, ktoré stojí za čiastočnú stratu celkového bohatstva.

Existuje mnoho možných riešení zlyhania trhu. Tie môžu mať podobu súkromných trhových riešení alebo vládou nariadených riešení. Vlády môžu uzákoniť legislatívu ako odpoveď na zlyhanie trhu. Napríklad, ak podniky po zvýšení minimálnej mzdy najímajú príliš málo nízkokvalifikovaných pracovníkov, vláda môže vytvoriť výnimky pre menej kvalifikovaných pracovníkov. Vlády môžu tiež zaviesť dane a dotácie ako možné riešenia. Dotácie môžu pomôcť podporiť správanie, ktoré môže viesť k pozitívnym externalitám. Medzitým môže zdanenie pomôcť znížiť negatívne správanie. Napríklad zavedenie dane z tabaku môže zvýšiť náklady na spotrebu, a preto bude pre ľudí fajčenie drahšie.

Príloha 4: Opatrenia Spoločnej poľnohospodárskej politiky

Hlavnými cieľmi Spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ (SPP) sú podpora poľnohospodárov, zlepšenie poľnohospodárskej produktivity, prispievanie k riešeniu zmeny klímy a zachovanie vidieckej oblasti v rámci EÚ. SPP je spoločná politika pre všetky krajiny Európskej únie, spravuje a financuje sa na európskej úrovni cez Európsky poľnohospodársky záručný fond (EPZF) a Európsky poľnohospodársky fond rozvoja vidieka (EPFRV). SPP sa uplatňuje prostredníctvom týchto opatrení:

1. **priame platby** zabezpečujú podporu príjmu pre poľnohospodárov a odmeňujú ich za vykonávanie poľnohospodárskych činností spôsobom šetrným k životnému prostrediu a poskytovanie verejných služieb, za ktoré im trhy zvyčajne neplatia, ako je napr. starostlivosť o vidiek
 - a. **oddelené priame platby** – nie sú podmienené produkciou konkrétnej plodiny alebo chovom zvierat, žiadateľovi stačí splniť podmienky kondicionality (napr. celoročné pokrytie ornej pôdy). Príkladom je jednotná platba na plochu, redistributívna platba alebo platba pre poľnohospodárske postupy prospešné pre klímu a životné prostredie.
 - b. **viazané priame platby** sú viazané na pestovanie konkrétnej plodiny alebo na chov konkrétnych druhov hospodárskych zvierat. Využívajú sa na podporu sektorov, ktoré majú významné ekonomické, environmentálne alebo sociálne prínosy a pritom nie sú dostatočne ziskové. Príkladom je pestovanie zeleniny, ktoré má pozitívny vplyv na zamestnanosť na vidieku a na zdravotný stav obyvateľstva ktoré konzumuje lokálnu zeleninu (IPP,2022).
2. **trhové opatrenia** riešia zložité situácie na trhu, ako je náhly pokles dopytu v dôsledku zdravotnej hrozby či prepad cien spôsobený dočasnou nadmernou ponukou na trhu.
3. **opatrenia na rozvoj vidieka** sú zamerané na osobitné potreby a výzvy, ktorým čelia vidiecke oblasti.
 - a. **projektové opatrenia** - realizujú sa prostredníctvom predkladania projektov, príkladom je podpora spolupráce pri rozvoji nových výrobkov a postupov v poľnohospodárstve alebo podpora miestneho rozvoja.
 - b. **neprojektové opatrenia** - podpory zamerané napríklad na oblasti s prírodnými a obmedzeniami alebo zabezpečenie dobrých životných podmienok zvierat.

V novom programovom období 2023- 2027 sa SPP uplatňuje prostredníctvom:

1. priamych platieb a sektorových intervencií (I. pilier)

- a. **oddelené priame platby** (základná podpora príjmu v záujme udržateľnosti, redistributívna podpora príjmu v záujme udržateľnosti, komplementárna podpora príjmu pre mladých poľnohospodárov, režimy v záujme klímy, životného prostredia a dobrých životných zvierat)
- b. **viazané priame platby** (podpora príjmu viazaná na pestovanie konkrétnej plodiny alebo chov konkrétnych druhov zvierat)
- c. **sektorové intervencie** predstavujú dodatočnú formu podpory pre sektory ovocia a zeleniny, vína, včiel a včelárskych produktov, mlieka a mliečnych výrobkov, bravčového, ovčieho a kozieho mäsa a zemiakov

2. 41 typov podpôr II. piliera, v 8 základných skupinách

- a. environmentálne, klimatické a iné záväzky týkajúce sa hospodárenia
- b. prírodné alebo iné osobitné obmedzenia jednotlivých oblastí
- c. osobitné znevýhodnenia jednotlivých oblastí vyplývajúce z určitých povinných požiadaviek
- d. investície vrátane investícií do zavlažovania
- e. začatie činnosti mladých poľnohospodárov a nových poľnohospodárov a zakladanie podnikov na vidieku
- f. nástroje na riadenie rizika
- g. spolupráca
- h. výmena vedomostí a šírenie informácií

Zdroj: [EK, Spoločná poľnohospodárska politika v skratke](#) a [Farmársky manuál](#)

Príloha 5: Čerpanie fondov EÚ v 3. programovom období (mil. eur)

	2014-2018 S	2019-2021 S	2022-2024 N	Spolu
SPOLU	6 231	7 748	7 634	21 614
Dotácie	2 748	2 479	1 433	6 659
1. pilier Spoločná poľnohospodárska politika	2 086	1 368	489	3 943
Rozvoj vidieka SR 2014 - 2020	506	412	934	1 851
<i>Oblasť s prírodnými alebo inými osobitnými obmedzeniami</i>	242	206	133	582
<i>Investície do hmotného majetku</i>	0	0	313	313
<i>Dobré životné podmienky zvierat</i>	68	77	61	207
<i>Ekologické poľnohospodárstvo</i>	52	49	102	203
<i>Iné</i>	143	79	325	547
OP Výskum a inovácie a Integrovaná infraštruktúra	75	470	10	555
Iné	81	229	0	310
Ostatné transfery	690	1 473	478	2 641
OP Ľudské zdroje	468	1 205	366	2 038
<i>Na aktívne opatrenia trhu práce</i>	379	375	325	1 079
<i>Na peňažné príspevky na kompenzáciu</i>	0	526	0	526
<i>Obci (nie na prenesené kompetencie)</i>	57	198	0	256
<i>iné</i>	31	106	41	178
Operačné programy regionálneho rozvoja 2014 - 2020	185	76	0	261
Iné	38	191	113	342
Kompenzácie zamestnancov	230	517	0	748
Tovary a služby (vrátane záloh na projekty EÚ)	229	400	2 790	3 420
Z toho zálohy na projekty EÚ	25	44	1 351	1 421
ostatné	204	356	1 439	1 999
Kapitálové výdavky	2 334	2 879	2 933	8 146
Kapitálové transfery	2 097	2 490	2 637	7 224
<i>Doprava</i>	1 188	857	890	2 936
<i>Ochrana životného prostredia</i>	438	530	1 157	2 125
<i>Všeobecná ekonomická, obchodná a pracovná oblasť</i>	65	567	388	1 020
<i>Poľnohosp., lesníctvo, rybne hospodárstvo a poľovníctvo</i>	221	285	111	617
<i>Ostatné</i>	185	251	91	526
Kapitálové výdavky – nie transfery	237	389	296	922

Zdroj: RIS, MF SR